

# **ANAIS DO VI SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO, ESTADO E SOCIEDADE:**

Distopia, Crise Civilizatória ou Fortalecimento dos  
Sistemas Sociais? Desenvolvimento em Um  
Cenário Pós-Pandemia

## **VI SEDRES**

### **ORGANIZADORES**

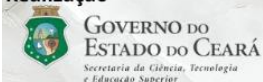
Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento em Dinâmicas Territoriais  
do Semiárido - PLANDITES

Programa de Pós-Graduação em  
Economia Regional e Urbana - PPGERU

**ISSN 2358-4408**

**Crato/CE  
2022**

Realização



Apoio:



### **REALIZAÇÃO**

Universidade Regional do Cariri (URCA)  
Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU)  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido  
(PLANDITES)  
Governo do Estado do Ceará – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior  
Fundação de Desenvolvimento Tecnológico do Cariri (DUNDETEC)

### **PARCERIAS**

Universidade Regional do Cariri (URCA)  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

### **APOIO**

Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP)  
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
(ANPUR)



---

## **VI SEDRES – SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE**

### **COMISSÃO ORGANIZADORA**

Prof. Dr. Francisco do O' de Lima Júnior (PPGERU/URCA) (Presidente)  
Profa. Dra. Themis Cristina Mesquita Soares (PLANDITES/UERN)  
Profa. Dra. Christiane Luci Bezerra Alves (PPGERU/URCA)  
Profa. Dra. Larissa da Silva Ferreira Alves (PLANDITES/UERN)  
Profa. Dra. Sara Taciana Firmino Bezerra (PLANDITES/UERN)  
Prof. Dr. Franklin Roberto da Costa (PLANDITES/UERN)  
Profa. Dra. Silvana Nunes de Queiroz (PPGERU/URCA)  
Prof. Dra. Eliane Pinheiro de Sousa (PPGERU/URCA)  
Profa. Ma. Valéria Feitosa Pinheiro (DE/URCA)  
Profa. Dra. Maria Losângela Martins de Sousa (PLANDITES/UERN)  
Prof. Dr. Ronie Cléber de Souza (PLANDITES/UERN)  
Maiara de Oliveira Lopes (Representante Discente/PLANDITES/UERN)

### **COMITÊ CIENTÍFICO**

#### **Coordenação**

Profa. Dra. Christiane Luci Bezerra Alves (PPGERU/URCA)  
Profa. Dra. Themis Cristina Mesquita Soares (PLANDITES/UERN)  
Profa. Ma. Valéria Feitosa Pinheiro (DE/URCA)



**PARECERISTAS**

ALINE ALVES DE OLIVEIRA  
ANDERSON DA SILVA RODRIGUES  
ANTONIA JAINE DA SILVA PEREIRA  
CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO  
CHRISTIANE LUCI BEZERRA ALVES  
CIDOVAL MORAIS DE SOUSA  
CIMAR ALEJANDRO PRIETO APARICIO  
CRISTIANO CAPELLANI QUARESMA  
EDNELSON MARIANO DOTA  
ERIVELTON DE SOUZA NUNES  
EVÂNIO MASCARENHAS PAULO  
FRANKLIN ROBERTO DA COSTA  
HELICIO DE MEDEIROS JUNIOR  
JANAILDO SOARES DE SOUSA  
JOSAEI JARIO SANTOS LIMA  
MARCELO MARTINS DE MOURA FÉ  
MARCOS ANTÔNIO DE BRITO  
MARIA ADRECIANA SILVA DE AGUIAR  
MARIA DE LOURDES DE ARAUJO  
MARIA MESSIAS FERREIRA LIMA  
MOACIR JOSÉ DOS SANTOS  
PAULO VICTOR MACIEL DA COSTA  
PRISCILA DE SOUZA SILVA  
RENATA BENÍCIO DE OLIVEIRA  
ROGÉRIO MOREIRA DE SIQUEIRA  
RONIE CLEBER DE SOUZA  
ROSEMARY DE MATOS CORDEIRO  
SARA TACIANA FIRMINO BEZERRA  
SILVANA NUNES DE QUEIROZ  
SILVIO CEZAR AREND  
VALÉRIA FEITOSA PINHEIRO  
WESCLEY DE FREITAS BARBOSA  
WILLIAM EUFRÁSIO NUNES PEREIRA

**EDITORAÇÃO**

LUCIANO DIAS DELFINO  
JOSÉ RAUL DE SOUSA  
MAIARA DE OLIVEIRA LOPES  
ANNY CATARINA NOBRE DE SOUZA  
SÉRGIO DOMICIANO GOMES DE SOUZA  
TALITA JÁCOME DE OLIVEIRA  
FRANCISCA MIRTES NUNES DOS SANTOS



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Seminário de Desenvolvimento, Estado e Sociedade (6 : 2022: Crato/CE)

Anais do VI Seminário de Desenvolvimento, Estado e Sociedade: distopia, crise civilizatória ou fortalecimento dos sistemas sociais? Desenvolvimento em um cenário pós-pandemia [recurso eletrônico]/ Organizadores: Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais do Semiárido – PLANDITES e Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana - PPGERU, 06, 07 e 08, dez. no Crato. Pau dos Ferros: REDE-TER, 2022.

1687p.

ISSN: 2358-4408

1. Território. 2. Desenvolvimento. 3. Rede. 4. Pesquisa. I. Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais do Semiárido. II. Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana. V. Título.

CDU 304.23

Bibliotecária: Francismeiry Gomes de Oliveira CRB 15/869

**Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido –  
PLANDITES**

Coordenadora: Profa. Dra. Themis Cristina Mesquita Soares  
Vice Coordenadora: Profa. Dra. Maria Losângela Martins de Sousa

**Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana – PPGERU**

Coordenador: Prof. Dr. Áydano Ribeiro Leite  
Coordenadora Adjunta: Profa. Dra. Christiane Luci Bezerra Alves

---

## SUMÁRIO

PERSPECTIVAS GENEALÓGICAS PARA UMA EPISTEMOLOGIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO: UMA DISCUSSÃO DE FILOSOFIA POLÍTICA.....	13
AVALIAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA E LOGÍSTICA DO TRANSPORTE PÚBLICO: ESTUDO DE CASO EM UM CONJUNTO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN .....	35
RENDA DE QUALIDADE TERRITORIAL: Trajetória teórico-histórica francesa e reflexões da aplicação ao Brasil .....	54
TURISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: proposta de conexão das abordagens territorial e das capacitações pela teoria dos sítios de pertencimento.....	79
ANÁLISE DE CONVERGÊNCIA DE RENDA <i>PER CAPITA</i> NOS ESTADOS BRASILEIROS 1989-2019.....	99
O ESTADO E O DESENVOLVIMENTO: A RELAÇÃO HISTÓRICO-JURIDICO-POLÍTICA DO LIBERALISMO AO NEOLIBERALISMO .....	118
A QUESTÃO NORDESTINA: Entre o Paradigma da Desigualdade e o Distributivo .....	144
SALAS DE CINEMA DE RUA NO OESTE DE SANTA CATARINA: Cultura e Desenvolvimento .....	163
A UTILIZAÇÃO DE GEOTECNOLOGIAS PARA ANÁLISE DE OCUPAÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP): UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN .....	185
FORMULAÇÃO DE OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: Uma análise bibliométrica utilizando o Proknow-c.....	205
LACUNAS NA LITERATURA SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	230
DAS METRÓPOLES ÀS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL: do caos urbano à tentativa de desenvolvimento regional .....	259
DISTRIBUIÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS ENTRE AS MICRORREGIÕES DO CEARÁ NOS ANOS DE 2010 E 2019 .....	279



GÁS NATURAL NO TERRITÓRIO CATARINENSE: desenvolvimento e desigualdade regional.....	302
ANÁLISE DA OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE POR AEROFOTOGRAMETRIA: ESTUDO DE CASO NO RIO BODÓ.....	327
CONTRIBUIÇÕES DAS MULHERES QUE PENSARAM O BRASIL PARA O DEBATE SOBRE O REGIONAL.....	346
FATORES CARACTERÍSTICOS DE UMA CIDADE MÉDIA QUE INFLUENCIAM O DESENVOLVIMENTO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS .....	362
A DINÂMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM JÓIA/RS: considerações a partir de dados do censo agropecuário de 2017.....	386
RELAÇÕES ESPACIAIS DOS CRIMES DE FURTO E ROUBO NA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP/BRASIL: uma análise a partir dos dados do compstat paulistano.....	409
A PROVISÃO HABITACIONAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020) .....	427
ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ESPACIAL DA COVID-19 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE FRONTEIRA.....	445
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE MARANHENSE (RMSM): ANÁLISE A PARTIR DAS MIGRAÇÕES .....	470
DESVENDANDO O ATACAREJO: caracterização socioeconômica e espacial de um modelo comercial “tipicamente brasileiro” .....	495
FORMAÇÃO DO ESTADO, INSERÇÃO INTERNACIONAL E RECONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS: o caso de Lobito/Angola .....	517
GEPARK ARARIPE: Potencialidades do Turismo Sustentável no Contexto do Desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri - RM Cariri .....	538
ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS FORMAIS NO BRASIL E NO NORDESTE .....	557
ANÁLISE DO EMPREGO FORMAL NAS MICRORREGIÕES PERNAMBUCANAS PARA O PERÍODO 2010-2019 .....	581

LOCALIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS NO MATO GROSSO DO SUL – 1980/2010.....	604
LOCALIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E DECOMPOSIÇÃO DO EMPREGO FORMAL NOS ESTADOS DO NORDESTE: uma análise para os períodos de 2010/2015 e 2015/2020 .....	629
CRESCIMENTO ECONÔMICO E COMPETITIVIDADE ESPÚRIA NA AMAZÔNIA: o caso da região de Carajás .....	652
ESCOLARIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: um estudo da Região Geográfica Imediata de Pau Dos Ferros/RN .....	678
A CENTRALIDADE DAS CIDADES INTERMEDIÁRIAS E A EXPANSÃO DO TERCIÁRIO: considerações sobre Pau dos Ferros/RN (2010-2020) .....	701
RELAÇÕES ESPACIAIS DOS CRIMES DE FURTO E ROUBO NA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP/BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS DO COMPSTAT PAULISTANO.....	719
UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A REGIÃO DO ATERRO SANITÁRIO DE PAU DOS FERROS: Fatores econômicos .....	737
SEMIÁRIDO, TECNOLOGIAS SOCIAIS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: REFLEXÕES E APROXIMAÇÕES COM A AGENDA 2030 .....	759
CONTRIBUIÇÕES ASSOCIATIVAS E COOPERATIVISTAS NO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE PAULA CÂNDIDO – MG .....	780
A ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA E O NORDESTE: ENTRE A “QUESTÃO REGIONAL” E A HEGEMONIA NEOLIBERAL.....	802
(IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA E O REGISTRO DE IMÓVEIS: TITULAÇÃO DOS MORADORES NO CONJUNTO HABITACIONAL ELDORADO EM NATAL, NO RIO GRANDE DO NORTE .....	831
METODOLOGIA DE SUPERVISÃO E TUTORIA DE CURSO EAD PROMOVIDO PELO MDR E UFERSA NA CONTRIBUIÇÃO PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO .....	851
A DIMENSÃO REGIONAL NO DESENVOLVIMENTO DA NAÇÃO: Impactos das políticas públicas regionais <i>implícitas</i> e <i>explícitas</i> no século XXI.....	874

FRAGMENTAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E SEUS DESDOBRAMENTOS SOBRE O ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL DA SUDENE: Uma análise a partir das resoluções do CONDEL.....	897
RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....	920
AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DOS RISCOS E DA RESILIÊNCIA SOCIOECOLÓGICA FRENTE AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS: O CASO DA SUB-BACIA DO RIO ITAJAÍ MIRIM (SC) .....	939
BALANÇO DO PLANEJAMENTO REGIONAL ENTRE 2014 E 2022: inflexões e mudanças nas instituições e políticas regionais .....	961
AUTONOMIA FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CARAJÁS E DO ESTADO DO PARÁ – 2013-2020 .....	988
CRIMES VIOLENTOS E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: Uma análise de correlação para municípios produtores de cana-de-açúcar nos Estados de São Paulo, Goiás e Minas Gerais.....	1017
ADOLESCÊNCIA E SAÚDE MENTAL: Um relato de experiência da estratégia de saúde da família – Pau dos Ferros/RN .....	1037
EMPREGO VERDE E QUALIDADE DO EMPREGO FORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI – RM CARIRI .....	1056
ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o perfil socioambiental da bacia hidrográfica do rio Apodi-Mossoró no contexto do semiárido brasileiro.....	1074
PATRIMÔNIO GEOMORFOLÓGICO, GEOTURISMO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: um estudo a partir da bacia hidrográfica do rio apodi-mossoró .....	1097
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A POLUIÇÃO PONTUAL DO RIO APODI-MOSSORÓ E SEU IMPACTO À SAÚDE E BEM-ESTAR. ....	1125
IMOBILIDADE E O ACESSO A ÁGUA NO BIOMA CAATINGA.....	1148
A INSERÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: Os Efeitos de Raça e Maternidade.....	1173



---

DESIGUALDADES RACIAIS E DE GÊNERO NAS GRANDES REGIÕES DO BRASIL: Um Olhar Para a Taxa de Analfabetismo nos anos 2003, 2009, 2013 e 2019 .....	1199
MIGRAÇÃO E MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE OCUPAÇÃO DAS MULHERES NO BRASIL E NO NORDESTE .....	1225
MOBILIDADE PENDULAR E PERFIL DO TRABALHADOR PENDULAR NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO INTERIOR CEARENSE .....	1250
PROJEÇÃO POPULACIONAL EM PEQUENAS ÁREAS: Transformações Demográficas na Microrregião do Cariri até 2050 .....	1276
RELEVÂNCIA DO ESTUDO DO COLAPSO DAS SOCIEDADES COMPLEXAS PARA A COMPREENSÃO DA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS .....	1301
A FONTE DE ÁGUA, O CRUZEIRO SANTO, A CINZA E A ERVA VASSOURINHA DO CAMPO: UM ESTUDO SOBRE A IDENTIFICAÇÃO E SALVAGUARDA DOS POUSO DO PROFETA SÃO JOÃO MARIA.....	1324
BENZEDEIRAS E BENZEDORES: uma cartografia no município de Rio do Sul/SC. ....	1344
COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM SANTA CATARINA, DESENVOLVIMENTO E A PRESERVAÇÃO DAS SEMENTES CRIOULAS COMO ESTRATÉGIA DE SOBERANIA ALIMENTAR.....	1365
ENTRE RESISTÊNCIAS E COLONIALISMOS: reflexões a contrapelo.....	1390
O PROCESSO SAÚDE-DOENÇA FRENTE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS NO TERRITÓRIO.....	1415
A PROPOSIÇÃO DO MUSEU DE TERRITÓRIO DO CARIRI CEARENSE COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	1442
OS IMPACTOS DO TRANSTORNO MENTAL COMUM NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	1463
RISCO SOCIAL ASSOCIADO A DESASTRE AMBIENTAL DE TIPO ENXURRADA NO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS-PB: uma análise conceitual aplicada a evento climático extremo.....	1483
AJUSTE FISCAL E PANDEMIA: implicações da austeridade neoliberal no agravamento da pobreza e da desigualdade social no Rio Grande do Norte.....	1499

---

DESIGUALDADE INTRARREGIONAL DE RENDA NO NORDESTE DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO DE 2020: uma análise a partir da decomposição do índice de Gini .....	1523
EFICIÊNCIA NO GASTO PÚBLICO EM SAÚDE NAS REGIÕES IMEDIATAS DO CEARÁ EM 2019 .....	1548
QUALIDADE DE VIDA: perfil de estudantes de enfermagem de uma instituição privada no Cariri .....	1573
HISTÓRICO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL .....	1597
ORGANIZAÇÃO E DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO DA POPULAÇÃO JOVEM NO NORDESTE (2016 - 2019): notas sobre os impactos da nova reforma trabalhista .....	1622
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: Expansão da Rede Federal e contribuição para o desenvolvimento.....	1645
A COVID-19 E SUAS RELAÇÕES COM A VULNERABILIDADE SOCIAL: Uma Revisão Sistemática de Literatura.....	1669



## **GT 1 - ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO**



## PERSPECTIVAS GENEALÓGICAS PARA UMA EPISTEMOLOGIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO: UMA DISCUSSÃO DE FILOSOFIA POLÍTICA.

Sandro Luiz Bazzanella<sup>1</sup>  
Cintia Neves Godoi<sup>2</sup>

### RESUMO

Pensar o desenvolvimento sob uma perspectiva genealógica se fez exercício no presente artigo. O intuito é apoiar entendimento do fazer científico a partir da análise das acepções adquiridas pelo termo ao longo do tempo, sempre vinculado a uma dinâmica de movimento que parte de um determinado ponto e chega a outro, frequentemente tido como superior. Considerando esses usos se problematizou que a partir do viés eminentemente evolutivo, por vezes ideológico e violento, considerou-se que este modo de reflexão pode negar fundamentos do pensamento científico relevantes, como a perspectiva histórica. Para tanto foram questionados os sentidos do pensar filosófico e sua relação com considerações acerca do desenvolvimento e utilizadas contribuições sobre genealogia de Nietzsche, Agambem e Foucault. Por fim foram elencadas abordagens para dar suporte às reflexões epistemológicas sobre o entendimento do desenvolvimento como ciência.

**Palavras-chave:** Epistemologia; Desenvolvimento; Filosofia; Teologia; Perspectiva Histórica

**GT Nº 01:** ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO;

### 1 INTRODUÇÃO

O título deste trabalho: “Perspectivas genealógicas para uma epistemologia política do desenvolvimento: uma discussão de filosofia política” nos coloca diante de vários desafios. Sua composição, para além de ser problemática é problematizadora. Suscita questionamentos. Mas, também afirma, ou mesmo confirma pressupostos epistemológicos. Situemos alguns questionamentos como exercício reflexivo inicial. Anunciar uma epistemologia do desenvolvimento indica que é possível considerar a possibilidade de uma “Ciência do Desenvolvimento”. Mas, tomando a classificação tradicional dos campos científicos (Ciências Exatas, Ciências Naturais, Ciências Sociais Aplicadas e Humanas) e, das inúmeras “ciências” que compõe cada um dos campos mencionados e, que se constituem a partir da especificidade de seus objetos, não se encontra a “Ciência do Desenvolvimento”.

---

<sup>1</sup> Universidade do Contestado; Coordenador e Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Professor do Doutorado em Desenvolvimento Regional. sandro@unc.br.

<sup>2</sup> Centro Universitário Alves Faria; Geógrafa. Pesquisadora e Professora do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional. cintia.godoi@unialfa.com.br.

Se insistirmos em afirmar a existência da “Ciência do Desenvolvimento” como ciência específica, qual seria o campo científico ao qual estaria vinculada? As Ciências Exatas? A matemática? A estatística como ciência derivada da matemática? (observemos, que quando analisamos aspectos humanos, sociais e materiais do desenvolvimento de localidades, de regiões, de território, de países e nações, a estatística se faz presente). Mas, continuemos os questionamentos: estaria da Ciência do Desenvolvimento vinculada as Ciências Naturais? À Física? A Química? A Biologia? Há pesquisas sobre desenvolvimento que se vinculam e, se constituem a partir do arcabouço conceitual das ciências nomeadas. Entre elas, encontramos pesquisas que demonstram que a composição dos solos de uma determinada localidade, ou região tem características que lhe conferem maior competitividade agrícola, ou mesmo de outros ramos da atividade econômica. Estaria ainda, a Ciência do Desenvolvimento articulada com as Ciências Sociais Aplicadas e Humanas? Ao Direito? A Geografia? A História? A Antropologia? A Economia? A Pedagogia?

Observemos que se apresentam em periódicos científicos uma infinidade de artigos científicos, livros, capítulos de livros reunindo contribuições das Ciências Sociais Aplicadas e Humanas refletindo, debatendo e, divulgando contribuições científicas sobre desenvolvimento em suas várias dimensões, humano, social, econômico, ambiental e, sustentável. Portanto, trata-se de reconhecer as contribuições das mais diversas ciências constitutivas do Campo das Ciências Exatas, Naturais, Sociais Aplicadas e Humanas para as teorias científicas do desenvolvimento em seus diversos âmbitos de abordagem.

Se mantivermos a afirmação de que há uma Ciência do Desenvolvimento e, supondo que a mesma transita, nos mais diversos campos científicos acima nomeados e demonstrados, trata-se de questionar: qual seria o objeto desta ciência? A condição basilar para a constituição de uma ciência é a existência de um objeto de estudo definido em suas especificidades. O objeto da ciência do desenvolvimento seria o próprio desenvolvimento? Quais as especificidades deste objeto tomado em si mesmo? Ou teríamos que tomá-lo a partir de uma perspectiva comparativa com outros objetos de outras ciências em suas especificidades? E se mesmo diante destes limites e, destas dificuldades de definição do objeto do desenvolvimento na condição do próprio desenvolvimento como objeto, afirmarmos a existência da “Ciência do Desenvolvimento”, quais os parâmetros metodológicos que lhe conferem cientificidade suficiente em seu fazer científico? A Ciência do Desenvolvimento requer um arcabouço metodológico específico em

função das especificidades de seu objeto? Ou, considerando as especificidades multifacetadas e, multidisciplinares do desenvolvimento, também a metodologia deverá se apresentar a partir da multiplicidade de ciências em intercurso dialógico a partir das múltiplas dimensões do objeto “desenvolvimento”?

Para se ter uma ideia, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, quando da apresentação da organização dos programas de pós-graduação brasileiros classifica a produção da ciência em Áreas do Conhecimento que é hierarquizada em níveis que vão do mais geral ao mais específico, e conformam nove grandes áreas. O primeiro nível é definido como Grande Área que é definida como uma “aglomeração de diversas áreas do conhecimento, em virtude da afinidade de seus objetos, métodos cognitivos e recursos instrumentais refletindo contextos sociopolíticos específicos”. O segundo nível é considerado como Área do Conhecimento (Área Básica) e neste estão reunidos um “conjunto de conhecimentos inter-relacionados, coletivamente construídos, reunindo segundo a natureza do objeto de investigação com finalidades de ensino, pesquisa e aplicações práticas”; já o terceiro nível representa a Subárea, que deve apresentar “segmentação da área do conhecimento (ou área básica) estabelecida em função do objeto de estudo e de procedimentos metodológicos reconhecidos e amplamente utilizados” (CAPES, 2020) ; e, por fim, o quarto nível que abrange a Especialidade, representada por “caracterização temática da atividade de pesquisa e ensino. Uma mesma especialidade pode ser enquadrada em diferentes grandes áreas, áreas básicas e subáreas.”

Desta maneira o desenvolvimento se apresenta como tema específico da ciência brasileira e pode ser encontrado de maneira difusa em mais de uma Grande Área da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e com maior concentração se pode encontrar uma subárea denominada Desenvolvimento Regional dentro de uma área intitulada Planejamento Urbano Regional e Demografia – PLURD. Assim, é possível dizer que o desenvolvimento é considerado como objeto ou tema na estrutura da construção do pensamento científico brasileiro, bem como se constata que também há programas de ensino e pesquisa científica em diversos outros países.

No entanto, considerar desenvolvimento como objeto do fazer científico não é tema consolidado. O economista e sociólogo Theotônio dos Santos, um dos principais formuladores

da teoria da dependência ao longo dos anos 60 do século XX, se posicionou desta maneira a respeito do campo de investigação do desenvolvimento:

O estudo da evolução da teoria do desenvolvimento revela duas debilidades básicas: seu ecletismo teórico e seu formalismo metodológico. Ambas as limitações teórico-metodológicas conduzem a um tipo de análise que despreza a análise dos meios de procedimentos propostos para alcançar o desenvolvimento das condições históricas concretas em que este ocorre. A abstração das condições históricas conduz, não a uma teoria aplicável a qualquer situação concreta, como se pretende, mas a um conjunto de fórmulas vazias que escamoteiam a relação entre o desenvolvimento econômico e as condições concretas de sua realização dentro de uma economia mundial que modifica sua estrutura em um processo dialético de evolução histórica.” (p. 27)

O referido autor aponta para debilidades no estudo da evolução da teoria do desenvolvimento, entre elas o ecletismo e seu formalismo metodológico. O ecletismo se caracteriza, sobretudo pela justaposição de ideias, argumentos e teses advindas de perspectivas científicas diversas, conformando variáveis teóricas multifacetadas, marcadas pela pluralidade de concepções e posicionamentos. Se por um lado o ecletismo amplia o campo de percepção, de interpretação, interlocução e análise, por outro dificulta a constituição de uma visão unificada, consistente e universalizável. Ainda nesta direção, aponta o autor, não bastasse o ecletismo teórico e conceitual existente nos estudos das teorias do desenvolvimento, também se apresenta o formalismo metodológico, que se caracteriza por parte de pesquisadores formados em ciências específicas, se agarrarem firmemente e formalmente aos métodos de investigação científica comumente utilizados em seu campo específico de conhecimento. O apego a métodos específicos vinculados a uma ciência em específico, no âmbito de um campo de conhecimento parece não contribuir de forma suficiente, justamente por desconsiderar as singularidades dos mais diversos métodos científicos inerentes as ciências e, seus respectivos campos científicos em perspectiva interdisciplinar e, dialógica em torno objeto desenvolvimento local, ou regional.

Como estratégia de contraposição ao ecletismo e ao formalismo metodológico Theotônio dos Santos propõe que se pesquise, investigue, estude e, sobretudo, que se constituam teorias do desenvolvimento tomando como pressuposto, como fundamento, as condições históricas, políticas, sociais, materiais, econômicas, a partir das quais contraditoriamente, ou a partir da luta entre contrários se constitui o fazer humano em sua multiplicidade de formas de manifestação e, por decorrência constituem o humano e o mundo humano.

Assim, para Theotônio o desenvolvimento é o resultado da dialética inerente à condição humana, a sua práxis, a partir da qual cotidianamente o mundo humano alcança novas formas produtivas, políticas, econômicas e jurídicas conformando relações humanas e sociais perpassadas pela exploração e expropriação do trabalho e, conseqüentemente do mundo humano individualmente e socialmente constituído.

Este pensamento que vincula o entendimento de fenômenos e da realidade como processo histórico, é fundamentado no pensamento de Georg Hegel, para quem compreender o que é, é tarefa da filosofia, pois o que é, é a razão, e para se compreender o que é, devem-se considerar algumas questões, dentre elas, começar sem suposições, pois supor não considera as coisas como imutáveis. Iniciar um pensamento sobre fenômeno considerando ou supondo que há um fenômeno gerador de melhorias, que a partir de determinadas ações, instituições é possível sair de um ponto A para algo superior, B, portanto pode gerar entendimento apressado. Além disso, Hegel aponta a necessidade de consideração do processo em dinâmico, contraditório, em curso.

No que diz respeito à consideração do processo histórico por Hegel como fundamento da compreensão da realidade, este entendimento foi apropriado por diversos autores e pensadores como Karl Marx, para compreender as relações produtivas e de embates das classes sociais, e também por pensadores brasileiros como Theotônio como visto acima.

Ha Joon Chang (2004), por seu turno, também aponta para a necessidade de considerar a perspectiva histórica para reflexões sobre desenvolvimento. O referido autor aponta que a economia neoclássica foi e é predominante nas abordagens sobre o desenvolvimento, e o pensamento em uma economia do desenvolvimento, e da história econômica que são campos que conferem relevância à abordagem histórica foram abafadas e, argumenta: “A consequência funesta disso foi tornar particularmente ahistóricas as discussões contemporâneas sobre a política de desenvolvimento econômico.” (p. 21)

Considerando a perspectiva histórica e um olhar sempre para um horizonte, considerado como horizonte utópico, Prado (2015) e Fiori (2014) vão alertar para o conteúdo ideológico e violentos dos usos do termo desenvolvimento. Prado alerta “é este horizonte que lhe confere especificidade enquanto ideologia do desenvolvimento” (p.34). Fiori (2014) apresenta como teoria clássica do desenvolvimento o pensamento de William Petty, um economista inglês que em seus escritos deu papel central ao Estado e as guerras para

funcionamento das sociedades e que, de acordo com Fiori (2014) teve suas análises consideradas para transformar a forma de acúmulo de riquezas de países como Inglaterra e Estados Unidos. Assim, Fiori (2014) considera como Teoria Clássica do Desenvolvimento o uso da força bélica para vindicações de ofensas de Estados, ampliação do endividamento dos Estados perdedores, acumulação rápida e exponencial de riquezas privadas advindas de fora dos circuitos produtivos e mercantis. Para isso, expõe que:

“Entre 1650 e 1950, a Inglaterra participou de 110 guerras aproximadamente, dentro e fora da Europa, ou seja, em média uma a cada três anos. E, entre 1783 e 1991, os Estados Unidos participaram de cerca de 80 guerras, dentro e fora da América, ou seja, em média, também uma a cada três anos.” (FIORI, 2014, p. 53)

Portanto, para o autor, considerando os aspectos históricos e ideológicos do desenvolvimento, este se forja a partir de práticas violentas e sistematizadas, e com isso:

“a Inglaterra acabou se transformando numa potência agressiva e conquistadora, e o mesmo se pode dizer da sua colônia norte-americana, que seguiu os passos da Metrópole até se transformar na maior potência do sistema mundial, na segunda metade do século XX.” (FIORI 2014, p. 54)

Sob tais perspectivas analíticas, retornando a Theotônio dos Santos e finalizando esta etapa inicial do artigo, se argumenta que fazer ciência do desenvolvimento requer a abertura dialógica entre os mais diversos campos do conhecimento científico, na medida em que a singularidade do objeto, do conceito, ou da ideologia do desenvolvimento apresenta-se multidimensional, multifacetada, radial conformando uma complexa cosmovisão.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo faz uso de uma metodologia hipotético-dedutiva e de revisão bibliográfica para análises. Destaca-se também que houve um esforço de entendimento das possibilidades de usos da genealogia como método e para tanto foram utilizados os trabalhos de, Nietzsche (1998), Foucault (1979), Agamben (1942)

O método genealógico foi utilizado para considerar o entendimento sobre desenvolvimento, e para alcançar este esforço foi necessário considerar a princípio qual o exercício filosófico relacionado à consideração do desenvolvimento como objeto de análise. Neste sentido, foram utilizados argumentos de Chauí (2000) e Hegel para considerar o fazer filosófico como considerável para compreender o que configura a realidade.



Para dar suporte a um entendimento sobre desenvolvimento como construção conceitual, discursiva, histórica, foram utilizados os trabalhos de Hegel, Bazzanella *et al* (2022), Ha Joong Chang (2004), Theotônio dos Santos (1991), Amaro (2014), Ferreira e Raposa (2017). E para dar conta dos aspectos ideológicos e violentos do desenvolvimento, Prado (2015) e Fiori (2014) serão envolvidos na construção do debate.

Após problematizar o desenvolvimento como conceito construído, como forjado historicamente, e como articulado à periodizações no tempo, foi possível analisar as estruturas que se articulam ou que conferem assinaturas no fazer científico que utiliza o termo desenvolvimento. Neste sentido, foram considerados pensamentos teológicos, especialmente que conectam ao desenvolvimento um entendimento de receituário para alcançar um porvir, um futuro, e até uma “salvação”, e a partir deste entendimento se fez uma crítica a este exercício reflexivo, considerando que não necessariamente se faz com futuro aberto, e, por isso mesmo, se faz através de entendimento de presunções que partem de pressupostos definidos, e podem garantir, portanto, conclusões ahistóricas.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 A Contribuição da Filosofia Política

Diante do exposto até o presente momento e, tomando em consideração a temática em análise “Perspectivas genealógicas para uma epistemologia política do desenvolvimento: uma discussão de filosofia política”, faz-se necessário que nos coloquemos novamente diante de incômodos questionamentos: Que contribuições pode a filosofia oferecer aos estudos sobre desenvolvimento? Se a filosofia não é uma ciência no sentido moderno, tradicional, a partir do qual compreendemos ciência com objeto específico e método definido, o que pode ela dizer sobre desenvolvimento? Ou dito de outros modos até mais diretos e aligeirados: O que tem a ver filosofia com desenvolvimento? Se a filosofia não é ciência, se não produz nada de útil, o que pode ela oferecer no âmbito das teorias do desenvolvimento? Ainda nesta direção, não seria a filosofia aquele campo do conhecimento com o qual, ou sem o qual tudo continua tal e qual? E por aí poderíamos seguir com tais catilinárias.

Ora, muitos fazem uma outra pergunta: afinal, para que Filosofia? É uma pergunta interessante. Não vemos nem ouvimos ninguém perguntar, por exemplo, para que matemática ou física? Para que geografia ou geologia? Para que história ou sociologia? Para que biologia ou psicologia? Para que astronomia ou química? Para

que pintura, literatura, música ou dança? Mas todo mundo acha muito natural perguntar: Para que Filosofia? Em geral, essa pergunta costuma receber uma resposta irônica, conhecida dos estudantes de Filosofia: "A Filosofia é uma ciência com a qual e sem a qual o mundo permanece tal e qual". Ou seja, a Filosofia não serve para nada. Por isso, se costuma chamar de "filósofo" alguém sempre distraído, com a cabeça no mundo da lua, pensando e dizendo coisas que ninguém entende e que são perfeitamente inúteis. Essa pergunta, "Para que Filosofia?", tem a sua razão de ser. Em nossa cultura e em nossa sociedade, costumamos considerar que alguma coisa só tem o direito de existir se tiver alguma finalidade prática, muito visível e de utilidade imediata. Por isso, ninguém pergunta para que as ciências, pois todo mundo imagina ver a utilidade das ciências nos produtos da técnica, isto é, na aplicação científica da realidade. (...). As ciências pretendem ser conhecimentos verdadeiros, obtidos graças a procedimentos rigorosos de pensamento; pretendem agir sobre a realidade, através de instrumentos e objetos técnico; pretendem fazer progressos nos conhecimentos, corrigindo-os e aumentando-os. Ora, todas essas pretensões das ciências pressupõem que elas acreditem na existência da verdade, de procedimentos corretos para bem usar o pensamento, na tecnologia como aplicação prática de teorias, na racionalidade dos conhecimentos, porque podem ser corrigidos e aperfeiçoados. Verdade, pensamento, procedimentos especiais para conhecer fatos, relação entre teoria e prática, correção e acúmulo de saberes: tudo isso não é ciência, são **questões filosóficas**. O cientista parte delas como questões já respondidas, mas é a Filosofia quem as formula e busca respostas para elas. (CHAUI, 2000, p. 13).

Considerando que a filosofia<sup>1</sup> pode ser definida<sup>2</sup>, entre infindáveis outras possibilidades de definição<sup>3</sup>, ou a partir de tantos quantos filósofos já existiram e, que porventura existam na atualidade, como o campo do conhecimento humano que analisa os pressupostos, as pretensões e os fundamentos do conhecimento científico, teológico, ou mesmo do senso comum, e da ação humana no mundo, pode-se afirmar que a filosofia assume condição necessária e urgente nas pesquisas e, nos debates sobre desenvolvimento e, sobretudo em

---

1 "A Filosofia é a procura incansável e constante da evidência do sentido, que às vezes se esconde, que às vezes se torna invisível aos nossos olhos. Da mesma forma, ela exclui o fechamento num mundo de ideias, pois a realidade não se deixa absorver nem mesmo pela própria reflexão, como também não se reduz a uma simples projeção do pensamento. A Filosofia exige a volta constante à fonte de todas as ideias, ou seja, ao mundo vivido e a nós mesmos. Ela ensina o homem a evitar a armadilha que consistiria em se fechar no mundo da introspecção, num mundo todo "seu". O mundo que a Filosofia chama a compreender é o mundo que compartilha com outros "eus", que com ele repartem a existência". (GILES, 1984, p. 5).

2 "*Filosofia é o ensaio sempre renovado pelo homem para saber a que se ater, mediante o conhecimento, isto é, averiguação do ser das coisas, de acordo com as seguintes premissas: radicalidade, universalidade e circunstancialidade*". (KUJAWSKI, 1985, p.70)

3 "A Filosofia, embora ultrapassando largamente aquilo que de ordinário se trata na teoria do conhecimento, conserva-se dentro e no âmbito do *Conhecimento como objeto*. Isso é, enquanto a Ciência e o Conhecimento em geral, em que a Ciência constitui o setor organizado e sistematizado, têm por objeto as feições e ocorrências do Universo que envolvem o Homem e de que ele também participa, o objeto da Filosofia é precisamente esse "conhecimento" de tais feições e ocorrências. (...). A Filosofia sempre se ocupou, de fato, do Conhecimento em si e todas suas implicações, embora frequentemente julgue, ou melhor, julgam os filósofos seus autores estarem tratando de outro objeto." (PRADO Jr. 1981, p. 19)

relação às condições e possibilidades de uma “Ciência do Desenvolvimento”. Ou seja, perpassando os diversos campos da investigação filosófica, da lógica filosófica advinda de Aristóteles do mundo antigo, à filosofia analítica e da linguagem ao longo do século XX, a atualidade, a filosofia podem contribuir com o diálogo científico multidisciplinar em torno dos pressupostos epistemológicos e conceituais que alicerçam a Ciência do Desenvolvimento e suas respectivas teorias.

[...] a filosofia não é um caos de pontos de vista incomensuráveis, nem consiste simplesmente em possuir certezas. Trata-se de ter opiniões sobre certos temas bem definidos e sustentá-las em algo diferente de uma convicção pessoal; mais ainda, o núcleo essencial da filosofia não é constituído de crenças tematicamente definidas e racionalmente fundadas, senão de problemas e soluções. [...], a filosofia possui problemas, sendo a unidade dinâmica interna desses problemas o que está na base da multiplicidade e da mudança de temas e opiniões. Quando não há problema tampouco há filosofia. [...]. Os problemas [...] não estão ali prontos, esperando simplesmente que o pensador os tome. A sua construção (e não tão-só e em primeira linha a sua resposta) é parte essencial do trabalho filosófico. [...]. Entender um autor é ver sua filosofia como resposta “ao” problema que ele se coloca. (PORTA, 2002, pp. 25/26).

No âmbito da especificidade desta pesquisa, nos concentraremos em algumas contribuições advindas da Filosofia Política<sup>1</sup>. Talvez até possamos definir estas pretensas contribuições no contexto de uma epistemologia política do desenvolvimento. Ou seja, de procurar demonstrar a partir do método genealógico de investigação filosófica, visões de mundo que conformam o campo paradigmático que confere sustentabilidade às teorias do desenvolvimento, bem como justifica demandas e iniciativas sociais, políticas e institucionais no alcance do desenvolvimento local e regional na atualidade. Importante observar que a opção filosófica pelo método genealógico neste exercício reflexivo não desconsidera, muito menos exclui outros métodos filosóficos de investigação, entres eles: o materialismo histórico, intensa e profundamente utilizado pelo filósofo brasileiro Álvaro Vieira Pinto, e mesmo Theotônio dos Santos, na constituição de sua filosofia do desenvolvimento nacional. Ou ainda outros métodos filosóficos como o positivismo, a fenomenologia.

---

1 A Filosofia Política é campo da investigação filosófica que possui como objeto de investigação, problematização e análise o problema político. “O problema político é o problema relativo à origem e a fundação do Estado (*pólis*), à sua organização, à sua melhor forma, à sua função e a seu fim específico, à natureza da ação política e suas relações com a ação moral, as relações entre Estado e Indivíduos, entre Estado e Igreja, entre Estado e partidos”. (MONDIN, 1980, p. 114).

### 3.2 O método genealógico e o conceito de desenvolvimento

Portanto, iniciemos pelo método genealógico. Nietzsche<sup>1</sup> o concebeu e demonstrou ao longo de sua obra sua importância estratégica para a compreensão de ideias, concepções, práticas, preconceitos e, até ressentimentos vigentes no presente, mas cujas origens se encontram em contextos passados precisos e, que a vivência cotidiana no transcurso do tempo se encarrega de lançar no esquecimento. Nietzsche demonstra tal pertinência da genealogia<sup>2</sup>, especificamente no livro: “A Genealogia da Moral”, em que o filósofo investiga os arquétipos que estão nos fundamentos de nossas concepções de bem, de mal, do sentimento de culpa, de dívida, do ressentimento em relação à vida. Michel Foucault apresenta-se como herdeiro de Nietzsche, assume o método genealógico na investigação da governamentalidade política, jurídica, econômica que se constituiu na modernidade estabelecendo as tecnologias disciplinares na docilização dos corpos e, de controle dos indivíduos e da população no contexto biopolítico. O filósofo Roberto Machado na Introdução do livro “Microfísica do Poder”, intitulada: “Por uma genealogia do poder”, apresenta na seguinte direção, a perspectiva genealógica de Foucault:

---

1 “Por um escrúpulo que me é peculiar, e que confesso a contragosto - diz respeito à moral, a tudo o que até agora foi celebrado na terra como moral – (...) - tanto minha curiosidade quanto minha suspeita deveriam logo deter-se na questão de onde se originam verdadeiramente nosso bem e nosso mal. (...) ... Por fortuna logo aprendi a separar o preconceito teológico do moral, e não mais busquei a origem do mal por trás do mundo. Alguma educação histórica e filológica, juntamente com um inato senso seletivo em questões psicológicas, em breve transformou meu problema em outro: sob que condições o homem inventou para si os juízos de valor " bom " e " mau "? e que valor têm eles? Obstruíram ou promoveram até agora o crescimento do homem? São indício de miséria, empobrecimento, degeneração da vida? Ou, ao contrário, revela-se neles a plenitude, a força, a vontade da vida, sua coragem, sua certeza, seu futuro? - Para isso encontrei e arrisquei respostas diversas, diferenciei épocas, povos, hierarquias dos indivíduos, especializei meu problema, das respostas nasceram novas perguntas, indagações, suposições, probabilidades: até que finalmente eu possuía um país meu, um chão próprio, um mundo silente, próspero, florescente, como um jardim secreto do qual ninguém suspeitasse... “ (NIETZSCHE, 1998, p. 9)

2 “Mas todos os fins, todas as utilidades são apenas indícios de que uma vontade de poder se assenhoreou de algo menos poderoso e lhe imprimiu o sentido de uma função; e toda a história de uma "coisa", um órgão, um uso, pode desse modo ser uma ininterrupta cadeia de signos de sempre novas interpretações e ajustes, cujas causas nem precisam estar relacionadas entre si, antes podendo se suceder e substituir de maneira meramente casual. Logo, o "desenvolvimento" de uma coisa, um uso, um órgão, é tudo menos o seu *progressus* em direção a uma meta, menos ainda um *progressus* lógico e rápido, obtido com um dispêndio mínimo de forças - mas sim a sucessão de processos de subjugamento que nela ocorrem, mais ou menos profundos, mais ou menos interdependentes, juntamente com as resistências que a cada vez encontram, as metamorfoses tentadas com o fim de defesa e reação, e também os resultados de ações contrárias bem sucedidas. (...). Quero dizer também a *inutilização* parcial, a atrofia e degeneração, a perda de sentido e propósito, a morte, em suma, está entre as condições para o verdadeiro *progressus*, o qual sempre aparece em forma de vontade e via de *maior poder*, e é sempre imposto à custa de inúmeros poderes menores. A magnitude de um “avanço”, inclusive, se *mede* pela massa daquilo que teve de lhe ser sacrificado;! (NIETZSCHE, 1998, pp. 66/67).

[...] para a genealogia que ele tem realizado é a dos mecanismos e técnicas infinitesimais do poder que estão intimamente relacionados com a produção de terminados saberes – sobre o criminoso, a sexualidade, a doença, a loucura, etc. – e analisar como esses micro-poderes, que possuem tecnologia e história específicas, se relacionam com o nível mais geral do poder constituído pelo aparelho de Estado. [...]. O interessante da análise é justamente que os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social. Funcionam como uma rede de dispositivos ou mecanismos a que nada ou ninguém escapa, a que não existe exterior possível, limites, ou fronteiras. Daí a importante e polêmica ideia de que o poder não é algo que se detém como uma coisa, como uma propriedade, que se possui ou não. [...]. O que faz a genealogia é considerar o saber – compreendido como materialidade, como prática, como acontecimento – como peça de um dispositivo político que, enquanto dispositivo, se articula com a estrutura econômica. (MACHADO, *apud* FOUCAULT, 1979, pp. XIII/XIV/XXI)

Por seu turno, o filósofo e jurista italiano Giorgio Agamben retoma a seu modo o método – genealógico como forma de reconhecer<sup>1</sup> nas concepções, nas teorias, nos conceitos, nas instituições, nas ações do presente as assinaturas<sup>2</sup> de concepções, teorias, conceitos e práticas vivenciadas em determinado contexto da trama civilizatória em que nos inserimos. O reconhecimento genealógico destas assinaturas em determinados conceitos, concepções e práticas do presente conforma um campo paradigmático, a partir do qual se pode compreender determinados fenômenos em que se insere a vida, o pensamento, o fazer científico, político, jurídico e econômico na atualidade. Nas palavras do filósofo:

15. Tentemos, a esta altura, fixar em forma de tese alguns traços que, segundo nossa análise, definem o paradigma:

- 1) O paradigma é uma forma de conhecimento que não é nem indutivo, nem dedutivo, mas analógico, que se move da singularidade para a singularidade.
- 2) Neutralizando a dicotomia entre o geral e o particular, ele substitui a lógica dicotômica por um modelo analógico bipolar.
- 3) O caso paradigmático se torna tal suspendendo e, ao mesmo tempo, expondo seu pertencimento ao conjunto, de forma que nunca é possível separar nele exemplaridade e singularidade.
- 3) O conjunto paradigmático nunca é pressuposto aos paradigmas, mas permanece imanente a eles.
- 4) Não há, no paradigma, uma origem ou uma arché: cada fenômeno é a origem, cada imagem é arcaica.

65A historicidade do paradigma não está nem na diacronia, nem na sincronia, mas num cruzamento entre elas. (AGAMBEN, 2019, p. 41).

---

1 “Aliás, toda pesquisa nas ciências humanas - e, por conseguinte, também a presente reflexão sobre o método – deveria implicar um cuidado arqueológico, isto é, retroceder no próprio percurso até o ponto em que algo ficou obscuro e não tematizado. Só um pensamento que não esconde o próprio não dito, mas incessantemente o retoma e o desenvolve, pode, eventualmente, pretender a originalidade”. (AGAMBEN, 2019, p. 8)

2 “Antes de mais nada, aqui a assinatura já não apenas o que, ponde em relação âmbitos diferentes, manifesta a virtude oculta das coisas; ela é, antes, o operador decisivo de todo conhecimento, o que torna inteligível o mundo, que é, em si, mundo e sem razão.” (AGAMBEN, 2019, p. 27)

Diante do exposto, façamos uma incursão genealógica em torno do termo desenvolvimento. Iniciemos este exercício reflexivo ressaltando alguns aspectos da definição de desenvolvimento que encontramos em importantes dicionários da língua portuguesa. 1. Movimento em direção ao melhor; 2. Adiantamento, crescimento, aumento, progresso; 3. Crescimento ou formação gradual de uma coisa; estado ou forma que se pode alcançar; Processo ou resultado do aperfeiçoamento de uma determinada situação. O aspecto comum que encontramos nestas definições da língua portuguesa relativa ao termo desenvolvimento é a ideia de movimento, de algo, ou de uma determinada situação, ou condição que parte de ponto A em direção de um ponto B. No ponto A reside a potencialidade de se alcançar o ponto B.

Sob perspectiva genealógica, encontramos uma assinatura do que concebemos como desenvolvimento na contemporaneidade, em Heráclito de Éfeso, pensador pré-socrático, cujos registros doxográficos oferecem indicativos de que teria vivido por volta do século V a.C. na Grécia Antiga. Uma das principais contribuições das prerrogativas filosóficas de Heráclito foi argumentar que a *Physis*<sup>1</sup>, aquilo que nomeamos de realidade e os entes que nela se apresentam se encontra em constante devir, em constante vir-a-ser, em constante mudança. O deslocamento, o movimento, a passagem, a transição de uma determinada situação a outra é que caracteriza a *Physis*, a realidade. Encontramos tais argumentos em algumas passagens da reconstituição doxográfica do pensamento do autor presente em textos de filósofos que o citam, a partir de outros relatos de pensadores e escritores do período. Vejamos alguns deles:

30 – Este mundo, igual para todos, nenhum dos deuses e nenhum dos homens o fez; sempre foi, é e será um fogo eternamente vivo, ascendendo-se e apagando-se conforme a medida. (...). 36 – Para as almas, morrer é transformar-se em água; para a água, morrer é transformar-se em terra. Da terra, contudo, forma-se a água, e da água a alma. (...). 52 – O tempo é uma criança que brinca, movendo as pedras do jogo para lá e para cá; governo de criança. (...). 53 – A guerra é o pai de todas as coisas e de todas o rei; de uns fez deuses, de outros, homens; de uns, escravos, de outros homens

---

1 “(...) a *physis* é o conceito fundamental de todo o pensamento pré-socrático (...). Etimologicamente, *physis* é um abstrato formado pelo sufixo *sis* e pela raiz verbal *phy*; na voz ativa: *phúein*, na voz média: *phúesthai*. Patzer analisa a palavra em função de Homero, e constata que estas duas formas verbais são aplicadas preferencialmente ao mundo e vegetal. Na voz ativa significa produzir (como o bosque que na primavera produz folhas), e na voz média significa crescer (aos ciclopes, “tudo cresce sem semente e sem arado”) (2). O reino vegetal seria, assim, o originário, estendendo-se, mais tarde, o significado do verbo a ponto de assumir uma amplitude máxima. Jaeger diz que a palavra *physis* designa o processo de surgir e desenvolver-se, razão pela qual os gregos a usavam frequentemente com um genitivo. E acrescenta Jaeger: “Mas a palavra abarca também a fonte originária das coisas, aquilo a partir do qual se desenvolvem e pelo qual se renova constantemente o seu desenvolvimento; com outras palavras, a realidade subjacente às coisas de nossa experiência.” (BORNHEIM, 1977, pp. 11/12)



livres. (...). 88 – Em nós, manifesta-se sempre uma e a mesma coisa: vida e morte, vigília e sono, juventude e velhice. Pois a mudança de um dá o outro e reciprocamente. (...). 91 – Não se pode entrar duas vezes no mesmo rio. Dispersa-se e reúne-se; avança e se retira. (BORNHEIM, 1977, pp. 38/39/41).

Sob tal perspectiva genealógica, no termo desenvolvimento encontramos outra assinatura advinda da relação entre Ato e Potência concebida por Aristóteles. O pensador estagirita procurava oferecer uma forma de compreensão da dinâmica do vir-a-ser, da mudança e da permanência inerente aos entes que se apresentam na existência. Nesta direção, Aristóteles argumenta na sua obra “Metafísica”, que o movimento que demarca a permanência, tanto quanto a mudança dos entes, da natureza, do mundo em sua totalidade, possui sua natureza primeira, seu fundamento na relação entre Ato e Potência. Todos os seres existem em Ato e em Potência. Em ato reside a potência de ser, de constituir-se, de alcançar outra condição. Porém, a potência não se esgota no ato, mas mantém em ato sua condição de vir-a-ser, sua potência. (BAZZANELLA, 2012)

Ou dito de outra forma, o Ato, a forma que o ente assume em sua presentificação, não significa o esgotamento da potência, mas sua atualização como potência. Tal condição, implica reconhecer que é inerente a todo e qualquer ente que se apresenta à existência a condição do movimento, da constante busca de realização de suas plenas potencialidades. Assim, a Potência ao fazer a passagem para o Ato potencializa-se, atualizando-se constantemente em ato. A potência não se esgota no Ato, mas potencializa sua própria condição. Sob tais pressupostos, a passagem da Potência para o Ato não significa necessariamente que as coisas se tornam melhores em sua atualidade (ato), mas que a potência se mantém como potência de algo à medida que permanece como horizonte de possibilidades, como irrealizável em sua potencialidade, potencializando o movimento, a constante dinâmica do vir-a-ser. (BAZZANELLA, 2012)

Algo é em potência se o traduzir-se em ato daquilo de que se diz ser ele em potência não implica nenhuma impossibilidade. Dou um exemplo: se alguém tem potência para sentar-se e pode sentar-se, não terá nenhuma impossibilidade de fazê-lo quando tiver que sentar. E de modo semelhante quando se tratar da potência de ser movido ou de se mover, de estar parado ou de parar, de ser ou de vir a ser, de não ser ou de não advir. O termo ato, que se liga estreitamente ao termo *enteléquia*, mesmo que se estenda a outros casos, deriva sobretudo dos movimentos: parece que o ato e, principalmente, o movimento. Por essa razão não se atribui o movimento às coisas que não existem, mas se lhe atribui os outros predicados: por exemplo, pode-se dizer eu as coisas que não existem são pensáveis e desejáveis, mas não que são em movimento. E isso porque, mesmo não sendo em ato, deveriam ser em ato. De fato,

entre as coisas que não são, algumas são em potência, mas não existem de fato, justamente porque não são em ato. (ARISTÓTELES, 2005, p. 404/405)

Sob tais perspectivas genealógicas, pensar o desenvolvimento significa conceber uma determinada condição, seja ela, social, política, econômica, sob a prerrogativa do movimento, da dinâmica do vir-a-ser, da possibilidade de tornar-se algo, de alcançar certo estágio a partir do reconhecimento de defasagem, da falta, da incompletude. O reconhecimento de nossa condição de país periférico, subdesenvolvido, ou se quiserem emergente, implica movimentos sociais, econômicos, culturais e políticos que requerem que almejemos o alcance humano, social e político de povo desenvolvido.

Mas, avancemos na investigação genealógica, no reconhecimento das assinaturas que nossa concepção de desenvolvimento na atualidade comporta de contextos e concepções específicas, manifesto em determinados momentos da trajetória ocidental. Aquilo que nomeamos de Ocidente<sup>1</sup>, ou de Civilização Ocidental e, da qual em maior ou menor grau fazemos parte é resultante do entrecruzamento de duas tradições civilizatórias. A tradição greco-romana, de quem herdamos certo uso singular da razão, que nomeamos de filosofia, bem como das instituições e do direito romano, com a tradição monoteísta judaico-cristã. Estas duas tradições se entrecruzam ao longo dos séculos conformando o Ocidente e a modernidade.

Mas, o que herdamos da tradição judaico-cristã que conforma nossa concepção de desenvolvimento? Herdamos a concepção de o mundo foi criado por um ato voluntarioso, a partir de uma causa, causante não causada. Deus. Absoluto em sua condição<sup>2</sup>. Neste contexto, o ato da criação não se dá *ex-nihilo*, mas a partir de um projeto da criação no centro do qual se encontra o ser humano, imagem e semelhança de seu criador. Este projeto da criação encontra-

---

1 “O que é o 'Ocidente', *the West*? Essa civilização ou cultura – (...) - terá uma unidade mais profunda do que suas divisões geopolíticas? Possuirá valores e instituições comuns por intermédio dos quais ela poderia constituir-se em um único e mesmo mundo, distinguindo-a, ainda por muito tempo, do universo chinês, japonês, indiano, árabe-muçulmano, africano e, também, de mundos reputados bem próximos, tais como a ortodoxia russa e do Leste Europeu, além da América Latina ou de Israel? (...) a civilização ocidental pode ser definida, em uma primeira abordagem, pelo Estado de direito, pela democracia, pela liberdade intelectual, pela racionalidade crítica, pela ciência e por uma economia baseada na propriedade privada. Ora, todos esses valores e todas essas instituições não são 'naturais', mas o resultado de uma longa construção histórica.” (NEMO, 2005, pp. 8/9)

2 “(...), em Gênesis, ao dizer que no começo Deus fez os céus e a terra, uma distinção ontológica é feita entre Deus e o universo, (...). O cosmos (um mundo ordenado) é dito ter um começo, não ser eterno, e conseqüentemente não ser absoluto? Deus se distingue do universo. Ele não tem começo, mas é eterno. Como Criador do universo, Deus não é parte do universo, nem este é uma parte de Deus. A criação depende Dele para sua existência. O status ontológico do universo (o tipo de realidade que ele é) distingue do status ontológico de Deus” (ALLEN; SPRINGSTED, 2010, p.15)

se condicionado por uma economia da salvação. Ou seja, o *locus por excellence* da natureza humana no contexto do projeto da criação vincula-se a dimensão teleológica pressuposto pela economia da salvação. Ou dito de outra forma, a existência humana como resultado da criação está vinculada a uma finalidade que se realiza no tempo presente, cuja meta final e a salvação, se configuram como um retorno ao criador. Assim, a plena realização humana se confirma no ato da salvação. Todo o transcurso de uma vida é o alcance da perfeição moral instituída no ato da criação a realizar-se plenamente no ato da salvação. Assim, encontramos na concepção moderna de desenvolvimento duas assinaturas, o princípio teleológico que se caracteriza por movimentos cuja finalidade deve ser alcançada no transcurso de um determinado tempo, tratando-se, portanto do princípio escatológico, da finalidade que se realiza no transcurso do tempo presente em função de um tempo futuro. **E** esse tempo futuro está sempre por vir, por chegar, é sempre algo que virá, e que está articulado a determinados fatores, comportamentos, investimentos, condicionando agir, política e energia para assegurar o tempo vindouro.

Portanto, a modernidade<sup>1</sup> seculariza, traz para o século, para o tempo presente as assinaturas ontológicas aristotélicas advindas do mundo antigo greco-romano e, as prerrogativas teológicas monoteístas judaico-cristãs medievais<sup>2</sup>, demarcando na concepção de desenvolvimento a ideia de movimento, de transcurso de um ponto A para um ponto B, de subdesenvolvido para desenvolvido. Este movimento (inerente a concepção de desenvolvimento) cumpre uma finalidade a realizar-se no contexto dos modelos políticos,

---

1 O conceito de modernidade utilizado para leitura, interpretação e análise do objeto desta pesquisa, no presente artigo, tem seus contornos definidos cronologicamente a partir do século XVI a meados do século XIX, período em que significativas transformações se apresentaram na Europa ocidental. Entre elas podem-se citar: as grandes navegações e o contato com novas terras e povos; redefinições na dinâmica produtiva e econômica europeia, com o nascimento do capitalismo; descobertas científicas e avanços tecnológicos nas mais diversas áreas; fundação do Estado moderno; revoluções políticas e culturais; Todos estes eventos marcaram epistemologicamente e ontologicamente a ocidentalidade, confluindo naquilo que se convencionou nomear de projeto moderno, cujas principais características podem ser definidas através do fortalecimento de uma determinada racionalidade, do exercício da liberdade subjetiva como condição do exercício da autonomia, da ética que permeia as relações sociais. No Estado democrático de direito que procura garantir a participação equitativa da nação nos limites estabelecidos em lei. Na garantia de acesso à propriedade privada, base da dinâmica econômica de produção e do consumo e, na difusão da cultura como condição do exercício da reflexividade. (BAZZANELLA, 2010)

2 “O pensamento político medieval tem-se tornado ao mesmo tempo mais inteligível e mais relevante para as preocupações atuais, por diversas razões. A erudição recente tem conduzido a uma maior consciência do papel dos pensadores medievais no fornecimento das bases para o pensamento político moderno. (...). Nossos debates de hoje sobre valores “modernos” e “ocidentais” recebem maior importância, graças às reivindicações atualmente feitas em favor da tradição islâmica e, em uma parte crítica de nosso mundo, em favor do judaísmo tradicional.” (MCGRADY, 2008, p.19)

jurídicos, econômicos e sociais que conformam as sociedades modernas, sejam eles: o capitalismo, o socialismo, ou o comunismo.

Assim, entre as ideias intrínsecas a concepção de desenvolvimento e, que perpassam as formações sociais supracitadas a ideia de progresso, de evolução como finalidade última e universal da condição humana apresentam-se determinantes. Além disso, traz consigo a ideia de que indivíduos e sociedades estariam sempre em movimento de aprimoramento, de melhoramento. Se ainda não alcançamos o tão almejado desenvolvimento é porque nos falta apenas mais uma descoberta, uma nova pesquisa, um novo conhecimento sobre algo, sobre a sociedade, sobre o ser humano, sobre o mundo. Vislumbrando este tempo futuro, por vezes, não se faz o exercício de considerar a perspectiva histórica, e cientificamente se faz importante considerar transformações sociais, econômicas, políticas exigem análise de contextos, características ou formações que diferem no tempo e no espaço.

As assinaturas civilizatórias que subjazem a concepção de desenvolvimento demarcam a modernidade, a contemporaneidade, os tempos civilizatórios em que estamos inseridos como uma constante aposta no futuro, devido à certeza alimentada societariamente de que pelo movimento do progresso e/ou do desenvolvimento inevitável a realizar-se cotidianamente no tempo presente, o melhor está por vir. Busca-se, anseia-se pelo desenvolvimento que trará o melhor. E considerados os milhões de anos de errância do humano sobre face da terra, enfrentando intempéries, a fome, a dor, o sofrimento, as pestes, as pandemias, a morte abrupta é compreensível a aposta humana e, das mais diferentes sociedades no desenvolvimento científico, tecnológico, produtivo e, sobretudo humano e social

O alcance de condições suficientes de desenvolvimento por parte de povos e países com a extensão dos direitos individuais e sociais a uma vida humanamente digna, poderá contribuir para redefinições na forma como nos relacionamos com a natureza, com a vida em sua totalidade de manifestação constituindo as bases, ou condições necessárias e desejáveis para um desenvolvimento ambiental, humano e social verdadeiramente sustentável. Observe-se, mesmo que não seja objeto desta reflexão, que o desenvolvimento sustentável requer o reconhecimento da centralidade da vida, da qual a vida humana é apenas uma parcela, mas em sua condição parcial apresenta-se como um fim em si mesmo, cuja finalidade vital é o alcance da felicidade, que se realiza plenamente por meio da ação humana na praça pública como forma *sine qua non* da preservação dos bens comuns, a isso se chama política. Reitere-se que embora

seja este exercício para outro artigo, é preciso considerar que deste entendimento de desenvolvimento como tempo vindouro a partir de diferentes construções políticas, este se desdobrará em novas possibilidades, como o desenvolvimento sustentável, humano, social, econômico, dentre outros a partir da mesma forma de garantir dinâmica, ação, a partir do entendimento de um cenário futuro sempre superior o que dá continuidade e aprofunda o problema do entendimento da ciência do desenvolvimento, pois amplia e complexifica seu escopo ao adjetivar o desenvolvimento.

Mas, trata-se também aqui de considerar alguns aspectos éticos implicados a positividade científica e ideológica de desenvolvimento e, que tem a potencialidade de também remeter a uma visão que pode minimizar a capacidade de refletir, de questionar os limites do progresso, os limites das condições ambientais e humanas. Nesta direção, torna-se recomendável lembrar que todas as vezes que se abre mão da reflexividade crítica diante das propostas societárias alicerçadas excessivamente nas verdades da ciência e da técnica fica-se subordinado à máxima de que, se tecnicamente algo é factível, então eticamente estariam dispensadas as devidas justificativas e cuidados com a vida, com a condição humana. Ou seja, a máxima de que se faça tudo o que se puder fazer e não se questione os imperativos desta ação, pois condicionadas a um desenvolvimento que é futuro, apenas revelam os riscos da racionalidade instrumental que promove violência e barbárie.

Diante destas perspectivas genealógicas podemos considerar à luz da Filosofia Política, ou mais especificamente de elementos de uma epistemologia política de conformação genealógica do desenvolvimento, os seguintes aspectos:

1. O desenvolvimento não conforma uma ciência em específico no interior de um campo científico;
  - 1.1 O desenvolvimento apresenta-se como área de concentração, ou subárea, reunindo as mais diversas ciências em sua composição científico-discursiva;
  - 1.2 O desenvolvimento é uma área de concentração multidisciplinar;
  - 1.3 O fazer científico em torno do desenvolvimento requer considerar a diversidade investigativa alicerçada na disciplinaridade, na pluridisciplinaridade, na interdisciplinaridade, entre outras variáveis afins;

1.4 O desenvolvimento apresenta-se como um conceito radial articulando escalas e dimensões constitutivas da realidade na forma do desenvolvimento local, regional, territorial, nacional, rural, urbano, humano, social e sustentável;

1.5 O desenvolvimento como área de concentração permite a constituição de conhecimentos científicos e ideologicamente comprometidos com interesses políticos, sociais e econômicos estratégicos.

1.6 Jamais fomos modernos (Bruno Latour)<sup>1</sup>. O desenvolvimento apresenta-se como anseio humano, demasiadamente humano ao longo da aventura humana sobre a face da terra.

1.7 O desenvolvimento se apresenta como uma obsessão eficaz no nosso tempo porque coincide com anseios humanos e sociais dos mais distintos povos, mas também coincide com projetos de poder totalitários, fascistas e ditatoriais de controle absoluto de povos e populações.

1.8 O desenvolvimento requer maciços investimentos no ser humano. E o melhor caminho é o investimento em educação e redução da desigualdade. Os mais diferentes povos e sociedades nos mais diferentes tempos históricos que compreenderam tal condição constituíram propostas educacionais extremamente consistentes. Lembremos aqui da Paidéia grega.

1.9 Desprovidos de proposta e investimento consistente de Educação povos permanecem em condição subalterna, periférica, subdesenvolvida e, algumas experiências constata-se inclusive seu embrutecimento manifesto na disseminação generalizada da violência.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O presente artigo procurou demonstrar as possíveis contribuições da Filosofia às pesquisas e debates em torno do conceito, ou das concepções de desenvolvimento, tão caros

---

1 “Daí a última questão que é também a mais difícil: se deixamos de ser modernos, se não podemos mais separar o trabalho de proliferação e o trabalho de purificação, o que iremos nos tornar? Como desejar as Luzes sem a modernidade? A hipótese, também por demasiado enorme, é de que será preciso reduzir a marcha, curvar e regular a proliferação dos monstros através da representação oficial de sua existência. Seria necessária uma outra democracia? Uma democracia estendida às coisas? Para responder a estas perguntas, deverei distinguir entre os pré-modernos, os modernos, e mesmo entre os pós-modernos aquilo que eles têm de durável e o que têm de fatal. Perguntas demais, bem o sei, para um ensaio que não tem outra desculpa que não sua brevidade. Nietzsche dizia, sobre os grandes problemas, que eram como os banhos frios: é preciso entrar rápido e sair da mesma forma”. (LATOUR, 1994, p. 17)



aos povos e sociedades contemporâneas. Ou dito de outra forma, o desenvolvimento ao não se apresentar como uma área específica de conhecimento, mas por se apresentar como área de concentração cuja origem vincula-se as Ciências Humanas, mais especificamente a Economia Política e, mais recentemente as Ciências Sociais Aplicadas, neste caso com maior incidência da Geografia Econômica, tratou-se de demonstrar que a Filosofia, área do conhecimento que está nos primórdios da racionalidade ocidental e, sobretudo da ciência moderna possui contribuições relevantes e, até mesmo, necessárias e urgentes ao debate do desenvolvimento na atualidade.

Nesta direção, o artigo se constitui a partir de reflexões inerentes a epistemologia política do desenvolvimento, a luz das contribuições da Filosofia Política ancoradas no método genealógico. Sob tais pressupostos se trata, a partir da genealogia de demonstrar que as concepções de desenvolvimento em suas várias acepções e concepções na atualidade jamais foram modernas, ou seja, de constituição exclusivamente moderna, mas remontam ao longo da tradição civilizatória ocidental a concepções de movimento, de teleologia, de escatologia.

Assim, do mundo antigo, sobretudo grego herdamos a concepção de que o mundo é devir, é movimento. Tudo que nele existe, ou que nele se manifesta em sua condição contingencial participa de manifestação existencial necessária cumprindo o ciclo de nascimento (surgimento), desenvolvimento e declínio. O movimento como condição inerente foi refletida profundamente por pensadores como Heráclito de Éfeso, para quem o mundo é constante e ininterrupto devir e, por Aristóteles a partir da relação entre ato e potência.

A conformação de variáveis do pensamento grego antigo com as prerrogativas do pensamento judaico-cristão ao longo da Idade Média acrescentou à condição contingencial dos entes, submetidos à necessidade do movimento, da mudança, da transformação a dimensão teleológica e escatológica. Ou seja, o mundo concebido como obra da criação e, tudo o que nele se apresenta a existência, especificamente os seres humanos criados a imagem e semelhança do criador cumprem na dinâmica da “economia da salvação”, finalidade existencial a redenção junto ao criador a realizar-se no tempo presente. Ou seja, o mundo, a vida, a existência são concebidos a partir de uma finalidade, o alcance do bem, do belo, da justiça no fim dos tempos. A finalidade (teleologia) da existência se alcança e, se realiza (escatologia) a partir dos esforços cotidianos no presente, de observação e cumprimento das máximas e, imperativos, inscritas no projeto da criação e, manifestos da economia da salvação.

A modernidade em toda sua pretensão científica, tecnológica é herdeira destas tradições de pensamento que conformaram concepções e formas de agir no mundo. Tal condição se manifesta de forma clarividente na concepção, nas teorias e planos de desenvolvimento local, regional e nacional. A consistência desta tradição civilizatória de pensamento e ação é de tal ordem, que simplesmente se toma um absoluto o argumento da necessidade de desenvolvimento de comunidades, povos e, países.

O desenvolvimento apresentado como finalidade à ser alcançado no transcurso do tempo presente pelo esforço de comunidade, de povos, em transporem sua condição de não desenvolvidos (ou subdesenvolvido, periférico, emergente) se justifica a partir do argumento de alcance da qualidade de vida. Esta definição de desenvolvimento apresenta-se como verdade inquestionável a partir de um modelo de sociedade de plena produção e consumo, que desconsidera as singularidades do modo de vida das mais diferentes comunidades e povos existentes mundo afora, bem como desconsidera os impactos destes imperativos de desenvolvimento sobre a totalidade das formas de vida constitutivos da biosfera.

Talvez este seja um dos motivos, a partir dos quais o desenvolvimento se apresenta na modernidade como uma obsessão, senão até mesmo como um discurso de conformação “totalitária”, ao apresentar-se como imperativo advindo das sociedades ocidentais de plena produção e consumo, sobre a singularidade dos modos de vida dos mais diferentes povos que se apresentam sob a face da mãe terra.

Sob tais circunstâncias, se num primeiro momento, uma das contribuições de uma epistemologia política, advinda da Filosofia Política em seus esforços genealógicos foi compreender as concepções civilizatórias que subjazem à concepção de desenvolvimento na modernidade, num segundo momento sua contribuição é chamar atenção para a condição impositiva, senão totalitária inerente às concepções de desenvolvimento constitutivas das sociedades contemporâneas de plena produção e consumo, em sua pretensão de modelo universalmente verdadeiro aos mais diferentes povos e países em suas singularidades vitais. E considerar que esta construção se dá através de instrumentos ideológicos e violentos. Ou seja, trata-se de chamar atenção para as imposições discursivas que se pretendem verdadeiras em relação a definição e implementação de formas de organização dos povos em busca de melhorias, e que, portanto desconsideram a diversidade singular das formas-de-vida e de organização de comunidades e povos.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **SIGNATURA RERUM: Sobre o método**. Tradução Andrea Santurbano, Patricia Peterle. São Paulo: Boitempo, 2019.

ALLE, Diogenes; SPRINGSTED, Eric O. **FILOSOFIA PARA ENTENDER TEOLOGIA**. Tradução: Daniel da Costa. Santo André (SP): Academia Cristã; São Paulo: Paulus, 2010.

AMARO. R.R. Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, p. 35-70, 2014.

ARISTÓTELES. **METAFÍSICA Vol. II**. Tradução Marcelo Perine. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

BAGNI, S. Los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia colombiana e indiana. *Revista Jurídica Derecho*, v. 7, n. 9, pp. 33-53, 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Financiamento do desenvolvimento sustentável: a contribuição dos bancos de desenvolvimento, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Financiamento-do-desenvolvimento-sustentavel-a-contribuicao-dos-bancos-de-desenvolvimento/> Acesso em 03 jun 2022.

BAZZANELLA, Sandro Luiz. **A CENTRALIDADE DA VIDA EM NIETZSCHE E AGAMBEN FRENTE À METAFÍSICA OCIDENTAL E A BIOPOLÍTICA CONTEMPORANEA**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. Disponível no link: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94701/287230.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

BAZZANELLA, Sandro Luiz. Filosofia e Desenvolvimento. (In) BAZZANELLA, Sandro Luiz; MELO, Eduardo Gomes de; BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; ROCHA, Leandro. **Crônicas do Desenvolvimento**. Florianópolis: DIOESC, 2012.

BAZZANELLA, S. L. GODOI, C. N. MARCHESAN, J. TOMPOROSKI, A. Desenvolvimento: conceito ou ideologia? Desenvolvimento: conceito ou ideologia? v.10, n.1, jan.-abr. 2022, p.57-79 *Desenvolvimento em Debate*, 2022. Disponível em: [https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista\\_dd\\_v10\\_n1\\_alexandre\\_tomporski.pdf](https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista_dd_v10_n1_alexandre_tomporski.pdf) Acesso em: maio de 2022.

BORNHEIM, Gerd A. **Os Filósofos Pré-Socráticos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1977.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES Tabelas de Área de Conhecimento e Avaliação, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e->

[programas/avaliacao/instrumentos/documentos-de-apoio-1/tabela-de-areas-de-conhecimento-avaliacao](#) Acesso em: agosto de 2022.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GILES, Thomas Ransom. **O que é filosofia**. São Paulo: EPU, 1984.

KUJAWSKI, Gilberto de Melo. **FILOSOFIA: A Razão a Serviço da Vida**. São Paulo: Editora Nacional, 1985.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

MACGRADE, A.S.( Org.). **FILOSOFIA MEDIEVAL**. Tradução de André Oides. Aparecida,SP: Ideias e Letras,2008.

MACHADO, Roberto. INTRODUÇÃO: Por uma genealogia do poder. (In) FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

MONDIN, Battista. **INTRODUÇÃO À FILOSOFIA: problemas, sistemas, autores, obras**. Tradução J. Renard. São Paulo: Paulus, 1980.

NEMO, Philippe. **O que é o Ocidente?** Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Genealogia da moral: uma polêmica**. Tradução, notas e posfácio Paulo Cesar de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

PORTA, Mario Ariel González. **A FILOSOFIA A PARTIR DE SEUS PROBLEMAS: Didática e metodologia do estudo filosófico**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

PRADO, F. C. A ideologia do desenvolvimento e controvérsia da dependência no Brasil Contemporâneo. 168 f. 2015. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

PRADO Jr, Caio. **O QUE É FILOSOFIA**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

SANTOS, Theotonio Dos. **DEMOCRACIA E SOCIALISMO NO CAPITALISMO DEPENDENTE** Petrópolis/RJ. Editora Vozes, 1991.

## AVALIAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA E LOGÍSTICA DO TRANSPORTE PÚBLICO: ESTUDO DE CASO EM UM CONJUNTO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN

Maria Eduarda Holanda Costa Melo<sup>1</sup>  
Vinícius Navarro Varela Tinoco<sup>2</sup>  
Rogério Taygra Vasconcelos Fernandes<sup>3</sup>

### RESUMO

Sabendo da importância da mobilidade urbana e visando as normas do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, o objetivo desta pesquisa é realizar uma avaliação da qualidade dos transportes públicos do bairro Santa Delmira no município de Mossoró-RN, utilizando critérios baseados na Lei nº 12.597/2012. Para isso, foi feito um levantamento da área de estudo com o auxílio de uma Aeronave Remotamente Pilotada - ARP, gerando um ortomosaico utilizado para realizar a avaliação. Em seguida, foram elaborados quatro critérios de avaliação para analisar cinco trechos distintos, sendo avaliados pela sua qualidade ou pela sua disponibilidade. Verificou-se que dos cinco trechos estudados, somente um apresentou uma melhor qualidade em relação aos demais, os quais demonstraram qualidade inferior da infraestrutura das vias e ausência de meios de conforto a população. Portanto, podemos concluir que entre estes cinco trechos, a maioria deve passar por melhorias para promover um melhor conforto a população.

**Palavras-chave:** Avaliação de serviços públicos; Plano Nacional de Mobilidade Urbana; Aerofotogrametria.

### GT Nº 01: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

## 1 INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana tem como objetivo promover um deslocamento de qualidade para a população, assim, havendo um conjunto de fatores que são utilizados para atingir esse objetivo, como a facilidade de locomoção através das estruturas e equipamentos disponíveis no tecido urbano, como o transporte público e os componentes da malha viária. No Brasil, é possível observar que nos últimos anos a população brasileira vêm comprando cada vez mais automóveis, e, aos poucos, o crescimento urbano sem planejamento adequado vai gerando uma

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA; graduanda em bacharel em interdisciplinar em ciências e tecnologia; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [eduardaholandacm@gmail.com](mailto:eduardaholandacm@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de São Carlos - UFSCar; Bacharel em Engenharia Civil; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [navarrotinoco@gmail.com](mailto:navarrotinoco@gmail.com)

<sup>3</sup> UFERSA; Doutor em Ciência Animal; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [rogerio.taygra@ufersa.edu.br](mailto:rogerio.taygra@ufersa.edu.br)

O presente trabalho contou com a orientação do Prof. Dr. Almir Mariano de Sousa Junior (UFERSA, Mossoró-RN, [almir.mariano@ufersa.edu.br](mailto:almir.mariano@ufersa.edu.br)) e do Prof. Msc. Brenno Dayano Azevedo da Silveira (UFERSA, Mossoró-RN, [brenno.azevedo@ufersa.edu.br](mailto:brenno.azevedo@ufersa.edu.br))

convivência desarmoniosa com a demanda dos veículos ativos, assim, acarretando congestionamentos que causam uma crise na mobilidade urbana (SANTOS; VALENÇA, 2016).

Diante disso, em 2012 foi criada a Lei nº 12587/2012 que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), a qual é vigente no âmbito nacional e decreta os objetivos de integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município (BRASIL, 2012). Esta lei tem como propósito desenvolver um plano de crescimento das cidades de forma organizada, com foco nos investimentos em sistemas de transporte público e por meios não-motorizados e políticas de restrição utilizadas em automóvel (VALENÇA; SANTOS, 2020).

As políticas de restrição em relação aos automóveis estão fundamentadas em três pilares básicos, os quais são: a deterioração das condições de qualidade ambiental urbana; a isenção social de parte da população que não tem o acesso à mobilidade privada; a falta de eficiência econômica (SANTOS; VALENÇA, 2016). Desse modo, é imprescindível a realização de uma avaliação dos planos de mobilidade urbana. Para que haja uma análise mais profunda, essa avaliação pode ser feita in loco ou por tecnologias de levantamento remoto, como o uso de Aeronaves Remotamente Pilotadas – ARP's, para análise do fluxo do trânsito dos transportes públicos ativos.

Portanto, o objetivo deste trabalho é realizar uma avaliação qualitativa da logística dos transportes públicos do bairro Santa Delmira no município de Mossoró, no Rio Grande do Norte, utilizando critérios baseados na Lei nº 12.597/2012 para se obter uma visão em relação ao atendimento da oferta e demanda da população perante este serviço.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

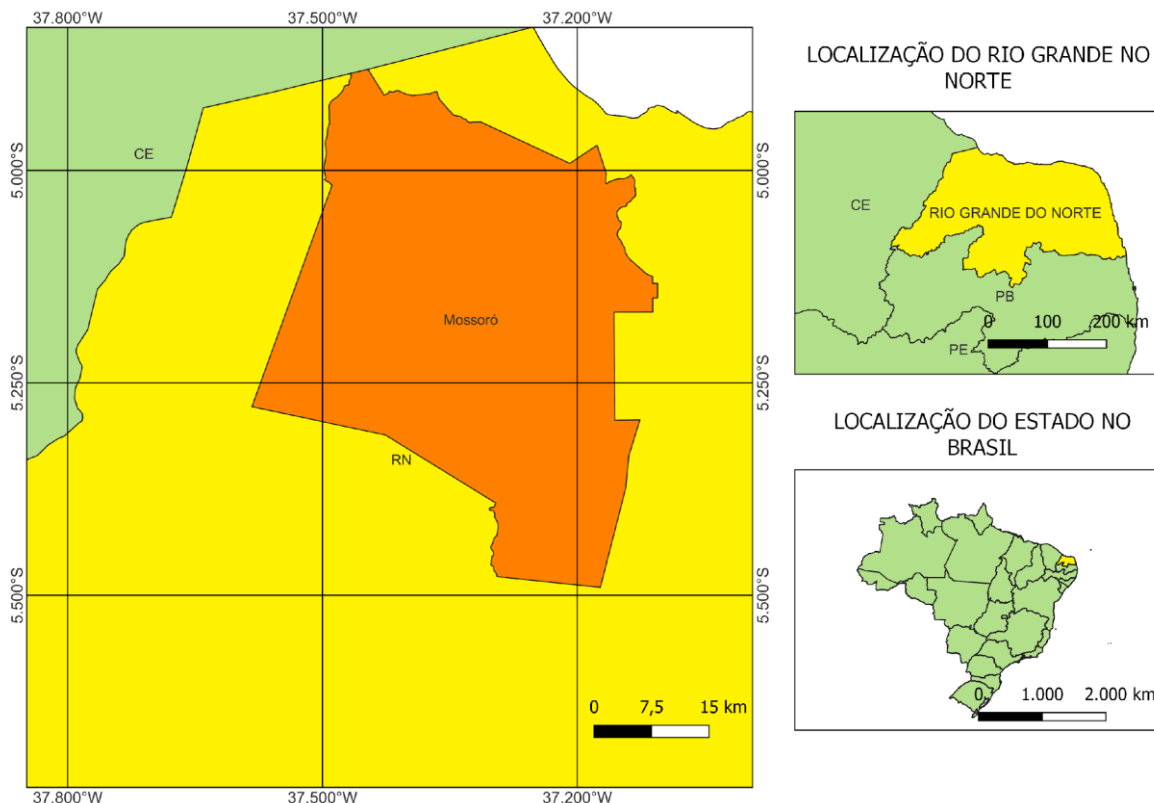
Este trabalho utilizará um método de pesquisa exploratória e qualitativa apoiado em uma revisão bibliográfica em torno do tema, e por meio disso, realizar um comparativo entre as rotas ofertadas pela empresa de transporte do município de Mossoró, no Rio Grande do Norte, para o bairro Santa Delmira, tomando como parâmetro a Lei nº 12.587/2012 e utilizando a ferramenta digital *Google Street View* para analisar as rotas. Dessa forma, é esperado obter



uma percepção da qualidade do serviço ofertado à população mossoroense, e se a demanda está sendo atendida mediante a oferta.

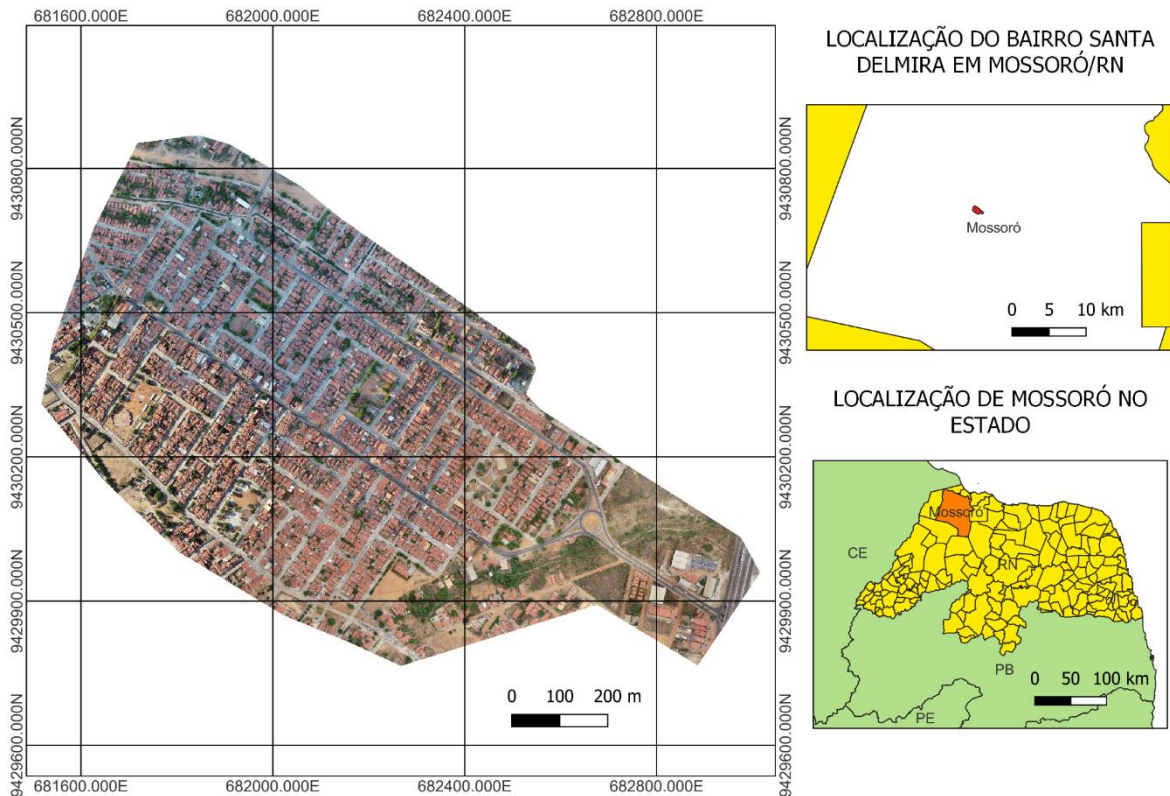
O município de Mossoró está localizado a 286,9 km da capital Natal, e suas coordenadas geográficas são: Latitude: -5.18804, Longitude: -37.3441 5° 11' 17" Sul, 37° 20' 39" Oeste. A sua área territorial é 2.099,334 km<sup>2</sup> com uma população de aproximadamente 303.792 habitantes. (IBGE, 2021). O bairro de Santa Delmira é dividido nos seguintes conjuntos: Santa Delmira I, Santa Delmira II, Santa Delmira Promorar, Integração, Rosalba Ciarlini II e Resistência, com aproximadamente 13.527 habitantes (IBGE, 2010). Na figura 1, é mostrado a localização do município de Mossoró/RN, e na Figura 2, a área a ser estudada, os conjuntos Santa Delmira 1 e 2.

**Figura 1:** Localização da cidade de Mossoró-RN.



**Fonte:** Autoria própria (2022).

**Figura 2:** Localização dos conjuntos Santa Delmira 1 e 2.

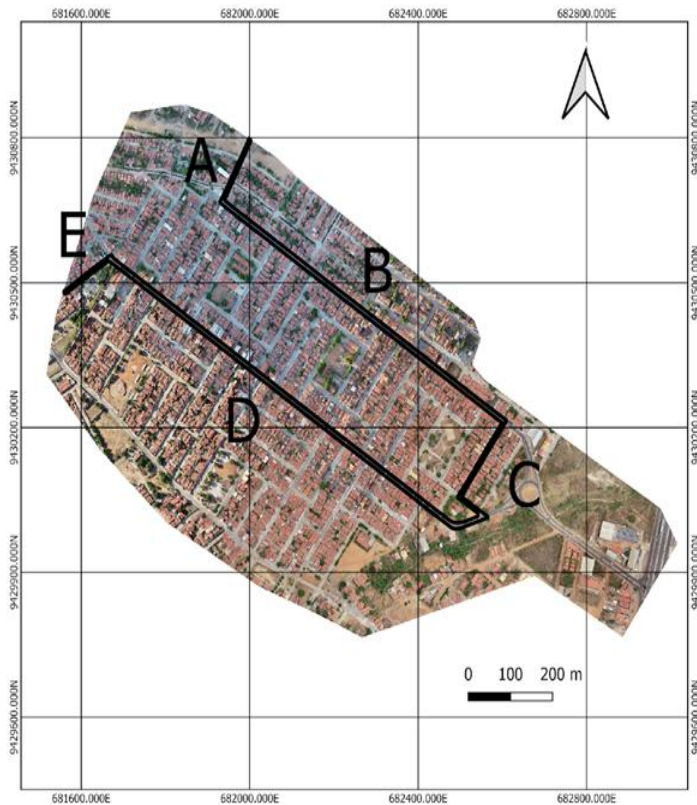


**Fonte:** Autoria própria (2022).

Apesar das imagens disponibilizadas pela ferramenta do *Google Street View* para a região do Bairro Santa Delmira serem datadas dos anos de 2011, 2017 e 2022, o uso do ortomosaico georreferenciado e atualizado, ou seja, realizado em maio de 2022, garante que a maioria dos aspectos analisados sejam vistos em sua forma atual.

Dessa forma, para realizar a avaliação do transporte público do bairro Santa Delmira, foi escolhido o conjunto Santa Delmira 1 e 2 e dividido a rota em cinco trechos distintos nomeados como A, B, C, D e E, de acordo com a rota ofertada pelo serviço de transporte coletivo do município. Assim, foi utilizado o levantamento do conjunto com ARP's, no qual foi gerado um ortomosaico da área de estudo e avaliado as vias através da ferramenta digital *Google Street View*. Na figura 3, são apresentados os trechos escolhidos.

**Figura 3:** Trechos estudados dos conjuntos Santa Delmira 1 e 2.



**Fonte:** Autoria própria (2022).

No Quadro 1, temos os critérios de avaliação elaborados pelos autores a partir da Lei nº 12.597/2012 para serem avaliados remotamente com o uso de ortomosaico, o qual deve proporcionar uma análise formal do potencial do caso estudado em relação à literatura pesquisada. Desse modo, temos que os critérios são: infraestrutura de mobilidade urbana do transporte público; acessibilidade; comunicação e informação, transparência e simplicidade da tarifa. Portanto, será feita uma comparação desses critérios em relação ao texto da lei, para assim, se ter uma avaliação do transporte público ofertado pelo município Mossoró no Rio Grande do Norte.

**Quadro 1:** Critérios de avaliação baseado na Lei nº 12.587/2012.

Critérios de avaliação baseado na Lei nº 12.587/2012	
<b>Infraestrutura de mobilidade urbana do transporte público</b>	Avaliar a qualidade das vias e demais logradouros públicos; pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito; equipamentos e instalações.
<b>Infraestrutura para pedestres</b>	Avaliar a disponibilidade de acessos a meios de acessibilidade aos passageiros, como calçadas mais largas, faixas de travessia, iluminação, sinalização, conforto e projetados com acessibilidade universal.
<b>Prioridade do transporte público sobre o individual</b>	Avaliar presença de faixas exclusivas ou semi-exclusivas, facilidade de integração com pedestres e o ciclista.
<b>Medidas de <i>traffic calming</i> e gerenciamento de tráfego</b>	Avaliar presença de meios de diminuir a velocidade e gerenciar o tráfego, como a utilização de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro.

**Fonte:** Adaptado de Valença e Santos (2022).

Para o primeiro critério, infraestrutura de mobilidade urbana do transporte público, será realizado uma avaliação qualitativa por meio do *Google Street View*, com relação às vias e demais logradouros públicos; pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito; equipamentos e instalações. Dessa forma, as medidas de avaliação serão propostas da seguinte forma: ótimo, quando houver ausência de impedimentos, como buracos e falhas na pavimentação, ou falta de sinalização e pontos de embarque e desembarque; bom, quando houver poucos impedimentos, os quais não atrapalham a circulação urbana dos transportes; razoável, quando há a presença de impedimentos, mas ainda é possível haver a circulação dos transportes; ruim, quando há muitos impedimentos que dificultam a circulação dos transportes; péssimo, quando é quase impossível de se haver uma circulação adequada; ausente, quando não há nenhuma forma de circulação. O Quadro 2, mostra os requisitos citados acima.

**Quadro 2:** Critério da infraestrutura de mobilidade urbana do transporte público.

<b>Critério de infraestrutura de mobilidade urbana do transporte público</b>	
<b>Ótimo</b>	Avaliar a ausência de impedimentos, como buracos e falhas na pavimentação, ou falta de sinalização e pontos de embarque e desembarque.
<b>Bom</b>	Avaliar quando houver poucos impedimentos, os quais não atrapalham a circulação urbana dos transportes.
<b>Razoável</b>	Avaliar se há a presença de impedimentos, mas ainda é possível haver a circulação dos transportes.
<b>Ruim</b>	Avaliar se há muitos impedimentos que dificultam a circulação dos transportes.
<b>Péssimo</b>	Avaliar quando é quase impossível de se haver uma circulação adequada.
<b>Ausente</b>	Avaliar quando não há nenhuma forma de circulação.

**Fonte:** autoria própria (2022).

Para o segundo critério, infraestrutura para pedestres em relação à disponibilidade de acessos a meios de acessibilidade aos passageiros, como calçadas mais largas, faixas de travessia, iluminação, sinalização, conforto e projetados com acessibilidade universal. Assim, sendo classificada em: disponível, quando há a presença de meio de acessibilidade; e indisponível, quando não há a presença de meios de acessibilidade. A Quadro 3 apresenta o seguinte critério.

**Quadro 3:** Critério de infraestrutura para pedestres.

<b>Critério de infraestrutura para pedestres</b>	
<b>Disponível</b>	Avaliar se há a presença de meios de acessibilidade.
<b>Indisponível</b>	Avaliar se não há a presença de meios de acessibilidade.

**Fonte:** autoria própria (2022).

Para o terceiro critério, comunicação e informação, no qual será realizada uma avaliação qualitativa em relação a presença de faixas exclusivas ou semi-exclusivas, facilidade de integração com pedestres e o ciclista. Dessa forma, os requisitos utilizados para classificar serão: disponível, quando há a presença de faixas exclusivas ou semi-exclusivas; e indisponível, quando não há a presença de faixas exclusivas ou semi-exclusivas. O Quadro 4 apresenta o seguinte critério.

**Quadro 4:** Critério de prioridade do transporte público sobre o individual.

<b>Critério de prioridade do transporte público sobre o individual</b>	
<b>Disponível</b>	Avaliar se há a presença de faixas exclusivas ou semi-exclusivas, facilidade de integração com pedestres e o ciclista.
<b>Indisponível</b>	Avaliar se não há a presença de faixas exclusivas ou semi-exclusivas, facilidade de integração com pedestres e o ciclista.

**Fonte:** Autoria própria (2022).

Para o último critério, transparência e simplicidade da tarifa em relação a presença de meios de diminuir a velocidade e gerenciar o tráfego, como a utilização de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro. Desse modo, os requisitos para a classificação serão: disponível, quando há a presença de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro; indisponível, quando não há a presença de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro. No Quadro 5, há os requisitos apresentados.

**Quadro 5:** Critério de transparência e simplicidade da tarifa.

<b>Critério de medidas de <i>traffic calming</i> e gerenciamento de tráfego</b>	
<b>Disponível</b>	Avaliar se há a presença de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro; indisponível.
<b>Indisponível</b>	Avaliar se não há a presença de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro; indisponível.

**Fonte:** Autoria própria (2022).

Por conseguinte, foi utilizado o software QGis para mapear as áreas de interesse da pesquisa e a ferramenta digital *Google Street View* para realizar a avaliação dos trechos



demarcados na Figura 3, assim, apresentando os resultados esperados do comparativo dos critérios da avaliação da mobilidade urbana e a logística dos transportes públicos.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste tópico, foi abordado o contexto da mobilidade urbana no Brasil e como os planejamentos das cidades, que são mal projetados, afetam o convívio da população, e, além disso, também foram apresentadas medidas para melhorar esta problemática.

#### **3.1 A questão da mobilidade urbana no Brasil**

A ocupação dos espaços urbanos vem apresentando um certo déficit na qualidade dos serviços de infraestrutura, devido a ocupação desordenada de áreas inapropriadas, além de apresentar serviços de transporte coletivo que também estão com deficiência (LIRA, 2006). Dessa forma, deve-se haver uma remodelagem na forma de planejamento urbano das cidades, pois essas são espaços nos quais se manifestam diferentes maneiras de inovações criadas pela industrialização (NASCIMENTO, 2007).

O acentuado desenvolvimento urbano das cidades, juntamente com o crescimento da população e a falta de um planejamento apropriado para abranger essas demandas vêm causando cada vez mais o desgaste da infraestrutura urbana e o aumento de moradias irregulares (VALLADARES, 1983). Em virtude disso, há uma grande importância na infraestrutura dos transportes e na mobilidade urbana, que gera uma maior movimentação das atividades comerciais, industriais e de serviços prestados (BRASIL, 2015).

Os congestionamentos veem se tornando um pesadelo imensurável para a mobilidade urbana das cidades brasileiras, por isso, deve-se ser a prioridade das ações tomadas pela administração pública (RESENDE; SOUSA, 2009). Entretanto, esses congestionamentos não são somente gerados pelos veículos individuais, mas também pelos transportes de mercadorias que têm a maior parcela de movimentação pelas vias das cidades (MACHADO, 2014).

Não há dúvidas que a mobilidade urbana é o principal elemento que proporciona o desenvolvimento urbano nas cidades, assim, é importante haver uma implementação adequada para gerar uma harmonia entre as classes sociais (FERRAZ; TORRES, 2004). Além disso, o uso do transporte coletivo acarreta uma flexibilidade na mobilidade urbana, pois tem a

capacidade de comportar diversos tipos de demanda com uma tecnologia simples e de fácil acesso (SCHEIN, 2003).

A elaboração de um PNMU é uma excelente oportunidade para mudar o modelo de política de transporte urbano que existe atualmente no Brasil, além disso, há poucos estudos acerca da qualidade dos planos de mobilidade vigentes no país, o que acarreta um déficit nas políticas e gestões públicas (SANTOS; VALENÇA, 2016). No Brasil, a política de mobilidade sustentável está atrelada a uma reforma na construção urbana que abrange os veículos ativos e o abandono social causado pela falta de planejamento (VALENÇA; SANTOS, 2020).

De acordo com Campos (2007, p. 4), a mobilidade urbana sustentável no âmbito econômico ressalta:

Ações sobre o uso e ocupação do solo e sobre a gestão dos transportes visando proporcionar acesso aos bens e serviços de uma forma eficiente para todos os habitantes, e assim, mantendo ou melhorando a qualidade de vida da população atual sem prejudicar a geração futura (CAMPOS, 2007, p. 4).

Assim, com o intuito de descentralizar os modos de transporte surgiu uma prática conhecida como *traffic calming*, que aborda o planejamento de ruas mais elaboradas para não apenas veículos como também para a população, gerando intervenções na circulação do volume e velocidade do trânsito urbano (MCCANN, 2013; HASS-KLAU, 1990, 1992; VALENÇA; SANTOS, 2020). Para isso, é preciso haver presença de meios de diminuir a velocidade e gerenciar o tráfego, como a utilização de radares, rotatórias, lambadas, diminuição de raio de giro, como é mostrado na Figura 4 a prática do *traffic calming* e na Figura 5 o exemplo da ausência dessa prática.

**Figura 4:** Exemplo de prática de *traffic calming*.



**Fonte:** Federal Highway Administration (2006).

**Figura 5:** Exemplo de vias sem as práticas de *traffic calming*.



**Fonte:** Sandro Scheuermann (2014).

### **3.2 Planejamento dos conjuntos habitacionais e o processo de Regularização Fundiária Urbana**

Na década de 70, foram realizados inúmeros estudos referentes aos problemas qualitativos que implicam um baixo desempenho dos conjuntos habitacionais, os quais provêm da má qualidade dos projetos urbanísticos e arquitetônicos (LAY; REIS, 2002). Devido isso, não se pode construir conjuntos habitacionais que não estejam logisticamente dentro dos fatores que formaram a cidade (MEDEIROS, 2007).

O acesso à moradia para a população de renda média e baixa sempre apresentou uma dificuldade, a qual sofre intervenção dos governos, como a criação de programas de financiamento da casa própria, com isso há a garantia de uma maior estabilidade habitacional (AZEVEDO, 1987). Desse modo, a estabilidade social e econômica é assegurada pela provisão da moradia, na qual o modelo mais utilizado pelo Estado e a iniciativa privada é a construção de conjuntos habitacionais (MEDEIROS, 2007).

Assim, temos o planejamento de conjuntos habitacionais que são normalmente projetados para um fácil deslocamento urbano, e os quais diferentes do resto da cidade, possuem ocupações ordenadas e planejadas, e que deveriam ter uma boa distribuição de serviços públicos como o transporte público e também uma ótima mobilidade. A problemática habitacional ocorre pela falta de planejamento urbano adequado, igualmente, como se realizava antigamente ao usar de formas convencionais para a construção de conjuntos habitacionais por meio de empreitadas (ABIKO; ORNSTEIN, 2002).

Segundo Lira (2006, p. 12), a distribuição dos espaços urbanos devem ser:

Ser dirigida a uma política de regularização fundiária destinada à titulação das áreas de assentamento das favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares, intensamente articulada com uma política de urbanização e saneamento dessas áreas (LIRA, 2006, p. 12).

No Brasil, há a irregularidade fundiária causada, principalmente, pela incidência sobre as posses de terras ao longo dos anos, por isso, foi criada a Lei nº 601/1985, a Lei de Terras que determina um novo regulamento que tornou as propriedades fundiárias públicas e privadas em mercadoria negociável (KRAUSE, 2019). Diante disso, a posse como forma de obtenção de novas terras foi eliminada, devido está prática ser “a forma costumeira, se não única, de os pobres adquirirem terras” (HOLSTON, 2013).

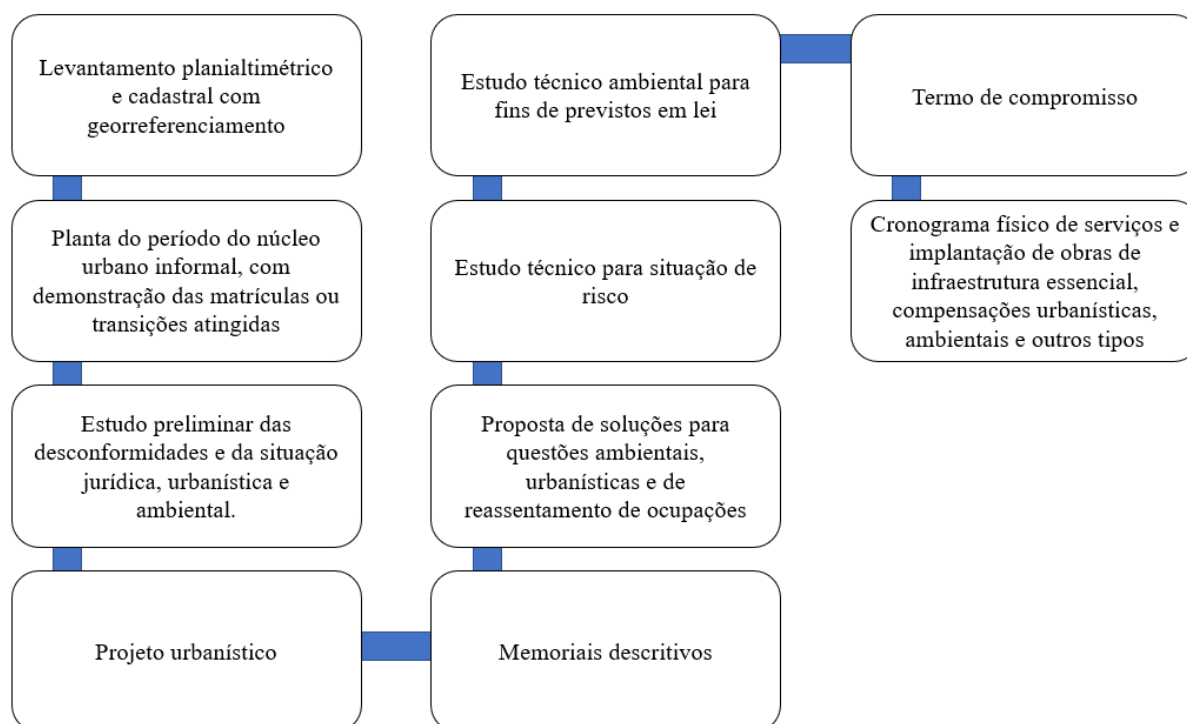
Para atender a alta demanda habitacional, em 1946, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), como forma de solucionar os problemas acarretados pelo crescimento populacional e

desordenado, porém, o programa não obteve o êxito esperado sendo substituído, em 1964, pelo Sistema Financeiro de Habitação (SPH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), assim, atualmente o programa em vigor é a Casa Verde e Amarela criado em julho de 2020 (FERNANDES; SILVEIRA, 2010).

O processo de Regularização Fundiária Urbana determina a execução de obras de infraestrutura básica que garantam os direitos de acesso à água potável, luz elétrica, pavimentação de ruas e condições de convívio apropriadas (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2016). Para um processo de regularização fundiária ser aprovado pelo município é preciso ter um Projeto de Regularização Fundiária bem planejado, o qual contenha um levantamento planialtimétrico cadastral e georreferenciado, planta perimetral do núcleo urbano informal, projeto urbanístico e memorial descritivo (SILVA JUNIOR, 2020).

Na Figura 5, refere-se os documentos necessários para o planejamento de um Projeto de Regularização Fundiária:

**Figura 5:** Documentos para a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária.



**Fonte:** Adaptado de Silva Júnior (2020).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES



Na figura 6, é mostrado um exemplo de uma imagem de um ponto de ônibus do conjunto Santa Delmira 1 e 2 através da ferramenta digital *Google Street View*, assim, sendo possível analisar as rotas por meio dos critérios estabelecidos utilizando tal ferramenta.

**Figura 6:** Imagem do ponto de ônibus do conjunto Santa Delmira 1 e 2 via *Google Street View*.



**Fonte:** Google Street View (2011).

Na figura 7, é apresentado um trecho da Avenida São Jerônimo, que se localiza no conjunto Santa Delmira 1 e 2, através da ferramenta de ortofotos que gerou o ortomosaico. Com isso, podemos visualizar a ausência de faixas exclusivas ou semi-exclusivas que separe os transportes coletivos e individuais. Desse modo, é possível utilizar o ortomosaico para os demais trechos e, assim, avaliar a presença desse critério.



**Figura 7:** Imagem de um trecho da Avenida São Jerônimo no Bairro Santa Delmira via ortomosaico.



Fonte: Autoria própria (2022).

De acordo com a Figura 3, foram apresentados os trechos a serem analisados do conjunto Santa Delmira 1 e 2, nomeados de A a E, assim, sendo possível avaliar a partir dos quatro critérios que foram elaborados, mediante a Lei nº 12.587/2012. No Quadro 6, é mostrada a avaliação dos cinco trechos estudados.

**Quadro 6:** Avaliação dos trechos estudados.

Trechos	Critérios			
	1º	2º	3º	4º
A	Razoável	Indisponível	Indisponível	Indisponível
B	Bom	Indisponível	Indisponível	Disponível
C	Razoável	Indisponível	Indisponível	Indisponível
D	Ótimo	Disponível	Indisponível	Disponível
E	Razoável	Disponível	Indisponível	Disponível

Fonte: autoria própria (2022).

No primeiro e terceiro trecho, foi observado a presença de falhas na pavimentação das ruas, como buracos e quase nenhuma sinalização, além de não possuir meios de acessibilidade universal, por exemplo, calçadas largas e rampas, e também, não há faixas exclusivas ou semi-exclusivas para os transportes urbanos e uma indisponibilidade de meios de gerenciar o tráfego,

como radares e lombadas. Portanto, neste trecho há uma necessidade de haver algumas melhorias, para não acarretar dificuldades no tráfego dos transportes públicos.

No segundo trecho, se nota uma boa qualidade da pavimentação da rua, com poucos impedimentos, como buracos e pouca sinalização, porém, não há meios de acessibilidade universal e faixas exclusivas ou semi-exclusivas, mas, existem medidas de *traffic calming*, como lombadas. Diante disso, ainda é necessário haver algumas melhorias, para se obter uma melhor circulação dos transportes públicos.

No quarto trecho, há uma ótima qualidade da pavimentação da rua, quase não havendo impedimentos que dificultam o tráfego, e também, se tem a disponibilidade de meios de acessibilidade, como conforto dos pontos de embarque e desembarque e rampas de acesso, além de ter meios de gerenciar o tráfego, porém, não possui faixas exclusivas e semi-exclusivas. Desse modo, o trecho está em boa qualidade, só necessitando de poucas melhorias como a presença de prioridades do transporte público coletivo sobre o individual.

No último trecho, é possível observar a presença de alguns impedimentos no tráfego dos veículos coletivos, e a indisponibilidade de faixas exclusivas, mas, se tem a disponibilidade de meios de acessibilidade universal e medidas de *traffic calming*. Dessa forma, deve-se haver melhorias em relação a qualidade da pavimentação desse trecho e meios de gerenciar o tráfego.

Logo, dos cinco trechos estudados, somente um apresentou uma melhor qualidade em relação aos demais, logo, há uma preocupação em relação a condição desses trechos que podem gerar uma má circulação dos transportes públicos coletivos, assim, afetando a população que usufrui desses meios de locomoção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível concluir que entre os cinco trechos estudados, somente um apresentou uma melhor avaliação em relação a Lei nº 12.587/2012, sendo esse o trecho D, e nos demais é necessário realizar melhorias. Diante disso, as principais melhorias a serem tomadas são: a criação de faixas exclusivas ou semi-exclusivas para todos os trechos, melhorar a qualidade da pavimentação das ruas, em relação às patologias das vias encontradas, promover a sinalização adequada e implementar meios de acessibilidade e meios de gerenciar o tráfego.

Foi possível atingir os objetivos do trabalho, visto que se obteve uma avaliação da logística dos transportes públicos do bairro Santa Delmira do município de Mossoró, no Rio

Grande do Norte. Logo, mediante uma análise dos resultados, é possível ter uma visão da qualidade do serviço ofertado à população mossoroense residente do bairro estudado. Além disso, é necessário que haja ações do poder público a serem tomadas para melhorar a qualidade das vias, sendo a mais contundente para melhoria da avaliação a criação de faixas exclusivas para os transportes públicos coletivos, assim, havendo uma melhor circulação desses veículos.

Portanto, é aconselhável haver uma repetição deste estudo abrangendo uma maior área a nível municipal para detectar se esses resultados ocorrem em outros locais, e ter o conhecimento dos lugares mais necessitados em infraestrutura, além de também levar em consideração a opinião da população-alvo deste serviço.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. 20 ed. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP,1). 373p. ISBN 85-88126-37-0.

AZEVEDO, S. de. Políticas Públicas e Habitação Popular: pontos para reflexão. **Revista de Administração Municipal**. V. 34, n. 85, out./dez., 1987. p. 40-49.

BRASIL, Legislação Brasileira sobre a Mobilidade Urbana. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília. 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL, Legislação Brasileira sobre a Mobilidade Urbana. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. Rio de Janeiro. 1850. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, Ministério das Cidades. 2015.

CAMPOS, V. B. G. **Uma Visão da Mobilidade Urbana Sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

FERNANDES, C. do C. P.; SILVEIRA, S. de F. R. da. Ações e contexto da política nacional de habitação: da fundação casa popular ao programa “minha casa, minha vida”. In: ENCONTRO MINEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ECONOMIA SOLIDÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL, 1., 2010, Viçosa. Anais Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social II EMAPEGS. Viçosa: Ufv, 2010. p. 08-21.

FERRAZ, A. C. P, TORRES, I. G. E. **Transporte público urbano**. São Carlos, 2004.

HASS-KLAU, C. **The pedestrian and city traffic**. Londres: Belhaven Press. 1990

HASS-KLAU, C. **Civilised streets: a guide to traffic calming**. Londres: Environmental & Transport Planning. 1992.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades. Rio Grande do Norte. **Censo**. 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama>>. Acesso em: 27 junho 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades. Rio Grande do Norte. **Censo**. 2021. Disponível em: <<https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/mossoro.html>>. Acesso em: 6 maio 2022.

KRAUSE, C. **Irregularidade fundiária e urbanística no brasil: bases para um projeto de pesquisa**. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9693>. Acesso em: 05 julho 2022.

LAY, M. C. D.; REIS, A. T. da L. O papel de espaços abertos comunais na avaliação de desempenho de conjuntos habitacionais. **Revista Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 25-39, jul./set. 2002. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/216605>>. Acesso em: 05 julho 2022.

LIRA, R. P. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 261-276. 2006. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493>> Acesso em: 05 julho 2022.

MACHADO, L. C. R. Estudos de mobilidade urbana: a avaliação com foco logístico e suas implicações. **Revista de Engenharia e Tecnologia**, Ponta Grossa, v. 6, nº. 3, p. 80-94, dez/2014.

MCCANN, B. **Completing our streets: the transition to safety and inclusive networks**. Washington: Island Press. 2013.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **A CASA PRÓPRIA: SONHO OU REALIDADE?** Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal. Orientador: Márcio Moraes Valença. 2007. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte,



Natal, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13779>>. Acesso em: 05 julho 2022.

NASCIMENTO, A. Da cidade de Minas ao eixo sul: reflexão sobre a construção e ocupação dos espaços urbanos. **Cadernos de História**, v. 9, n. 12, p. 151-174, 31 out. 2007. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/2912>>. Acesso em: 05 julho 2022.

PAGANI, E. B. dos S.; ALVES, M. J.; CORDEIRO, S. M. A. Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v19n2/1982-0259-rk-19-02-00184.pdf>>. Acesso em: 25 junho 2022.

RESENDE, P. T. V. de; SOUSA, P. R. de. Mobilidade Urbana nas Grandes Cidades Brasileiras: Um Estudo sobre os Impactos do congestionamento. **Anais: SIMPOI**, 2009.

SANTOS, E. VALENÇA, G. C. Reflexões acerca da aplicação da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana e da elaboração de planos locais de mobilidade urbana no Brasil. In: **Actas del xix Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (clatpu)**. Montevideu, Uruguai, 19.

SCHEIN, E. **Cultura Organizacional e Liderança**. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA JÚNIOR, F. N. da. **Avaliação de metodologias de levantamentos planialtimétrico para elaboração de projeto de regularização fundiária**. Orientador: Almir Mariano de Sousa Júnior. 2020. 171f. Monografia (Bacharel em Engenharia Civil) – Universidade Federal Rural do Semi-árido, Mossoró, 2020.

VALLADARES, L. do P.. “**Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura**”. In: VALLADARES, Lícia do P. (org). **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983, pp. 21-77.

VALENÇA, G. C. SANTOS, E. A relação entre o conceito de ruas completas e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: aplicação a um projeto viário em Natal-RN, Brasil. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionales**, v. 46, p. 73-89, 2020.

## RENDA DE QUALIDADE TERRITORIAL: Trajetória teórico-histórica francesa e reflexões da aplicação ao Brasil

Ivoneti da Silva Ramos<sup>1</sup>  
Valério Alécio Turnes<sup>2</sup>  
Ademir Antônio Cazella<sup>3</sup>

### RESUMO

Ao estudar regiões agrícolas em crise no final do século XX, pesquisadores franceses observaram que algumas áreas rurais ativaram recursos de produção específicos, resultando em bens e serviços territoriais, que, comercializados em conjunto (efeito cesta) promoviam um rendimento diferenciado intitulado de Renda de Qualidade Territorial (RQT). Estimulada pela organização coletiva de atores locais, esta iniciativa se revelou como estratégia alternativa de desenvolvimento. Abriu-se então a agenda para pesquisas da RQT e do enfoque teórico-metodológico da Cesta de Bens e Serviços Territoriais (CBST). Este artigo objetiva realizar a aproximação ao tema da RQT, bem como observar a aplicação ao Brasil. O método contou com pesquisa exploratória e revisão bibliográfica. Como resultado o estudo explana as principais pesquisas francesas e brasileiras no tema, sendo que no caso brasileiro a aplicação aponta para a organização da produção em torno da CBST, mas ainda não associada à pesquisa da RQT.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento territorial sustentável, Estratégias de planejamento territorial, Renda de qualidade territorial, Cesta de bens e serviços territoriais, Recursos específicos.

### GT N° 1: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

#### 1 INTRODUÇÃO

As crises ocorridas nas últimas décadas do século XX em regiões agrícolas levou a necessidade de repensar estratégias para superar os problemas. Pesquisadores franceses - Amédée Mollard e Bernard Pecqueur, em parceria com outros colegas pesquisadores - ao estudarem essa realidade no seu país, observaram que algumas áreas rurais em dificuldades econômicas ativaram fatores de produção específicos, uniram qualidade do produto ao território, resultando em bens e serviços territoriais. Estes bens e serviços ao serem comercializados em conjunto (efeito cesta) estavam promovendo uma renda de qualidade

---

1 Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc); Mestre; São José, Santa Catarina, Brasil, [ivoneti.ramos@udesc.br](mailto:ivoneti.ramos@udesc.br)

2 Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc); Doutor; Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, [valerio.turnes@udesc.br](mailto:valerio.turnes@udesc.br)

3 Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Doutor; Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, [aacazella@gmail.com](mailto:aacazella@gmail.com)



territorial, com potencial de agregar mais valor do que a renda obtida através da venda de produtos e serviços de qualidade superior. Estimulada pela organização coletiva que envolve diversos atores locais, esta iniciativa se revelou como estratégia alternativa de desenvolvimento. E a partir destes estudos abriu-se a agenda para pesquisas da teoria da Renda de Qualidade Territorial (RQT) e do enfoque teórico-metodológico da Cesta de Bens e Serviços Territoriais (CBST).

Ao longo do tempo, com a disseminação das pesquisas francesas, o tema ganhou novos horizontes e chegou ao Brasil, em projetos de pesquisa que inseriram o enfoque teórico-metodológico da CBST dentre as estratégias de desenvolvimento a serem estudadas. Mas, ao entrar em contato com estes materiais é possível perceber que ainda há espaço para desenvolvimento de pesquisas relacionadas à RQT e refletir sobre o tema à luz da realidade da produção territorial brasileira.

Este artigo objetiva realizar a aproximação ao tema da RQT por meio do levantamento de referencial teórico produzido pelos pesquisadores franceses e da apresentação das linhas gerais de cada estudo. Pretende-se como resultado dar visibilidade ao tema e promover reflexões sobre a aplicabilidade ao Brasil.

Além desta introdução, o artigo está organizado com uma seção com os aspectos metodológicos, seguida pela seção com a apresentação da trajetória teórico-histórica a partir do *corpus* dos estudos franceses, e após, as reflexões da aplicação ao Brasil e as referências.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Os bens e serviços territoriais são resultados da relação entre os agentes públicos, privados e o espaço, sendo que a partir desta relação pode ser possível estabelecer um padrão diferenciado de renda, que Pecqueur e Mollard (2000, 2001) denominaram Renda de Qualidade Territorial (RQT). Em virtude destas relações, este artigo está sediado no campo da pesquisa sócio-espacial<sup>1</sup>, que, segundo Kapp (2020, p. 3), “são aquelas que abordam sociedade, espaço e suas relações”. Após definir o campo, podemos passar à tarefa de pensar o delineamento da pesquisa que possibilitará a construção do saber relacionado ao objeto de estudo.

---

1 Tanto Kapp (2020) quanto Souza (2013) utilizam a grafia “sócio-espaciais”, separado e com hífen, uma vez que o termo está ligado tanto ao espaço produzido quanto às relações e interações estabelecidas pela sociedade.

Para este artigo, optamos como delineamento a pesquisa exploratória. O conceito de renda de qualidade territorial surgiu na década de 1990 e, em termos de pesquisa aplicada, ainda se encontra muito localizado na França. Por se tratar de estratégia de desenvolvimento territorial consideramos importante explorar o conteúdo da RQT no intuito de proporcionar uma visão geral e aproximar o fato de possíveis formulações a serem aplicadas em estudos posteriores, possibilitadas por este tipo de pesquisa. Gil (2008) coloca a pesquisa exploratória como a primeira etapa de uma investigação mais ampla.

A coleta dos dados contou com levantamento bibliográfico com a finalidade de organizar o *corpus* inicial do artigo. Para Bauer e Aarts (2002) o *corpus* da pesquisa ou *corpus* do tema é o conjunto de fontes/materiais que podem fundamentar o estudo. Esta etapa foi realizada da seguinte forma:

1. Levantamento sistematizado a partir da pesquisa nas referências dos textos dos pesquisadores que originalmente desenvolveram o conceito de RQT, Mollard e Pecqueur. Desta etapa foram levantados 26 textos e 01 vídeo, dos quais 19 textos e o vídeo foram selecionados para o corpus da pesquisa. Seis textos não foram utilizados por se tratar da mesma pesquisa, porém apresentada em outro formato, por exemplo: um texto estava publicado em congresso e, com alguma variação, publicado em revista. Dos 19 textos, 16 estão publicados na língua francesa, 01 texto publicado em língua inglesa e 02 textos publicado em língua portuguesa, a conferência em vídeo foi ministrada em francês com legenda em português.
2. Para ampliar a pesquisa acessamos o portal dos periódicos da Capes/CAFe, no qual foram realizadas buscas sistematizadas considerando todos os tipos de materiais, qualquer idioma e qualquer ano:
  - a. Com os termos:
    - i. “renda de qualidade territorial” e “cesta de bens e serviços territoriais”, separadamente. Esta pesquisa não retornou resultado.
    - ii. Apenas “renda de qualidade territorial”, retornou 04 resultados, porém, nenhum no tema exato.
    - iii. Apenas “cesta de bens e serviços territoriais”, retornou 01 resultado de artigo publicado na língua portuguesa, de autores brasileiros.
  - b. Com operadores booleanos:

- i. "recursos específicos" AND "ativos específicos" AND "renda de qualidade territorial", esta pesquisa não retornou resultado.
- ii. "recursos específicos" AND "ativos específicos", esta pesquisa retornou 20 resultados, porém, não retornou nenhum material com o campo exato solicitado.
- iii. “cesta de bens e serviços territoriais” AND "renda de qualidade territorial", esta pesquisa não retornou resultado.
- iv. “cesta de bens e serviços territoriais” OR "renda de qualidade territorial", esta pesquisa retornou 05 resultados, destes, 04 artigos não abordavam os temas exatos, apenas 01 artigo continha o tema cesta de bens e serviços territoriais, correspondendo ao mesmo artigo encontrado na letra iii do item 1 acima.

Tendo em vista observar os estudos da RQT e do enfoque teórico-metodológico da CBST nos estudos brasileiros foi realizado:

3. Levantamento sistematizado a partir das referências do artigo dos autores brasileiros que escreveram o artigo encontrado na letra iii do item 1, que resultou em 08 textos com aplicação do enfoque teórico-metodológico da CBST. Ressalta-se que em nenhum dos casos houve aplicação de cálculo da RQT. De toda forma, como a CBST é base para o surgimento da RQT, dos 08 textos, cinco foram selecionados para a explanação em função de apresentarem estudos empíricos, no caso, para estados das regiões Sul e Norte do Brasil (aplicação a Serra Catarinense, ao Planalto Norte Catarinense, ao Extremo-Oeste Catarinense, ao Município de Morretes no Paraná e ao Oeste do Pará) e os outros 03 textos foram explanados ao longo do texto.

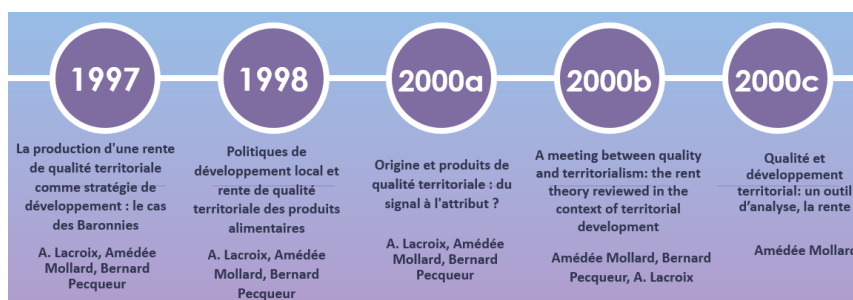
Por se tratar de uma etapa exploratória, de aproximação ao tema da RQT, a apresentação das linhas gerais de cada estudo foi realizada a partir de painéis temporais. Foi utilizada revisão bibliográfica aplicada aos resumos, às seções-chaves do texto e às considerações finais dos materiais. A seguir apresenta-se a trajetória e as linhas gerais do referencial teórico-histórico encontrado nesta primeira aproximação ao tema.

### **3 TRAJETÓRIA TEÓRICO-HISTÓRICA DA RENDA DE QUALIDADE TERRITORIAL**

As publicações envolvendo a Renda de Qualidade Territorial (RQT) e o enfoque teórico-metodológico da Cesta de Bens e Serviços Territoriais (CBST) foram iniciadas na década de 1990 e seguem com agenda de pesquisa até os dias atuais. Nesta seção apresentaremos as linhas gerais de artigos escritos pelos estudiosos franceses, muito provável que não na totalidade, mas em grande parte dos materiais que foi possível levantar até o fechamento deste artigo.

Ao reconstituir a trajetória teórico-histórica dos estudos nota-se que o tema foi explorado por Mollard e Pecqueur, mas que ganhou espaço nas reflexões de seus colegas pesquisadores do planejamento e desenvolvimento territorial, pois diversos materiais são em co-autoria. Para facilitar a visualização da linha histórica, optamos por dividir em partes (I, II, III e IV) com painéis relativos aos materiais levantados de 1997 até 2022. A seguir, apresentamos os referidos painéis, iniciando pelas publicações da parte I (1997 a 2000).

**Painel 1:** Trilha histórica dos estudos da Renda de Qualidade Territorial – Parte I



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

**Em 1997:** Os pesquisadores A. J. Lacroix, Amédée Mollard e Bernard Pecqueur publicaram o estudo *La production d'une rente de qualité territoriale comme stratégie de développement: le cas des Baronnie* no colóquio *Renouveau régional, renouveau urbain*. O texto apresentava o estudo de caso que deu origem a série de conceitos que os pesquisadores desenvolveram desde então: a produção de azeite de oliva na região de Baronnie (França). Os autores mostram que o aumento da demanda por produtos de qualidade, ancorados territorialmente, leva ao surgimento de uma renda diferenciada: renda de qualidade territorial. Neste ínterim, surge a perspectiva que esta renda possa dar novas bases para as estratégias de desenvolvimento para as economias rurais. A teoria econômica historicamente tratou o conceito de renda, sendo que os autores optaram pela ótica de David Ricardo utiliza para estudar a renda da terra e da visão de Alfred Marshall no tocante aos marcos de qualidade, e reunindo estas abordagens buscam (re) significar, contemporaneamente, essa qualificação territorial da

renda, que é o resultado de uma combinação estratégica de produtores e consumidores. Como um primeiro esforço para ilustrar a abordagem da RQT de forma quantitativa os autores apresentaram o caso Baronnies, que será explorado mais à frente.

**Em 1998:** O mesmo trio de pesquisadores, A. J. Lacroix, Amédée Mollard e Bernard Pecqueur, publicaram o estudo *Politiques de développement local et rente de qualité territoriale des produits alimentaires* na jornada internacional sobre gestão dos territórios rurais sensíveis. O estudo destaca a esperança de que desenvolvimento sustentável possa ser gerado a partir da especificação dos produtos agrícolas ancorados territorialmente. Os autores deixam claro neste texto que, embora algumas pesquisas à época já traziam as diferenciações dos produtos pela questão da ligação com o local de origem, com os sinais de qualidade, mas o que eles estavam chamando a atenção era para o fato de que entre os produtos de qualidade territorial, alguns geram mais valor que outros.

Com isto, o texto analisa a origem do diferencial de preços entre dois azeites de qualidade territorial específica, enfatizando que a internalização das características ligadas ao território – insumos que não se configuram custos aos produtores - forma uma renda de qualidade territorial. Neste ponto, os autores introduzem o papel da governança, quando colocam que a extensão da RQT “pode constituir uma estratégia de desenvolvimento local, impulsionada por organizações territoriais” (LACROIX, MOLLARD, PECQUEUR, 1998, p. 1, tradução e grifos nossos).

**Em 2000a:** E seguindo na trajetória de ampliar a discussão em torno do tema, A. J. Lacroix, Amédée Mollard e Bernard Pecqueur publicam o texto *Origine et produits de qualité territoriale: du signal à l'attribut?* numa revista que trata o tema da economia regional e urbana - *Revue d'économie régionale et urbaine*. Neste espaço os autores trazem a questão de que, mesmo que a escolha dos consumidores tenda a ser guiada pelas características originais dos produtos, a origem pode ser um atributo valorizado no produto. A tese dos autores é que o consumidor extrai utilidade a partir da origem que se transforma em atributo do produto, e por ser atributo, pode ter seu valor expresso como uma externalidade qualitativa na formação do preço. Para mostrar a existência deste valor, os autores apresentam um método com base no estudo de caso do azeite de Nyons, o qual foi comparado com outros azeites da mesma origem.

**Em 2000b:** O professor Mollard, junto Lacroix e Pecqueur publicam em inglês, no *International Journal of Sustainable Development*, o artigo intitulado *A meeting between quality*

*and territorialism: the rent theory reviewed in the context of territorial development.* Os pesquisadores revisitam a teoria da renda e buscam mostrar que esta pode ser útil para as análises de desenvolvimento territorial: “Sentimos que voltar à origem real da renda (ou seja, os "agentes naturais" da produção, os recursos não renováveis ou não substituíveis), bem como aplicá-la a todo o conjunto de amenidades ambientais intrínsecas a um território, pode tornar este conceito útil mais uma vez (MOLLARD, PECQUEUR e LACROIX, 2000, p. 1, tradução nossa).

Na visão dos autores a teoria da renda torna-se útil nestas análises por permitir que diferentes atores analisem a internalização de externalidades no contexto do desenvolvimento territorial sustentável. O artigo reforça que a RQT - a renda obtida da valorização conjunta das características intrínsecas de um determinado espaço geográfico e da qualidade dos produtos e serviços ancorados territorialmente – pode se constituir um fio condutor (eixo central) de uma nova estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Além dos autores revisitarem a teoria da renda, o artigo também apresenta: a) proposição de um quadro de reinterpretação da teoria da renda (ricardiana e marshalliana) que mostra que, do ponto de vista da relação entre qualidade e desenvolvimento territorial, elas são complementares; b) construção de uma tipologia de diferentes tipos de renda, seus limites e diferenças em relação ao modelo conceitual da RQT; e c) são reforçados os papéis das coordenações institucionais no desenvolvimento e na permanência da RQT.

**Em 2000c:** Mollard apresenta estudo solo intitulado *Qualité et développement territorial: un outil d'analyse, la rente* em simpósio de pesquisa em desenvolvimento territorial. Neste estudo, Mollard desenvolve o conceito de renda como uma ferramenta de análise que combina a qualidade dos produtos e serviços e o desenvolvimento territorial. O autor aponta que generalizar a teoria da renda para todos os fatores de produção em situação de escassez ou concorrência monopolista não é satisfatória, ao passo que “reorientar a renda para as suas origens e estendê-la a todas as amenidades ambientais intrínsecas a um determinado território pode torná-la novamente relevante hoje” (MOLLARD, 2000, p.1, tradução nossa).

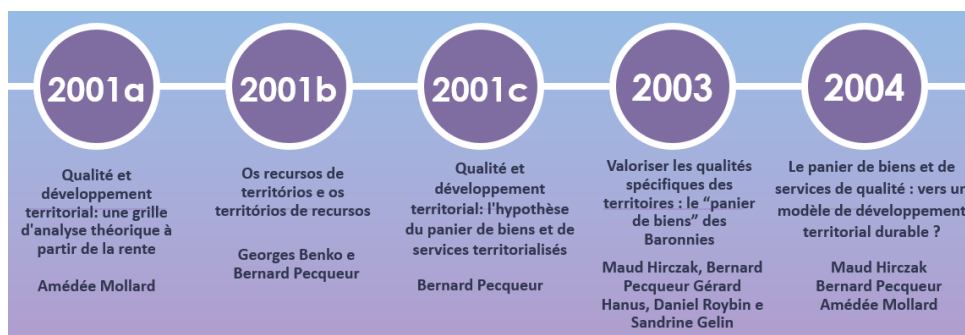
No texto, o autor retoma a ênfase na questão que a RQT associa a valorização das características intrínsecas de um determinado espaço à qualidade dos produtos e serviços que lhe estão associados, e que pode induzir o desenvolvimento territorial. Destaca o ressurgimento da teoria da renda, cruza as abordagens da economia espacial e da economia industrial na



perspectiva da RQT, aplica uma releitura da renda diferencial ricardiana e do excedente do consumidor marshalliano no contexto do desenvolvimento territorial, procura mostrar que a sua comparação faz a conexão de vários conceitos de renda, em torno do conceito de renda de qualidade territorial, com atenção também para os métodos de apuração desta renda - métodos que permitem evidenciar *ex-post* a existência de diferenciais de preços observados e métodos que avaliam *ex-ante* o potencial de satisfação dos consumidores.

A seguir, apresenta-se as publicações da parte II (2001 a 2004).

**Painel 2:** Trilha histórica dos estudos da Renda de Qualidade Territorial – Parte II



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

**Em 2001a:** Mollard escreveu o artigo intitulado *Qualité et développement territorial: une grille d'analyse théorique a partir de la rente*, publicado na Revue *Économie Rurale*. O autor procura construir uma matriz de análise do desenvolvimento territorial a partir de teoria da renda na busca de apresentar a relação entre qualidade e território para áreas rurais.

Uma série de critérios deve ser observado na realidade e reunida em uma matriz sintética para que várias formas de renda sejam mobilizadas: renda territorial devido a promoção de recursos específicos em determinadas áreas; renda de qualidade ligada ao surgimento de produtos ou serviços de qualidade; renda de qualidade territorial, quando todos esses elementos interagirem (MOLLARD, 2001, pg 15, tradução nossa).

O autor relata que esta questão foi testada em anos de observação nas regiões de Baronnie e Bas-Chablais e que diferenças foram percebidas: enquanto Baronnie se apresenta como um modelo puro da renda de qualidade territorial, em Bas-Chablais há uma oferta dispersa de bens e serviços, mesmo que sejam de qualidade territorial (MOLLARD, 2001, tradução nossa).

Ao investigar o tema, Mollard reflete sobre as teorias econômicas da renda para explicar e planejar a nova dinâmica de desenvolvimento territorial. O autor conclui que a abordagem econômica, a partir de uma economia simplificada compreendendo um ou dois bens e apenas

um setor, pode ser potencializada com a combinação com uma abordagem econômica territorial, o que permite aproximar a realidade à complexidade de um território, como a interação entre produtos e serviços complementares, bens públicos e privados, externalidades e benefícios. Anos mais tarde, em 2007 (ver painel 4), o autor publica em conjunto com Pecqueur texto no periódico *Économie rurale* com um agradecimento especial por ter cedido espaço para divulgar o tema desde a origem dos estudos.

**Em 2001b:** o artigo *Os recursos de territórios e os territórios de recursos* foi publicado na *Revista Geosul*, escrito por Georges Benko (*in memoriam*) e por Bernard Pecqueur. No referido artigo, os autores analisam a mudança da escala na economia regional diante da mundialização/globalização, e do retorno ao fortalecimento da espacialidade local. Nesta configuração de dois níveis de espacialidade da atividade econômica (local/global), ou nesta nova geopolítica da produção, as regiões e as localidades concorrem entre si.

Os autores apontam dois níveis de análise para a concorrência: 1. Domínio dos custos e otimização de fatores produtivos. Os custos do produto têm maior peso na decisão de aquisição do que a origem do produto. 2. As especificidades territoriais reconhecidas têm maior peso (exemplo: Champagne).

Neste mosaico, convivem múltiplas regiões e localidades, e os fluxos econômicos dos territórios com suas especificidades coexistem com os fluxos econômicos da globalização. Neste ponto, autores trazem para o contexto do artigo os temas território e recursos específicos que tem relação com a RQT. Partindo da análise econômica da concorrência (custos e preços), os autores chamam a atenção de que alguns trabalhos empíricos do final da década 1980 mostraram que nas economias nacionais os custos não necessariamente asseguravam equilíbrio no comércio exterior, mas considerava-se a flexibilidade: capacidade de inovar, atendimento rápido às variações no volume da demanda, propor produtos para necessidades específicas, dentre outros.

Neste ponto, cabe proposições de tipologias dos fatores de concorrência, e os autores se propõem a distinguir ativos e recursos e a requalificar os ativos ou os recursos segundo sua natureza: genéricas ou específicas (BENKO E PECQUEUR, p. 41/42):

- Ativos e recursos: ativos, são os fatores em atividade e recursos, são os fatores a revelar, a explorar, ou ainda a organizar. Os recursos constituem uma reserva, um potencial latente.

- Os ativos ou recursos genéricos: seu valor, ou potencial, é independente de sua participação a um determinado processo de produção; são totalmente transferíveis; seu valor é um valor de troca; o lugar desta troca é o mercado; o preço é o critério de apreciação do valor de troca, o qual é determinado por uma oferta e uma demanda de caráter quantitativo.

- Os ativos específicos: seu valor é função das condições de seu uso. Na perspectiva dos autores, não podem ser transferidos: “(...) os recursos específicos só existem no estado virtual e não podem em nenhum caso serem transferidos. Esses recursos nascem de processos interativos e são então engendrados em sua configuração. Eles constituem a expressão do processo cognitivo que é engajado quando atores tendo competências diferentes produzem novos conhecimentos pela disponibilização desses últimos” (BENKO e PECQUEUR, 2001, p. 42).

A sustentabilidade da diferenciação de um território está no recurso específico (que existe a partir do ativo específico), que não existe fora das condições em que está produzido. Embora conceitos chaves para a compreensão do processo de produção e da RQT, não será esgotada a literatura deste tema neste momento.

**Em 2001c:** Pecqueur publicou solo o artigo *Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés* na Revue *Économie Rurale*. O objetivo neste texto é definir um modelo de oferta de bens e serviços com base territorial, de forma composta e específica. Pecqueur mostra que o modelo combina uma oferta de bens por lote (*bundle*) com uma oferta de produtos de qualidade territorial, o qual se intitula **cesta de bens e serviços territoriais (CBST)**. O autor destaca que este modelo é resultado de “uma construção institucional que reúne, em escala territorial, diversos produtores de bens ou serviços privados e os produtores de bens públicos locais” (PECQUEUR, 2001, p. 35, tradução nossa).

Em suma, a hipótese da cesta de bens e serviços territoriais nas palavras de Pecqueur (2001, p. 43, tradução nossa): “(...) por ocasião da aquisição de um produto de qualidade territorial, o consumidor descobre a especificidade de outros produtos de produção local e determina sua utilidade sobre todos os produtos oferecidos (a cesta). Que significa esta oferta de produtos vinculados gera um excedente do consumidor maior que a soma excedentes de cada produto”.

O autor cita o trabalho publicado em conjunto com Mollard e Lacroix em 1998, quando apresentaram o caso empírico da cesta Baronnies (Drôme, França) no qual o azeite AOC

(Appellation d'Origine Controles) de Nyons atrai a compra de outros produtos como os vinhos de altitude, os óleos essenciais e o turismo.

A RQT está inserida neste contexto, assinalada na descrição das características da cesta de bens e serviços territoriais (PECQUEUR, 2001. P. 45, tradução nossa):

- Um conjunto de bens e serviços complementos que reforçam a mercados locais.
- Uma combinação de bens privados e públicos que contribuem para o desenvolvimento da imagem e reputação de qualidade do território.
- Coordenação interativa entre produtores de cestas (clube) a fim de internalizar a **renda da qualidade territorial**.

Neste artigo, o autor cita como ferramenta para analisar a **renda de qualidade territorial** o efeito cesta, que pode ser entendido como a compra vinculada de produtos e serviços, ancorados territorialmente, estimulados por um produto líder, percebido como tal pelo consumidor (que se dispõe a pagar um preço diferenciado).

**Em 2003:** Hirczak, Pecqueur, Hanus, Roybin e Gelin publicaram o texto “*Valoriser les qualités spécifiques des territoires: le “panier de biens” des Baronnie*” no boletim Territoires, acteurs et agricultures en Rhône-Alpes – programme de recherches pour et sur le développement régional, no qual apresentaram os resultados da pesquisa da cesta Baronnie, reforçando a hipótese da cesta de bens e serviços territoriais observada a partir a **renda de qualidade territorial (RQT)** revelada nos preços de venda do azeite de Nyons.

Sobre a pesquisa aplicada aos preços do azeite de Nyons, os autores apresentam os efeitos que possibilitam vender o azeite de Nyons a um preço mais alto do que outros azeites da mesma qualidade físico-química, basicamente explicado pela diferenciação devido a combinação de qualidade e território.

- Diferenciação pela qualidade: objetiva (qualidade - sinal) e subjetiva (qualidade – atributos).
- Diferenciação por território

Quando estas duas fontes de diferenciação convergem, pode-se demonstrar a existência de uma renda de qualidade territorial (RQT). Nas palavras dos autores (2003, p. 2, tradução e grifos nossos):

A RQT reflete a capacidade dos atores de criar processos institucionais capazes de capturar consumidores dispostos a pagar o preço associado ao ambiente do produto. A **renda de qualidade territorial** é uma renda organizacional: seu desenvolvimento é o resultado de estratégia territorial de longo prazo envolvendo produtores, processadores e cooperativas, bem como instituições de coordenação do

desenvolvimento local (sindicatos de desenvolvimento, autoridades locais, etc.). Uma renda capaz de identificar uma oferta construída de bens ou serviços específicos.

Os autores destacam que essa situação não constitui o caso geral, mas que pode ser um indicativo que revela mudanças no sistema produtivo.

**Em 2004:** O trio Hirczak, Pecqueur e Mollard publicou no *Montagnes Mediterraneennes*, Institut De Geographie Alpine o artigo intitulado *Le panier de biens et de services de qualité: vers un modèle de développement territorial durable?* que buscou contribuir para o debate sobre a noção de recurso territorial a partir do que denominam estratégia de desenvolvimento única: a cesta de bens e serviço territoriais. Os autores utilizam o caso da cesta Baronnies com o caso do Azeite de Nyons aliado a conceitos da área econômica para mostrar como a avaliação conjunta de produtos de qualidade e serviços ambientais podem criar um modelo de desenvolvimento territorial sustentável. No texto, reforça-se o conceito da RQT, que precisa ser estudado pelo lado da oferta (exploração de um recurso raro, específico, intransferível) e pelo lado da demanda (existência de uma demanda rígida por um determinado bem).

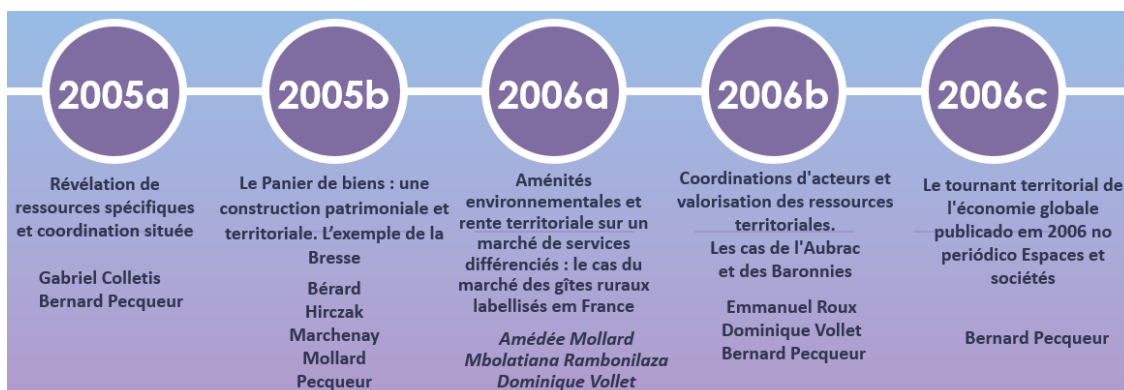
Os autores recuperam uma citação de Mollard (2001, p.5) para este reforço teórico da RQT:

- a renda de qualidade aparece quando a demanda é rígida por produtos e serviços de qualidade (diferenciados, específicos). Faz parte da tradição Marshalliana de "excedente do consumidor". Encontra-se, por exemplo, no caso dos produtos com AOC.
- a renda territorial é possível quando um bem ancorado em determinado espaço se torna um fator raro ou não reprodutível. Tal renda é da mesma natureza que a renda diferencial ricardiana, ou seja, resulta da diferença entre dois preços observáveis no mercado de bens e serviços considerados. A igual custo, os preços são mais altos em comparação com uma oferta local comparável em outro lugar (por exemplo, preços de terrenos à beira-mar, preços de residências alojamentos secundários ou rurais etc...).

Importante ressaltar que neste artigo os autores elaboram seções com o conceito de externalidades, com a diferenciação dos tipos de recursos e com a abordagem do conceito de proximidade, temas fundamentais para o arcabouço analítico da RQT.

A seguir, apresenta-se as publicações da parte III (2005 a 2006).

### **Painel 3:** Trilha histórica dos estudos da Renda de Qualidade Territorial – Parte III



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

**Em 2005a:** Gabriel Colletis e Bernard Pecqueur publicaram o artigo *Révélation de ressources spécifiques et coordination située* na Revue *Économie et institutions*. Os autores se propõem a atualizar as definições em torno da noção de "especificidade de fatores" que havia sido proposta mais de 10 anos antes. Os recursos específicos se ligam à RQT e por isso o artigo está no escopo da literatura deste estudo.

Neste artigo, os autores apresentam a proposta de matriz de análise dos "fatores de competição espacial", detalhando as noções de recurso e especificidade, mas também trazem elementos de reflexão sobre a dinâmica da abordagem territorial, cujo processo pode ser sinônimo construção ou revelação do território com o apoio das noções de recurso específico e de património. Como "patrimônio" os autores definem: "(...) constituído pela memória de situações anteriores de coordenação bem-sucedidas, pela confiança entre os atores que é o resultado, bem como por recursos cognitivos específicos virtualmente complementares (prováveis de serem combinados para resolver futuros problemas produtivo)" (COLLETIS e PECQUEUR, 2005, p. 51, tradução nossa)

**Em 2005b:** Bérard, Hirczak, Marchenay, Mollard e Pecqueur publicaram o artigo *Le Panier de biens: une construction patrimoniale et territoriale. L'exemple de la Bresse* no Institut National de la Recherche Agronomique. O objetivo foi apresentar o estudo de caso da cesta de bens e serviços territoriais aplicado para a região agrícola de Bresse (França). Embora com uma agricultura modernizada, a região apresenta produções tradicionais, mas bastante heterogênea, o que levou a junção de um etnólogo e um economista para testar se há uma CBST neste contexto.



Os autores concluem no referido estudo que existe uma convivência de produções genéricas e específicas e que a **renda de qualidade territorial** tem dificuldade em se constituir a não ser por uma pequena associação de produtores de aves. A produções genéricas procuram beneficiar-se das “caronas” da imagem de qualidade territorial. O território ainda não escolheu a sua estratégia de desenvolvimento, a CBST é apenas uma das opções. Mas a evolução nacional e europeia do modelo de consumo e o surgimento de AOCs típicos talvez possam influenciar as formas de produção atual e assim facilitar a entrega gradual de um modelo de cesta com **renda de qualidade territorial**.

**Em 2006a:** Mollard, Rambonilaza e Vollet publicaram o artigo intitulado *Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés: le cas du marché des gîtes ruraux labellisés em France* na Revue d'économie politique. Neste texto os autores analisam os serviços turísticos, que ilustram a existência de RQT, que tem a especificidade de apenas poderem ser consumidos no local e assim a localização torna-se uma característica decisiva na análise, tanto para a demanda quanto para a oferta.

Após aplicarem o método do preço hedônico e análise econométrica dos preços nos mercados de alojamentos os autores verificaram que as variáveis ambientais complementam as características intrínsecas dos alojamentos na estratégia de diferenciação, mas que as variáveis do ambiente natural imediato não são utilizadas pelos atores dessa estratégia. A diferenciação é feita com base em variáveis territoriais.

Ainda, no estudo foram escolhidos dois territórios de referência: um território novo ao interesse público (Aubrac no coração do Maciço Central) e um destino turístico que é visitado há mais tempo (os Baronnies do Drôme). Os autores assinalam que observaram o surgimento de um fenômeno de catch-up por territórios emergentes que são cada vez mais valorizados pelo mercado.

**Em 2006b:** Roux, Vollet e Pecqueur publicaram o artigo *Coordinations d'acteurs et valorisation des ressources territoriales. Les cas de l'Aubrac et des Baronnies* na Revue de Économie Rurale. Este artigo mostra um elemento importante na geração da RQT: as convergências estratégicas de atores que podem criar uma oferta específica de local possibilitando a valorização dos recursos territoriais. A governança territorial amplia, fortalece A CBST a partir de lógicas privadas individuais, coletivas ou institucionais. No estudo de caso realizado nos territórios de Aubrac e Baronnies os autores fizeram as seguintes observações:

convergência da governança setorial e territorial para os setores de azeite e queijo, ao contrário dos setores de frutas e cutelaria.

**Em 2006c:** Pecqueur escreveu o artigo intitulado *Le tournant territorial de l'économie globale* publicado no periódico *Espaces et sociétés*, e apresenta uma reflexão sobre paradoxos entre produção e espaço com base nos termos local/global e teve por objetivos mostrar a diversidade de manifestações da territorialidade nas reconstruções em ação e propor alguns conceitos com base nesta economia territorial característica do período (PECQUEUR, 2006, tradução nossa).

Dentre as reflexões, Pecqueur (2006) apresenta um quadro referencial em que opõe um modelo padrão de desempenho econômico baseado na noção de produtividade a um modelo denominado "qualidade" que se diferencia do primeiro essencialmente pelo fato de estabelecer uma nova relação com concorrência, que não de empresas, mas de locais produtivos (os territórios). E ao destacar a vantagem que pode surgir nesta inversão da ótica da soma dos produtos locais à produção territorial, Pecqueur diz que se constitui no chamado efeito **Renda de Qualidade Territorial**, citando os estudos de Mollard (2001).

Enfim, apresenta-se as publicações da parte IV (2007 a 2022).

**Painel 4:** Trilha histórica dos estudos da Renda de Qualidade Territorial – Parte IV



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

**Em 2007:** Mollard e Pecqueur escrevem *De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche* publicada também na Revue de Économia Rurale. Inclusive neste artigo os autores mencionam a importância do espaço que a revista abriu ao longo do tempo para a divulgação dos estudos e das reflexões das novidades da estratégia da CBST e da RQT :

A revista *Economie Rurale* possibilitou para Amédée Mollard e Bernard Pecqueur apresentar suas hipóteses e análises sobre este tema, após cinco anos de estudos empíricos. Estes dois artigos constituem de alguma forma a certidão de nascimento do modelo de cesta de mercadorias. Graças a revista, foram apresentados os conceitos

fundadores: a **renda de qualidade territorial** (RQT) e as características constitutivas da cesta. Esta edição especial permite-lhes hoje informar leitores da resenha do que aconteceu dez anos depois: a cesta de mercadorias e serviços adquiriu um alcance muito mais geral, citado tanto no sul da Europa do que na América Latina, mesmo que ainda seja ignorada pelos países anglo-saxões. (MOLLARD, PECQUEUR, 2007, p. 110, tradução e grifos nossos).

Os autores lembram que além dos resultados empíricos que já representam um grande interesse para os atores privado e público nas zonas rurais, a pesquisa também levanta questões importantes sobre a adequação dos corpora e conceitos usados até então por abordagens acadêmicas tradicionais que podem colaborar com as estratégias inovadoras de desenvolvimento.

**Em 2008:** Hirczak, Moalla, Mollard, Pecqueur, Rambonilaza e Vollet escreveram sobre *Le modèle du panier de biens Grille d'analyse et observations de terrain* publicado na Revue de Économie Rurale. Neste material, os autores apresentam uma avaliação científica de dez anos de pesquisa sobre o modelo da cesta básica. Buscam avaliar a generalidade das ligações destacadas entre produtos e serviços de qualidade, ambiente e territórios como fontes de externalidades positivas que podem ser valorizadas numa lógica de desenvolvimento territorial sustentável.

**Em 2014:** Campagne e Pecqueur escreveram o artigo *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation* publicado no Revue Projet, no qual trazem questões como: os territórios são solúveis na globalização das trocas? Ou podem ser suportes para alternativas ao desenvolvimento de áreas rurais cujas populações foram deixadas de fora da prosperidade? Por meio de experiência de campo e pesquisas realizadas em várias sociedades rurais do Mediterrâneo, os autores buscam auxiliar na construção da compreensão a evolução do conceito de ruralidade e território.

No texto foi abordado os processos de emergência dos recursos territoriais, num contexto global ainda condicionado pela predominância absoluta do mercado como instrumento de regulação: “Se o desenvolvimento territorial questiona o modelo econômico dominante, os autores não o consideram fora do mercado, que, apesar de suas imperfeições, deixa aos atores locais a iniciativa de desenvolver os recursos de sua escolha. Mas só eles (associações, autarquias, coletivos) podem formular o recurso e organizar o seu desenvolvimento” (CAMPAGNE e PECQUEUR, 2014, p. 94, tradução nossa). Na visão dos autores está em curso uma “guinada territorial” e os espaços rurais podem ajudar a refletir sobre isso.

**Em 2020:** é publicado o guia metodológico *Valorizar os recursos territoriais: chaves para a ação*, material organizado por Cazella, Turnes, Haverroth e Castro a partir da publicação de 2014 de Perron e Janin originalmente intitulada *Valoriser les Ressources Territoriales: Des clés pour l'action - Guide méthodologique* (traduzido por Domitila Madureira). O referido guia teve iniciativa da Epagri, que na apresentação assim o situa (JANIN, PERRON, 2020, p.7):

A publicação em língua portuguesa do guia metodológico “Valorizar os Recursos Territoriais: Chaves para a Ação” é uma forma de disponibilizar ferramentas de trabalho aos atores promotores do desenvolvimento, tanto para profissionais do ensino, pesquisa e extensão, quanto para as lideranças sociais dos territórios. O objetivo é que este documento desperte a construção de conhecimento e a realização de experiências inovadoras.

Os pesquisadores brasileiros que organizaram o estudo frisam que a intenção não é copiar o procedimento metodológico utilizado pelas regiões francesas: “Este material serve tão somente para nos inspirar a formular instrumentos metodológicos condizentes com as condições socioculturais, econômicas e ambientais do nosso país e, em particular, do estado de Santa Catarina” (JANIN, PERRON, 2010, p. 10).

O guia, para além de propor um método de valorização dos recursos territoriais, discute como desenvolver sustentavelmente o território no contexto da globalização e, ao adjetivar os recursos como “territoriais” “(...) o guia revela uma percepção inédita do desenvolvimento” palavras de Bernard Pecqueur que assina o prefácio na versão original em francês.

**Em 2022:** ocorreu a I Escola de Verão, no tema do desenvolvimento territorial sustentável, com uma série de aulas online, na qual a abertura foi realizada pelo professor Bernard Pecqueur que abordou o desenvolvimento territorial e o enfoque teórico-metodológico da cesta de bens e serviços territoriais 20 anos depois.

Nesta seção buscamos dar visibilidade ao referencial teórico-histórico da RQT e da CBST a partir dos estudos franceses que desenvolveram os conceitos. Na próxima seção discutiremos à luz das pesquisas nacionais que despontam no tema e traremos as formulações de reflexões acerca da aplicabilidade à realidade brasileira.

#### **4 REFLEXÕES DA APLICAÇÃO DA RQT E DA CBST AO BRASIL**

Para encorpar a discussão sobre o tema, nesta seção vamos apresentar estudos que foram aplicados no Brasil, e refletir acerca desta estratégia de desenvolvimento territorial.

Antes de apresentar os estudos, se faz importante apresentar alguns dados da economia e da sociodemografia dos dois países, uma vez que, quando algum tipo de estratégia de desenvolvimento é importada para outro país ou região, é fundamental considerar as características locais/regionais para minimizar o risco de fracasso.

Brasil e França são países ocidentais, o primeiro localizado no continente americano, (América do Sul), e o segundo no continente europeu (Europa Ocidental), e enquanto o Brasil é o quinto maior país em extensão do mundo, com 8.514.876 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica em torno de 25 (IBGE, 2022), a França concentra sua população em 543.940 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 124 habitantes por km<sup>2</sup> (INSEE, 2022).

Dados organizados pelo Country Economy<sup>1</sup> (2022), do IBGE (2022) e do INSEE (2022) mostram o cenário econômico a seguir. O Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil, embora em 2021 tenha crescido a uma taxa de 4,60%, a variação média dos últimos 5 anos foi aproximadamente 0,38%, com uma variação média do PIB per capita de - 3,48%. Na França, em 2021 a variação do PIB foi de 6,80%, e a média dos últimos cinco anos ficou em 1,00%, com o PIB per capita médio de 1,90%. Em 2021, em termos absolutos, medidos em euros, o PIB do Brasil foi de 1.360.869 M€, enquanto na França foi 2.500.870 M€, próximo ao dobro do PIB brasileiro. O PIB per capita no mesmo período no Brasil foi de 6.359 M€, e na França alcançou 36.520 M€, mais de cinco vezes maior que o indicador brasileiro. E essa distância está em função da população de cada país, que no Brasil, em 2021, era de 213.993.441 milhões de habitantes e na França era de 67.656.682 milhões de habitantes, ou seja, além do PIB da França ser praticamente o dobro do PIB brasileiro, a população do Brasil configura em torno de 3 vezes maior que a população da França.

A taxa de desemprego no Brasil no início de 2022 estava em 11,20%, o que representava em torno de 12 milhões de desempregados (IBGE, 2022), na França a mesma taxa estava em 7,20%, representando em torno de 3 milhões de pessoas desempregadas (OCDE, 2022). O Índice de Capital Humano traz um ranking de países que melhor mobilizam o potencial econômico e profissional dos cidadãos, em 2020 o Brasil ocupava o 91º lugar no ranking com o índice de 0,55 e França o 18º lugar com o índice de 0,76 (BANCO MUNDIAL, 2022).

No Índice Global de Competividade, em 2019 o Brasil estava na 71ª posição do ranking, com o indicador em 60,93, enquanto a França estava na 15ª posição, com o indicador de 78,81

---

1 Instituição espanhola que divulga informações com base nas publicações de organismos internacionais.

(IMD, 2022), ou seja, com relação à França, o Brasil tem uma menor capacidade de sustentar o crescimento de sua economia e de impactar positivamente as condições de vida da sua população.

O percentual de risco pobreza no país, em 2017, para o Brasil era de 26,50%, com o Índice de Gini (quanto mais próximo de zero, melhor) em 53,3, enquanto para a França o risco pobreza era de 13,20%, com Índice de Gini em 28,8 (COUNTRY ECONOMY, 2022). Além de ter um risco menor de pobreza, a França tem uma base distributiva melhor da renda no país, observado o Gini mais próximo de zero do que o Brasil.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o Brasil em 2014 era de 0,755, (quanto mais próximo de 1, melhor), na França, estava em 0,888 (PNUD, 2022). As taxas de natalidade e mortalidade, respectivamente no Brasil em 2020 estava em 13,46% e 6,61%, com esperança média de vida ao nascer de 79,08 anos, na França os percentuais natalidade/mortalidade foram de 10,90% e 9,90%, com esperança média de vida ao nascer de 82,50 anos (COUNTRY ECONOMY, 2022).

A carga fiscal, que é o cálculo que mostra o percentual de arrecadação tributária em relação ao PIB, também é um dado importante neste quadro, uma vez que pode se refletir no potencial de execução de políticas públicas do país, uma vez que o Estado tem papel fundamental na governança territorial. A média da carga fiscal dos últimos cinco anos no Brasil foi de 32,26%, enquanto na França foi de 47,60% (COUNTRY ECONOMY, 2022).

A contextualização comparativa precisaria avançar para regiões e territórios, porém, para este momento, os dados apresentados, mesmo que numa macro perspectiva, indicam a importância de que estudos aplicados levem em consideração as especificidades de cada território.

Para finalizar, apresentaremos no Painel 5 com estudos aplicados no Brasil. Importante salientar que o painel 5 é um recorte temporal com alguns estudos aplicados, mas não esgota a produção total realizada no tema no Brasil.

**Painel 5:** Trilha histórica de estudos aplicados ao Brasil - CBST





Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

**Em 2019:** Cazella, De Paula, Medeiros e Turnes exploraram o tema dos recursos específicos na publicação viabilizada pela Revista Redes. O estudo aplicado à Serra Catarinense, situada na região sul do Brasil, identificou o queijo artesanal serrano, maçã, vinhos de altitude e o mel de melato de bracinga e o turismo rural como potencialidades do território no desenvolvimento de iniciativas que consolidem uma CBST. Porém, verificamos que o estudo não avança na aplicação da RQT.

**Em 2020:** Menezes, Curvelo e Deretti publicaram também na Revista Redes o resultado de uma pesquisa junto aos produtores de cachaça no Município de Morretes no Paraná, região sul do Brasil. O estudo analisou a trajetória de evolução da produção de cachaça de Morretes, a organização dos produtores os obstáculos relacionados à dimensão socioambiental nas práticas produtivas, embora a pesquisa não tenha aplicado o conceito da CBST, mas, em função dos resultados que demonstraram que os recursos específicos foram parcialmente ativados, os autores indicaram a possibilidade de estudar a CBST como uma alternativa para promoção do desenvolvimento territorial sustentável em Morretes. O estudo não avança na aplicação da RQT.

**Em 2021a:** Tecchi, Capellesso, Dorigon e Cazella publicaram na Revista Política e Planejamento Regional os resultados da aplicação do enfoque teórico-metodológico da CBST. O estudo objetivou identificar os bens e serviços que podem ser articulados numa estratégia de desenvolvimento na Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina (Ameosc). Os resultados mostraram que os bens e serviços mais ativados são a Oktoberfest, os produtos coloniais e as sementes crioulas, e que, em fase inicial, ou pouco ativados, estão o turismo (rural, de aventura e histórico-cultural), os locais para realização de eventos e de lazer e a tríplice fronteira. O estudo não avança na aplicação da RQT.

**Em 2021b:** Medeiros, Sablayrolles e Cazella aplicaram estudo relacionado à CBST à região oeste do Pará publicado na Revista Redes. O objetivo do estudo foi construir um quadro

analítico voltado a situações inovadoras de “efeito cesta”, sendo que os resultados da constituição da CBST apontaram para os móveis de madeira de diferentes categorias, biojóias, artesanato de couro vegetal, licores e alimentos e o turismo. O estudo não avança na aplicação da RQT.

**Em 2021c:** Prado defendeu sua dissertação no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas na UFSC trazendo à tona as reflexões das Indicações Geográficas (IGs) como estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. O objetivo do estudo foi analisar a trajetória histórica do processo constitutivo da IG da erva-mate no Planalto Norte Catarinense, e identificar os recursos e ativos territoriais específicos relacionados à formação da CBST e conclui que as especificações da erva-mate e do mel de melato de Bracatinga (em andamento à época) por meio das IGs têm a possibilidade de gerar o “efeito cesta”. O estudo não avança na aplicação da RQT.

Outros estudos reforçam os resultados encontrados nesta seleção, assim como ampliam as reflexões sobre o tema, como em De Paula (2019), que ao estudar a CBST para a Serra Catarinense chama a atenção para a fragilidade do sistema de governança, item que é de suma importância na articulação do “efeito cesta” e na consolidação da RQT, conforme os autores franceses. Guzzatti (2010) comenta sobre a necessidade da criação de indicadores que possam oferecer medidas de acompanhamento do resultado das estratégias adotadas para o desenvolvimento territorial. Cazella et al. (2021, p. 193), ao discutir a aplicação da CBST no Brasil, conclui que realidades como a brasileira necessitam de uma maior reflexão sobre os temas como “inclusão social, geração de renda de qualidade territorial não limitada à elevação de preços de produtos e serviços, sustentabilidade do desenvolvimento, sistemas de governança territorial e investimentos institucionais na formação de atores sociais na arte do desenvolvimento territorial sustentável”.

Outras reflexões que ficam: a) ocorre alavancagem para os produtos fora da cesta (genéricos) a partir da movimentação do consumo da Cesta? b) a RQT tem potencial para reduzir o êxodo? c) como a RQT se distribui? d) a organização da produção e do consumo em torno da CBST e a RQT gerada poderá reduzir a distância econômica e social e promover melhorias para a vida das pessoas?

O presente artigo objetivou realizar a aproximação ao tema da **renda de qualidade territorial** por meio do levantamento de referencial teórico produzido pelos pesquisadores

franceses - que são pioneiros no conceito - e da apresentação das linhas gerais do referencial levantado, bem como apresentar reflexões da aplicação dos conceitos no Brasil. Para o caso brasileiro há pesquisas empíricas à luz do enfoque teórico-metodológico da CBST em estados do Sul e do Norte do país. Porém, ressalta-se que até o momento e no escopo do *corpus* levantado nesta pesquisa, no Brasil não foram encontrados estudos aplicados quanto à RQT, mas, uma vez que existem estudos empíricos que concluem pela existência de CBST, as investigações podem avançar em agendas futuras.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Human Capital Project**. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>. Acesso em junho/2022.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. *A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos*. [In]: BAUER, martin; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul./dez. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/14006>. Acesso em maio/2022.

BERARD, L., HIRCZAK, M., Marchenay; MOLLAR, A.; PECQUEUR, B.. 2005. **Le panier de biens**: une construction patrimoniale et territoriale. L'exemple de la Bresse. Symposium international INRA - PSDR : Lyon, 17 p.

CAMPAGNE, Pierre; PECQUEUR, Bernard. **Le développement territorial**. Une réponse émergente à la mondialisation. Éd. Charles Léopold Mayer, 2014, 268 p.

CAZELLA, Ademir Antonio; PAULA, Leandro G. N.; MEDEIROS, Monique; TURNES, Valério A. A construção de um território de desenvolvimento rural: recursos e ativos territoriais específicos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 49-74, set. 2019.

CAZELLA, Ademir Antônio; MEDEIROS, Monique; DESCONSI, Cristiano; SCHNEIDER, Sérgio; DE PAULA, Leandro Guimarães Nunes. O enfoque da cesta de bens e serviços territoriais: seus fundamentos teóricos e aplicação no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR**. V. 16, N. 3, P. 193-206, Taubaté, SP, set-dez/2020.

COLLETIS, Gabriel; PECQUEUR, Bernard. **Révélation de ressources spécifiques et coordination située**. *Économie et institutions*, 6-7 | 2005, 51-74.

GUZZATTI, Thaise Costa. **O agroturismo como elemento dinamizador na construção de territórios rurais** [tese] Orientador, Luiz Fernando Scheibe. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2010.

COUNTRY ECONOMY. **Compare a economia dos países: França vs Brasil**. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/paises/comparar/franca/brasil>. Acesso em maio/2022.

DE PAULA, Leandro Guimarães Nunes. **Cesta de Bens e Serviços Territoriais: uma possível estratégia de desenvolvimento territorial para a Serra Catarinense?** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, UFSC, Florianópolis, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HIRCZAK, Maud; MOALLA, Mehdi; MOLLARD, Amédée; PECQUEUR, Bernard; RAMBONILAZA, Mbolatiana; Vollet, Dominique. Le modèle du panier de biens Grille d'analyse et observations de terrain. **Économie Rurale**. 2008. P. 50 -70.

HIRCZAK, Maud; PECQUEUR, Bernard; HANUS, Gérard; ROYBIN, Daniel; GELIN, Sandrine. **Valoriser les qualités spécifiques des territoires: le panier de biens des Baronnie**s. Boletim Territoires, acteurs et agricultures en Rhône-Alpes – programme de recherches pour et sur le développement régional. 2003.

HIRCZAK, Maud; PECQUEUR, Bernard; MOLLARD, A. **Le panier de biens et de services de qualité: vers un modèle de développement territorial durable?**. Montagnes Méditerranéennes, Institut De Géographie Alpine, 2004, Pp.35-42.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. **PNAD Contínua**. Desemprego recua para 11,2% no trimestre encerrado em fevereiro. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/>. Acesso em julho/2022.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. Densidade demográfica. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia>. Acesso em julho/2022.

IMD [International Institute for Management Development]. **World Competitiveness Ranking**. Disponível em: <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>. Acesso em julho/2022.

INSEE [Institut National de la Statistique et des Études Économiques]. **Statistique et Études**. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/accueil>. Acesso em maio/2022.

JANIN, C.; PERRON, L. **Valorizar os recursos territoriais: chaves para a ação - guia metodológico**. Florianópolis, SC: Epagri, 2020. 147 p. (Epagri, Documentos, 304). Tradução de: Domitila Madureira.

LACROIX A.; MOLLARD A.; PECQUEUR, Bernard. Association de Science Régionale de Langue Française. Faculté Des Sciences Economiques Et Sociales. **La production d'une**

**rente de qualidade territorial como estratégia de desenvolvimento : le cas des Baronnies.**

33. Colloque: Renouveau régional, renouveau urbain, Sep 1997, Lille, France. 27 p.

LACROIX A.; MOLLARD A.; PECQUEUR, Bernard. Origine et produits de qualité territoriale: du signal à l'attribut?. **Revue d'économie régionale et urbaine**, Armand Colin, 2000, pp.683-705.

LACROIX A.; MOLLARD A.; PECQUEUR, Bernard. **Politiques de développement local et rente de qualité territoriale des produits alimentaires**. Journées internationales de la recherche pour la gestion des territoires ruraux sensibles, Apr 1998, Clermond-Ferrand, France.

MEDEIROS, Monique; SABLAYROLLES, Philippe Jean Louis; CAZELLA, Ademir A. A configuração de Cesta de Bens e Serviços Territoriais como estratégia inovadora de desenvolvimento amazônico. **Redes** (St. Cruz Sul, Online), v.26, 2021.

MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira, CURVELO, Eder Bruno Cout, DERETTI, Sandro. Sistema Agroalimentar Localizado e Desenvolvimento Territorial Sustentável: um estudo da experiência dos produtores de cachaça do município de Morretes – PR. **Redes** (St. Cruz Sul, Online), v.25, Ed. Especial 2, p.2524 - 2548, 2020.

MOLLARD A.; PECQUEUR B.; LACROIX A. **A Meeting between Quality and Territorialism, the Rent Theory Reviewed in the Context of Territorial Development**. International Journal of Sustainable Development (forthcoming), 2000, 19 p.

MOLLARD, Amédée. Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente. **Economie Rurale**, n°261, 2001, pp.16-34. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ecoru\\_0013-0559\\_2001\\_num\\_263\\_1\\_5240.pdf](https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ecoru_0013-0559_2001_num_263_1_5240.pdf). Acesso em 21 mar. 2022.

MOLLARD, Amédée. **Qualité et développement territorial: un outil d'analyse, la rente**. In: Symposium de Recherches Pour et Sur le Developpement Territorial. Montpellier: INRA-Dapdp, 2000.

MOLLARD, Amédée; PECQUEUR, Bernard. De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche. **Économie Rurale**, 2007.

MOLLARD, Amédée; RAMBONILAZA, Mbolatiana; VOLLET, Dominique. Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés: le cas du marché des gîtes ruraux labellisés en France. **Revue d'économie politique**, vol. 116, no. 2, 2006, pp. 251-275.

OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. **França**. Disponível em: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/frana/>. Acesso em junho/2022.

PECQUEUR B. Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et services territorialisés. **Économie rurale**, vol. 261, n o 1, p. 37-49, 2001.

PECQUEUR, Bernard. Le tournant territorial de l'économie globale. **Espaces et sociétés**. N° 124-125, 2006, pp. 17 à 32. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/229027150\\_Le\\_tournant\\_territorial\\_de\\_l%27economie\\_globale](https://www.researchgate.net/publication/229027150_Le_tournant_territorial_de_l%27economie_globale)

PECQUEUR, Bernard. **O desenvolvimento territorial e o enfoque da cesta de bens e serviços territoriais 20 anos depois**. I Escola de Verão: desenvolvimento Territorial Sustentável. UFSC, Lematé, 2022. Video publicado em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3bmWVYMZbNqDzTR4fQDtgRs/?lang=pt>

PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. Ranking IDH Global 2014. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh-global-2014>. Acesso em maio/2022.

PRADO, Fernando Henrique. A indicação geográfica da erva-mate no Planalto Norte Catarinense: qual contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável? Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, UFSC, Florianópolis, 2021.

ROUX, **Emmanuel**; VOLLET, Dominique; PECQUEUR, Bernard. Coordinations d'acteurs et valorisation des ressources territoriales. Les cas de l'Aubrac et des Baronnie. *Économie rurale* [En ligne], 293 | Mai-juin 2006, mis en ligne le 05 juin 2008.

TECCHI, Andréia; CAPELLESSO, Adinor José; DORIGON, Clóvis; CAZELLA, Ademir A. Desenvolvimento Territorial no Extremo Oeste de Santa Catarina: a Abordagem da Cesta de Bens e Serviços Territoriais. **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, vol. 8, n° 1, janeiro a abril de 2021.



## **TURISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: proposta de conexão das abordagens territorial e das capacitações pela teoria dos sítios de pertencimento**

Solange Murta Barros<sup>1</sup>  
Anelise Graciele Rambo<sup>2</sup>

### **RESUMO:**

Há quem não acredite que o turismo seja um tema interessante para a pesquisa acadêmica no Brasil ou mesmo um campo científico próprio, o que não impede que se observe o aumento no interesse de publicações sobre seus aspectos, especialmente, nos últimos vinte anos. A tônica desse ensaio é reconhecer que, por um lado, o turismo é um fato social hábil para desvelar vários aspectos do desenvolvimento regional, seja de grandes conurbações ou pequenas comunidades rurais; e, por outro, embora exista um rol de textos didáticos voltados para a formação de profissionais do negócio turístico, ainda há carência de estudos sobre problemas turísticos abordados por lentes teóricas apropriadas. Experimentou-se conjugar as abordagens das capacidades de Amartya Sen e de território, utilizando como ponte teórica a noção de *homo situs* e os sítios de pertencimento simbólicos de Hassan Zaoual, discutindo contribuições, divergências, convergências e complementaridades, no estudo do turismo.

**Palavras-chave:** Abordagens; capacidades; território; pertencimento; turismo.

**GT NO 01:** ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO.

### **1 INTRODUÇÃO**

O turismo moderno – sonho de consumo em lazer, para uns; modo de vida, para outros – faz parte da realidade social e é difícil de ser ignorado. Há controvérsias se o turismo seria um novo campo científico ou um interesse interdisciplinar, uma vez que é investigado tanto pelas lentes da economia, quanto por aquelas da história, geografia, administração, comunicação e publicidade, psicologia, sociologia ou antropologia. No Brasil, são ainda minoria os defensores do turismo como ciência dentro do rol de ciências sociais, pois predomina a visão do turismo

---

1 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), graduada em Medicina e mestranda em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Tramandaí, Rio Grande do Sul, Brasil, [solmurta@gmail.com](mailto:solmurta@gmail.com)

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutora em Desenvolvimento Rural, Tramandaí, Rio Grande do Sul, Brasil, [anelise.rambo@ufrgs.br](mailto:anelise.rambo@ufrgs.br)

como tema de estudo convergente, e não, como uma ciência em particular (BARRETO, DOS SANTOS, 2005).

Embora, nos últimos vinte anos, tenha sido observada uma explosão de publicações brasileiras sobre turismo, uma pesquisa mais apurada percebe que boa parte do seu conjunto são manuais e livros didáticos, voltados para formação profissional em vários níveis, traduções de livros textos estrangeiros e monografias ou artigos obrigatórios produzidos por alunos de graduação, como exigência para conclusão de cursos de nível superior no País. Os estudos de caso que reproduzem temas tratados pelo turismo internacional são os formatos mais frequentes. Nessa lavra, prevalecem as obras únicas de autores isolados, não se recuperam muitos trabalhos embasados em teorias apropriadas, e pouca preocupação é dispensada tanto à construção de escolas de pensamento próprias ao turismo, quanto na formação de redes de estudos permanentes sobre o tema. No entanto, com o advento de pós-graduações acadêmicas que contemplam o turismo em suas linhas de pesquisa, a expectativa é a de que aumente a demanda sobre o debate de profundidade teórica e que uma nova onda de trabalhos possa resultar em perspectivas próprias sobre as peculiaridades do turismo nacional (BANDUCCI, BARRETTO, 2003; BARRETTO, DOS SANTOS, 2005).

Barretto propõe o termo turismologia para agrupar os estudos sobre turismo enquanto área de produção acadêmica de conhecimento, sobre e por meio do tema, para distingui-los das técnicas aplicadas à sua prática. A autora observa que, a despeito da afinidade esperada entre turismólogos e técnicos em turismo, existe um descompasso, por ela denominado “divórcio”, entre as perspectivas teóricas e técnicas. Enquanto as perspectivas teóricas estão ligadas ao “fazer o saber”, ou seja, “aos estudos que dizem respeito à sociedade”, as técnicas, por sua vez, “referem-se à administração das empresas e otimização dos negócios”, com privilégio do “saber fazer” (BARRETTO, DOS SANTOS, 2005). E que, ao que parece, nem os órgãos do governo, nem os empresários do setor turístico estão preocupados com conceitos ou com os saberes gerados pela academia, a despeito da existência de demanda para a pesquisa e análise científica sobre o fenômeno, de forma a render benefícios para as populações visitadas, aos turistas e à competitividade do negócio em si (MARANHÃO, PEQUENO, SONAGLIO, 2012). Seja essa indiferença causada por aversão às interferências críticas, pela profusão de estatísticas sem interpretações úteis a novas aplicações ou por não se ver resultados práticos desses estudos, cabe a autorreflexão sobre qual seria o papel da academia para estreitar esse diálogo.

Ao longo do tempo, é preciso considerar sociedades diversas e de distintas abordagens, situações em que conceito de turismo toma diferentes abrangências e escolhas, como acontece, por exemplo, ao tratar o turismo internacional como coisa a parte do turismo intranacional, ao considerar (ou não) os excursionistas como turistas de um dia que apenas não pernoitam, ao incluir todas as motivações possíveis, e não apenas as destinadas ao lazer ou excluir a intenção de atividade remunerada durante a atividade turística, e ao tratar de atividades mercantis e também das não mercantis. Nesse conjunto, para efeito do desenvolvimento regional, é preciso incluir na noção de turismo as atividades e impactos não comerciais que muitas vezes escapam das estatísticas oficiais, assim como aspectos que tornam seu conceito operacional restrito, dentre eles: o fenômeno de multiterritorialidade, trabalho/educação remotos e o turismo de segunda residência; o fato de que o deslocamento da pessoa que sai do seu entorno habitual até o retorno incluir a possibilidade de visitas a locais distintos de sua destinação principal; a demanda competitiva de turistas por serviços e produtos não estritamente turísticos, como estrutura local de saúde, farmácias, supermercados; e, ainda, a utilização de equipamentos turísticos por não turistas, seja a população residente local ou do entorno (BRASILEIRO, 2012; MACHADO, 2007).

Reforça-se aqui a ideia de que o turismo como fenômeno social complexo, tal qual a outros com os quais se articula, como migração, urbanização, desemprego, hibridismo cultural, não pode ficar restrito ao monopólio explicativo de uma única linha epistemológica. Assim, produzir estudos a partir da articulação de diferentes conceitos e abordagens aderentes à explicação do objeto, além de maior alcance e sinergia analítica, pode ajudar a construir paradigmas inovadores que superem as velhas teorias dos impactos e, ainda mais, colaborar com a construção de modelos teóricos que permitam a compreensão do funcionamento do turismo em diferentes sociedades e sua comparação (BANDUCCI, BARRETTO, 2003; BARRETO, 2006; BRASILEIRO, 2012; MARANHÃO, PEQUENO, SONAGLIO, 2012).

Além da introdução e considerações finais, o cerne da estrutura teórica e narrativa foi dividida em três subseções: um preambulo, que parte do conceito “oficial” do turismo e suas variações e abordará as possíveis plataformas para o seu estudo prático-operacional e acadêmico, discutindo as suas interpretações culturalistas e territoriais; já enquanto a primeira subseção debate os aspectos de estudo do turismo pela ótica humana e local do desenvolvimento, a segunda problematiza as abordagens territorial e das capacidades

aplicadas ao desenvolvimento turístico local, buscando compreender suas singularidades e críticas; assim como enfoca as convergências, divergências e complementariedades de ambas abordagens, e propõe a utilização da teoria de sítios de pertencimento como conectora, encaminhando o pensamento para a reflexão sobre a necessidade de inovações teóricas para o estudo do turismo para modelos de desenvolvimento local situados.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Pelo vulto que a atividade turística tomou desde o século XX, quanto ao número de pessoas envolvidas, em escala global, e pelo volume de divisas que faz circular, o intercâmbio de serviços, consumo e pelo movimento de pessoas que traduz, o turismo já foi avaliado, nas palavras de Margarita Barretto como o “maior fenômeno de deslocamento voluntário da história da humanidade” (BANDUCCI, BARRETTO, 2003, p.8). Seu olhar atribui ao turismo o *status* de fato social total por colocar diferentes culturas em contato e propiciar a vivência da alteridade, tanto por turistas, quanto por residentes, o que torna o turismo objeto obrigatório do estudo multidisciplinar das ciências sociais, e não restrito apenas ao campo econômico. Entretanto, perante a temas instigantes do ponto de vista de moral, tais como fome, pobreza e desigualdade, ainda há quem perceba o turismo como um tema menor e até mesmo sem importância, ou como aspiração manifesta de consumo vicário que sequer deveria existir.

Modernamente, no entanto, o turismo está longe de desaparecer e é considerado tema relevante para o desenvolvimento regional e local, tanto no estudo da dinâmica de centros urbanos como para comunidades rurais, e que não é restrito apenas aos procedimentos operacionais, mercadológicos e a sua análise como um setor “industrial” de serviços, nesse caso, entendido apenas como promotor em potencial do crescimento econômico. Ao contrário, apreende-se o turismo como fenômeno multifacetado, moldado por aspectos econômicos, e ainda mais, por aspectos naturais, sociais, culturais e psicológicos, o que torna indispensável sua análise de forma interdisciplinar e qualitativa. A busca de cientificidade no turismo é a plataforma de escolha com a pretensão de testar uma díade de abordagens que, combinadas, possam ser úteis para reduzir os pontos cegos de futuras pesquisas nesse campo.

Esse trabalho, é um estudo exploratório, de caráter bibliográfico, que investiga, a princípio, a abordagem que utiliza o território como categoria síntese de diversas dimensões aplicadas ao desenvolvimento regional, nas perspectivas de Bernard Pecquer, Rogério Haesbaert e Valdir

Dallabrida. E, em sequência, a abordagem das capacidades desenvolvida na obra “*Desenvolvimento como liberdade*”, de Amartya Sen (2000), que tem a preocupação de estender o escopo de avaliação do desenvolvimento humano além do crescimento da renda. A interação das duas abordagens e sua aplicabilidade ao desenvolvimento turístico local será discutida quanto às divergências, convergências e em relação às vantagens dessa associação. Para tanto, a ponte escolhida para transitar entre as duas correntes teóricas é a noção de *homo situs* na proposta teórica de Hassan Zaoual, em oposição ao irreal *homo economicus* da teoria econômica tradicional.

### **3 REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE TURISMO E DESENVOLVIMENTO: território, capacidades humanas e pertencimento**

A Organização Mundial do Turismo (OMT)<sup>1</sup> é, desde meados dos anos 1970, a menor agência associada, em quantidade de recursos, da Organização das Nações Unidas (ONU). Herdou, das organizações oficiais que a precederam, a preocupação com o turismo, nos aspectos de tráfego, propaganda, consumo e mensuração de resultados internacionais. Criadas, sucessivamente, a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, com o objetivo de ampliar a cooperação internacional sobre o tema como um dos promotores da paz, citam-se os períodos de existência e as seguintes versões equivalentes à OMT: de 1925 a 1934, o Congresso Internacional de Associações Oficiais sobre o Tráfego Turístico; de 1934 a 1946, com a maior parte do período de atividades interrompido durante a Segunda Grande Guerra, a União Internacional de Organizações Oficiais de Propaganda Turística e, de 1947 a 1975, a União Internacional de Organizações Oficiais de Viagem (UNWTO, 1995).

O termo “contas satélites” é uma apropriação dos planos operacionais desenvolvidos para apresentar os resultados de cada setor econômico na França, a partir do sistema nacional de contas que designa como “satélites” as práticas estatísticas em áreas horizontais específicas e que funcionam devido à forte ligação com o sistema “central”. O documento Conta Satélite do Turismo, (CST-2008), é o marco metodológico recomendado para a análise das atividades turísticas pela OMT, junto ao Instituto de Estatísticas da Comunidade Comum Europeia (CCE) e da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE). Ele observa a interação da oferta de bens e serviços associados às atividades dos visitantes com as de outras

---

1 *United Nations World Tourism Organization (UNWTO)*

atividades econômicas. Seu objetivo é permitir, tanto a consistência interna dos dados com sistemas estatísticos nacionais, quanto a comparabilidade internacional de dados estatísticos sobre turismo (UNWTO, CCE, OCDE, 2010).

O CST-2008 reconhece “*o turismo é um fenômeno social, cultural e econômico, que envolve o movimento de pessoas para lugares fora de seu local de residência habitual*” (UNWTO, CCE, OCDE, 2010, p. 1, grifo nosso), e que sua motivação geral seja o prazer. Nesse mesmo documento, a OMT passou a considerar uma definição que expande a antiga, relacionada apenas à oferta de serviços turísticos, considerando também ao consumo:

**O turismo**, enquanto fenômeno impulsionado pela demanda, refere-se às atividades dos visitantes e a seu papel na aquisição de bens e serviços. **Também pode ser considerado a partir da perspectiva da oferta**, e nesse caso o turismo passa a ser entendido como um **conjunto de atividades produtivas concebidas para atender fundamentalmente os visitantes**. Um visitante é uma pessoa que viaja a um destino principal diferente ao de seu entorno habitual, com duração inferior a um ano, **com qualquer finalidade principal (lazer, negócios ou outro motivo pessoal) que não seja ser empregado por uma entidade residente** no país ou lugar visitado (OMT/ ONU/CCE / OCDE, s/d, CST 2008, p. 1, grifos nossos).

Multi e interdisciplinar por origem, o fenômeno turístico é ainda, da mesma forma que o desenvolvimento, multidimensional e hábil em ser analisado pelo ponto de vista histórico, geográfico, econômico, social, psicológico, antropológico, dentre outros. O recorte apenas da dimensão mercadológica, hegemônico e de visão sistemista, apoiado no tripé transportes, agenciamento e meios de hospedagem já se mostrou insuficiente para prever a expansão de equipamentos e serviços turísticos, e, ainda, em conhecer as demandas e comportamentos, tanto de turistas como de anfitriões (BRASILEIRO, 2012). Essa perspectiva econômica monótica impede o enriquecimento de análises com perspectivas que apreendem o câmbio dos modos de vida: aproximações do passado e presente, reinvenção e resgate de tradições, emergência de novas aspirações e necessidades humanas, resultados recíprocos de experiências de contato de turistas e populações anfitriãs, negociações de espaços de convivência e de identidades (re) construídas, percepção de tensões e questionamentos. É um processo pleno de contradições que envolve o momento do encontro entre culturas diversas, do turista e do residente, que ocorre no território concreto, e que “provoca o fortalecimento da identidade e da cultura dos indivíduos e da sociedade receptora e, muitas vezes, o



fortalecimento do próprio turista, que na alteridade, se redescobre” (BANDUCCI, BARRETTO, 2003, p.19).

Jafar Jafari (2005) fez o melhor esforço, até o momento, em classificar as plataformas de pensamento turístico. Ele propõe de forma ordenada no tempo e esmiúça as preocupações de cinco escolas: I) a apologética, defensiva ou positiva; II) a da precaução, advertência ou negativa; III) a adaptativa, de conciliação ou equilibrada; IV) a científica, científicocêntrica ou do conhecimento; e, por fim, uma emergente, V) a plataforma política, estratégica ou do interesse público. Segundo ele, a primeira escola, a positiva, é aquela que vê no turismo a solução dos problemas econômicos de uma região e foca, exclusivamente, nas externalidades positivas da atividade: geração de renda e de empregos, revitalização cultural, valorização da natureza, promoção do intercâmbio cultural internacional e da paz. Sua antítese, a escola negativa, surge em um segundo tempo com forte conteúdo materialista, reforça a dialética do conflito, pintando o turismo como vilão, destruidor e opressor, que expolia recursos locais e gera todo o tipo de externalidades negativas: exclusão social, aculturação, desvirtuação do patrimônio histórico, poluição ambiental. Nem anjo, nem demônio, eis o turismo para a terceira escola, dita equilibrada. Ela bebe da fonte das duas escolas anteriores e é consciente, tanto do potencial reforço de oportunidades econômicas e de incremento sociocultural, quanto do dano que pode ser causado pelo turismo às comunidades receptoras e seu ambiente. Dessa escola advêm contribuições interessantes, como a de que, perante a interconexão digital e a globalização, o turismo não é o único fator que propicia o contato e influência entre culturas e, ainda, de que o mesmo turismo que causa poluição (menor do que a de outros segmentos industriais), caso seja bem orientado, pode vir a ser uma ferramenta de conscientização e resgate dos cuidados ambientais (JAFARI, 2005; BANDUCCI, BARRETO, 2003).

A quarta corrente, por sua vez, é a que se abstrai do juízo de valor, do bem, do mal ou do talvez, tratando o turismo como ferramenta para produção de conhecimento sobre a sociedade, uma vez que o encara como fato social total, ou seja, uma atividade que se tece junto aos vários aspectos da vida social e têm implicações nas esferas econômicas, jurídicas, políticas e religiosas, para indivíduos e para grupos/ comunidades, e mesmo, para países. E ainda que seja um fenômeno social total, quando analisado de forma complexa junto a outros fatores impactantes, o turismo é visto como parte de um fenômeno social ainda mais amplo: a dinâmica de mudanças sociais, culturais e econômicas que impulsionam o desenvolvimento,

harmônico ou não (JAFARI, 2005; BANDUCCI, BARRETO, 2003). A esses quatro modelos formulados pelo autor e já clássicos para a turismologia. Jafari (2005) acrescenta, de forma temporã, a quinta escola: a escola política. Pela sua reflexão, chegamos à preocupação de governantes e pessoas públicas em promover o turismo como plataforma de representação e divulgação de valores como resiliência e força para superação de traumas coletivos e crises econômicas, como, por exemplo, na resposta americana após o atentado terrorista de 11 de setembro ou, mais recentemente, nos estímulos ao retorno à normalidade e à recuperação do setor após a paralização por efeito de pandemia viral.

Nesse sentido, estudar turismo é lançar um olhar sobre o fenômeno turístico e suas implicações; considerando os impactos tanto da produção do destino turístico (o processo de turistificação) que transforma o lugar em produto, como o momento do consumo, da chegada de contingentes de pessoas que passam a ser habitantes temporários de lugares em que não são habituais, ao meio ambiente em sentido amplo, abrangendo natureza, cultura e a própria rotina de vida da população autóctone (BANDUCCI, BARRETTO, 2003). O que se propõe, hoje, é estudar o significado do turismo “dentro da categoria de mobilidade, juntamente com outras formas de deslocamento humano e de novas comunidades transnacionais” e, mais, percebê-lo como “uma prática que permite o encontro com outras culturas” (BARRETTO, 2006, p.8), e não como comportamento fantasioso e de evasão da realidade.

### **3.1 O turismo pela ótica humana e do desenvolvimento regional**

Para Banducci e Barretto (2003, p.2), “o turismo é movimento de pessoas, é um fenômeno que envolve, antes de mais nada, gente; e, sendo ainda, “um ramo das ciências sociais e não das ciências econômicas, e transcende a esfera das meras relações da balança comercial”. Porém, é preciso reconhecer que o conceito oficial de turismo é uma construção geral estabelecida, ao longo dos anos, dentro de uma lógica mercadológica hegemônica. Trata-se de um conceito operacional, voltado para o esforço de padronização e levantamento estatístico e econométrico entre instâncias internacionais e não pretende, por argumento de autoridade, estabelecer-se como representação única aplicável como parâmetro a toda e qualquer realidade ou recorte acadêmico (MACHADO, 2007).

Barretto (2006) pontua que, se a análise estrutural e funcionalista do turismo avançou e permite hoje explicações claras sobre os mecanismos do turismo, no entanto, a apreensão dos

significados do turismo, por parte de uma análise fenomenológica, ainda está engatinhando. Talvez isso ocorra porque é impossível a um único pesquisador ou disciplina isolada abranger em profundidade as interferências no e do turismo em todas as suas dimensões (BARRETTO, DOS SANTOS, 2005). Se a colaboração acadêmica e a interdisciplinaridade das pesquisas são respostas a esse impasse, por um lado, por outro, não se pode desmerecer a dificuldade do estudo de um fenômeno em que o encontro de atores com interesses contrastantes, num universo de fatores administrativos, ambientais, econômicos e sociais, se estabelece em uma arena de relações complexas: o território (RODRIGUES, 2007).

A abordagem geográfica elege o turismo como prática socioespacial e as distintas instâncias interativas do território como perspectiva integradora para reflexão. Nessa linha, o território é uno e múltiplo, concreto e simbólico, fundamental não como palco inerte para atividades humanas, e sim, por ser produto da construção humana no espaço. Espaço, esse, que ao ganhar valor pela ação do homem, ao mesmo tempo, participa da transformação social ao oferecer abrigo, recursos, sistemas de distribuição de resultados e participar da construção de seu lastro identitário (HAESBAERT, 2014).

Aldyr Rodrigues (2007, p.16) contrapõe ao modelo estandardizado, do turismo de massa, o modelo alternativo de turismo de base local ou regional, que desenvolve “iniciativas baseadas em sinergias locais que redundam em projetos turísticos modestos, porém criativos e inovadores”; e, mais, cria “oportunidade de envolvimento de diversos segmentos das comunidades hospedeiras, gerando benefícios (...) mais equânimes”. Por sua vez, território, patrimônio, cultura e identidade são reconhecidos como elementos constitutivos articulados ao desenvolvimento de capacidades locais que estruturam esse sistema de objetos e ações (MACHADO, 2007).

Para Bernard Pecquer (2009, p.101), o “desenvolvimento econômico está sempre situado”. Destarte, o desafio das estratégias de desenvolvimento territorial é identificar e valorizar o potencial de um território, para que seja possível transformar seus recursos em ativos, e a trajetória para definição do problema e a procura por sua solução são ações marcadas por ensaios e interações sucessivas, entre erros e sucessos. O autor sublinha que as formas de desenvolvimento são específicas de situações tempo-espaciais diversas, são construções de atores que agregam valor ao território e não podem ser estabelecidas por decreto, e que exigem, inclusive, uma ação pública adequada para o seu fomento.

Outrossim, o local onde os fatos econômicos ocorrem ganham importância paradoxal em tempos de globalização e desterritorialização das atividades produtivas. A estratégia de competitividade por estratégias de diversificação de produtos, especializando-se em função dos gostos e especificações dos consumidores, a preocupação com a agregação de valores e a qualidade percebida, assim como a aprendizagem, a elaboração de conhecimentos novos sobre produtos e processos, a sua aplicação e aperfeiçoamento, o compartilhamento e a troca de informações, iniciativas de coordenação e cooperação são a base do desenvolvimento endógeno em negócios locais de menor vulto, cuja escala impede a competição de grande escala, que persegue produtos e serviços cada vez mais homogêneos e a estratégia de redução de custos que permitam a comercialização com lucro bem acima do investimento na produção (DALLABRIDA 2017, PECQUER, 2009).

Enquanto a estratégia de desenvolvimento exógeno procura atrair investimentos externos a de desenvolvimento endógeno – correlato à perspectiva regional – programa-se para criar condições para iniciativas que resolvam os problemas locais, inclusive investindo na formação e retenção de mão de obra. Muitos empreendimentos encontram seu limite de crescimento na mão de obra não especializada ou inexistente. O paradigma do desenvolvimento local ou regional a partir da nova geografia econômica combina o enraizamento dos atores no território e a coordenação de sua ação pelo mecanismo de proximidade, valendo-se do modelo de economia por aglomeração, ou seja, de que os custos de transação podem ser reduzidos através da proximidade espacial de empresas e da cadeia de fornecedores e consumidores. A vantagem implícita para que os produtores se situem perto de seus fornecedores e clientes, devido a uma economia dos custos de transporte e aos rendimentos crescentes, mantendo-se estáveis as condições de produção, também explica porque se fixem uns perto dos outros. Defende ainda que os fomentadores do desenvolvimento (Estado e políticas públicas, empresariado, sociedade civil organizada, comunidade e agentes individuais) têm o dever de descobrir a partir de peculiaridades próprias ao ambiente local os elementos necessários para criar uma economia competitiva, e, além disso, deveriam também se preocupar com as instituições que formam ativos e patrimônios relacionais, não comercializáveis, mas que agregam valor social e redistributivo a essas atividades (DALLABRIDA 2017, PECQUER, 2009).

Dentre os enfoques teóricos complementares citados por Valdir Dallabrida (2017) para enriquecer o paradigma do desenvolvimento local, aqui se destacam as especificidades de dois úteis aos estudos do turismo. Um deles é o da escola neoinstitucionalista californiana, que tem como expoentes Stoper, Walter, Salles e Scott autores reconhecidos por desenvolver o conceito de regiões em processos dinâmicos e contínuos de aprendizagem<sup>8</sup>; o segundo enfoque se refere aos arranjos produtivos locais. A escola californiana defende a integração dos interesses do território, concebido como agente do desenvolvimento, com seu entorno para incrementar e manter a sua estabilidade durante os processos de desenvolvimento estrutural e, ao mesmo tempo, reforça a importância da cultura e da identidade territorial para tornar os processos de desenvolvimentos mais dinâmicos, como parece desejável as interações turísticas. Os arranjos produtivos locais, ou seja, um certo número de empresas que atuam em um mesmo espaço geográfico, desde a atividade produtiva principal àquelas complementares, e compartilham a mesma identidade cultural e vínculos com outros atores e instituições locais, também se prestariam à organização do turismo de pequena monta em novos empreendimentos à margem de regiões já exploradas pelo turismo de massa, como é o caso do turismo de base sustentável em comunidades rurais (DALLABRIDA, 2017).

O território pode ser considerado como meio, funcional, pelo seu papel material como recurso à subsistência e desenvolvimento, ou, um fim por ele mesmo, um abrigo simbólico, do lar que dá guarida a identidade de um povo e permite a sobrevivência do seu cosmos de imagens e representações próprias e sua reprodução cultural (HAESBAERT, 2014). Marcelo Lopes de Souza (2013) advoga que territórios são antes relações sociais (projetadas no espaço) do que espaços concretos (em que relações de poder espacialmente delimitadas operam sobre um substrato referencial); são campos de força, que só existem enquanto existirem as relações sociais das quais são o reflexo. O poder pode ser heterônomo, com suas assimetrias, conflitos e fenômenos de dominação, ou autônomo, mais simétrico, livre de coerção e estabelecido por consenso. Contudo, a todo poder, sempre vai se referir um contrapoder, algum grau de resistência. Por consequência, o poder depende do consentimento social para continuar existindo. Sem parte substancial da sociedade para suportá-lo, o território é fadado a se desintegrar e, pouco a pouco, criar outros territórios e territorialidades. Portanto, o conceito de território pode ser fundamental para subsidiar o escrutínio de processos de desenvolvimento turísticos que atendam aos princípios de

participação, cooperação, distribuição de riqueza, preservação cultural e ambiental (DALLABRIDA, 2017). As relações de poder projetadas no espaço durante os processos permanentes de desconstrução e renovação dos territórios permitem sua leitura e tradução em diversas escalas e vários tipos de territorialidades, e, mesmo que exista a possibilidade de que duas ou mais territorialidades possam se amalgamar, num processo de assimilação intercultural, em geral, as territorialidades são plurais. Os estudos de multiterritorialidade aplicada ao turismo, especialmente quando configurado fora do “trade turístico” como turismo de segunda residência, pode ser interessante, pois o que ocorre, muitas vezes, é a identificação e o pertencimento do turista a mais de uma territorialidade, e não apenas sua transposição numa “bolha” das condições próprias da territorialidade original para observação e ação em outros territórios, através de uma redoma protetora, sem qualquer compromisso e enraizamento (BRASILEIRO, 2012; HAESBAERT, 2014).

Amartya Sen (2000), em seu constructo de desenvolvimento como liberdade, enfoca o desenvolvimento a partir da garantia de liberdades individuais instrumentais e da exclusão de privações, o que, em um círculo virtuoso autoalimentado, ampliaria a capacidade dos indivíduos de alcançar os próprios objetivos de bem-estar com benefícios estendidos a toda comunidade ao seu entorno. A garantia local de condições de segurança alimentar e protetora, assim como a defesa dos direitos à saúde, educação, exercício de direitos políticos e a transparência pública, como requisitos mínimos para o desenvolvimento seriam aferidos por indicadores particulares a cada situação, construídos junto com as metas de desenvolvimento de cada povo, e seriam mais sensíveis às dimensões que extrapolam apenas a média de renda e o crescimento econômico bruto. Sem desmerecer avanços como os da expectativa de vida, a elevação da produção mundial de alimentos, a defesa da democracia e dos conceitos de direitos humanos, o cerne dos seus argumentos contesta correntes liberais utilitaristas, ao contemporizar que a utilidade de bens e renda não são equivalentes em sociedades, espaços e épocas distintas; e também aponta para imobilismos, daqueles que, na defesa utópica e à espera da concretização de suas condições ideais, se eximem de realizar aquilo que é exequível para conferir dignidade às vidas humanas. Hassan Zaoual (2010) concorda com Sen quanto à prudência necessária ao transpor a visão econômica utilitarista para outro espaço, o relacional, uma vez que a diversidade e complexidade de comportamentos, motivações e necessidades para o bem-estar escapam aos modelos econométricos padronizados.



Haesbaert (2014) diferencia dois “tipos ideais” de referências para investigação do território, um mais “funcional” em que predomina seu entendimento como recurso, “o ter” ou “não ter”, e outro mais “simbólico”, em que seu valor como identidade é o principal, “o ser”, ou, na ausência do território, o “desaparecer”. Sublinha, entretanto, que esses tipos não aparecem em estado puro, separados, ao contrário, são dois polos de um *continuum* entre funcionalidade e simbolismo. Para o autor, não existe sequer consonância entre o *quantum* de recursos materiais e o apego à funcionalidade do território, pelo contrário, muitas vezes “aqueles que estão mais destituídos de recursos materiais que (se apegam mais) a identidades territoriais” (HAESBAERT, 2014, p.61). Para Hassan Zaoual (2010, p.24), de forma análoga, a complexidade de motivações e realizações humanas faz parte de um sistema complexo de valores que é indivisível, em que “o território aproximado pela noção de sítio simbólico de pertencimento é admitido, antes de tudo, como uma realidade viva” e ainda, que “os comportamentos dos indivíduos estão em permanente interação como o campo invisível que é o sítio. É ele quem os estabiliza no caos da ordem social”.

Zaoual (2006, 2008) reage ao embate dicotômico entre economia e sociologia, individualismo e holismo metodológicos, ao propor o *homo situs*: que não é o *homo economicus*, calculista e irreal, ou um *homo sociologicus*, de uma indefinição coletiva que o exima da responsabilidade individual ao estar indistinto na multidão, mas herda qualidades de ambos. Esse enfoque antropocêntrico permite analisar o indivíduo em seu contexto, em sociedade e entrelaçado ao seu tempo e lugar, e, quando conjugado ao conceito de multiterritorialidade de Haesbaert (2014), possibilita reconhecer como válidas até mesmo as territorialidades efêmeras, em trânsito, ou, porque não, turísticas.

### **Abordagens territorial e das capacitações: críticas, divergências, convergências e reflexões**

Tendo em vista o rol de possibilidades conceituais e de arranjos entre elas, o principal cuidado quando se utiliza os conceitos de território e territorialidades em pesquisa é o de esclarecer a qual relação entre eles refere-se o paradigma adotado. Grande parte das objeções pertinentes ao uso da abordagem territorial e do território e territorialidade como categorias analíticas são relacionadas à ausência dessa escolha e de sua descrição metodológica (HAESBAERT, 2014). Por sua vez, os críticos ao território em si, que o interpretam como

obsoleto à luz dos conceitos de redes e de globalização, sendo mistificador ou redutor, uma vez que sua delimitação espacial obrigatória pode deixar imperceptíveis os macroproblemas sociais e econômicos. Se nenhum modelo pode explicar tudo, o conceito de território é integrador, e ao considerar possibilidades multiescalares ao se expressar acerca da produção é capaz de abranger a mobilidade de relações sociais integrada ao papel do trabalho, mesmo que reconheça que a maioria dos trabalhadores se sujeite a imprimir seu trabalho em espaços em posse de terceiros, dos quais passa a depender a sua sobrevivência (PECQUER, 2009; SOUZA, 2009).

Outra vertente denuncia a apropriação do espaço pelo capital como obstáculo ao uso da categoria território. Uma nova valorização do solo como mercadoria, embora essencial ao sistema capitalista, não destoa da valorização da incorporação do trabalho ao espaço, mesmo que contraditório. Sim, pois é ambíguo que o território se torne mais importante no processo de globalização, tendo em vista os processos de desterritorialização forçados em que cada vez mais a humanidade se vê separada do “seu espaço”. Em um processo dialético, a ancoragem da produção no local se contrapõe ao desenraizamento planetário, e, em que o próprio território se torna produto à venda (HAESBAERT, 2014, SOUZA, 2009). A crítica mais contundente ao uso da categoria território em pesquisas, é, contudo, baseada nos seus adeptos e não nos seus oponentes. O modismo teórico que causa o sobre uso, o entusiasmo excessivo, como se o território fosse um instrumental de aplicabilidade generalizada, e que não amplia a sua capacidade explicativa, ao contrário, leva a uma verdadeira “ressaca” e ao esvaziamento do conceito (SOUZA, 2009).

Por sua vez, os pontos fortes da teoria das capacitações e da noção de desenvolvimento como liberdade de Sen são, ao mesmo tempo, os pontos que lhe granjeiam as mais violentas críticas. Seja por inveja da repercussão incontestável de sua teoria além do meio acadêmico (e por todo o mundo, de forma consistente desde os anos 1990), seja por ausência de compreensão da proposta e de seus limites, dessa forma, o que se vê é que a própria clareza, a aceitação e a influência do seu pensamento junto às plataformas governamentais de bem-estar social e de entidades internacionais de fomento ao desenvolvimento são contestadas por seus críticos. Conceitos centrais dessa teoria como liberdade, justiça social, aproximação da economia à ética, e a democracia, que parecem a uma primeira vista indiscutíveis, são esmerilhados em busca de possíveis subclassificações maliciosas, ausentes do texto e do

discurso do autor, nesse caso são “entrelidos” por especialistas em fabricar lacunas e supor seus sentidos ocultos. O próprio Sen critica o investimento que propõe em capacitações e patamares mínimos, mas contemporiza que melhor é algo possível dentro de uma realidade que ainda não mudou para melhor, do que nada fazer em função de ideias inexecutáveis, no momento. Seus antagonistas, por sua vez, denunciam que por ser incremental, e não revolucionária, a sua teoria apenas reforçaria o modelo econômico neoliberal vigente (MASTRODI, 2011; MENDONÇA, 2022; DE OLIVEIRA; 2007; PINHEIRO, 2002).

A crença acentuada do autor no indivíduo como modificador da sociedade é questionada por coletivistas, os mesmos que, na verdade, conservam o pensamento do individualismo egoístico e preferem engendrar conflitos a entender a diversidade como força. Nessa linha de pensamento, a falta de foco em restringir causas e redigir fórmulas prontas para soluções - antes um artifício para ressaltar que essas construções não podem ser impostas como um modelo único - e que apontam para construções autônomas, por e no tempo de cada sociedade, são compreendidas como falhas por quem prefere modelos determinísticos, fechados e reducionistas. Por outro lado, a evidência de resultados limitados em programas de transferência de renda e sistemas de acessibilidade compensatória às oportunidades são coisas pouco discutidas, quanto ao efeito da falência em motivar a superação do assistencialismo e da precariedade econômica, uma vez que o discurso social hegemônico normaliza a passividade na recepção de benefícios em uma única via, glamourizando como valores os dos usuários de drogas, o banditismo, a submissão às condições de moradia na rua ou em favelas em detrimento do mérito de quem empreende, trabalha, paga suas próprias contas e suporta boa parte dos programas assistenciais coletivos com a alta carga tributária embutida em toda a sua produção. Aqueles que abjetam o sistema capitalista e as desigualdades que ele gera, são os mesmos que não oferecem mais alternativas viáveis a ele (MASTRODI, 2011; MENDONÇA, 2022; DE OLIVEIRA; 2007; PINHEIRO, 2002).

Assim, como abordagens complementares, enquanto a abordagem do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2010) por sua visão universal, sem ser, no entanto, homogeneizadora, e abarcando uma diversidade de respostas a serem construídas por cada comunidade de acordo com sua visão de bem-estar, contorna as críticas de localismo exagerado direcionadas à abordagem territorial; em contrapeso, a abordagem territorial é indispensável para o recorte geográfico e à contextualização situada dos estudos, além de ampliar a base informacional

sobre as dimensões político-econômicas e socioculturais e destacar, de forma aditiva à primeira, o aspecto das relações de poder e conflitos associados ao desenvolvimento (DALLABRIDA, 2017, HAESBAERT, 2014, PECQUER, 2009).

Acredita-se que, enquanto a abordagem do desenvolvimento pela liberdade priorize a visão do indivíduo em sua função de agente de mudanças, desde que capacitado, livre de privações e com garantia de acesso às oportunidades, e considere, além das facilidades econômicas, avaliações instrumentais quanto às condições de vida (saúde, educação, segurança, transparência em gestão e participação política), a abordagem territorial possa acrescentar uma visão do ser coletivo, tornado concreto pelo lugar de vida e trabalho em comum, assim como torna visível os conflitos em torno do poder, por meio da disputa por recursos e posições sociais de influência. Nem a abordagem seniana, nem a abordagem territorial, ensinam por si mesmas como construir o desenvolvimento regional. Pelo contrário, ambas assumem que não existem fórmulas prontas que possam ser úteis a toda e qualquer sociedade. A proposta é a de que os próprios atores sejam capacitados, fortalecidos em suas relações de poder e possam se organizar como verdadeiros agentes do desenvolvimento próprio e do seu entorno, por um mecanismo de soma e amplificação de esforços.

Os sítios de pertencimento desvelam no homem a importância em dar sentido ao mundo e às próprias ações, de sentir-se parte de algo, seja de seu grupo social, sua família, sua comunidade, sua religião, sua nação. Os ensaios reunidos de Zaoual (2006) promovem um modelo de desenvolvimento onde a cultura e as relações entre os homens e o ambiente são diferenciadoras das iniciativas econômicas locais. O seu *homo situs* aproxima as abordagens territorial e das capacidades aplicadas ao turismo, colocando em pauta a interconexão entre liberdade humana em buscar a satisfação material e simbólica de seu bem-estar e defender o seu território de vivências. Ao lançar mão do pertencimento como concepção integradora, percebe-se que os percursos individuais são entremeados de percursos e fluxos coletivos, todos estreitamente ligados à base territorial, e que é possível pensar os aspectos sócio espaciais e culturais do turismo e do desenvolvimento por meio da articulação de elementos essenciais, que são: a liberdade, as relações de poder, a significação e a identidade, ou seja, mesclando a abordagem territorial e as reflexões sobre capacidades e liberdades instrumentais humanas de Amartya Sen (2000).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O turismo é uma atividade humana exercida na sociedade e que envolve pessoas em todas as camadas e grupos sociais, algo bem mais complexo do que um simples negócio e comércio padronizável. Entretanto, eleger o turismo como objeto de estudo científico ou tema de um ensaio, ainda gera em alguns interlocutores a mesma reação causada quando se responde que se mora no litoral: quase sempre envolvendo uma resposta num tom entre escárnio e condescendência, que atribui ao autor uma escolha leviana, pouco séria, uma tentativa de escamotear a dura realidade e “viver de férias”. Ao contrário, aqui se defende que o turismo como tema integrador, não apenas de dimensões econômicas, voltadas para a comunicação e marketing, administração e operacionais inerentes ao planejamento, gestão e trabalho na atividade, como ainda de aspectos sociais relacionados à mobilidade humana, hospitalidade, identidade cultural, importância do lazer para a saúde, e que, hoje, compõe de forma complexa a percepção dos homens do seu próprio lugar no mundo e do espaço dos outros.

As múltiplas definições e representações em torno do turismo, seja ele considerado pela lógica mercadológica hegemônica ou nas lógicas alternativas, na ausência de uma teoria própria, são consequência de sua abordagem por disciplinas, perspectivas e enfoques diferentes. Essa multiplicidade, antes de ser considerada como problema - é um estímulo para evitar a naturalização e o engessamento dos conhecimentos estabelecidos. Pois, se conviver com a pluralidade metodológica faz parte do artesanato intelectual das ciências sociais, direcionar esforços para delimitar a essência do turismo e permitir a construção da ciência do turismo pode ser considerado um duplo desafio epistemológico: tanto para auxiliar a validação de conhecimento produzido, como para delimitar melhor o campo de conhecimento aplicado. Dada à heterogeneidade, e a ausência de modelo que permita comparações interculturais e, por ser um fenômeno que se conecta de forma aleatória e em que rupturas geram novos elementos de forma pouco controlável, apenas as ciências sociais, mobilizadas pelo propósito de compreender, em profundidade, tanto as sociedades emissoras como receptoras, e as pressões sociais sobre os indivíduos envolvidos, podem ajudar minimamente a prever seu comportamento em situações de lazer que permitam prever situações e o manejo do turismo (BANDUCCI, BARRETTO, 2003; MARANHÃO, PEQUENO, SONAGLIO, 2012).

Zaoual (2006, 2008) nos ensina que amalgamar as abordagens territorial e do desenvolvimento como liberdade é real e profícuo a partir da noção do homem situado em seu

espaço e suas complexas necessidades de bem-estar e, além disso, no caso do turismo, do homem que transita entre os espaços. O encontro de mundos que se movem e de pessoas que se envolvem e ampliam seus espaços de pertencimento é a imagem simbólica que aqui se esboça, o que transcende uma visão econômica estreita do fenômeno turístico. Apesar das lacunas, que reflexões acerca dessa proposta incentivem a edificação de plataformas analíticas por abordagens combinadas; que elas frutifiquem em críticas que problematizem suas vulnerabilidades e, assim, no diálogo estabelecido entre tentativa e erro, contribuam para o desbravamento de novos e possíveis caminhos metodológicos no estudo do turismo por modelos de desenvolvimento de escalas locais e regionais.

## REFERÊNCIAS

BANDUCCI, Álvaro Junior, BARRETTO, Margarita (Orgs.). **Turismo e identidade local: uma visão antropológica**. 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 2003. (Coleção Turismo).

BARRETTO, Margarita; DOS SANTOS, Rafael José. Fazer científico em turismo no Brasil e seu reflexo nas publicações. **Turismo Visão e Ação**, v. 7, n. 2, p. 357-364, 2005. Revista eletrônica. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rtva/article/view/531>. Acesso em: 8 mai. 2022.

BARRETTO, Margarita. **Turismo, Cultura e Sociedade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2006. (Série Turismo).

BRASILEIRO, Maria Dilma Simões. Desenvolvimento e turismo: para além do paradigma econômico. *In*: BRASILEIRO, Maria Dilma Simões, MEDINA, Julio César Cabrera, CORIOLANO, Luiza Neide. (Orgs.). **Turismo, cultura e desenvolvimento**. Campina Grande PB: EDUEPB, 2012. p.75-98. Livro digital. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/7y7r5/pdf/brasileiro-9788578791940.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2022.

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

HAESBAERT, Rogério. **Viver no Limite: território e multi/ transterritorialidade em tempos de in- segurança e contenção**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2014.

JAFARI, Jafar. El turismo como disciplina científica. **Política y Sociedad**, Madri, v. 42, n. 1, p. 39-56, 2005. Revista eletrônica. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130039A/22996>. Acesso em: 29 mai. 2022.

MARANHÃO, Christiano Henrique da Silva; PEQUENO, Edilene Adelino; SONAGLIO,



Kerlei Eniele. Análise do paradigma teórico de turismo usado pela autora Dra. Margarita Nilda Barretto Angeli.

**Turismo Visão e Ação**, v. 14, n. 2, p. 214-229, 2012. Revista eletrônica. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8667/analise-do-paradigma-teorico-de-turismo-usado-pela-autora-dra--margarita-nilda-barretto-angeli/i/pt-br>. Acesso em: 8 mai. 2022.

MASTRODI, José. Desenvolvimento como liberdade: liberdade de quem? **Revista Intellectus**, v. 7, n. 14, p. 5- 16, 2011. Revista eletrônica. Disponível em: <http://www.revistaintellectus.com.br/artigos/14.146.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2022.

MENDONÇA, Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa. Políticas sociais e lutas de classes: uma crítica a Amartya Sen. **Textos e Contextos**, v. 2, n. 1, p.65-73, 2012. Revista eletrônica. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/10522/8061>. Acesso em: 8 mai. 2022.

DEOLIVEIRA, Valter Lúcio. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Desenvolvimento em questão**, v. 5, n. 9, p. 9–31, 2007. Revista eletrônica. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/135>. Acesso em: 8 mai. 2022.

PECQUEUR, Bernard. Trad. Anne-Sophie de Pontbriand Vieira. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociedade**, n. 14, p.79-105, 2009. Revista eletrônica. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n14p79>. Acesso em: 29 mai. 2022.

PINHEIRO, Lessi Inês Farias. Desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen. **Textos e Contextos**, v. 1, n. 1, p.1-2, [Porto Alegre, RS], 2002. Revista eletrônica. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/944/724>. Acesso em: 8 mai. 2022.

RODRIGUES, Adyr Balestieri. Território, patrimônio e turismo com ase local: uma relação inequívoca. *In*: SEABRA, Giovanni (Org.). **Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa, PB: Editora Universitária UFPB, 2007. p.15-30.

MACHADO, Marcello de Barros Tomé. Turismo, um conceito sócio espacial. *In*: SEABRA, Giovanni (Org.). **Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa, PB: Editora Universitária UFPB, 2007. p.65-80.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. 9ª reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. *In*: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.) **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. p. 57-72.

UNITED NATIONS, World Tourism Organization, Commission of the European Communities, Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008 (TSA-RMF 2008)**. Documento eletrônico. Series F, N. 80, Rev.1, Luxembourg, Madrid, New York, Paris, 2010. Disponível em: [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_80rev1e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_80rev1e.pdf). Acesso em: 29 mai. 2022.

ZAOUAL, H. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? **Caderno Virtual de Turismo**, v. 8, n. 2, p 1-14., 2008. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/341/219>. Acesso em: 29 mai. 2022.

ZAOUAL, Hassan. **Nova economia das iniciativas locais**: uma introdução ao pensamento pós- global. Trad. Michel Thiollent. Rio de Janeiro RJ: COOPE/UFRJ, 2006.

ZAOUAL, Hassan. O *homo situs* e suas perspectivas paradigmáticas. Trad. Letícia Mei. **Revista OIKOS**, v. 9, n. 1, p 13-39, 2010. Revista eletrônica. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51816/28127>. Acesso em: 29 mai. 2022.

## ANÁLISE DE CONVERGÊNCIA DE RENDA *PER CAPITA* NOS ESTADOS BRASILEIROS 1989-2019

Osmar Faustino de Oliveira<sup>1</sup>

Lucir Reinaldo Alves<sup>2</sup>

Moacir Piffer<sup>3</sup>

### RESUMO

O Brasil é conhecido pelas suas diferenças regionais de renda, o que intriga e faz surgir diversos estudos a respeito dos processos de crescimento e de convergência de renda. O objetivo do presente trabalho é verificar quanto o crescimento econômico em determinado período depende do nível de renda que a região detinha em determinado ponto no passado. A metodologia desse teste tem como base teórica o modelo de crescimento econômico de Solow (1954), em que se prevê a existência de tendências de convergência de produto *per capita* entre regiões com condições semelhantes de acumulação de capital. Foram estimados quatro testes de convergência absoluta, utilizando dados de uma série histórica de 30 anos de produto agregado *per capita* das 27 unidades da Federação do Brasil. Com os resultados, foi possível destacar que o Distrito Federal é o estado com maior nível de produto *per capita* do país e o Ceará o menor, no entanto, esses não foram os estados que apresentaram, respectivamente a menor e a maior taxa de crescimento econômico.

**Palavras-chave:** Crescimento Econômico, convergência, desigualdade de renda.

**GT N° 1- ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO.**

### 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre a hipótese da convergência de renda tornou-se repetido na literatura que aborda o crescimento econômico. Embora que o tema não seja consensual, pesquisas buscam, por meio de evidências empíricas, esclarecimentos para as diferenças de renda *per capita* entre as diversas economias do mundo. Além dessa questão,

---

1 Economista. Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: [osmarfaustino@yahoo.com.br](mailto:osmarfaustino@yahoo.com.br)

2 Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da Unioeste/Toledo e investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa (ULisboa)-PT. Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: [lucir.alves@unioeste.br](mailto:lucir.alves@unioeste.br) ou [lucir\\_a@hotmail.com](mailto:lucir_a@hotmail.com)

3 Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Campus Toledo). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) da Unioeste/Toledo. Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: [mopiffer@yahoo.com.br](mailto:mopiffer@yahoo.com.br)

outro fato observado nesses tipos de trabalhos é de que nem sempre o crescimento econômico extingue ou reduz os diferenciais de renda *per capita* ao longo do tempo (DAVID; MEYER; PAIXÃO, 2019).

A teoria da convergência de renda começa com o modelo de Solow (1956). Nele, o capital fixo é respeitável, sendo que os retornos decrescentes para os fatores de produção induziriam as economias a convergirem para o mesmo nível de renda *per capita* após uma trajetória de longo prazo. Em seguida, estudos empíricos associados à essa temática foram se desenvolvendo, compondo uma vasta literatura, com destaque para os trabalhos precursores desenvolvidos por Baumol (1986) e Barro e Sala-i-Martin (1992) (DAVID; MEYER; PAIXÃO, 2019).

A desigualdade regional vem se apresentando como uma questão fundamental no contexto do desenvolvimento econômico. De modo particular, desde a década de 1990 muitos pesquisadores buscam abordar e compreender as questões relacionadas à trajetória da renda entre regiões ricas e pobres e os motivos pelos quais indicadores socioeconômicos desiguais tendem a persistir. Partindo da análise do modelo neoclássico de crescimento de Solow (1956) os diferenciais de rendas *per capita* são determinados pela dotação inicial de recursos da região. Desta maneira, o que existe é uma maior concentração de famílias pobres em uma determinada área e não uma região pobre (ALMEIDA; MOREIRA, 2019).

De fato, a realidade brasileira é de concentração da atividade econômica. A região Sudeste, segunda menor região territorial do país, possui mais de 44% da população do país e é responsável por mais da metade do produto interno bruto (PIB) nacional. Todavia, ao se comparar os anos de 2001 a 2012, constata-se que houve redução da participação da região Sudeste no PIB, que passou de 59,1% para 54,9%, em favor das outras regiões, como Centro-Oeste, que aumentou sua participação em mais de 1%. Neste sentido, pode haver indícios de um processo de desconcentração regional (ALMEIDA; MOREIRA, 2019).

A hipótese de convergência possui um relevante significado para a teoria do crescimento econômico, uma vez que remete a redução do grau de desigualdade através de um processo de aproximação dos padrões de vida. Isso decorre do crescimento da renda *per capita* verificado nos países ou nas regiões menos desenvolvidas se dar a taxas mais elevadas do que nos países ou regiões desenvolvidas (ALMEIDA; MOREIRA, 2019).

Um dos principais problemas encontrados no Brasil é o nível de desigualdade de renda. A redução de desigualdade, neste caso, dá a ideia de que os agentes estudados irão, em algum momento, ter rendas equivalentes, e essa redução pode ser estudada pela hipótese de convergência de renda. Essa modelagem neoclássica de crescimento e desenvolvimento econômico é explicada principalmente por Solow (1956). Seu modelo é composto por duas equações básicas, dentre elas uma função de produção e uma equação de acumulação de capital. A função de produção descreve como os insumos - capital e trabalho - devem se combinar para gerar o produto, a qual apresenta retornos constantes de escala, ou seja, se todos os insumos forem duplicados, o produto dobrará. Assume-se no modelo que as taxas de poupança e crescimento populacional são exógenas e diferentes para cada país, logo, diferentes países possuirão distintos níveis de estado estacionário. O estado estacionário é o equilíbrio de longo prazo de uma economia, quando o crescimento do estoque de capital é equalizado ao crescimento da mão de obra (SILVA; SANTOS; AMARANTE, 2020).

O objetivo do presente trabalho é verificar quanto o crescimento econômico em determinado período depende do nível de renda que a região detinha em determinado ponto no passado. A metodologia tem como base teórica o modelo de crescimento econômico de Solow (1954), em que se prevê a existência de tendências de convergência de produto *per capita* entre regiões com condições semelhantes de acumulação de capital. Foram estimados quatro testes de convergência absoluta, utilizando dados de uma série histórica de 30 anos de produto agregado *per capita* das 27 unidades da Federação do Brasil.

Além da introdução e referências, o presente trabalho divide-se em referencial teórico, metodologia, resultados (Análise de convergência absoluta entre estados brasileiros 1989-2019), e as considerações finais.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Testes de convergência de renda já são bem estabelecidos na literatura econômica. Esses, buscam, de forma geral, verificar quanto o crescimento econômico em determinado período depende do nível de renda que a região detinha em determinado ponto no passado. Esse teste tem como base teórica o modelo de crescimento econômico de Solow (1954), em que se prevê a existência de tendências de convergência de produto *per capita* entre regiões com condições semelhantes de acumulação de capital.

Segundo Silveira Neto e Azzoni (2011) as equações estimadas para os testes de convergência absoluta seguem o seguinte formato:

$$\left(\frac{\ln y_t - \ln y_{t-1}}{T}\right) = \alpha + \beta \ln y_{t-1} + \varepsilon$$

Em que:

$y_t$  = Produto *per capita* no período final;

$y_{t-1}$  = Produto *per capita* no período inicial;

$T$  = Intervalo de tempo;

$\alpha$  = Constante;

$\beta$  = Parâmetro de convergência;

$\varepsilon$  = Termo de erro aleatório.

Os testes de convergência foram estimados através de mínimos quadrados ordinários, com dados de corte transversal. Com base na literatura espera-se que  $\beta$  seja negativo e estatisticamente significativo, demonstrando que economias com menor nível de produto cresçam mais rapidamente que as mais ricas. Esse fato demonstraria a existência de uma trajetória de crescimento com uma tendência de convergência entre as regiões.

$$velocidade = \frac{-\ln \beta}{T} \text{meiavida} = \frac{\ln(2)}{\lambda} * 100$$

Ainda é possível calcular uma estimativa da velocidade do processo de convergência de acordo com as estimativas do teste, assim como quanto tempo demoraria até que metade do gap inicial entre regiões mais pobres e ricas se reduziria pela metade, denominado *meia vida*. As equações supracitadas demonstram como se dão os cálculos dessas estimativas.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A disparidade dos níveis de renda entre os estados brasileiros tem sua origem na formação econômica do Brasil. Os diferentes ciclos econômicos que o Brasil atravessou, juntamente com as relações trabalhistas e as características culturais predominantes em cada região, foram alguns dos fatores que contribuíram para as diferentes taxas de desenvolvimento entre as regiões brasileiras (ABITANTE, 2007).

Segundo Abitante (2007), a vivência de regiões com renda ou produto *per capita* diferentes não se compõe em uma questão apenas do Brasil, mas em distintos países. Pois, nas últimas décadas, vários trabalhos foram elaborados a cerca deste tema, em específico na busca



de verificar se há um processo de convergência do produto *per capita* entre os países ou unidades federativas de determinado um país.

Por conseguinte, regiões caracterizadas de um país apresentam diferentes capacidades de crescimento. Como também, o impulso inicial de crescimento de uma dada região não será dispersado para as demais regiões em virtude de limitações na mobilidade de fatores, limitações na magnitude da integração regional e, sobretudo, pelas particularidades regionais que delongam os diversos espaços econômicos subnacionais (ABITANTE, 2007).

A desigualdade regional de renda é uma das questões centrais na agenda das decisões políticas em nível nacional. Mesmo com todos os estudos realizados para resolver o problema, as disparidades regionais continuam grandes, mesmo entre mercados bem integrados. Em anuência, a magnitude das disparidades, as questões territoriais envolvidas e a aparente falta de eficácia das políticas aplicadas, alimentaram a proliferação de estudos sobre a evolução e os determinantes da desigualdade regional de renda (RODRIGUES, 2018).

Segundo Rodrigues (2018), no Brasil, encontramos vários trabalhos abordando o tema da convergência de renda, entre eles pode-se citar: Mello (2010), Lima, Notini e Gomes (2010), Penna e Linhares (2013), Silva, Filho et al. (2014), Figueiredo e Junior (2015), Freitas e Almeida (2015), dentre outros. Para as convergências de rendas estaduais podem-se citar os trabalhos de Azzoni (1994), Diniz e Ferreira (1995), Júnior, Góes e Ferreira (1995), Azzoni (1997), Magalhães et al. (2001), Gondim, Barreto et al. (2004), Neto, Castelar e Linhares (2008).

Segundo Silva, Santos e Amarante (2020), um dos fundamentais problemas localizados no Brasil é o nível de desigualdade de renda. A redução de desigualdade, neste caso, dá a ideia de que os agentes estudados irão, em algum momento, ter rendas paralelas, e essa redução pode ser estudada pela hipótese de convergência de renda. Essa modelagem neoclássica de crescimento e desenvolvimento econômico é explanada principalmente por Solow (1956). Posteriormente, o campo de crescimento econômico foi estudado por muitos outros autores, estes, tentaram modificar e aprimorar a modelagem do desenvolvimento econômico.

Romer (1986) e Lucas (1988) adicionaram outras variáveis na função de produção e determinaram modelos endógenos. Lucas, por exemplo, acrescentou a acumulação do capital humano ao modelo de crescimento econômico como uma variável endógena de dois formatos

diferentes, uma dependendo principalmente de educação e a outra vinculada às experiências alcançadas.

Outros autores que analisaram a convergência de renda foram Barro e Sala-i-Martin (1994), estes, declaram que é importante conhecer a velocidade de convergência para compreender a dinâmica do crescimento econômico, para assim auferir se a economia estudada está ou não próxima do estado estacionário. Além da velocidade, eles preferiram que é mais comum achar valores de convergência significativo para dentro de regiões de um determinado país, do que utilizar dados de vários países e tentar encontrar alguma convergência significativa; isso é devido ao grau de homogeneidade que há dentro de regiões de determinado país (SILVA; SANTOS; AMARANTE, 2020).

O estudo da convergência de renda teve como antecessor Baumol (1986), que considerou o conjunto de dados coletados por Maddison (1983), que consistia em um estudo sobre 16 nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. Encontrou uma alta correlação negativa entre o crescimento do PIB per capita, e o nível inicial da mesma variável no ano base do estudo, indicando que países que já apresentam um nível elevado de padrão de vida crescerão a taxas menores que os que estão começando seu desenvolvimento. Alguns anos depois, Barro e Sala-i-Martin (1992) analisaram a convergência de renda para 48 estados contíguos nos Estados Unidos, utilizando uma abordagem neoclássica em sua modelagem de crescimento. Segundo Silva, Santos e Amarante (2020), em suas análises encontraram evidências de convergência de renda nos estados incluídos.

Na década de 1990 foram muito discutidos as desigualdades regionais e o processo de convergência entre os estados e países. O estudo sobre convergência de renda *per capita* foi desenvolvido inicialmente por Mankiw et al. (1992) e Barro e Sala-i-Martin (1992), tendo por base o modelo proposto por Solow (1956) e Swan (1956). Sabe-se que o modelo neoclássico de crescimento econômico assume taxas de poupança exógenas e uma função de produção baseada em retornos marginais decrescentes associados ao estoque de capital, além de retornos constantes de escala. Tais proposições apontam para uma tendência de convergência de renda per capita entre as regiões, quando no longo prazo, os países estariam todos caminhando para um mesmo nível de *steady-state*, com países mais pobres crescendo a uma taxa mais rápida que os mais ricos (COSTA, 2009).

Inicialmente o modelo de convergência foi concebido com o objetivo de analisar convergência entre os diversos países. No entanto, verificou-se que há grande heterogeneidade entre as nações, já que estas apresentam instituições e estruturas muito diferente entre si. Sendo assim, o conceito de convergência é melhor aplicado quando estamos trabalhando com um grupo de países semelhantes ou então estudando convergência dentro de determinada nação. Em seu artigo Barro e Sala-i-Martin (1995) falam explicitamente: “Absolute convergence is more likely to apply across regions within countries than across countries”. Os autores examinaram a convergência de renda per capita para 48 estados americanos no período de 1840 a 1963, obtendo evidências a favor de convergência absoluta, a uma taxa de 2%. Também fizeram o exercício para um grupo de 98 países no período de 1960 a 1985, porém, neste caso, só foi possível verificar convergência condicional, ou seja, quando controlado por características iniciais individuais de cada país (COSTA, 2009).

Além disso, ao mudar sua perspectiva para grupos de países, encontraram resultados significativos ao incluir controles que permitem que os estados estacionários variem de acordo com as características de cada localidade, introduzindo o conceito de convergência condicional de renda.

No mesmo ano, Mankiw, Romer e Weil (1992) procuraram evidências na consistência do modelo de Solow ao ser comparado com as variações internacionais no padrão de vida, encontrando evidências de que ao incorporar o capital humano ao modelo, este consegue uma boa aderência aos dados reais dos países. Ao analisar dados de vários países, assumindo o crescimento da população e do capital como constantes, o modelo tem uma boa precisão em estimar a taxa de convergência dos países. Para verificar a hipótese de convergência, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) usaram o mesmo conjunto de dados utilizado por Barro e Lee (1994). Utilizaram um modelo de Método Generalizado dos Momentos (GMM) para verificar a convergência de renda, e assim corrigindo possíveis problemas de variáveis individuais correlacionadas e de endogeneidade de variáveis. Para o conjunto de 96 países analisados, encontraram que os níveis de renda per capita dos países converge para o estado estacionário a uma velocidade de 10% por ano.

Rey e Montouri (1999) fizeram um estudo de convergência de renda a partir de uma perspectiva econométrica espacial, para os Estados Unidos. Os autores resolveram utilizar a técnica espacial devido à dissipação de choques aleatórios de um estado para estados vizinhos,

complicando a dinâmica de transição do processo de convergência de renda. Os resultados foram de acordo com o esperado, confirmando a convergência de renda entre as unidades federativas dos Estados Unidos, e, principalmente, embora os estados possam convergir para rendas relativas, isso não é feito de forma independente para cada estado, mas os estados vizinhos também são afetados de forma positiva.

No Brasil, Ferreira e Ellery Jr. (1996) estudaram a convergência a fim de ver se os estados brasileiros estavam apresentando uma redução da desigualdade entre eles, encontrando indícios que confirmam a hipótese de convergência, apesar de ser mais lenta do que a que foi encontrada por Barro e Sala-i-Martin (1992) para os estados americanos. Abitante (2007) também fez algo semelhante, mas adicionando a análise condicional de convergência de renda, utilizando controles para variar o estado estacionário que os estados têm a possibilidade de alcançar. Assim como Ferreira e Ellery Jr. (1996), Abitante (2007) também encontrou evidências de que existe um processo de convergência entre os estados.

Almeida e Moreira (2019) relatam que é de suma importância mencionar, um aspecto importante no estudo do crescimento econômico e da desigualdade de renda entre as regiões é a existência ou não do processo de convergência. Como definiu Abramovitz (1986), a convergência é uma tendência de longo prazo de equalização da renda per capita ou níveis de produto. Em outras palavras, constitui discutir se os países pobres apresentam taxas de crescimento mais velozes que os países ricos. Além do estudo de Abramovitz (1986), outra pesquisa que marca o início do estudo de convergência é a de Baumol (1986), que analisou um conjunto de países entre os anos de 1970 e 1979. Segundo o autor, os países considerados mais ricos crescem mais lentamente, enquanto os países considerados mais pobres crescem mais rapidamente. À luz desse debate, esta pesquisa pretende analisar o processo de convergência entre os estados brasileiros no período 1989-2019. Busca-se colaborar com os debates recentes acerca dos vários métodos de análise.

A teoria de convergência de renda possui um relevante significado para a teoria do crescimento econômico, uma vez que remete a redução do grau de desigualdade através de um processo de aproximação dos padrões de vida. Isso decorre do crescimento da renda *per capita* determinado nos países ou nas regiões menos desenvolvidas se dar a taxas mais elevadas do que nos países ou regiões desenvolvidas (ALMEIDA; MOREIRA, 2019).

Almeida e Moreira (2019), destacam que no que se refere ao Brasil, vários estudos sobre convergência de renda foram realizados e com variadas metodologias. Dentre eles destaca-se a contribuição de Ferreira e Ellery Júnior (1996), que analisaram a convergência de renda nos estados brasileiros entre 1970 e 1985. Os autores discutiram a velocidade de convergência utilizando os conceitos de sigma e beta-convergências e, por meio de estimações por Ordinary Least Squares (OLS), encontram evidências de ambos os tipos de convergência.

Diversos trabalhos que abordam a convergência entre os estados brasileiros são os de Azzoni (1997; 2001) e Ferreira (2000). Azzoni (1997) buscou avaliar a concentração regional e a dispersão de renda *per capita* para os estados brasileiros no período 1939-1995. Usando um modelo OLS, o autor encontra evidências de convergência que, de modo particular, foi mais intensa no período 1970-1985. Na mesma direção, Ferreira (2000) analisa a hipótese de beta-convergência e os resultados encontrados sugerem que os estados brasileiros convergiram condicionalmente em renda entre 1970 e 1995. Azzoni (2001) corrobora os achados de Ferreira (2000). Através de uma estimação de mínimos quadrados não linear, o autor encontra evidências de convergência condicional e absoluta entre os estados no período 1948-1995. Todavia, destaca que os resultados sugerem oscilações e evolução da desigualdade entre as regiões no período (ALMEIDA; MOREIRA, 2019).

A análise com séries temporais também foi praticada por uma série de autores, como Oxley e Greasley (1995) e Li e Papell (1999), que não encontraram forte sustentação para a hipótese de convergência de renda. No mais, ainda há estudos que testaram convergência com dados em painel, como em Islam (1995) e Caselli et al. (1996).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 ANÁLISE DE CONVERGÊNCIA ABSOLUTA ENTRE 1989-2019

Foram estimados 27 estados, a Tabela 1 ilustra o PIB *per capita* dos estados nos anos 1989, 2002, 2014 e 2019.

Tabela 01 – Produto Interno Bruto *per capita* (em milhares de reais)

Estado	1989	2002	2014	2019
Acre	8,40	8,88	11,53	8,99
Alagoas	5,77	6,97	8,28	9,04
Amazonas	7,83	11,68	13,69	12,46

Amapá	9,72	10,94	12,15	10,98
Bahia	5,61	7,20	9,57	9,81
Ceará	4,63	6,21	9,24	8,92
Distrito Federal	45,66	41,59	44,28	45,84
Espírito Santo	14,10	13,23	20,85	16,26
Goiás	11,36	12,45	16,57	15,01
Maranhão	4,70	4,77	7,38	6,78
Minas Gerais	12,92	11,00	16,16	15,36
Mato Grosso do Sul	10,76	12,97	19,82	19,54
Mato Grosso	8,36	12,19	20,78	20,68
Pará	8,30	7,04	10,32	10,73
Paraíba	5,04	6,19	8,79	8,54
Pernambuco	6,27	7,32	10,60	10,06
Piauí	4,18	4,13	7,87	8,21
Paraná	13,11	14,80	20,04	20,19
Rio de Janeiro	22,80	20,38	25,96	21,79
Rio Grande do Norte	5,15	8,05	10,44	10,36
Rondônia	8,20	8,79	12,82	13,46
Roraima	11,44	12,15	13,35	12,21
Rio Grande do Sul	13,91	15,42	20,40	21,02
Santa Catarina	18,04	16,27	22,46	21,34
Sergipe	8,53	9,54	11,19	9,87
São Paulo	24,67	21,44	26,01	24,48
Tocantins	7,91	7,51	11,70	12,86

Fonte: IPEADATA. Nota: A preços de 2010.

Em 1989 o PIB *per capita* mais elevado foi o do Distrito Federal com 45,66 em seguida São Paulo com 24,67 e Rio de Janeiro com 22,80. No ano de 2002, a tendência de crescimento dos estados continuou concentrada nestes dois estados e no Distrito Federal. Já em 2014, O Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro continuam com PIB *per capita* elevado. Mas, surge outros estados com elevação no mesmo, como o estado do Paraná com 20,04 Rio Grande do Sul com 20,40 Santa Catarina com 22,46 Espírito Santo com 20,85 Mato Grosso com 20,78. No ano de 2019 os estados mencionados, continuaram com PIB *per capita* elevado, mas, mesmo sofrendo uma pequena queda, exceto, o Distrito Federal.

Foram estimados quatro testes de convergência absoluta, utilizando dados de uma série histórica de 30 anos de produto agregado *per capita* das 27 unidades da Federação do Brasil. Os testes correspondem a: 1) considerando os 30 anos entre 1989 e 2019; 2) considerando o subperíodo entre 1989 a 2002; 3) considerando o subperíodo entre 2002 e 2019; 4) considerando o subperíodo entre 2002-2014. Na Tabela 2 estão dispostos os resultados desses testes.



As estimativas demonstram que os resultados apresentaram resultados negativos e estatisticamente significantes com, pelo menos, 95% de confiança. De forma geral os resultados demonstram coeficientes significativamente pequenos, tanto para o período completo com usando o intervalo de 30 anos, quanto para os recortes de subperíodos. Esses resultados são indícios que os estados brasileiros possuem características muito distintas em relação aos determinantes da acumulação de capital.

Tabela 2 – Resultados das estimativas de convergência

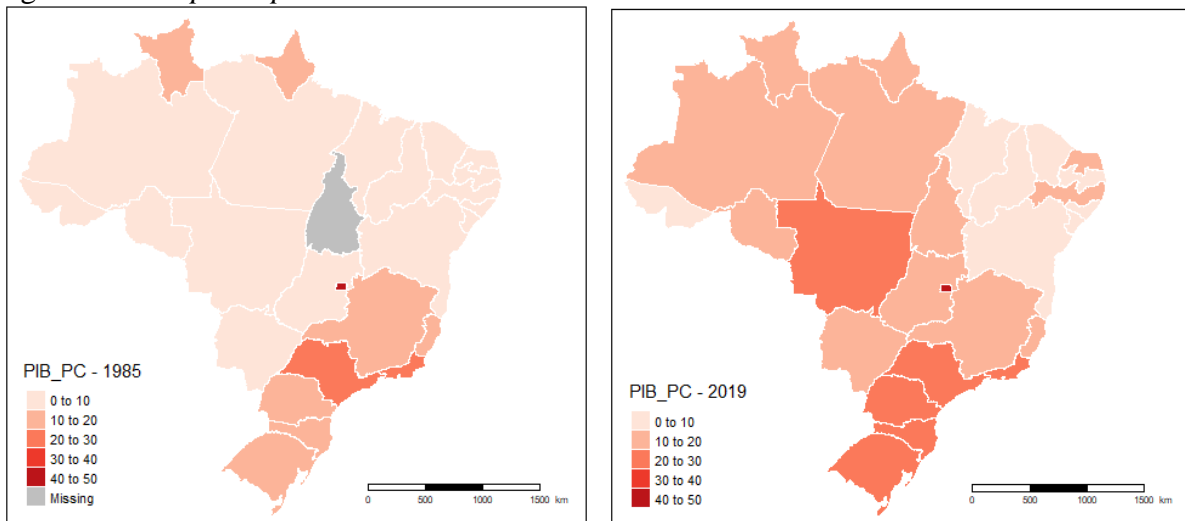
	<i>Variáveis Dependentes</i>			
	Crescimento 1989-2019 (1)	Crescimento 1989-2002 (2)	Crescimento 2002-2019 (3)	Crescimento 2002-2014 (4)
PIB <i>per capita</i> 1989	-0.00059*** (0.00015)	-0.00077*** (0.00027)	- -	- -
PIB <i>per capita</i> 2002	- -	- -	-0.00057** (0.00026)	-0.00075** (0.00027)
Constante	0.01853*** (0.00218)	0.01544*** (0.00377)	0.02241*** (0.00358)	0.03476*** (0.00379)
Velocidade de convergência a.a.	0,247%	0,651%	0,439%	0,599%
Meia vida em anos	280	106	157	115
Observações	27	27	27	27
R <sup>2</sup>	0.37034	0.25073	0.16091	0.23227
R <sup>2</sup> Ajustado	0.34515	0.22076	0.12735	0.20156
Residual Std. Error (gl = 25)	0.00676	0.01167	0.00972	0.01029
Estatística F (gl = 1; 25)	14.70392***	8.36595***	4.79424**	7.56335**

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01  
 Fonte: Elaboração própria com base nas estimações a partir de dados do IPEADATA.

Em relação ao intervalo entre 1989 a 2019 o teste resultou em uma velocidade de convergência anual de 0,247% entre os estados. Isso significa que somente passados 280 anos poderíamos reduzir pela metade as divergências entre os estados, se as condições de acumulação de capital dadas não se modificarem. Os problemas regionais se mostram como historicamente persistentes e a atuação das forças de mercado, ainda que estejam produzindo uma tendência de convergência, não são suficientes para redução das desigualdades em um período factível.

Como pode se visualizar na Figura 2, apesar do aumento considerável no nível de produto de todos os estados criaram-se novas desigualdades.

Figura 2 – PIB *per capita* nos estados do Brasil em 1985 e em 2019



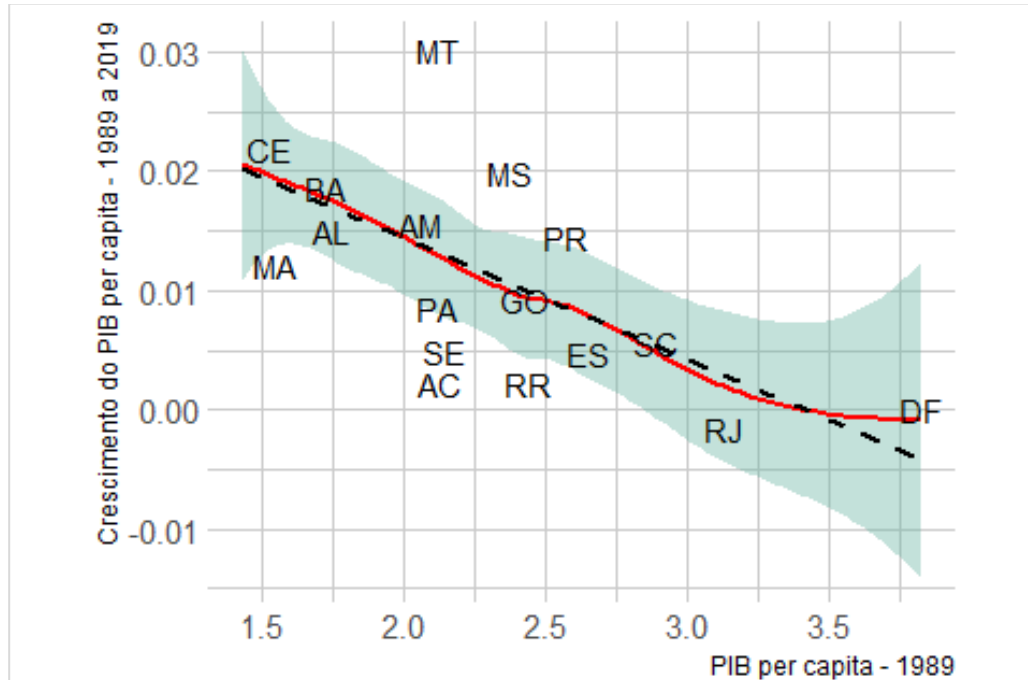
Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Nota: Em milhares de reais a preços de 2010.

O Gráfico 1, mostra o comportamento da convergência no período, a linha pontilhada é a reta de regressão estimada no teste de convergência, a linha vermelha é a regressão polinomial local que possibilita uma visualização melhor do comportamento dos dados (FAN; GIJBELS, 2018) e a área sombreada é seu intervalo de 95% de confiança.

É possível destacar que o Distrito Federal é o estado com maior nível de produto *per capita* do país e o Ceará o menor, no entanto, esses não foram os estados que apresentaram, respectivamente a menor e a maior taxa de crescimento econômico. O estado do Mato Grosso produziu um alto crescimento econômico partindo de um nível de produto *per capita* semelhante à de estados mais pobres como Amazonas, Pará e Acre, enquanto o Rio de Janeiro partiu de um nível de produto elevado e foi o único estado do país a apresentar retração econômica nos 30 anos avaliados.

Gráfico 1 – Relação entre crescimento econômico entre 1989-2019 e nível de produto *per capita* em 1989

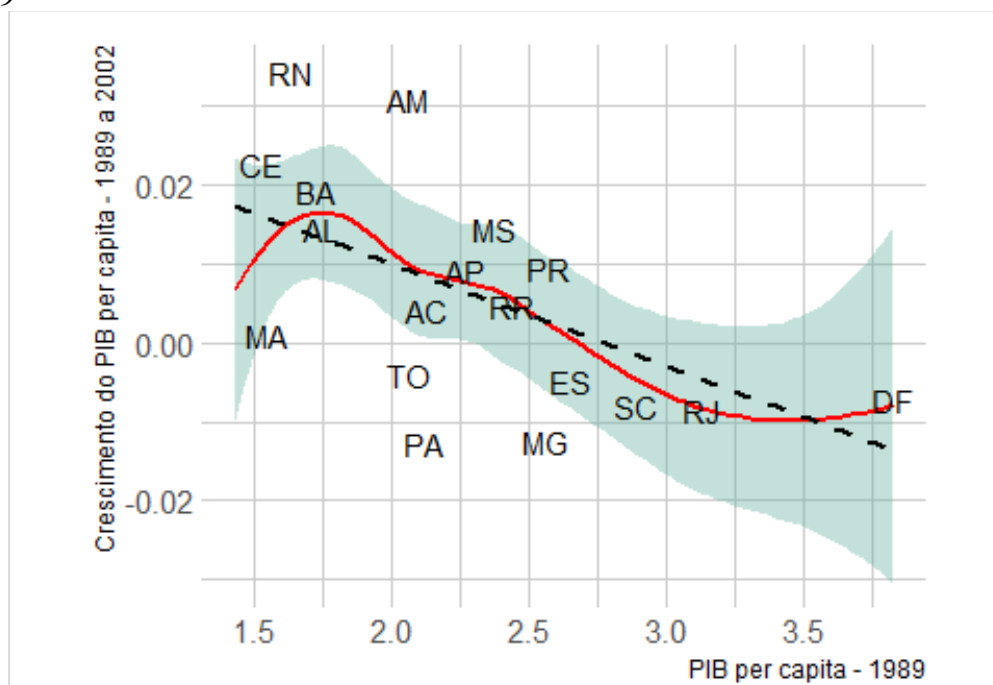


Fonte: Elaboração própria conforme dados do IPEADATA.  
Nota: dados linearizados utilizando logaritmo natural.

Ao realizar um recorte temporal para os anos entre 1989 e 2002 (Gráfico 2), os resultados dos testes apontam para uma trajetória mais célere de convergência quando comparado a outros períodos, sendo a velocidade de convergência anual de 0,651%, implicando em uma meia vida de 106 anos.

Quando se analisa graficamente é possível observar não linearidades importantes; em primeiro lugar entre as economias mais pobres parece ter imperado uma tendência de divergência; em segundo lugar, apesar da convergência ter se observado entre os estados com níveis de produto em torno da média essa se deu em um ambiente de recessão indicando uma convergência para um nível de produto menor.

Gráfico 2 – Relação entre crescimento econômico entre 1989-2002 e nível de produto *per capita* em 1989



Fonte: Elaboração própria conforme dados do IPEADATA.

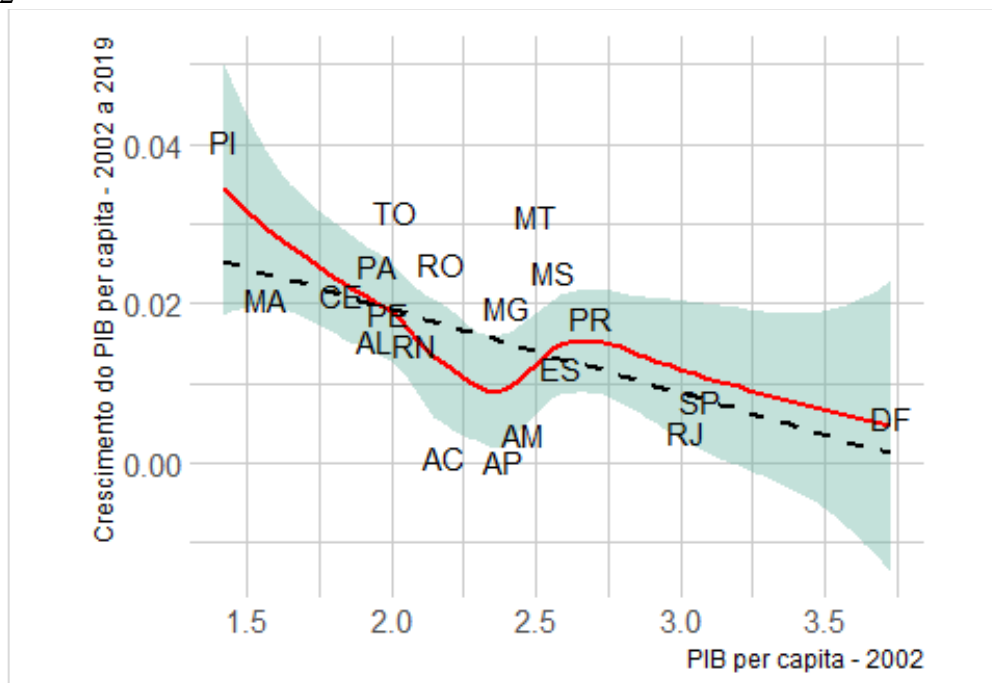
Nota: dados linearizados utilizando logaritmo natural.

Isso significa que a convergência observada se trata de uma trajetória de empobrecimento das maiores economias enquanto as economias pobres apresentavam uma quase estagnação, em outras palavras uma tendência de convergência espúria.

O período subsequente, entre 2002 e 2019 (Gráfico 3), também apresenta não linearidades importantes em relação os resultados do teste, porém de maneira bastante distinta.

A velocidade de convergência foi de 0,439% ao ano, implicando uma meia vida de 157 anos, o que distingue essa taxa das demais é o fato que a maioria das economias apresentaram dinamicidade de produto *per capita*. Outro aspecto relevante são os indícios que o regime de crescimento dos estados do Centro-Oeste elevou seu patamar de nível de produto para as proximidades do nível médio entre os estados e, mais importante, esse regime ainda funciona no período entre 2002 e 2019 como catalizador de crescimento.

Gráfico 3 – Relação entre crescimento econômico entre 2002-2019 e nível de produto *per capita* em 2002

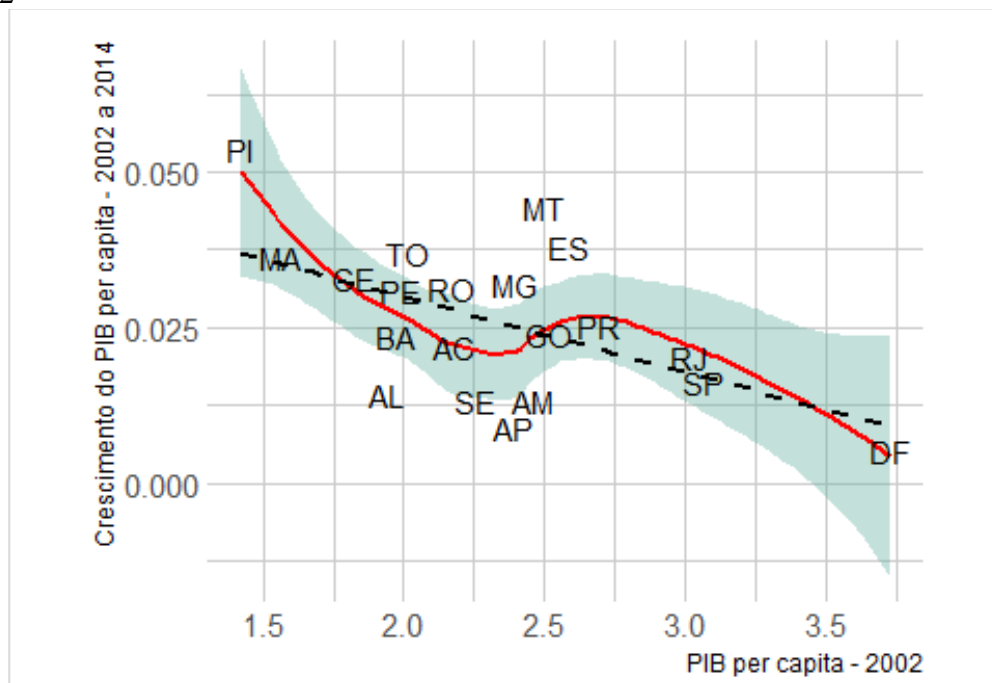


Fonte: Elaboração própria conforme dados do IPEADATA.

Nota: dados linearizados utilizando logaritmo natural.

É importante explicitar que o período entre 2002 e 2019 não foi totalmente de crescimento econômico, ou seja, em 2015 e 2016 a economia brasileira apresentou uma grave recessão que se manifestou de forma diferenciada através do espaço. Como poderia se esperar que o resultado da convergência considerando apenas o intervalo de pleno crescimento, 2002-2014 ver o Gráfico 4, apresenta melhores resultados de convergência. A velocidade de convergência estimada foi de 0,599% ao ano, implicando em uma meia vida de 115 anos.

Gráfico 4 – Relação entre crescimento econômico entre 2002-2014 e nível de produto *per capita* em 2002



Fonte: Elaboração própria conforme dados do IPEADATA.

Nota: dados linearizados utilizando logaritmo natural.

Como foi observado nos Gráficos 3 e 4 existem evidências que apontam duas trajetórias distintas de convergência; a primeira se dá entre os estados mais pobres e a segunda entre os estados mais ricos. Ambas são separadas pela divergência provocada pelos estados da região Centro-Oeste que, apesar de já obterem um nível de produto *per capita* bem acima do que apresentava em 1989, ainda continua crescendo a taxas muito céleres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão mais inquietante que merece atenção é o fato de a convergência absoluta entre os estados ter se manifestado com maior força em um período de recessão quando comparado aos períodos de crescimento econômico. Essa observação leva a crer que as tendências recessivas levam a uma convergência espúria maior que as passíveis de serem alcançadas em um período de crescimento econômico, indicando que pelas forças de mercado é infinitamente mais difícil reduzir as desigualdades regionais que produzir crescimento econômico regional. Ainda que seja possível replicar as trajetórias de crescimento econômico



observadas entre 2002 e 2014, a capacidade das economias autonomamente convergirem em nível de produto per capita decorreria somente em períodos seculares.

As estimativas demonstram que os resultados apresentaram resultados negativos e estatisticamente significantes com, pelo menos, 95% de confiança. De forma geral os resultados demonstram coeficientes significativamente pequenos, tanto para o período completo com usando o intervalo de 30 anos, quanto para os recortes de subperíodos. Esses resultados são indícios que os estados brasileiros possuem características muito distintas em relação aos determinantes da acumulação de capital.

É possível destacar que o Distrito Federal é o estado com maior nível de produto *per capita* do país e o Ceará o menor, no entanto, esses não foram os estados que apresentaram, respectivamente a menor e a maior taxa de crescimento econômico. O estado do Mato Grosso produziu um altíssimo crescimento econômico partindo de um nível de produto *per capita* semelhante à de estados mais pobres como Amazonas, Pará e Acre, enquanto o Rio de Janeiro partiu de um nível de produto elevado e foi o único estado do país a apresentar retração econômica nos 30 anos avaliados.

## REFERÊNCIAS

ABITANTE, K. G. Desigualdade no Brasil: um estudo sobre convergência de renda. **Pesquisa & Debate**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 18, n. 2 (32), 2007.

ABITANTE, K. G. Desigualdade no Brasil: um estudo sobre convergência de renda. **PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 18, número 2 (32) pp.155-169, 2007.

ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. **Journal of Economic History**, v. 46, p. 385-406, 1986.

ALMEIDA, R. D. C.; MOREIRA, T. B. S. Convergência de renda entre os estados brasileiros: uma análise em painel dinâmico. **Planejamento e políticas públicas** | ppp | n. 52 | jan./jun. 2019.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Quality improvements in models of growth**. National Bureau of Economic Research, 1994.

BARRO, R. J.; LEE, J.-W. Sources of economic growth. In: **Carnegie-Rochester conference series on public policy**. North-Holland, v. 40, p. 1-46, 1994.

BAUMOL, W. Productivity growth, convergence and welfare. **The American Economic Review**, p. 1072-1085, 1986.

BAUMOL, W. J. Productivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show. **American Economic Review**, v. 76, n. 5, p. 1.072-1.085, Dec. 1986.

CASELLI, F.; ESQUIVEL, G.; LEFORT, F. Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics. **Journal of economic growth**, Springer, v. 1, n. 3, p. 36-389, 1996.

COSTA, L. M. **Análise do processo de convergência de renda nos estados brasileiros: 1970-2005**. Dissertação submetida à Escola de Pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas como requisito de obtenção do título de Mestre em Economia. Rio de Janeiro – RJ, 2009.

DAVID, G. A. O.; MEYER, L. G.; PAIXÃO, M. A. S. Convergência de renda nos municípios do estado do Paraná: uma análise empírica no período 2002-2015. **Economia e Desenvolvimento**, v. 31, e12, 2019.

FAN, Jianqing; GIJBELS, Irene. **Local polynomial modelling and its applications**. Routledge, 2018.

FERREIRA, P. C. G.; ELLERY Jr., R. d. G. Convergência entre a renda per-capita dos estados Brasileiros. **Brazilian Review of Econometrics**, v. 16, n. 1, p. 83-103, 1996.

FERREIRA, A. H. B. Convergence in Brazil: recent trends and long-run prospects, *Applied Economics*, v. 32, p. 479-489, 2000.

LUCAS, R. E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, Elsevier, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MADDISON, A. A comparison of levels of GDP per capita in developed and developing countries, 1700-1980. **The Journal of Economic History**, Cambridge University Press, v. 43, n. 1, p. 27-41, 1983.

MANKIW, N. G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. A contribution to the empirics of economic growth. **The quarterly journal of economics**, MIT Press, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.

REY, S. J.; MONTOURI, B. D. US regional income convergence: a spatial econometric perspective. **Regional studies**, Taylor & Francis Group, v. 33, n. 2, p. 143-156, 1999.

RODRIGUES, R. R. M. **Análise da Convergência de Renda para os Estados e Municípios da Região Centro-Oeste do Brasil: Entre 1999 a 2015**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, Mato Grosso, 2018.

ROMER, P. M. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, The University of Chicago Press, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, 1986.

SILVA, F.; SANTOS, L. G.; AMARANTE, A. Análise de Convergência de Renda per capita nos municípios da Região Sul do Brasil entre 1999 e 2014. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. G&DR. V. 16, N. 2, P. 354-366, mai-ago/2020. Taubaté, SP, Brasil.

SILVEIRA NETO, Raul M.; AZZONI, Carlos R. Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil. **Regional Studies**, vol. 45, no. 4, p. 453–461, 2011. <https://doi.org/10.1080/00343400903241485>.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **The quarterly journal of economics**, MIT Press, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

## O ESTADO E O DESENVOLVIMENTO: A RELAÇÃO HISTÓRICO-JURIDICO-POLÍTICA DO LIBERALISMO AO NEOLIBERALISMO

William E. N. Pereira<sup>1</sup>

### RESUMO:

O Estado, enquanto instituição capitalista, republicana, democrática e representativa, é um fenômeno recente, cuja evolução está diretamente relacionada com as concepções ideológicas hegemônicas subjacente ao controle e domínio político, jurídico e econômico desta instituição. O desenvolvimento do estado e da sociedade encontra-se conectado a essas concepções ideológicas. Esse *paper* procura, por meio de uma investigação bibliográfica, apresentar as concepções teóricas do liberalismo, do social-intervencionismo e do neoliberalismo, demonstrando que os dois primeiros contribuem para a evolução qualitativa ou para o desenvolvimento do do estado quanto da sociedade. Enquanto o neoliberalismo corrói e precariza os desenvolvimentos do estado e da sociedade. O direito torna-se importante assim, para garantir o desenvolvimento e vedar o retrocesso do mesmo. Nesse sentido, o social-intervencionismo mostra-se fundamental para manter a continuidade do desenvolvimento do estado e da sociedade.

**Palavras chaves:** Estado. Liberalismo. Neoliberalismo. Intervencionismo. Direito.

### GT N<sup>o</sup> 01 - ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado como é conhecido hoje, na sua ótica capitalista, republicana, democrática e representativa, é um fenômeno recente, cujas características, objetivos e implicações são pontos de constantes divergências entre as teorias que se propõe analisá-lo. O desenvolvimento, enquanto direito propugnado para todos, é um fenômeno mais recente do que o Estado capitalista. O objetivo desse “*paper*” é apresentar, sucintamente, algumas considerações sobre o fenômeno desenvolvimento no Estado Capitalista, segundo as visões liberal, neoliberal e social. Nesse desiderato busca-se apresentar o desenvolvimento nas diversas fases existências do Estado Capitalista. Em outras palavras, pretende-se realizar um percurso histórico, jurídico e econômico do fenômeno do desenvolvimento, iniciando no liberalismo até o estado social, perpassando pelo neoliberalismo e mostrando como o direito constitucional ao desenvolvimento se materializou no século XX.

Pretende-se mostrar que a evolução do estado depende das linhas político, jurídico e ideológicas que o mesmo assume e que o desenvolvimento, antes indefinido conceitualmente,

---

1 Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento. [william.pereira@ufrn.br](mailto:william.pereira@ufrn.br)

adquire materialidade e torna-se um direito do cidadão e um dever do estado. A dimensão do dever e do direito ao desenvolvimento caminha *pari passu* ao desenvolvimento do fenômeno estado. As concepções liberais e neoliberais mitigam excessivamente o desenvolvimento como dever do estado, seja por indefinição conceitual do fenômeno, seja por opção teórico, política e ideológica.

Para alcançar esse intuito, pretende-se discorrer sobre o Estado, segundo as concepções liberais, neoliberais e sobre o estado social. A primeira considera a liberdade como elemento importante para o pleno desenvolvimento da economia e da sociedade. A liberdade assume um caráter ideológico de elevada pertinência para essas visões. O liberalismo se apropria da “liberdade” enquanto elemento fundamental para conquista de adeptos, utilizando-se do pretexto de que outras concepções de mundo não a priorizam nem a garantem.

A visão do estado social é entendida como uma forma de conciliar os anseios individuais com os sociais, assim como uma forma de se resguardar o Estado brasileiro contra os avanços do dito “neoliberalismo” atual. Neoliberalismo que corrói e precariza as funções do estado, desgastando e involuindo essas instituições e benefício de uma elite econômico e financeira.

Esse artigo divide-se em cinco partes, incluindo essa breve introdução e as considerações finais. Na segunda discute a origem do estado moderno correlacionando-o com o liberalismo e o desenvolvimento. Na terceira parte apresenta-se o estado social e suas vinculações com o desenvolvimento. Na penúltima parte discute-se o neoliberalismo, sua origem, ascensão e os nexos com o desenvolvimento. Por fim, algumas considerações finais.

## 1.1 O ESTADO MODERNO, O LIBERALISMO E O DESENVOLVIMENTO

É possível se conceber o Estado em sua forma reducionista e limitada, acentuando muitas vezes apenas seus componentes jurídicos. Concepção usualmente defendida por juristas positivistas estritamente apegados a letra da lei. Normalmente concebem o Estado “como a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território”<sup>1</sup>, ou como uma “organização política sob a qual vive o homem moderno...caracterizando-se por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território

---

1 DALLARI, Dalmo. *O Futuro do Estado*. Ed. Saraiva, SP 1972, p. 104

delimitado e governado por leis que se fundam, não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente”<sup>1</sup>.

As definições jurídicas normalmente se dividem em duas correntes. A primeira prioriza a compreensão do Estado como um agrupamento humano organizado em um determinado espaço (território), enquanto a segunda prioriza a organização normativa do Estado. Nessas correntes do pensamento se prioriza sempre os elementos constitutivos do Estado, ou seja, o povo, o território, o governo e a soberania. Uma avaliação sucinta já demonstra a estrita limitação da análise, principalmente no que se refere às origens do Estado.

Quando se pretende pensar acerca da origem do Estado, não se consegue de fato “redigir com precisão a certidão de nascimento do Estado moderno”<sup>2</sup>. A imprecisão se deve a própria compreensão do que é o Estado Moderno. Historicamente, pode-se encontrar indícios da origem do Estado já na antiguidade Clássica. No entanto, o Estado, como se define atualmente, exsurgiu no período de formação do modo de produção capitalista. Inicialmente na forma de Estado Absolutista passando por diversas alterações até a contemporaneidade, segundo diversos pensadores<sup>3</sup>.

Considerando o conjunto de transformação ocorrido no modo de produção capitalista, uma série de pensadores inovaram nas ideias acerca do Estado, da Sociedade e da Economia. Esses autores promovem uma revolução na forma de pensar, comum ao homem no feudalismo. Tornam-se revolucionários no sentido de propor mudanças radicais tanto para o Estado como para a Sociedade e para a economia. Os liberais, como tornaram-se conhecidos esses pensadores, constituíram-se em uma corrente do pensamento que prioriza a liberdade, em seu sentido lato. Liberdade para o novo homem que exsurge do feudalismo e cria uma nova ordem, um novo sistema produtivo, político e social. Esses pensadores, dos quais se destacam John Locke, Jean J. Rousseau e Charles de Montesquieu na política, Adam Smith e David Ricardo na Economia, se puseram contra a ordem feudal, propondo um mundo novo, no qual a liberdade

---

1 BASTOS, C. R. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo, Saraiva: 1995, p. 10

2 TORRES, J. C. Brum. **Figuras do Estado Moderno**. São Paulo, Brasiliense: 1989, p. 40

3 Destaque-se: WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora. 1976; ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista** Porto: Editora Afrontamento. 1984 e FLORENZANO, M. Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. (71), São Paulo, 2007 • <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000200002>



para produzir e comercializar as mercadorias, assume grande significado. A liberdade política e econômica emerge no cenário de discussão dos filósofos e políticos da época.

Muito embora se concorde com Marx, quando se observa que o novo modo de produção (capitalismo) emergiu das entranhas do feudalismo, exurgindo como algo novo e revolucionário, que se apoiou inicialmente no roubo dos bens da igreja, na fraudulenta alienação dos domínios do Estado, no furto da propriedade comunal, na transformação usurpadora executada com terrorismo inescrupuloso da propriedade feudal e clássica em propriedade privada moderna para promover a acumulação primitiva<sup>1</sup>, da qual precisava para dá início ao pseudo “*móBILE PERPETUM*” do processo de acumulação capitalista, não se nega que o liberalismo consistiu em uma “revolução” promovida pela burguesia com apoio dos trabalhadores, que muito cedo foi viesada para rejeitar ideias que beneficiassem economicamente os trabalhadores. A exemplo os rebatimentos inerentes a fundamentação da criação do valor no trabalho. Smith<sup>2</sup> e Ricardo<sup>3</sup>, enquanto economistas clássicos, são enfáticos em sua construção teórica ao mostrar que o valor nasce do trabalho, mas a revolução neoclássica ou marginalista do fim do século XIX deturpa a ideia desses clássicos ao fundar o valor apenas na utilidade, possibilitando assim um redirecionamento das ideias liberais que fortalecem o capitalismo em detrimento do papel do trabalhador.

Os liberais clássicos, em particular, Locke, Smith e Ricardo, estabelecem os princípios fundamentais da propriedade no trabalho. Locke procura sustentar que o fundamento da propriedade individual devia ser procurado no trabalho, empregado para apropriar-se de uma coisa ou para transformá-la, valorizando-a economicamente. A concepção liberal do pai do liberalismo político considera como fundamento de sua construção teórica a teoria do valor-trabalho, especialmente quando assegura que é o trabalho que provoca a diferença de valor nas coisas que nos cercam. Tratando da possibilidade da aquisição da propriedade, Locke considerava que o trabalho é sempre uma propriedade inalienável e, na medida do possível, serve como instrumento para se obter a propriedade privada. Como Deus deu a terra para todos, haveria uma igualdade no direito à terra; sendo a propriedade um direito natural, que pré-existente ao Estado e que pode ser alcançado através da razão e do individualismo. Em resumo,

---

1 MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política**. São Paulo, Nova Cultural:1988. livro I, Vol. I

2 SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro, Ediouro:1986

3 RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**, São Paulo, Abril Cultural, 1982 (Os Economistas)

é necessário trazer a luz, a ligação que a questão da propriedade estabelece com os princípios da igualdade, afinal todos podem ter propriedade, e da racionalidade como um critério para distribuição das riquezas e limite da utilização de terras, a qual estrutura toda a base da teoria da propriedade de Locke<sup>1</sup>.

O fundamento maior do liberalismo consistiu na doutrina da separação dos poderes, acolhida como verdadeiro dogma. A Declaração dos Direitos do Homem de 1791 preconizava que “toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação de poderes não possui constituição”. A separação dos poderes era, portanto, condição para o rompimento com o Estado absolutista<sup>2</sup>.

O liberalismo, enquanto doutrina política, econômica e jurídica, emergiu do mundo feudal contribuindo para a sua derrocada e conseqüente ascensão do capitalismo. Paulatinamente, o liberalismo tornou-se a ideologia da nova classe (burguesia) e do novo modo de produção, o capitalismo. Enquanto ideologia proporcionou a necessária coesão as classes sociais (dominados e dominantes), fundamental para consolidação do novo modo de produção, fundamentado no individualismo. O liberalismo preconizava a defesa irrestrita da liberdade e da propriedade privada, procurando demonstrar que a busca do interesse próprio e a liberdade plena garantiriam o equilíbrio funcional do sistema e a felicidade de todos, capitalistas e trabalhadores. A propriedade privada e a liberdade aparecem assim como elementos fundamentais no capitalismo, tendo a segunda o papel de necessidade orgânica vital para liberalismo, convertendo-se na bandeira dos grupos liberais e posteriormente dos neoliberais<sup>3</sup>.

A consolidação do liberalismo contou com a participação de diversos pensadores. Adam Smith, considerado o pai da economia, defendia um Estado liberal que era mínimo, apresentando apenas três funções indispensáveis. Essas funções consistiam nas tarefas de: a) promover a soberania nacional, defendendo a sociedade da violência e invasão externas; b) garantir a proteção interna dos membros da sociedade contra a opressão e injustiças de outros membros, e, c) erigir e sustentar as instituições e obras públicas que sejam vantajosas para a

---

1 MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes e Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Capítulos V sobre Locke).

2 BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros, 2007

3 SANTOS, Boaventura de S. Estado social, estado providência e de bem-estar. IN: **Carta Capital**. Disponível em: <<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar/6/26294>>> Acesso em 10 de setembro de 2021.

sociedade, mas que não sejam atrativas para os capitalistas, seja pelo lucro, risco ou incapacidade dos mesmos de mantê-los funcionando<sup>1</sup>.

Atente-se para essa terceira função, pois a mesma será extremamente minimizada pelos neoliberais que reduzem o estado a um espectro insignificante quando comparado as concepções liberais clássicas. Afinal, Smith via no mercado o meio para eliminar a desigualdade e os privilégios de classes. Não é a toa, que criticava ferrenhamente os comerciantes (burguesia) que reclamavam dos salários altos dos trabalhadores, com o argumento que implicava em aumento dos preços das mercadorias, escamoteando o fato de que as elevadas taxas de lucros, contribuíam muito mais para elevações dos preços<sup>2</sup>.

A intervenção do Estado, além do mínimo estabelecido em suas três funções básicas, poderia criar diversos óbices para a lucratividade no comércio livre, incitando o aparecimento de monopólios, o protecionismo e a conseqüente ineficiência sistêmica. As ideias de Smith tornaram-se a principal base para as demais concepções liberais, promovendo o estímulo necessário para a fervorosa e “religiosa” defesa do mercado como panaceia para todos os males. Os diversos pensadores posteriores diversificavam seus argumentos de defesa, enfatizando um ou outro ponto aludido por Smith. Alguns mais ferrenhos, a exemplo Nassau Sênior, realçava o *laissez-faire* inerente as análises smithianas, outros como Stuart Mill defendiam pequenas doses de regulamentação e intervenção do Estado. Mas em geral, concordavam que a liberdade concedida aos indivíduos e ao mercado se constitui na essência do novo sistema político e econômico.

Esta persistente defesa da liberdade do indivíduo e do mercado, e conseqüente adesão ao capitalismo de mercado deve ser entendida em um contexto sociopolítico e econômico próprio para a época. Em outras palavras, “não devemos esquecer que a realidade da qual falavam era a de um Estado que preservava privilégios absolutistas, protecionismo mercantilistas e corrupção por toda parte”<sup>3</sup>.

Os pensadores liberais clássicos defendiam a liberdade como elemento fundamental para a construção do novo sistema e da nova sociedade. Kant colaborou com o liberalismo ao proporcionar ao mundo uma alternativa à filosofia até então helenística. Em sua *Metafísica dos*

---

1 SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro, Ediouro:1986

2 Idem, ibidem, cap. IX.

3 ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State** In: Lua Nova, São Paulo, set. 1991, p. 16

*Costumes*, Kant detalhou sua teoria do Estado e do Direito, definindo esse como o conjunto de condições mediante as quais a vontade de cada um pode coexistir com a vontade dos demais, segundo uma lei geral da liberdade e aquele como a união de uma multidão de homens sob as leis do Direito. O Estado seria assim, uma necessidade racional para a convivência humana: o homem abandonou a ideia de uma liberdade feroz e anárquica para reavê-la sob nova roupagem, intacta, dependente da lei, que é a expressão da vontade coletiva<sup>1</sup>.

Em seus primeiros escritos, John Stuart Mill realizava profícua apologia da liberdade<sup>2</sup>. Na obra denominada “Da Liberdade” de 1859, Mill fundamenta sua argumentação na admissão do controle social, embora que o mesmo somente fosse utilizado para prevenir danos outros, ou para impedir que uma pessoa infligisse um mal a terceiro. O escopo de Mill era tornar a dimensão da liberdade a mais extensa possível, distinguindo a necessidade de alguma restrição, mas sempre como condição para a vida social e salvaguardar a própria liberdade<sup>3</sup>.

As concepções teóricas de Mill sobre a liberdade se fundamentavam no utilitarismo. Por compreender a utilidade como a base da moralidade, considerava que “as ações são corretas na proporção em que se prestam a produzir a felicidade; são incorretas quando tendem a produzir o reverso da felicidade”<sup>4</sup>. Essas concepções de Stuart Mill revelam um profundo hedonismo, ao abarcar a felicidade como prazer e seu contrário como sofrimento e privação do prazer. As concepções de liberdade, felicidade, utilidade etc., contribuíram para a materialização do liberalismo, principalmente na dimensão econômica e, posteriormente, contribuirá como fundamento ideológico para neoliberalismo.

Torna-se cognoscível que o alvo das ofensivas dos liberais constitua-se no sistema de governo do Estado Absolutista, pois o mesmo reprimia as liberdades e as iniciativas dos burgueses naquele momento.

Em síntese é possível asseverar que:

Liberalismo acredita que o Estado deve restringir-se às suas atividades básicas, permitindo, no mais, que cada cidadão busque a felicidade à sua própria maneira. O liberalismo aceita o fato de os homens não serem todos iguais, diferindo em mérito, índole, capacidade e perseverança.

---

1 BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. 2º tiragem, São Paulo, Malheiros, 2007

2 PEREIRA, W. E. N. [Do Estado Liberal ao Neoliberal](#) Revista **INTERFACE**, 1 (01), 11-24, Disponível em: << [Do Estado Liberal ao Neoliberal | Revista INTERFACE - UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506](#)>> Acesso em 13 de setembro de 2021.

3 MILL, J. S. **Princípio de Economia Política**. São Paulo, Nova Cultural:1996 Vol. I, (Os Economistas)

4 WOLFF, R. P. **A Miséria do Liberalismo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra:1989, p. 13

Para o liberalismo, o papel do Estado não é forçar a igualdade de condições, mas garantir a igualdade de oportunidades. Essa doutrina entende que todos os cidadãos fazem parte do conjunto de produtores e consumidores; assim sendo, torna-se um paradoxo o Estado arvorar-se em seu defensor, apenas para que garanta a livre concorrência a todas as empresas, estatais ou particulares, o que implica eliminar todo e qualquer tipo de protecionismo, quer na forma de monopólios, subsídios, reservas de mercado, quer barreiras comerciais. Estabelecidas essas condições, o próprio consumidor, através do direito de livre escolha, saberá punir as empresas incompetentes, indolentes ou irresponsáveis.<sup>1</sup>

O liberalismo se constituiu assim em uma ideologia revolucionária para a época. Dado as defesas do liberalismo da necessária redução do poder do soberano e do estado sobre o súdito no estado absolutista, como também a defesa da liberdade de expressão oral e escrita, dentre outras bandeiras, contribuiu muito para as conquistas sociais que proporcionariam o desenvolvimento social, antes mesmo que se emergisse o conceito de desenvolvimento.

Os liberais contribuíram muito para a transformação do estado absolutista em um estado moderno, mais democrático, menos autoritário. Os primeiros estatutos jurídicos receberam a influência dos liberais clássicos. A Declaração de Direitos Inglesa recebeu influência do pai do liberalismo político, John Locke. Fruto de uma revolução liberal (1688), a *Bill of Rights*:

[...] firmara a supremacia do Parlamento, impondo a abdicação do rei Jaime II e designando novos monarcas, Guilherme II e Maria II, cujos poderes reais limitavam com a declaração de direitos a eles submetida e por eles aceita. Daí surge, para a Inglaterra, a monarquia constitucional, submetida à soberania popular (superada a realeza de direito divino), que teve em Locke seu principal teórico e que serviu de inspiração ideológica para a formação das democracias liberais da Europa e da América nos séculos XVIII e XIX.<sup>2</sup>

Os liberais contribuíram com a revolução estadunidense (1776), que não implicou instantaneamente no estabelecimento constitucional originário dos direitos humanos, mas 15 anos depois foram promulgadas 10 ementas que estabeleceram um rol de direitos na constituição dos E.U.A. materializando avanços no desenvolvimento social e político daquele

---

1 BRAGA JUNIOR, S. A. M. O papel do Direito Econômico como fator de conciliação entre o Liberalismo e o Socialismo. *Revista de Direito e Liberdade*, v. 2, 2005, p. 402

2 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 155.

país. Estiveram presentes também na revolução francesa (1789) como membros da Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a famosa Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão. A Declaração francesa tornou-se um ícone que consagrou os direitos de igualdade, liberdade e fraternidade, indo além do que os liberais preconizavam. A revolução francesa aboliu os privilégios, os antigos direitos feudais, as imunidades e privilégios inerentes aos nobres e ao rei<sup>1</sup>.

A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão deve ser compreendida como a primeira a apresentar o universalismo como alicerce da futura afirmação dos direitos humanos no século XX, que tende a materializar o desenvolvimento social e político. No século XIX diversos movimentos da classe trabalhadora, com concepções teóricas vinculadas ao anarquismo, socialismo, ludismo, etc., realizaram diversos ataques teóricos e materiais as estruturas que dão suporte ao sistema capitalista. Esses ataques reivindicavam direitos não concedidos pelo estado e pelos capitalistas. Esses diversos movimentos conseguiram alguns direitos de cunho liberal e social que materializavam alguns dos direitos humanos preconizados pela declaração francesa, embora que de forma reduzida e esporádica.

Os enfoques liberais permaneceram nas economias capitalistas com mais ou menos tenacidade até o primeiro terço do século XX, quando as sucessivas crises econômicas em meio ao conflito de classes que pressionavam por direitos sociais mais amplos, principalmente pelos direitos a uma vida decente para a classe trabalhadora, materializada em melhores salários e condições de trabalho. A debacle do liberalismo será promovida pela grande depressão de 1929 que desvela a impossibilidade de continuidade do desenvolvimento social e político sem o desenvolvimento econômico que se diferencia do crescimento econômico tão alardeado pelos economistas do *mainstream* liberal. A revolução Keynesiana, exurgida durante a depressão do início do século, aponta os novos caminhos para a economia, a sociedade e para o estado. submeteu não somente a academia, mas as esferas políticas e econômicas às suas posições fundadas na intervenção do Estado na economia.

## 1.2 O ESTADO SOCIAL INTERVENCIONISTA E O DESENVOLVIMENTO

As crises do capitalismo apresentaram papel fundamental na crise e derrocada do liberalismo e do seu estado. A crise ocorrida entre 1873 e 1896 pôs em xeque as pretensões do

---

1 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017

liberalismo e mostraram a dura face do estado liberal, que preconizava a liberdade e atuava imperialmente submetendo as colônias, em particular as africanas e latino-americanas.

Além das crises econômicas, a crescentes críticas doutrinárias ao liberalismo, à emergência da Doutrina Social da Igreja atendendo aos apelos da classe trabalhadora explorada pelo capital, a luta dos trabalhadores por direitos econômicos, sociais e culturais que gradualmente começaram a ser atendidos pelas Constituições dos países capitalistas. Os primeiros textos constitucionais que consagrariam os mencionados direitos foram a Constituição mexicana de 1917, a Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da Rússia, de 1918, e a Constituição de Weimar na Alemanha em 1919. Essas transformações permitiram que se começasse a falar em Estado social como Estado contraposto ao liberalismo econômico<sup>1</sup>.

A grande depressão (1929) ratificou a inoperância das formas de atuação do estado liberal e clamou por uma intervenção mais social e econômica, menos militar e autoritária. Foi durante a grande depressão que o novo estado mais social e intervencionista se estrutura. No entanto, somente após a segunda grande guerra é que se materializa via o *Welfare state*, comum na Europa.

O declínio do liberalismo e o debate democrático levaram a discussão sobre a questão da liberdade e sobre as funções do Estado a disseminar-se na sociedade. Esse debate intenso que proporciona uma revisão do estado e de sua ação, ratifica o conceito de Engels<sup>2</sup> que define o Estado capitalista como “um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento”. Afinal, o Estado exsurge na sociedade e se afasta dela com a finalidade de intervir no conflito de classes. Essa intervenção não se dá com o intuito de arbitrar as diferenças entre as classes, mas sim de evitar que elas se destruam no conflito.

Explicitamente Engels<sup>3</sup> diz que...

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; [...] é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos

---

<sup>1</sup> MIRANDA, J. Os novos paradigmas do estado social. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no **XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado**. Disponível em: << <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>>> Acesso em 30 de agosto de 2021

<sup>2</sup> ENGELS, Frederich. Origem da família, da propriedade privada e do Estado. IN: MARX, Karl; ENGELS, Frederich. **Obras Escolhidas**. Vol. I, II e III. São Paulo: Alfa-Omega 1980

<sup>3</sup> Idem, ibidem, p. 135



irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Esse novo estado social é semelhante ao estado liberal, enquanto resultado do conflito de classes, em determinado momento do desenvolvimento humano. No entanto, é diferente devido ao fato do avanço e desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo necessitarem de novas formas de intervenção, atuação e regulação das normas civilizadoras, instituídas pela supra estrutura capitalista, cujo papel fundamental cabe ao estado.

O Estado social admite as bases capitalistas, entretanto, procura superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, que emerge nas formas de produção e reprodução social. Assume um papel de promotor da conciliação, mitigador de conflitos sociais, pacificador entre o “trabalho” e o “capital”. Mesmo assim, é produto da pressão das massas e do desenvolvimento das forças produtivas.

A implantação do Estado social demanda um processo difícil e complexo, seja pela sua própria natureza conciliadora de segmentos distintos da sociedade, acaba oscilando no “drama do poder”, nas contradições entre os interesses sociais divergentes, alguns de cunho material, outros de cunho ideológico. Esse estado social ficou conhecido por nomes diferentes, pois apresentavam diferentes características intervencionistas. Chamou-se estado-providência, estado do bem-estar social, estado interventor, estado populista-desenvolvimentista etc. Essas denominações vinculavam-se as formas específicas e a intensidade de intervenção estatal em cada território que se implantava.

A superação das dificuldades de consolidação do Estado social passa pelo caminho da democracia. E a democracia não pode, absolutamente, ir contra as massas. Toca-lhe, antes, educá-las, mediante a politização das pessoas, para que a razão prevaleça, e não fiquem à mercê de demagogos.

Para Paulo Bonavides<sup>1</sup>:

---

1 BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. 2º tiragem, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 200

[...] o constitucionalismo democrático emancipou politicamente as massas com o sufrágio universal. Mas não soube ainda conquistá-las. Urge que seu voto, como sucedeu na Itália e na Alemanha, não seja de tal modo pervertido, que uma faculdade democrática se converta em arma antidemocrática”. As massas, no Estado jurídico, já têm o poder de intervir na formação da vontade estatal. Cumpre evitar apenas que esse poder se demude em poder de destruir o Estado social da democracia, porque, se assim for, estariam atraíoadas não as instituições democráticas, senão as mesmas massas, que haveriam solapado inconscientemente os seus mais caros interesses, vendo cair das mãos o poder do voto, ou seja, a maior arma de libertação política e social que o Homem moderno já conheceu.

O Estado social, em tese, tanto pode acolher a forma totalitarista como a forma democrática de governar, uma vez que, em última análise, o Estado social revela-se em Estado intervencionista e paternalista; impõe-se, entretanto, um cuidado maior para que essa sorte de Estado perfaça rumos democráticos, uma vez que, sob a aparência jurídico-constitucional, salvaguarda a tutela eficaz e equilibrada dos direitos da personalidade<sup>1</sup>. A forma totalitária pode ser tolerada em um primeiro momento, quando em situações de crise de estado, de governo e econômica, a sociedade civil enseje mudanças que podem levar a uma ditadura paternalista. O caso de Getúlio Vargas no Brasil dos anos 1930 é bem representativo desse contexto. No entanto, nem sempre essa tolerância ou representatividade dura ou garante a efetiva materialização dos direitos humanos.

O Estado social de Direito incorpora os direitos sociais, não os extingue, não subverte as liberdades, protege as liberdades públicas e todos os direitos e garantias individuais. O Estado social é intervencionista, e segundo Jorge Miranda “se afasta o liberalismo económico continua fiel ao liberalismo político; e em que, se exige para o Estado um papel insubstituível na economia, não exclui a iniciativa privada e o mercado”<sup>2</sup>.

O Estado social também pode e deve resvalar para contextos mais democráticos, afinal pela democracia consegue-se equilibrar as forças dos ideais sociais do constitucionalismo com

---

1 Idem, ibidem.

2 MIRANDA, J. Os novos paradigmas do estado social. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no **XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado**. Disponível em: << <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>>> Acesso em 30 de agosto de 2021, p. 02

os ideais da independência das personalidades humanas. Com o Estado social, fundado em uma democracia, a “revolução” pode ser feita sem “derramamento de sangue” e de forma gradativa.

Após a segunda guerra mundial, os inúmeros atentados aos direitos humanos implantados na referida guerra estimularam o reconhecimento da importância da democracia e dos direitos humanos com os interesses dos Estados. A Conferência de São Francisco, realizada em 1945, ensejou a Carta de São Francisco que instituiu a Organização das Nações Unidas (ONU) que, posteriormente, em 1948, aprovaria sob a forma de Resolução da Assembleia Geral a Declaração de Paris ou como ficou mais conhecida a Declaração Universal de Direitos Humanos - DUDH.

A DUDH não estabeleceu uma lista dos direitos que seriam considerados fundamentais, mas em seus 30 artigos explicita os direitos humanos aceitos internacionalmente. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada por 48 votos a favor, 08 abstenções e sem votos contrários, listou tanto os denominados direitos políticos e liberdades civis, como também os direitos econômicos, sociais e culturais. Dentre os principais direitos civis e políticos identificam-se os direitos: à vida; à integridade física; à igualdade; à propriedade, à liberdade de pensamento, de opinião, de expressão e de reunião. Quanto aos direitos sociais encontramos os direitos: à segurança social, ao trabalho, à livre escolha da profissão e o direito à educação, bem como o direito ao mínimo existencial.

O conceito de desenvolvimento adotado pela Declaração é amplo e genérico, permitindo o reconhecimento de que o desenvolvimento é um “processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.<sup>1</sup>

No mundo jurídico, o conceito de desenvolvimento somente se disseminou como direito humano, quando a Organização das Nações Unidas divulgou a Declaração sobre o direito ao Desenvolvimento, em 1986. Esta Declaração reza em seu artigo primeiro e segundo que:

Art. 01. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural

---

1 ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986. Declaração adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986. Disponível em: <<[Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento - 1986 | Direito ao Desenvolvimento](#)>> Acesso em 17 de setembro de 2021.

e política, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. No entanto, deve-se ao africano Keba M'Baye, a primeira exposição jurídica acerca do direito ao desenvolvimento. Em um Curso sobre Direitos Humanos de Estrasburgo, em 1972, Keba pronunciou-se sobre a necessidade de afirmação do direito ao desenvolvimento. Pois, para o jurista senegalês o direito ao desenvolvimento é, para os povos, inicialmente o direito de disporem deles mesmos, de autodeterminar-se segundo a sua consciência. Em síntese, é o direito de escolher como suas próprias sociedades desenvolver-se-ão e como manterão seus estilos de vida.<sup>1</sup>

A preocupação com o desenvolvimento enseja também o fenômeno do subdesenvolvimento que se caracterizam como processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente. No subdesenvolvimento, os países não conseguem proporcionar à população o mínimo necessário para uma sobrevivência digna implicando em desrespeito constante e, muitas vezes, grave aos direitos humanos, a democracia e, conseqüentemente, ao estado democrático de direitos<sup>2</sup>.

A busca pela superação do subdesenvolvimento comunga com a Declaração sobre o direito ao Desenvolvimento por advogar que o Estado deve procurar desenvolver uma estrutura harmônica entre a modernização econômica, política, social e a proteção dos valores sociais e direitos humanos. Essas transformações devem conciliar-se com as garantias simultâneas da liberdade de empreender, da proteção ao consumidor, do meio ambiente, do emprego, da cidadania, etc. Um Estado desenvolvido deve fundamentar sua gestão em valores e não em objetivos econômicos. O desenvolvimento econômico é o principal objeto de pesquisa em numerosos estudos por parte dos economistas e não economistas. No direito, a preocupação com o desenvolvimento tem crescido muito. A preocupação é tanto com o desenvolvimento econômico quanto o desenvolvimento *latu sensu*<sup>3</sup>.

O desenvolvimento sustentável, *lato sensu*, se constitui como movimento inovador que questiona as visões tradicionais de desenvolvimento estritamente econômico, expandindo a

---

1 BEDIN, G. A. Direitos Humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 01, n. 01, jan/jun 200. Disponível em: <<[Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento | Desenvolvimento em Questão \(unijui.edu.br\)](http://Direitos_Humanos_e_Developmento_em_Questao.unijui.edu.br)>> Acesso em 15 de abril de 2021

2 BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

3 ELALI, André de S. D. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP, 2007

noção para além da economia, ou seja, incluindo as dimensões políticas, ambientais e sociais trata-se de um direito inerente à pessoa e a sua dignidade. O desenvolvimento sustentável deve acolher às necessidades atuais da sociedade civil, sem prejudicar ou pôr em risco as possibilidades de, no futuro, superar-se a pobreza respeitando-se os limites ecológicos.

O conceito de desenvolvimento no direito é diferente do conceito estrito de crescimento da economia. Naquele é preciso conciliar as variáveis econômicas com os valores sociais, afinal a população necessita de melhor distribuição de renda e de proteção aos direitos enumerados constitucionalmente. O crescimento sem desenvolvimento é aquele em que a modernização ocorre sem transformação nas estruturas econômicas e sociais. O desenvolvimento engloba o crescimento, superando-o qualitativamente. O desenvolvimento é considerado um direito fundamental, que deve ser respeitado, garantido e promovido pelo Estado, que é o principal formulador das políticas de desenvolvimento.<sup>1</sup>

No fim do século XX, destaca-se a visão de Amartya Sen que advoga o desenvolvimento como um processo integrado de expansão das “liberdades substantivas reais”. Efetivar essas liberdades depende da excisão das profontes de sua privação, que se encontram na pobreza, na tirania, na deficiência de conveniências econômicas, na imprevisão dos serviços públicos, na ausência de programas epidemiológicos, na ineficiência um sistema de assistência social, na fragilidade da educação, e na ausência de instituições competentes e capazes para manterem a paz social<sup>2</sup>.

Perseguindo as dimensões dos autores da concepção do desenvolvimento sustentável, Sen propugna por três tipos de liberdade: econômica, política e social. A primeira liberdade relaciona-se com as condições de vida mínima, que quando não garantidas pelo mercado, torna-se responsabilidade do estado. A segunda vincula-se as garantias democráticas na sociedade, enquanto a terceira relaciona-se a tolerância para com as minorias. Essas liberdades não devem ser apenas formais, mas também reais. Para Sen a privação de uma das liberdades, pode levar à privação das demais liberdades, em um movimento deletério sancionador de um status quo amplificador das desigualdades sociais, que no nosso entender, implicaria também em uma

---

1 FURTADO. C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974

2 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ampliação das desigualdades regionais, quando considerado um território constituído de diferentes regionais sob o mesmo domínio político. Para Sem<sup>1</sup>, o desenvolvimento requer:

[...] que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado em 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas se constituiu em mais uma evolução para materialização do desenvolvimento social, político e dos direitos humanos. Esse Pacto pode ser considerado como um mecanismo que possibilita a criação de condições para que os seres humanos reivindiquem e consiga desfrutar da totalidade dos seus direitos, em especial os econômicos, os sociais e culturais<sup>2</sup>. O Brasil, como economia capitalista retardatária, também retardou na ratificação do pacto. Tal fato só ocorreu em 1992.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apresenta como principal desiderato, possibilitar que os dispositivos da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, se tornem juridicamente vinculante. Nesse sentido, preconiza a determinação da responsabilização internacional dos Estados-parte pela violação dos direitos humanos. Mas um passo no processo de constituição de um estado efetivamente social. Nos anos 1980, as relações entre direito, democracia e desenvolvimento emergem novamente no debate acadêmico ocidental. Essa nova emersão ocorre no mesmo período em que ocorrem a reação às reformas de primeira geração dos direitos humanos promovido pelos neoliberais em sua sanha por mais liberdade econômica. Embora esse movimento não se vincule direta e explicitamente a questão do direito ao desenvolvimento, contribui para a afirmação desse direito, por estudar as conexões entre direito e desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento, como já mencionado, foi finalmente ínsito no rol dos direitos humanos fundamentais através da Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU, de 1986, que perfilhou o desenvolvimento como:

[...] processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os

---

1 Idem, ibidem, p. 18

2 BEDIN, G. A. Direitos Humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 01, n. 01, jan/jun 2000. Disponível em: <<[<<Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento | Desenvolvimento em Questão \(unijui.edu.br\)>>](http://Direitos_Humanos_e_Developmento:algumas_reflexões_sobre_a_constituição_do_direito_ao_desenvolvimento_|_Desenvolvimento_em_Questão(unijui.edu.br))>> Acesso em 15 de setembro de 2021

indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes<sup>1</sup>.

O estado social é compreendido por Santos<sup>2</sup> como o resultado de um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital. Esse compromisso implica renúncia de procedimentos e ações que são geridas pelo estado. Esse fato, confere ao estado uma pseudo autonomia em relação aos interesses contraditórios envolvidos na arbitragem estatal. A tutela do estado sobre os trabalhadores e os capitalistas implica em atendimento aos interesses contraditórios na medida das negociações realizadas. Esse atendimento se materializa em políticas públicas que se traduzem num forte intervencionismo estatal na produção de bens e serviços.

As políticas sociais são, dentre as políticas públicas, as que atendem a sociedade em geral e os mais pobres em particular. É na efetivação e garantia dessas políticas sociais como direitos que o estado social se fundamenta. O conjunto das políticas públicas e sociais normalmente apresentam três funções básicas. Inicialmente possibilita a criação de condições para o aumento da produtividade. Secundariamente, permite que as despesas em capital social aumentem a procura interna de bens e serviços e, por fim, garante o aumento da expectativa de harmonia social, porque assentar-se na institucionalização dos conflitos entre o capital e o trabalho, além de proporcionar uma redistribuição de rendimentos a favor das classes trabalhadoras, através de salários indiretos. Além disso, fomenta o crescimento das classes médias. Esse conjunto de situações termina por criar um interesse na manutenção do sistema de relações, políticas, sociais e econômicas que tornam estáveis e duradouras a paz social<sup>3</sup>.

### 1.3 O NEOLIBERALISMO: ORIGENS E ASCENSÃO

O neoliberalismo emergiu como uma reação ao estado mais interventor, mais social que se estruturava desde a grande depressão de 1929. A crise impulsionou diversos estados a

---

1 ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986. Declaração adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986. Disponível em: <<[Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento - 1986 | Direito ao Desenvolvimento](#)>> Acesso em 17 de setembro de 2021.

2 SANTOS, Boaventura de S. Estado social, estado providência e de bem-estar. IN: **Carta Capital**. Disponível em: <<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar/6/26294>>> Acesso em 10 de setembro de 2021.

3 Idem, *ibidem*.



realizarem amplos investimentos econômicos e sociais no intuito de mitigar os efeitos perversos da depressão econômica mundial. Exsurgiu depois da Segunda guerra mundial, como oposição crítica ao pensamento intervencionista e Keynesiana que se materializava nas políticas econômicas anticíclicas dos diversos governos na Europa e nos Estados Unidos. Essa reação teórica e política tem sua origem acadêmica na contribuição do economista austríaco Friedrich Hayek, por meio do livro “O Caminho da Servidão” publicado em 1944, no qual atacava ferozmente toda e qualquer intervenção do governo na economia.

No ano de 1947, Hayek reuniu na Suíça, um grupo de pensadores, fundando a Sociedade de Mont Pèlerin. Destacavam-se nesse grupo os acadêmicos, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, dentre outros. Esta sociedade tinha como desígnio arguir contra o keynesianismo que avançava na academia e na política desde a crise de 1929<sup>1</sup>.

A constituição dessa sociedade de pensadores não logrou êxito no curto prazo, dado que o capitalismo, sobre a égide do keynesianismo, crescia significativamente no pós-segunda grande guerra. Somente na década de 1970, quando se tornou perceptível a crise do Fordismo e a ascensão da acumulação flexível é que as concepções neoliberais adquiriram adeptos nas universidades, na política, nos governos. O processo de ascensão da acumulação flexível evidencia-se como solução para a crise do sistema, que possuía no fordismo seu padrão de produção<sup>2</sup>. A explicação para a crise do sistema segundo os neoliberais se estabelecia no poder excessivo dos sindicatos e no movimento do operariado que ao garantir a ampliação dos direitos sociais, tinham promovido a corrosão da lucratividade das empresas.

A nova crise capitalista emergiu no fim dos anos 1960 e materializava-se nos anos 1970, via crise do dólar, choques do petróleo etc. A solução para os neoliberais constituía-se na redução radical do estado e em um governo forte. No entanto, essa redução do Estado não se coadunava nos limites defendidos pelo liberalismo clássico. Deveria ser mais profunda. Se constituía no afastamento total do estado, não somente das atividades econômicas, mas também

---

1 ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo, IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.) **PÓS-NEOLIBERALISMO: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra:1995

2 HARVEY, D. **A Condição do Pós-Moderno**. São Paulo, Loyola:1993

da regulamentação dessas atividades. Os neoliberais propunham reduções que afetavam a terceira função do estado na concepção defendida por Smith. Quanto ao governo forte, deveria sê-lo, mas somente no sentido de controlar e romper o poder dos sindicatos, de controlar estritamente a emissão de dinheiro, de controlar e diminuir os gastos sociais. As propostas neoliberais foram paulatinamente sendo impostas, devido a incapacidade política e técnica que os defensores do intervencionismo apresentaram na defesa de suas propostas. Além do mais os elementos da crise (queda da lucratividade, declínio do crescimento econômico, endividamento do Estado etc.) pressionavam por soluções urgentes.

A hegemonia do Neoliberalismo não se construiu do dia para a noite, mas iniciou-se com a experiência chilena em 1976, com o golpe militar de Pinochet, que implementou as primeiras políticas neoliberais com apoio dos Chicago boys. Posteriormente a ascensão de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979, de Reagan no E.U.A em 1980, de Helmut Khol (1982) na Alemanha fortaleceram o movimento neoliberal. Em diversos outros países os partidos de direita vinculados a concepção neoliberal assumiram paulatinamente o poder a partir da década de 1980. O neoliberalismo estadunidense se constituiu muito mais fortemente do que na Europa. Este fato se deve a existência do *Welfare State* europeu que atenuou o impacto de desestruturação econômica e social promovida pelo neoliberalismo. É importante destacar que não foi Keynes que criou o *Welfare State*. Ele simplesmente legitimou de forma parcial, embora abrangente, as medidas sociais mediante suas posições quanto ao processo de intervenção do Governo na dimensão econômica. Afinal à expressão Estado do Bem-estar “foi forjada por economistas e homens políticos hostis a qualquer proteção social dos operários da indústria, na segunda metade do século XIX”<sup>1</sup>.

Os países latino-americanos, asiáticos e africanos implementaram políticas neoliberais, tornando o Neoliberalismo hegemônico enquanto ideologia. Na América Latina, após a experiência chilena, o neoliberalismo continuará se expandindo no México com o governo Salinas, na Argentina de Menén, na Venezuela de Perez, no Peru com Fujimori e no Brasil com Fernando Collor de Melo.

---

1 BRUNHOFF, S. de. **A Hora do Mercado**: crítica do liberalismo. São Paulo, Universidade Estadual Paulista, 1991, p. 56

As concepções neoliberais, disseminadas no fim do século XX, preconizava não somente a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, mas também um processo privatização e de desregulamentação generalizado. O processo de privatização se justificava devido à grande participação do Estado na Economia no período pré-1980, no período nacional desenvolvimentista, enquanto a desregulamentação beneficiaria a “liberdade” de atuação das empresas privadas, estimulando-as ao investimento, e conseqüentemente ao crescimento econômico.

Se o liberalismo se constituiu como um movimento revolucionário ao colaborar para com a ruína do feudalismo e ascensão de um novo modo de produção, o neoliberalismo não apresentou as mesmas características. Diversas contradições são inerentes a teoria e a prática política dos neoliberais. Os argumentos de Friedman sobre a liberdade, direcionam-se na defesa desta como o elemento fundamental da ordem Capitalista. Para preservar a liberdade, os neoliberais propõem a limitação e descentralização do poder do governo. A liberdade é enfatizada na sua dimensão econômica, subordinando a dimensão política.

O liberalismo clássico estimulava a liberdade política que possibilitava a democracia, defendendo a limitação do poder do soberano e a liberdade econômica como corolário da liberdade política. Quanto ao neoliberalismo aproxima-se dos regimes ditatoriais, embora defendesse que a “liberdade econômica é também um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política,”<sup>1</sup> em uma lógica inversa ao liberalismo. Os neoliberais não percebem ou não querem perceber, que a liberdade econômica exagerada tende a promover a concentração de poder econômico e, conseqüentemente, o político, fomentando situação de não liberdade para os que não detém poder econômico. A preponderância da dimensão econômica sobre a política, coexiste e se ratifica com a aceitação de regimes ditatórias ou autoritários, quando necessários para a manutenção da liberdade econômica. Esse fato se exemplifica claramente pela aproximação de Milton Fridman e dos *Chicago boys*, renitentes neoliberais, com a ditadura de Pinochet. Além disso, os neoliberais exerceram cargos importantes nos governos autoritários de Thatcher, Regan, Collor e, atualmente, no governo Bolsonaro.

---

1 FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural:1982, p. 17

Quando se colabora com um regime ditatorial, corrompe-se a tão magnífica defesa da liberdade realizada pelos neoliberais. Mas a aquiescência com a ditadura talvez se deva ao fato de que o (neo) “liberal consistente não é um anarquista”<sup>1</sup> e, conseqüentemente, a liberdade tão defendida é circunscrita a sua dimensão política se sua dimensão econômica for ameaçada pela primeira. A liberdade econômica assume a preponderância sobre a liberdade política, em outras palavras, em primeiro lugar os lucros e, marginalmente, os direitos políticos. O Desenvolvimento seria alcançado pela plena liberdade econômica cedida ao indivíduo, não um indivíduo qualquer, mas àqueles que detém o poder econômico. Nesse sentido, a liberdade econômica implicaria em mais lucro, mais acumulação de capital e, por conseqüência, mais desenvolvimento, tanto econômico quanto social. Sem a liberdade econômica plena não ocorreria desenvolvimento. A liberdade política é irrelevante para o desenvolvimento na concepção neoliberal.

Quando o desenvolvimento não ocorre, a receita neoliberal consiste em reduzir a presença do estado e ampliar as liberdades econômicas dos detentores do capital. Se mesmo com a implantação das políticas neoliberais o desenvolvimento não ocorre, os neoliberais atribuem o não desenvolvimento a insuficiência de políticas neoliberais. Nesse diapasão é possível diagnosticar que o neoliberalismo padece de uma síndrome de imunidade autoatribuída<sup>2</sup> ao não aceitar a ineficácia das políticas implementadas e, recorrentemente, insistir na insuficiência da dosagem do remédio (políticas neoliberais), tornando-se necessário mais liberdade de mercado.

As conseqüências da acentuação das políticas neoliberais a partir da década de 1970 nos países desenvolvidos e na década seguinte nos países em desenvolvimento, afetaram abruptamente o mercado de trabalho e reduziram o desenvolvimento social e econômico desses países. Ao culpar o poder excessivo dos sindicatos e dos trabalhadores pela crise econômica, os neoliberais procuraram implementar políticas que solucionam o problema dos capitalistas, a redução nos lucros no curto prazo, em detrimento da queda nos índices de desenvolvimento humano e a expansão dos óbices a realização dos direitos humanos. A flexibilização da

---

1 Idem, *ibidem*, p. 39

2 CARCANHOLO, R. A. A Globalização, o Neoliberalismo e a Síndrome da Imunidade Autoatribuída. IN: CARCANOLHO, R.A.; MALAGUTI, M. L. e CARCANHO, M. D (org.) **NEOLIBERALISMO: a tragédia do nosso tempo**, São Paulo, Cortez: 1998

produção e das relações de trabalho provoca a diminuição dos salários reais dos trabalhadores, promove-se a contração no consumo e, conseqüentemente, das vendas, da produção etc. Cria-se assim uma espiral viciosa, na qual os trabalhadores são os que mais perdem, pois se evaporam os salários, qualidade e postos de trabalhos corroendo-se o estado de direito, os direitos humanos e o desenvolvimento socioeconômico da nação. O resultado das políticas neoliberais consiste sempre em redução dos salários, aumento do desemprego, precarização dos postos de trabalho, desassalariamento, crescimento do trabalho em tempo parcial, precário, intermitente,<sup>1</sup> etc. (POCHMANN, 1999), em síntese, corrosão do estado democrático de direito e do desenvolvimento inerente ao mesmo.

O livre comércio, defendido pelos liberais clássicos, exsurtiu para os neoliberais como dogma inquestionável e defendido como imperativo para o desenvolvimento econômico e social. Divergente dos liberais que defendiam investimentos estatais estratégicos para o desenvolvimento da nação, os neoliberais propugnavam a liberdade econômica plena, principalmente do comércio, sem considerar os níveis de produtividade local e a real capacidade de concorrência dos produtores locais.

A abertura comercial que proporcionava o livre comércio impulsionou uma concorrência que levou as empresas a reduzirem os custos, especialmente com salários, no âmbito global, implicando em queda da massa salarial e consumo, gerando um espiral vicioso que levava as empresas a buscarem mais produtividade, com menores custos, impactando sempre nos salários<sup>2</sup>. Para o sociólogo espanhol Manuel Castells essa abertura comercial e o impulso ao livre mercado ocorrido nos anos 1980 contou com a participação ativa do estado, que se constituiu no articulador mais ativo do processo de globalização e reestruturação produtiva. Evidente que esse papel exercido pelo estado se deve ao fato do mesmo ser hegemonicamente controlado pelos agentes do capital produtivo, e principalmente financeiro-especulativo. Esse controle exercido pelos agentes do capital faz com que o “estado de hoje (seja) mais vigiado do que vigilante”<sup>3</sup>.

---

1 POCHMANN, M. **O Trabalho sob Fogo Cruzado** São Paulo, Contexto:1999

2 CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Cap. 05.

3 CASTELLS, op. Cit. p. 351

## 2 RESULTADO E DISCUSSÕES

Os liberais clássicos contribuíram para a evolução sociopolítica e econômica da sociedade. Ao se contraporem ao absolutismo e ao feudalismo os liberais assumiram um papel revolucionário. Contribuíram para a evolução societal ao propor e combater os excessos do estado e do soberano, ao incentivar a divisão dos poderes, ao promover as liberdades individuais. No entanto, seus descendentes, os neoliberais, recaíram no conservadorismo ao não perceberem, não aceitarem e se contraporem a evolução das forças produtivas e da sociedade em geral. A liberdade preconizada passou a ser uma ameaça, principalmente quando se tratava da liberdade dos outros, em particular da classe trabalhadora.

Os neoliberais simplificam o problema da economia, apresentando uma solução equivocada para sociedade, mas funcional para as elites econômicas, ao proporem a redução radical do Estado e a ampliação de suas liberdades econômicas. A argumentação que o mercado é uma panaceia para todos os males, cai por terra quando se observam os diversos problemas agravados por mais liberdade dada ao mercado, que efetivamente é excesso de liberdade dada aos capitalistas. A preconizada neutralidade do Estado, quando este é controlado hegemonicamente pelas elites econômicas, constitui-se em um procedimento ideológico para conter o ímpeto reivindicativo da classe trabalhadora, além de ser uma simplificação demasiada da função do Estado na contemporaneidade.

O estado social surgido e estruturado da mesma forma que as outras formas de estado, ou seja, como resultado do conflito social e político na sociedade, mostrou uma fase avançada, uma etapa adiante na evolução dessa instituição. Avançada, principalmente, por proporcionar esforços, antes direcionados ao aumento do lucro dos detentores do capital, agora voltados para uma sociedade estável política e economicamente. O estado social assume a garantia dos direitos fundamentais como essência de uma sociedade estável, segura e desenvolvida. Nesse diapasão o estado social, na vertente democrática de direitos se constitui na fase mais avançada a possibilitar o direito ao desenvolvimento, tanto ao indivíduo quanto as classes sociais. Para isso, urge a redução do poder de controle dos capitalistas sobre o estado, que somente é possível com a constituição de instituições fortes, democráticas e participativas.

O papel do Estado, em especial o brasileiro por se constituir um estado democrático de direitos, deve insistentemente promover a redução das desigualdades regionais e sociais para

materializar o direito ao desenvolvimento em um contexto de crescente dignidade. Não é possível ampliar as desigualdades sejam elas regionais ou sociais sem violentar a dignidade da pessoa humano, o direito ao desenvolvimento, o direito à vida, a liberdade, e tantos outros direitos sagrados aos seres humanos.

### 3 REFERENCIAS

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**. Porto: Editora Afrontamento. 1984

\_\_\_\_\_, Balanço do Neoliberalismo, IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.) **PÓS-NEOLIBERALISMO: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de janeiro, Paz e Terra:1995

BASTOS, C. R. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo, Saraiva:1995

BEDIN, G. A. Direitos Humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 01, n. 01, jan/jun 2000. Disponível em: <<[Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento | Desenvolvimento em Questão \(unijui.edu.br\)](http://unijui.edu.br)>> Acesso em 05 de setembro de 2021

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. 2º tiragem, São Paulo, Malheiros, 2007

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, E. e GENTILI, P.(org.) **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de janeiro, Paz e Terra, 1995

BRAGA JUNIOR, S. A. M.. O papel do Direito Econômico como fator de conciliação entre o Liberalismo e o Socialismo. **Revista de Direito e Liberdade**, v. 2, 2005

BRUNHOFF, S. de. **A Hora do Mercado: crítica do liberalismo**. São Paulo, Universidade Estadual Paulista, 1991

CARCANHOLO, R. A. A Globalização, o Neoliberalismo e a Síndrome da Imunidade Auto-Atribuída. IN: CARCANOLHO, R.A.; MALAGUTI, M. L. e CARCANHO, M. D (orgs) **NEOLIBERALISMO: a tragédia do nosso tempo**, São Paulo, Cortez:1998

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000

DALLARI, Dalmo. **O Futuro do Estado**. Ed. Saraiva, SP 1972



ELALI, André de S. D. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais.** São Paulo: MP, 2007

ENGELS, Frederich. Origem da família, da propriedade privada e do Estado. IN: MARX, Karl; ENGELS, Frederich. **Obras Escolhidas.** Vol. I, II e III. São Paulo: Alfa-Omega 1980

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State** In: Lua Nova, São Paulo, set. 1991

FLORENZANO, M. Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. (71), São Paulo, 2007 << <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000200002>>> Acesso em 07 de setembro de 2021

FRIEDMAN, M. Capitalismo e Liberdade. São Paulo: Nova Cultural:1982

FURTADO. C. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974

HARVEY, D. A Condição do Pós-Moderno. São Paulo, Loyola:1993

MACPHERSON, C. B. A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes e Locke. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Capítulos V sobre Locke).

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política.** São Paulo, Nova Cultural:1988. livro I, Vol. I

MILL, J. S. **Princípio de Economia Política.** São Paulo, Nova Cultural:1996 Vol. I, (Os Economistas)

MIRANDA, J. Os novos paradigmas do estado social. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no **XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.** Disponível em: << <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>>> Acesso em 30 de agosto de 2021

ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986. Declaração adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986. Disponível em: <<[Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento - 1986 | Direito ao Desenvolvimento](#)>> Acesso em 17 de setembro de 2021.

PEREIRA, W. E. N. [Do Estado Liberal ao Neoliberal.](#) Revista **INTERFACE**, 1 (01), 11-24, Disponível em: << [Do Estado Liberal ao Neoliberal | Revista INTERFACE - UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506](#)>> Acesso em 13 de setembro de 2021.

POCHMANN, M. **O Trabalho sob Fogo Cruzado** São Paulo, Contexto:1999

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos.** 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**, São Paulo, Abril Cultural, 1982 (Os Economistas)

SANTOS, Boaventura de S. Estado social, estado providência e de bem-estar. IN: **Carta Capital**. Disponível em: <<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar/6/26294>>> Acesso em 10 de setembro de 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2014

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro, Ediouro:1986

SOUZA, N.A. de. **O Colapso do Neoliberalismo**. São Paulo, Global:1995

TORRES, J. C. Brum. **Figuras do Estado Moderno**. São Paulo, Brasiliense:1989

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo, Livraria Pioneira Editora: 1976

WOLFF, R. P. **A Miséria do Liberalismo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra:1989

## A QUESTÃO NORDESTINA: Entre o Paradigma da Desigualdade e o Distributivo

Caio Cezar F. da Silva<sup>1</sup>  
William E. Nunes Pereira<sup>2</sup>

### RESUMO

A preocupação central da análise em economia regional no Brasil tem sido o subdesenvolvimento dos espaços periféricos. O estruturalismo latino-americano elaborou: (1) um conceito teórico, prático e político de desenvolvimento, (2) as causas e condicionantes da perpetuação do atraso, (3) as funções políticas do Estado em direção a uma trajetória de crescimento com mudanças estruturais no mercado de trabalho, estabilização e distribuição de renda. O objetivo é realizar uma busca por elementos e fatores que recomponham a reconstrução teórica da questão regional como essa se apresenta ao Estado Nacional enquanto problema e foco de política pública. Metodologicamente se constrói, a partir da crítica aos enfoques dos aqui denominados “ajustes macroeconômicos puros”, os problemas que levam à necessidade do acompanhamento sincrônico de uma política regional para possibilitar o crescimento, a distribuição pessoal e espacial da renda e, a longo prazo, as mudanças estruturais no mercado de trabalho.

**PALAVRAS CHAVES:** Economia, Nordeste, Desigualdade, Paradigma

**GT Nº 01:** ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO;

### 1. INTRODUÇÃO

O que foi comum entre a política econômica a teoria não se mostrou um campo contínuo de debate, formulação e aplicação de políticas regionais. Desde o final da década de 1980, a orientação do padrão de intervenção econômica do Estado na economia diminuiu consideravelmente no Brasil e na periferia do sistema capitalista globalmente. Na contramão do que ocorre nos países ricos, a questão regional, deixou de ser uma preocupação central da pauta dos poderes executivo e legislativo.

Em termos da conjuntura atual e da história econômica do primeiro quinto do século XXI, tem crescido substancialmente o interesse acadêmico pela retomada das discussões em

---

1 Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento. ccezarfernandes@gmail.com

2 Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor no Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento. william.pereira@ufrn.br

torno da necessidade de construção de uma política regional. Apesar disso, têm-se ignorado na literatura recente algumas questões chave, necessárias para qualificar o debate e colocar a necessidade da política regional como um imperativo à atuação do Estado.

A visão dos formuladores de política econômica está focada em promover ajustes macroeconômicos que se sustentam em uma agenda sobre o novo consenso macroeconômico. Sob esse fundamento, a orientação das políticas cobre desde a redução da proporção da dívida pública sobre o produto interno bruto buscando com isso alavancar a taxa de investimento privado, a redução do papel do Estado na economia usando de privatizações e desregulamentações, até flexibilizar a legislação trabalhista buscando aumentar o nível de produto potencial. A política fiscal e tributária passa a ocupar um lugar coadjuvante vis-à-vis a preferência pela política monetária, essa, dirigida pelo banco central a partir da administração da taxa básica de juros.

O objeto do presente trabalho, portanto, se encontra em buscar os elementos que deveriam recompor a reconstrução teórica da questão regional como essa se apresenta ao Estado Nacional enquanto problema e foco de política pública. Será necessário construir, a partir da crítica aos enfoques dos aqui denominados “ajustes macroeconômicos puros”, os problemas que levam à necessidade do acompanhamento sincrônico de uma política regional para possibilitar o crescimento, a distribuição pessoal e espacial da renda e, a longo prazo, as mudanças estruturais no mercado de trabalho.

## **2. ELEMENTOS DA QUESTÃO REGIONAL NORDESTINA**

O objetivo da presente seção é apresentar o leitor a perspectiva clássica sobre o que doravante será tratado como “questão nordestina” e “paradigma da desigualdade”. O cerne da análise consiste na tecitura de um diálogo entre argumentos centrais na obra dos autores citados.

Com o advento da industrialização no século XX, o núcleo de crescimento da economia brasileira se firmou no eixo do Centro-Sul, enquanto o legado de insucesso das economias do norte do país criou um sistema de retornos crescentes negativos. A historiografia econômica clássica de Furtado (2003) e Prado Júnior (2006) mostram que a pobreza, a concentração de propriedade, as secas no Nordeste, a falta de atividades econômicas significativas a nível de

emprego e renda se auto reforçaram em ciclo que originou a condição de subdesenvolvimento do Nordeste.

Toda a dinâmica regressiva que se estabelece no Nordeste secularmente é a causa precípua de diversos fenômenos de revolta, crise social generalizada e migração, em uma estrutura social marcada pela ausência de um Estado que coadunasse demandas populares. Se podemos falar em sistema social no Nordeste, esse se estabeleceu sobre a massa falida da exploração da empresa colonial portuguesa do açúcar, cujo *modus operandi* formou sua acumulação primitiva negando o direito à propriedade da terra, pela segregação e assassinato dos povos originários, pela exploração dos negros e da minoria de colonos portugueses pobres. As gerações oriundas dessa miscigenação que formou o povo brasileiro carregaram consigo o legado de sua origem social (TAVARES, 2000).

O povo nordestino somente se articulou com o polo central do crescimento paulista pela via comercial após 1930. Guimarães Neto (1997), aponta que a economia do país se manteve fragmentada ao longo de todos os ciclos produtivos no território até a constituição do complexo econômico da cafeicultura em São Paulo. Esse, proporcionou o gérmen da capacidade industrializante no momento em que tornou endógena a determinação da demanda agregada (CANO, 2007).

Não havia condições semelhantes em outro espaço do território nacional e, devido a essa dessemelhança estrutural, o tecido industrial do país nasce concentrado e demandando a criação de um mercado consumidor interno. Como denomina Conceição Tavares (2000), a economia passou a se desenvolver voltada para dentro, sob coordenação de um projeto desenvolvimentista inaugurado por Getúlio Vargas, contraditoriamente, em contexto de Estado nacional autoritário.

Se por um lado a integração representou um passo importante para a consolidação de uma economia nacional, por outro lado a articulação desmantelou as nascituras manufaturas fabris tradicionais, cuja demanda de produtos foi substituída pelas mercadorias paulistas. Portanto, como argumenta Brandão (2005), esse movimento ao mesmo tempo que integra constitui uma hierarquia e subordina o Nordeste enquanto mercado consumidor. Ao passo que o comércio que se desenvolveu não se manteve codependente e não promoveu crescimento continuado, de forma a possibilitar transformações estruturais e crescimento da produtividade das atividades econômicas, para além de São Paulo. Isso pelo fato de o Centro-Sul ter se

consolidado até a metade do século XX não somente uma potência industrial, mas também agrícola.

Conceição Tavares (2000), em seu célebre trabalho sobre o processo de industrialização brasileiro, a partir de substituição de importações, aponta que após consolidados os setores de bens de consumo e início da produção de bens de capital se desenvolveram uma série de contradições internas. Podemos expressar essas contradições enquanto compostas pela face setorial, de renda e regional da desigualdade que se desenvolveu estruturalmente no Brasil, a vista de que não foram resolvidos os problemas de concentração fundiária, e da permanência de grande parte da população e regiões, para além do centro dinâmico, sujeitas ao desemprego estrutural.

A questão nordestina se coloca como a cisão entre níveis de emprego e renda agregada em relação aos espaços dinâmicos industrializados. Nos mostra Oliveira (1981) que esse contraste entre centro e periferia da economia brasileira se elevou drasticamente a partir do segundo ciclo de industrialização. Enquanto São Paulo progredia, no Nordeste persistia a crise social radicada na incapacidade de os setores exportadores promoverem crescimento e emprego, com espaços fora de centros urbanos ainda qualitativamente distantes das relações socioeconômicas do “capitalismo moderno”<sup>1</sup>.

Atento as consequências do nível crítico das contradições criadas pela lógica concentradora do sistema<sup>2</sup>, Celso Furtado elaborou o clássico “uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” (GTDN, 1959) onde faz o primeiro diagnóstico da questão nordestina. O plano de Furtado consistia em promover uma reforma estrutural de cunho industrializante, agrícola e demográfica. Industrializante porque buscava implantar no Nordeste um centro autônomo manufatureiro; agrícola a partir de uma reforma agrária que permitisse desconcentração da propriedade e ampliação da oferta de alimentos, e demográfica pelo deslocamento dos excedentes populacionais do semiárido para zonas úmidas.

Na segunda metade do século XX, a guinada política por uma agenda desenvolvimentista esteve associada a programas de Estado que buscaram amortecer as

---

1 Trabalho assalariado como forma predominante de emprego, e integração ao consumo de massa.

2 Tendências expostas por modelos teóricos de Myrdal, Kaldor,

disparidades espaciais da estrutura capitalista de produção e do trabalho. Isso ocorre por uma série de fatores históricos. O ambiente internacional foi marcado pelo legado político da segunda guerra mundial, corporificado nos planos de recuperação econômica europeia, que deu início a chamada “era de ouro” do capitalismo global, marcada pela intervenção do Estado, industrialização e crescimento célere. Enquanto também progrediam sistemas alternativos ao capitalismo Norte-Americano na União Soviética, como potência industrial, e movia massas revolucionárias na China, Vietnã, Coreia e Cuba (TAVARES, 2000).

No Brasil, ainda presente o espectro do projeto de país inaugurado por Getúlio Vargas, os planos nacionais de desenvolvimento passaram a ser combinados com uma estratégia de políticas regionais. Assim, a diretriz industrialista do GTDN (1959) foi concretizada no primeiro plano diretor da superintendência para o desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O funcionamento dessa política teve como alvo a instalação e o crescimento de projetos industriais em áreas com níveis de desenvolvimento inferiores aos observados nos centros urbanos do país. A partir da SUDENE, operando a partir de benefícios fiscais, se começou a se traçar uma nova divisão regional do trabalho, em que o Estado assumiu o papel de induzir o processo de industrialização a partir da transferência de capitais produtivos para o Nordeste.

Brandão (2005), analisa a integração produtiva espacial do Brasil como um novo movimento de subordinação, dessa vez, promovido pelo capital industrial. A irresolvida questão regional ganhou novos complicadores pela constituição do tecido urbano e ampliação da integração das pessoas ao mercado de consumo em massa. A integração pela via produtiva não só se deu obedecendo uma hierarquia nacional, permanecendo São Paulo como centro cíclico, mas ampliou sistemas hierárquicos entre Regiões, a cisão entre o mundo Rural e o Urbano, e o fenômeno da periferização nas cidades.

Para Cano (1981) o processo constituiu, portanto, em uma modernização conservadora, pois houve a soldagem das estruturas industriais com as antigas formas de acumulação baseadas na concentração fundiária e no poder oligárquico local e regional. Esse aspecto é particularmente importante para compreender a falta de protagonismo da política, cujo desenho original foi alterado a partir do golpe militar de 1964. Sob a tutela de oligarquias políticas, os projetos privilegiados foram em espaços nos quais já existiam tendências de concentração, e em sua maioria não foram de capitais empresariais nordestinos, como desejava Furtado, mas de



transferências de frações do capital produtivo do Sul e Sudeste (ARAÚJO, 2000; OLIVEIRA, 1981).

Oliveira (1981) nos diz que a SUDENE desempenhou um papel crucial para a integração produtiva da região Nordeste ao Centro-Sul, apesar dos problemas envoltos em suas ações, levando a uma subordinação a forças de mercado já estabelecidas, sem proporcionar transformações no padrão de vida do povo nordestino. Apesar de ter promovido o suporte a esse processo, a qual Cano () se refere como desconcentração virtuosa do tecido industrial do país, a partir de 1970, esse não ocorreu por protagonismo unilateral da superintendência, mas por outras políticas nacionais como os investimentos do segundo plano nacional de desenvolvimento e principalmente pela ação endógena do desenvolvimento em São Paulo.

Tabela 1 - Taxa de participação regional no PIB (%)

Regiões	1939	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Centro-oeste	2,22	1,94	2,59	5,81	8,36	7,60	8,31
Norte	2,19	1,41	1,89	1,90	2,75	4,08	4,61
Nordeste	13,67	11,84	12,01	9,03	9,10	11,86	13,01
Sul	14,01	14,74	16,08	14,81	15,12	15,75	17,36
Sudeste	67,91	70,07	67,42	68,45	64,67	60,71	56,71
<b>Desvio Padrão</b>	24,51	25,59	24,32	24,59	22,68	20,73	18,85

Fonte: Elaboração própria com base em dados compilados pelo IPEADATA. A preços de 2010.

A industrialização pesada elevou o grau de desigualdades regionais ao seu auge em 1970, quando as próprias condições que levaram a esse processo levaram a criação de deseconomias de aglomeração, ao mesmo tempo em que se criaram condições para o avanço de economias de aglomeração em outros espaços<sup>1</sup>.

Tabela 2 - Taxa de participação regional no valor adicionado bruto da Indústria (%)

Regiões	1939	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Centro-oeste	0,98	0,55	0,74	0,89	2,19	2,20	3,34
Norte	2,33	0,95	1,89	1,07	3,22	4,10	4,49

<sup>1</sup> Evitando nos alongar nessa discussão, o leitor pode consultar uma análise pormenorizada do fenômeno em Pacheco () e Negri ().

Nordeste	12,09	8,85	8,03	7,01	9,33	10,46	11,52
Sul	12,86	13,68	11,86	11,95	16,23	19,11	18,73
Sudeste	71,74	75,96	77,47	79,09	69,04	64,13	61,92
<b>Desvio Padrão</b>	26,32	28,41	29,02	29,83	25,03	22,84	21,68

Fonte: Elaboração própria com base em dados compilados pelo IPEADATA. A preços de 2010.

A tendência a diminuição da concentração não favoreceu todo o território, se estabelecendo no que Campolina Diniz (1993) classifica como um polígono de desenvolvimento que integra Centro-Oeste e Sul. Em termos de participação industrial esse movimento é mais perceptível. O Centro- Oeste que detinha somente 0,89% da produção industrial brasileira em 1970, passa em dez anos para 2,19%, o Sul passa de 11,95% para 16,23% sendo a região mais beneficiada pelo movimento de desconcentração, enquanto a participação global do Sudeste cai 10%. O Nordeste ganha participação 2,32% em participação.

A essa altura, a visualização desses enunciados da questão regional nos permite ter em mente a complexidade da questão envolvida ao longo da história do capitalismo brasileiro e seus revezes. Ao ponto em que deixamos o contexto político e social que engendrou a máquina de crescimento desestabilizado e concentrador, característica marcante do modelo econômico brasileiro do pós guerra, acrescentam-se novos complicadores à questão regional. Resguardamos dessa trajetória dois elementos essenciais paradigmáticos: 1) a falha das políticas regionais a partir de benefícios fiscais viesadas pelo contexto autoritário; 2) os efeitos concentradores do modelo de crescimento.

O *momentum* da grande inflexão brasileira se estabelece com crise da dívida externa brasileira dos anos 1980, em um contexto internacional de elevação dos juros sobre os recursos que financiaram a expansão doméstica na década anterior. O condicionante externo altera a capacidade do país performar crescimento econômico, o grande amortecedor da eminente crise social gestada pelo modelo de crescimento, revelando a superfície do sistema o conflito distributivo generalizado. Essa dinâmica deu o mote para a crise e a década perdida de 1980.

Na esfera política, o regime militar foi questionado e derrubado. Na esfera econômica, a recessão interrompeu o processo de industrialização por substituição de importações, em um contexto de necessidade de ajuste a concorrência internacional que absorvia na produção os avanços tecnológicos da microeletrônica. A indústria nacional perde o ritmo de aproximação

com a fronteira tecnológica, e, portanto, competitividade. Ao mesmo passo, o aumento do desemprego prejudicou o nível de demanda agregada doméstica, e o conflito distributivo que se seguiu ao estrangulamento da crise social promoveu uma escalada inflacionária.

Presumivelmente, a dinâmica regional originada desses fatores foi marcada pela desigualdade, e, de forma aparentemente contraditória, continuou a promover com mais intensidade o processo de desconcentração que dera seus primeiros passos em um ambiente de crescimento. Pacheco (1996), desvela que isso se dá em razão de um processo de extensa fragmentação econômica do território. O impacto da crise predominou sobre São Paulo em choque contra seu já estabelecido tecido industrial, em contraste com outras regiões que ao se inserirem internacionalmente através da produção agrícola, e alguns casos exitosos de setores tradicionais (têxteis, calçados e alimentos), conseguiram garantir taxas de crescimento significativas, em comparação com o centro cíclico.

O Nordeste adentra a conjuntura de fragmentação com uma heterogeneidade maior, e a partir dessa estrutura heterogênea e da falta de coadunação entre modelos de crescimento beneficiou algumas regiões agrícolas e industriais na Bahia, Pernambuco e Ceará. Os demais espaços seguiam o impacto adverso das políticas macroeconômicas acompanhando os ajustes e planos de estabilização, sem qualquer relação clara com sua dinâmica própria do ciclo endógeno de produto e emprego. Cano (2011), aponta, portanto, que a continuidade da tendência a desconcentração e convergência maior das taxas de crescimento não se dão mais por efeitos virtuosos de integração produtiva, sim pelos efeitos espúrios da falta de dinâmica do centro cíclico. As tabelas 1 e 3, mostram essa dinâmica agregada.

Tabela 3 – Taxa média de crescimento acumulado do produto interno bruto (%)

Regiões	1939-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Centro-oeste	4,46	15,56	29,00	20,99	0,57	3,78
Norte	1,12	15,65	8,00	21,15	6,65	4,22
Nordeste	4,36	9,61	3,69	11,96	4,77	3,83
Sul	7,09	11,01	6,57	12,24	1,99	3,88
Sudeste	6,80	8,64	8,18	10,65	0,89	1,91
<b>Desvio Padrão</b>	2,15	2,96	9,10	4,66	2,36	0,82

Fonte: Elaboração própria com base em dados compilados pelo IPEADATA. A preços de 2010.

Pacheco (1996) aponta ainda que esse aspecto de fragmentação também se observa nas esferas de Estado. O ambiente trouxe em sua superestrutura ideológica mudanças estruturais na orientação do papel do Estado, refletindo diretamente sobre as políticas regionais guiadas pelo Estado Nacional que, sobre todas as ressalvas, deixaram de ser prioritárias. O ajuste macroeconômico passou a preencher toda a agenda dos formuladores de política econômica, em um ambiente federado que se reconstruía politicamente após o início do pacto centralizador da ditadura. Isso consolidou uma busca por políticas locais que pudessem fomentar os níveis de emprego e a renda, sem passar por uma preocupação integrada de crescimento.

A conjunção desses fatores arquitetou a reestruturação produtiva com redução precoce da indústria em sua participação no produto agregado. Esse tornou-se o fator regional regressivo predominante, na visão de Cano (2011), com a continuidade dos processos espúrios como componentes da tendência de desconcentração. Em especial para o Nordeste, visto a insuficiência do processo de industrialização que decorreu na região durante o século XX para promover a convergência sustentável dos padrões de vida do povo nordestino em relação ao Centro-Sul. A tabela 4 e o gráfico 1 demonstram o movimento de perda da dinamicidade industrial.

Tabela 4 – Taxa média de crescimento acumulado do valor adicionado bruto da indústria (%)

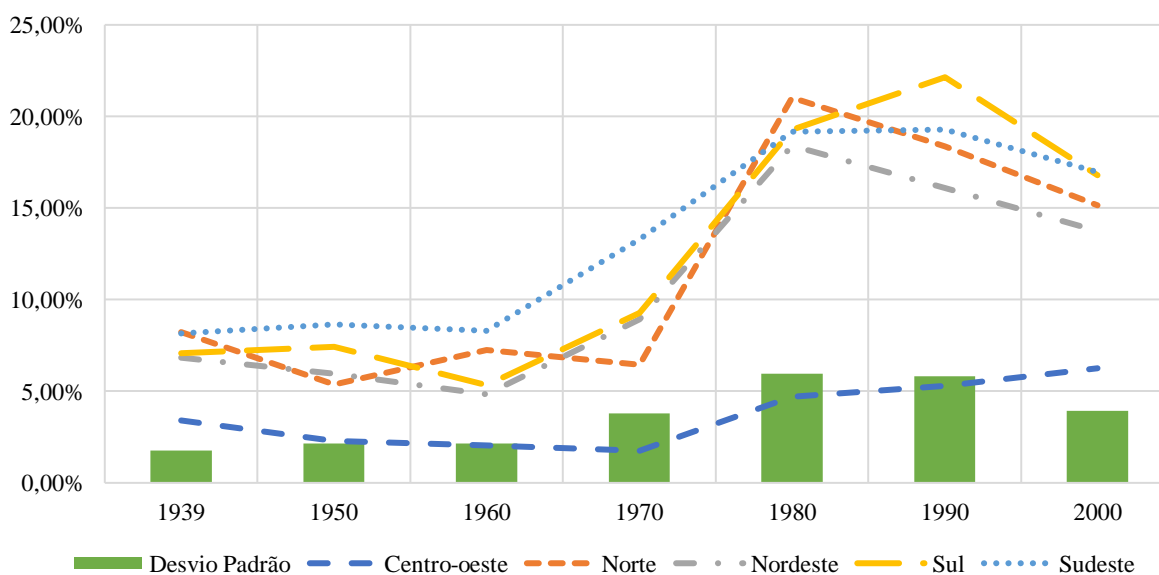
Regiões	1939-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Centro-oeste	0,19	13,25	23,32	71,39	1,78	6,16
Norte	-2,17	24,28	6,14	89,45	4,65	1,90
Nordeste	2,77	6,05	14,54	34,28	3,03	1,96
Sul	7,80	5,39	18,17	35,16	3,64	0,74
Sudeste	7,72	7,94	18,53	19,37	0,95	0,60
<b>Desvio Padrão</b>	3,99	7,01	5,73	26,15	1,32	2,03

Fonte: Elaboração própria com base em dados compilados pelo IPEADATA. A preços de 2010.

O fenômeno da reestruturação produtiva é contínuo ao longo das décadas de 1980 e 1990, indissociável da fragmentação econômica do território que originou fenômenos como a guerra fiscal, uma disputa das unidades federativas por alocação de capital produtivo utilizando como instrumento de atração benefícios fiscais. A medida em que avança a reestruturação produtiva, (também enquanto fenômeno contemporâneo) o potencial de sustentar a soldagem

de cadeias produtivas inter-regionais é deteriorado, assim como os objetivos últimos da industrialização: promover um sustentável avanço dos níveis de emprego e renda e, assim, quebrar a cadeia causal das desigualdades estruturais impostas ao povo nordestino (PACHECO,1996)

Gráfico 1 – Taxa de participação da indústria no produto interno bruto das regiões (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados compilados pelo IPEADATA. A preços de 2010.

Ao longo da argumentação, a trajetória da questão regional teve como paradigma central a ser enfrentado a desigualdade. Em um contexto em que as políticas econômicas implementadas não surtiram os efeitos que a sociedade demandava, e foram instrumentalizadas de forma a seguir as tendências estruturais de aglomeração e hierarquia inerente ao modelo de crescimento. O horizonte de possibilidades se tornou limitado em termos de desenvolvimento, sem perspectivas de que a atuação das forças de mercado por si pudesse engendrar um modelo de crescimento dos empregos e uma trajetória que elevasse o padrão de desenvolvimento produtivo e social.

### 3. O NORDESTE DO AJUSTE MACROECONÔMICO À POLÍTICA REGIONAL INDIRETA: O GRANDE IMPASSE

O início do século XXI foi marcado por uma nova inflexão. Apesar da manutenção relativa da preocupação com os ajustes macroeconômicos dos anos 1990<sup>1</sup>, se apaziguaram algumas das questões fundamentais de instabilidade monetária e das contas externas, além do armistício da crise política. O ambiente internacional favorável permitiu o relaxamento das restrições externas com o crescimento das exportações de *commodities*, enquanto internamente os juros básicos entraram em trajetória de queda, permitindo condições melhores de financiamento do consumo (SERRANO; SUMMA, 2015).

O campo de ação da política macroeconômica se abriu após mais de duas décadas de severas complicações. A orientação do governo federal sobre a política fiscal se transformou, dando condições para ampla expansão de gastos sociais que articularam um impulso de demanda agregada. Esse impulso continuado e seus efeitos multiplicadores serviram de base para acender a conexão entre consumo e mercado de trabalho, gerando crescimento econômico entre 2004 e 2014, com integração de milhões de trabalhadores ao mercado formal e dinamismo da taxa de investimento (SERRANO; SUMMA, 2015)..

O pioneirismo e amplitude das políticas sociais sustentaram o crescimento do mercado interno, a redução da taxa de desemprego e das desigualdades de renda. Destacaram-se enquanto políticas sociais com potencial distributivo o bolsa família, a política de valorização do salário-mínimo e a garantia de aposentadoria rural (BPC). Devido ao seu foco nas faixas mais pobres da população, e a concentração dessa nas regiões subdesenvolvidas, as políticas sociais tiveram efeitos heterogêneos ao longo do país beneficiando os espaços periféricos como uma política regional indireta.

Podemos subdividir o período de crescimento em duas partes, a primeira vai até 2010 mostrando crescimento econômico em todas as regiões do país, com nível de desvio inter-regional comparativamente baixo em relação a períodos de crescimento do século XX. A segunda parte consiste na desaceleração, guiada a primeiro momento pela reversão do cenário internacional favorável com a crise de 2009, e no segundo momento a reversão doméstica da orientação das políticas fiscais e monetárias. Segue-se a partir de 2011, uma queda na taxa de crescimento média em todo o país, sobretudo no Sudeste e Nordeste.

---

1 O famoso tripé de garantia de austeridade fiscal, câmbio flutuante e taxas de juros básicas operando um regime de metas de inflação.

Tabela 5 – Taxa média de crescimento regional acumulado do produto interno bruto, contínua ano-a-ano pós 2015 (%)

Regiões e Estados	2004-2010	2010-2014	2015	2016	2017	2018
<b>Brasil</b>	<b>4,06</b>	<b>1,94</b>	<b>-3,55</b>	<b>-3,28</b>	<b>1,32</b>	<b>1,78</b>
<b>Norte</b>	<b>4,52</b>	<b>3,31</b>	<b>-2,58</b>	<b>-4,60</b>	<b>3,78</b>	<b>3,39</b>
<b>Nordeste</b>	<b>4,15</b>	<b>2,71</b>	<b>-3,35</b>	<b>-4,55</b>	<b>1,65</b>	<b>1,80</b>
<i>Maranhão</i>	4,87	4,37	-4,09	-5,61	5,33	2,86
<i>Piauí</i>	5,16	4,07	-1,12	-6,32	7,74	2,11
<i>Ceará</i>	4,58	3,11	-3,42	-4,08	1,49	1,45
<i>Rio Grande do Norte</i>	2,78	2,49	-2,00	-4,02	0,52	1,76
<i>Paraíba</i>	4,62	3,94	-2,66	-3,08	-0,07	1,15
<i>Pernambuco</i>	4,53	2,78	-4,21	-2,90	2,09	1,92
<i>Alagoas</i>	3,90	2,46	-2,88	-1,35	3,33	1,11
<i>Sergipe</i>	4,41	1,59	-3,29	-5,18	-1,14	-1,79
<i>Bahia</i>	3,59	1,79	-3,43	-6,20	0,00	2,35
<b>Sudeste</b>	<b>4,23</b>	<b>1,39</b>	<b>-3,78</b>	<b>-3,22</b>	<b>0,16</b>	<b>1,41</b>
<i>Rio de Janeiro</i>	3,30	1,54	-2,79	-4,39	-1,58	0,98
<i>São Paulo</i>	4,65	1,36	-4,13	-3,03	0,29	1,49
<b>Sul</b>	<b>2,87</b>	<b>2,04</b>	<b>-4,08</b>	<b>-2,36</b>	<b>2,38</b>	<b>2,13</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>4,86</b>	<b>3,26</b>	<b>-2,06</b>	<b>-2,57</b>	<b>3,87</b>	<b>2,22</b>
<b>Desvio Padrão Regiões</b>	0,67	0,74	0,75	0,95	1,39	0,66

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Contas Regionais – IBGE. Calculado a partir de série encadeada.

A reversão das condições que sustentavam o impulso da economia, em conjunto com a instalação da crise política, culminou na recessão de 2015-2016. O Nordeste e o Norte do país foram as regiões mais afetadas em termos de impacto recessivo, acima da média nacional, seguindo a importância da desconstrução das condições distributivas do modelo de crescimento representavam para essas economias. Em termos de hierarquia dos espaços econômicos não é possível afirmar, com base nos dados analisados, que houve uma aceleração do processo de desconcentração a nível macrorregional em função da sucessão crescimento, desaceleração e recessão. Continua a se observar o movimento lento e contínuo de desconcentração (SERRANO; SUMMA, 2015).

Tabela 6 – Taxa de participação regional no produto interno bruto (%)

Regiões e Estados	2004	2010	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Norte</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>



<b>Nordeste</b>	<b>12,9</b>	<b>13,5</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,3</b>	<b>14,5</b>	<b>14,3</b>
<i>Maranhão</i>	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
<i>Piauí</i>	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<i>Ceará</i>	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>Paraíba</i>	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<i>Pernambuco</i>	2,3	2,5	2,7	2,6	2,7	2,8	2,7
<i>Alagoas</i>	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Sergipe</i>	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Bahia</i>	4,0	4,0	3,9	4,1	4,1	4,1	4,1
<b>Sudeste</b>	<b>56,5</b>	<b>56,1</b>	<b>54,9</b>	<b>54,0</b>	<b>53,2</b>	<b>52,9</b>	<b>53,1</b>
<i>Rio de Janeiro</i>	12,3	11,6	11,6	11,0	10,2	10,2	10,8
<i>São Paulo</i>	33,4	33,3	32,2	32,4	32,5	32,2	31,6
<b>Sul</b>	<b>16,8</b>	<b>16,0</b>	<b>16,4</b>	<b>16,8</b>	<b>17,0</b>	<b>17,0</b>	<b>17,1</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>8,9</b>	<b>9,1</b>	<b>9,4</b>	<b>9,7</b>	<b>10,1</b>	<b>10,0</b>	<b>9,9</b>
<b>Desvio padrão Regiões</b>	18,66	18,43	17,88	17,45	17,05	16,90	17,02

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Contas Regionais – IBGE.

Isso nos leva ao grande impasse da literatura econômica que se debruça sobre a questão regional, em especial a questão nordestina, está pautada em responder: teriam as consequências do período de crescimento no início do século provocado modificações qualitativas no paradigma da desigualdade espacial? Analisando a questão podemos encontrar dois principais argumentos em face a essa diacronia.

Araújo (2014) aponta que a constituição da política regional indireta, bem como o avanço em determinados investimentos estruturais guiados pelo Estado Nacional (como as obras do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, e ampliação do acesso ao ensino superior) representou de fato uma inflexão importante para a questão regional. Os efeitos dos vetores de demanda agregada guiados por condições criadas pelo Estado Nacional criaram um modelo de crescimento qualitativamente diferente, porque incorporou o povo do Nordeste que avançou em ganhos em seu padrão de vida. Ainda que esse crescimento não tenha se cristalizado em transformações positivas na estrutura produtiva com avanço da industrialização.

Cano (2010), defende que a indústria nacional, apesar de não ser capaz por si de promover o desenvolvimento regional, constitui um elemento necessário para que esse objetivo possa ser alcançado a longo prazo. Não poderia haver, portanto, crescimento sustentável e caminhar para reduzir a desigualdade estrutural da economia brasileira sem passar pelo aumento da produtividade agregada doméstica, pela via da industrialização. E, dessa forma, apesar de a

economia ter crescido com uma importante redução das desigualdades sociais, essas não se sustentariam ao longo dos ciclos econômicos visto a fragilidade estrutural do crescimento alicerçado sobre uma economia em desindustrialização, sem um projeto claro de desenvolvimento para o país.

Tabela 7 – Taxa de variação regional acumulada média do valor adicionado bruto da indústria de transformação, contínua ano-a-ano pós 2015 (%)

Regiões e Estados	2004-2010	2010-2014	2015	2016	2017	2018
<b>Brasil</b>	<b>1,91</b>	<b>-0,40</b>	<b>-8,48</b>	<b>-4,77</b>	<b>2,31</b>	<b>1,39</b>
<b>Norte</b>	<b>3,68</b>	<b>1,26</b>	<b>-8,48</b>	<b>-8,59</b>	<b>6,59</b>	<b>4,10</b>
<b>Nordeste</b>	<b>2,96</b>	<b>0,32</b>	<b>-5,13</b>	<b>-2,86</b>	<b>0,71</b>	<b>1,57</b>
<i>Maranhão</i>	1,35	11,58	-3,37	-7,39	2,79	9,20
<i>Piauí</i>	8,19	9,43	-0,57	-6,12	-0,99	0,80
<i>Ceará</i>	1,98	-1,41	-10,44	-5,51	2,81	-0,85
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,73	-0,43	-5,01	-5,72	-7,00	-4,74
<i>Paraíba</i>	11,22	3,71	0,25	-4,51	-3,50	-3,45
<i>Pernambuco</i>	3,81	0,02	-1,09	4,39	7,86	5,30
<i>Alagoas</i>	4,12	-0,44	-9,55	-4,66	-2,37	2,27
<i>Sergipe</i>	5,30	-4,38	-2,44	-6,68	-5,50	-0,60
<i>Bahia</i>	1,54	-0,67	-6,66	-3,67	-1,94	0,18
<b>Sudeste</b>	<b>1,83</b>	<b>-0,96</b>	<b>-9,31</b>	<b>-5,35</b>	<b>2,13</b>	<b>0,55</b>
<i>Rio de Janeiro</i>	0,04	-0,03	-9,77	-9,31	2,31	0,49
<i>São Paulo</i>	2,14	-0,91	-10,04	-5,18	2,06	0,73
<b>Sul</b>	<b>0,71</b>	<b>-0,34</b>	<b>-10,01</b>	<b>-4,07</b>	<b>2,28</b>	<b>2,59</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>5,58</b>	<b>3,18</b>	<b>0,71</b>	<b>-2,51</b>	<b>3,71</b>	<b>2,11</b>
<b>Desvio Padrão Regiões</b>	1,66	1,45	3,95	2,20	1,99	1,17

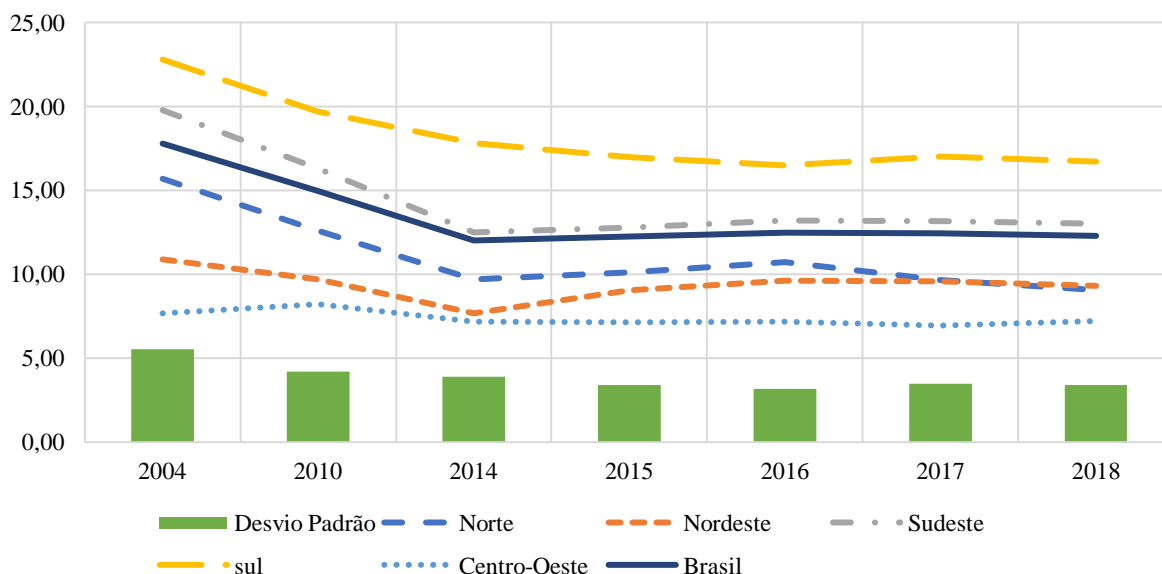
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Contas Regionais – IBGE. Calculado a partir de série encadeada. Nota: Não comparáveis com os dados da tabela 4, não incorpora indústrias extrativas.

As taxas de crescimento da indústria de transformação foram positivas no período de crescimento até 2010, mas esse setor não dominou a expansão do produto da economia, esse foi o lugar do setor terciário. No período de desaceleração, a indústria adianta as tendências recessivas da economia passando a contrair-se, e abre um decréscimo aberto de 13,25% na recessão de 2015-2016. Os piores resultados ocorreram no Norte e Sudeste do país.

A redução da participação da indústria na composição do produto interno bruto de todo o país ocorreu como uma inflexão negativa, contraditoriamente, a medida em que a economia cresceu de 2004 a 2014. A partir da desconstrução das bases que sustentavam a trajetória

dinâmica, e apesar da abrupta queda na taxa de crescimento, a participação da indústria no produto nacional se manteve estável no período de 2015 a 2018.

Gráfico 2 – Taxa de participação da indústria de transformação no produto interno bruto das regiões (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Contas Regionais – IBGE. Nota: Não comparável com gráfico 1, não incorpora indústrias extrativas.

A análise imediata desses dados aponta para a conclusão de que a argumentação pessimista de Cano ( ) em relação ao padrão de crescimento econômico seria correta. Por outro lado, ao confrontarmos a experiência social exitosa a partir das políticas no período recente, com o fracasso da experiência desenvolvimentista do século XX encontramos um grande questionamento: como compatibilizar desenvolvimento social e produtivo quando esses parecem ter sido antagônicos na *práxis* da economia brasileira?

Seria necessário, portanto, um modelo de crescimento capaz de soldar ambas as instancias para que as condições sob as quais esse se desenvolve ao longo da história não incorra nas contradições internas que o destruam. Furtado (2000) identificou que a construção desse nexos seria necessária para promover a substituição do paradigma da desigualdade, que capturou Estado e Mercado no Brasil, por um paradigma distributivo de busca por igualdade social e,

portanto, espacial do trabalho e da renda. Sobre esse aspecto específico trataremos na seção seguinte.

#### **4. O PAPEL DO ESTADO EM DIREÇÃO AO PARADIGMA DISTRIBUTIVO**

As condições políticas do início do século deram suporte a algum enfrentamento das desigualdades, mas não foram suficientes para, ao mesmo tempo, prover uma política produtiva regional propriamente dita. As diretrizes e os passos iniciais da chamada Política Nacional de Desenvolvimento Regional foram construídos, mas não efetivados. Diferentemente da experiência de políticas regionais na segunda metade do século XX, tanto o contexto político internacional quanto o doméstico não favoreceram o ambiente de reformas estruturante.

Em primeiro lugar, porque se consolidou o aspecto ideológico do neoliberalismo que persiste enquanto consenso hegemônico desde a década de 1980, em que a intervenção do Estado se colocaria como necessária somente em ocasiões restritas. Em segundo lugar, o avanço democrático que trouxe a Constituição de 1988 promoveu a complexificação do campo institucional de debate para desenhar uma política regional.

Este último aspecto decorre em dois planos, o primeiro é a própria ascensão da representação política no formato federativo que intensifica a pressão em torno dos projetos e anseios locais, gerando uma multiplicidade de objetos que dificulta a possibilidade de serem compatibilizados pela política nacional, ao contrário do que coloca Elali (2007). Outro plano é a multiplicidade de orientações dos componentes do poder legislativo sobre o papel ótimo do Estado atuando sobre as desigualdades regionais, inclusive sobre a necessidade da existência de uma política de desenvolvimento produtivo.

A partir dos enunciados de nossa análise anterior, foi demonstrado que desenvolvimento produtivo e social não são suficientemente determinados de forma endógena pelo crescimento econômico. A atuação das forças de mercado produz e reproduz desigualdades produtivas e sociais que se traduzem em desigualdades de emprego e renda ao longo do território nacional, sendo necessário se construir as bases para sustentar o sistema em torno desses objetivos sociais que se constituem enquanto um direito fundamental (PEREIRA, 2018).

Se pela lógica *laissez-faire* o sistema não é capaz de operar em função do benefício do povo, então cabe a uma força exógena promover essa transformação. E aqui se concentra o

papel distributivo do poder do Estado. Em especial, no caso do Estado do Brasil, a Constituição Federal determina como objetivo a redução das desigualdades sociais e regionais, sendo esse dever das instâncias federais. A imposição dessa tarefa ao Estado pelo constituinte de forma alguma representa um menor desafio para a pactuação das duas instâncias do desenvolvimento (econômico-produtivo e social).

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Descortinar os elementos gerais da já explorada “questão nordestina” e das formas históricas em que se manifestaram as tendências da desigualdade são uma premissa que seguramente nos leva a conclusão: faltou no plano das estruturas do Estado o elemento de pactuação que permita a continuidade do processo de acumulação e desenvolvimento produtivo aliado a distribuição de renda e sustentação das políticas sociais. Impedir que as tendências do sistema se exacerbem ao ponto de um ajuste de ruptura, só pode ser feito partindo de uma intervenção contínua na estrutura sistêmica de apropriação das rendas geradas ao longo do processo de produção.

A intuitividade dessa afirmação se encontra com o que Elali (2007) demonstra como poder regulador do Estado, capaz de coercitivamente impor pelo poder de tributar ações dos agentes em prol de ganhos sociais alinhados com a pretensão pelo desenvolvimento econômico e social. A imposição de uma reforma tributária capaz de tornar a estrutura progressiva seria, portanto, um elemento capaz de soldar o desenvolvimento social com o desenvolvimento produtivo.

Na medida em que a economia aprimorasse sua capacidade de produção e reprodução de valor, a concentração associada a esse processo seria atenuada pela ação reguladora através da política tributária. Por sua vez, a iniciativa da base de programas sociais, como a estruturação de um programa nacional de renda básica universal, fundamentaria a demanda agregada necessária para melhora nos padrões de vida da população, bem como de um novo modelo de crescimento da economia baseado no paradigma distributivo.

Essa perspectiva idealista enfrenta barreiras críticas de economia política. Por si, a dificuldade legislativa de fomentar a construção desse arquétipo já seria um amplo complicador, mas está atrelado a diversos outros elementos de ordem jurídica institucional e da própria

estrutura de classes sociais do país alicerçaram o paradigma da desigualdade enquanto princípio fundamental do funcionamento da economia.

O maior desafio, portanto, se estabelece na ordem política. É preciso que sejam desconstruídos os fundamentos políticos dos modelos anteriores de crescimento econômico. Tornando possível pactuar as forças políticas necessárias para fundir uma política de desenvolvimento produtivo, com preocupações regionais e alinhada as suas aspirações, a uma política social de sustentação e distribuição de renda.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tania Bacelar. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 540-560.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. 2004. 200 p. Tese (livre-docência) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. 1981. 3 v. Tese (livre-docência) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285676>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 5. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. 308 p.

\_\_\_\_\_. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 27-53, 2011.

\_\_\_\_\_. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, p.831-851, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Uma Agenda nacional para o desenvolvimento**. [s.i.]: IPEA, 2010. 33 p.

ELALI, A. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, Ives Gandra da

Silva et al. (coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP, 2007.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico Estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126 p.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997.

GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

KALDOR, Nicholas. The case for regional policies. **Scottish journal of political economy**, v. 17, n. 3, p. 337-348, 1970.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968. 210 p.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p.

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, (6): 113-40, jun., 1996.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. **O desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais enquanto princípios constitucionais desrespeitados por políticas incentivadoras da guerra fiscal**. 2018. 96 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, v. 9, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, Território e Dinheiro. In: FIORI, José Luís. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 449-489.



## SALAS DE CINEMA DE RUA NO OESTE DE SANTA CATARINA: Cultura e Desenvolvimento

Luís Eduardo Candeia<sup>1</sup>  
Renata Rogowski Pozzo<sup>2</sup>

### RESUMO

A expansão das salas de cinema de rua ao longo do século XX no estado de Santa Catarina é coincidente com a formação deste território. Sabendo disso, este ensaio busca entender como estes espaços de exibição podem elucidar aspectos do desenvolvimento da região Oeste. Assim, pretende-se observar os processos sob uma ótica diferenciada: a da cultura, método capaz de representar diversas dinâmicas presentes no território, tanto em escala local quanto regional e nacional. Inicia-se com a descrição dos diversos conflitos resultantes da expansão do capitalismo, que vieram a formar o contexto de inserção da primeira sala, e, a partir daí, são exploradas as características relativas ao desenvolvimento emanadas pela implantação e o funcionamento destes estabelecimentos, bem como as iniciativas que podem ter influenciado. Com isso, pretende-se demonstrar como um olhar diferenciado sobre a formação socioespacial pode gerar dados pouco explorados até então sobre a história desta porção do estado.

**Palavras- chave:** Desenvolvimento regional; Oeste Catarinense; Cinemas de Rua; Formação Socioespacial; Exibição cinematográfica.

### GT NO 1: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

#### 1 INTRODUÇÃO

O Cinema surge na Europa no final do século XIX, relacionando a arte e a tecnologia, gerando assim uma nova forma de expressão artística e cultural. As primeiras projeções fílmicas ocorrem em espaços não necessariamente edificadas para a atividade, sendo ao ar livre, em bares e cafés. Porém, logo as salas de cinema são estabelecidas e passaram a compor a experiência da modernidade, em unicidade com o conteúdo das películas, e com a tecnologia emanada pela imagem em movimento (SOUZA, 2007). Em 8 de julho de 1896, na Rua do Ouvidor, Rio de Janeiro, acontece a primeira exibição cinematográfica em terras brasileiras. Um ano depois, o primeiro espaço fixo de exibição é estabelecido, dentro do Salão de Novidades Paris, onde, em conjunto com o cinema, o visitante pôde encontrar diversos tipos de autômatos, números de variedades, caça níqueis e aparelhos científicos de entretenimento.

---

1UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina; Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UDESC); Florianópolis, Santa Catarina, Brasil; [luís.eduardo.candeia@gmail](mailto:luís.eduardo.candeia@gmail.com)

2UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina; Dra. em Geografia (UFSC); Florianópolis, Santa Catarina, Brasil; [renata.pozzo@udesc.br](mailto:renata.pozzo@udesc.br)

Porém, foi só a partir de 1908, com o estabelecimento de uma rede elétrica regular na cidade do Rio de Janeiro, que as salas de cinema, edificadas para tal, e com esta função exclusivamente, começam ser estabelecidas em território nacional (SIMIS, 2017; SOUZA, 2007)

As salas de exibição despontam no estado de Santa Catarina no início do século XX, em diferentes etapas. Inicialmente, são implantadas na vertente litorânea do território e em núcleos portuários e comerciais, como Laguna e Florianópolis, que entram primeiramente em contato com esta arte por conta do intercâmbio com o exterior, e pelo propício contexto áureo de suas economias baseadas no capital comercial. Nestas cidades, possuem em geral, características estéticas arquitetônicas do Eclétismo<sup>1</sup> e do *Art Déco*<sup>2</sup>, e são projetadas para deslumbrar o espectador, tanto pela atividade, quanto por sua arquitetura. Em seguida, adentrando o território, chegam às cidades fundamentadas na economia industrial, como Joinville e Criciúma, onde também se percebe a intenção de envolver o visitante através da ornamentação. Ainda, nestes casos, nota-se a associação das salas de exibição aos hotéis, reforçando a ideia de uma modernidade cosmopolita em que a tecnologia e a arte, ligadas às redes urbanas, são partícipes do cotidiano das cidades. Destaca-se, no interior do estado, o protagonismo da região Serrana em relação ao estabelecimento e administração de salas pelo estado, na cidade de Lages, onde é fundada a Rede Arco-íris, denominada atualmente Arcoplex Cinemas, com unidades em diversos estados, como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal<sup>3</sup>. Por fim, surgem as salas de cinema nas regiões de economia agrícola do Oeste, configuradas com base em uma lógica contraditória a até então observada: espaços de exibição em edificações simples, em geral estruturadas em madeira, inicialmente nos porões e sótãos de outros estabelecimentos e edifícios previamente existentes. Nestes territórios, o Cinema é tomado pela ruralidade local, sendo uma nova opção de lazer e cultura, envolta em tecnologia e

---

1 O Eclétismo foi uma vertente estética presente na arquitetura ao longo das décadas iniciais do século XX. É caracterizado pela farta ornamentação, retomando e mesclando elementos de diversas linguagens arquitetônicas anteriores (REIS FILHO, 2015). Ao apresentar grande variedade de detalhes em seus exemplares, era tido como sinônimo de posses e alto grau social.

2 O *Art-Déco* foi um movimento estético que na arquitetura é caracterizado pela ornamentação singela, com formas retangulares e linhas retas. Foi uma estética amplamente empregada ao longo dos anos 1920 e 1930 na arquitetura mundial, apesar de não ser considerada por muitos teóricos como essencialmente um Estilo Arquitetônico. No presente contexto, é importante destacar que era entendido como representante da modernidade emergente, sendo frequentemente empregado em salas de cinema, teatros, estações ferroviárias e emissoras de rádio (SEGAWA, 2014).

3 ARCOPLEX. [Site institucional]. Disponível em: [arcoplex.com.br/compra\\_ingresso\\_online\\_new/](http://arcoplex.com.br/compra_ingresso_online_new/). Acesso em 23 jun. 2022.

modernidade, mas que acontece nos moldes simplistas da economia e cultura agrícola.<sup>1</sup>

Nota-se que esta expansão gradual dos Cinemas por Santa Catarina, acompanha o desenvolvimento territorial do estado, onde, inicialmente, a faixa costeira é colonizada por Vicentistas e Açorianos, de acordo com as intenções de povoamento e conquista da Coroa Portuguesa. Em seguida, com incentivo do Governo Imperial, inicia-se a colonização dos Vales Atlânticos e das Encostas, embasada nas imigrações alemã e italiana, as quais protagonizaram o estabelecimento das salas de exibição no estado. O Planalto Catarinense começa a ser colonizado no século XVIII, em um cenário em que a atividade mercantil pecuarista entra em foco, e a geografia mostra-se adequada para tal, principalmente nos Campos de Lages. Nesta região, a ocupação de terras acontece de forma diferenciada à até então decorrente no estado, pois baseia-se nos latifúndios para a reprodução de animais para transporte, e na extração madeireira. Por fim, o Planalto Oeste de Santa Catarina é colonizado em primazia por imigrantes europeus da Itália e Alemanha que estavam anteriormente estabelecidos no Rio Grande do Sul, e que adquirem pequenos lotes com as companhias colonizadoras, proliferando pela região núcleos policultores com base na pequena produção mercantil, e adaptando seus hábitos e costumes aos agrupamentos aqui fundados (SANTA CATARINA, 2019).

Com base neste movimento de expansão das salas por Santa Catarina, em paralelo à formação socioespacial do território, este ensaio pretende concentrar-se na região Oeste, e nas salas de cinema de rua nela existentes ao longo do século XX. Ressalta-se que esta porção do território foi selecionada por conta de suas especificidades dissonantes com o restante do estado, seja por seu processo conflituoso de desenvolvimento, seja pela implantação tardia e em moldes ruralizados da sétima arte, tensionando as teorias mais difundidas que relacionam a modernidade e o cosmopolitismo ao cinema. Pretende-se então, explorar o encadeamento de fatos que resultou na atual configuração do espaço, usando como ferramenta para tal tarefa os processos de abertura e fechamento destes cinemas de rua, bem como as características e particularidades da história de cada uma. Desta forma, estes pontos de exibição transformam-se em expoentes do desenvolvimento territorial, proporcionando assim um panorama da formação do espaço com base em uma ótica diferenciada: a da cultura.

## 2 A FORMAÇÃO DO OESTE CATARINENSE

---

1 Dados baseados nos levantamentos efetuados pelo projeto de pesquisa [ocultado]

Santos e Silveira (2001) separam a formação do território brasileiro em três fases: os meios naturais, em que o ambiente é o agente que controla as intervenções sobre o espaço, os sucessivos meios técnicos, que abrangem desde a transição do século XIX para o XX até meados da década de 1970, em que a mecanização começa a adentrar e especializar os territórios, segregando espaços em função da lógica capitalista, e os meios técnico-científico-informacionais, iniciados a partir da década de 1970, em que a tecnologia e as descobertas pós segunda guerra passam a ser implantadas no cotidiano industrial visando uma maior obtenção de lucro, com base nos fundamentos da globalização. O recorte temporal deste texto, o século XX, representa no Oeste catarinense, a transição entre os meios naturais e os meios técnicos, movimento que será discutido nesta seção. O processo não é pacífico, visto que diversos conflitos se dão sobre o local, como ondas consecutivas de embate, em diversas instâncias e escalas, para a posse da terra. Esta mudança inicia-se com a primeira exploração em incipientes moldes capitalistas sobre o espaço: a da erva-mate, que é comercializada com a Argentina e com os estados vizinhos do Paraná e Rio Grande do Sul. Por conta desta clara demarcação do valor econômico das florestas ocidentais de Santa Catarina, acirram-se os confrontos, inicialmente com a Argentina, e, em seguida, em um processo que se mescla à Guerra do Contestado, com o Paraná. Neste início de século, as verticalidades<sup>1</sup> atuam no território de forma expressiva, testemunhadas tanto por conta destes conflitos, quanto pela concessão de terras para empresários estrangeiros, que então investem na implantação de uma estrada de ferro, e, ao serem proprietários destas porções do território, o desmatam e lucram com a venda da madeira, exportada via trem e, posteriormente, com a comercialização destes lotes, lucrando ainda mais ao terem a terra como sua mercadoria. Nascem assim as Companhias Colonizadoras, que trazem imigrantes europeus, radicados no Rio Grande do Sul, para a região. Estes, por consequência, através de um processo de acumulação originário da pequena produção mercantil, são responsáveis pela nascente industrialização e desenvolvimento dos núcleos urbanos, que funcionam baseados na dependência financeira e de insumos da produção agrícola (SANTOS, 2000). Por fim, nestes contextos econômicos áureos que se estabeleciam, conforma-se uma conjuntura propícia para introdução de formas de cultura nas cidades que estavam sendo

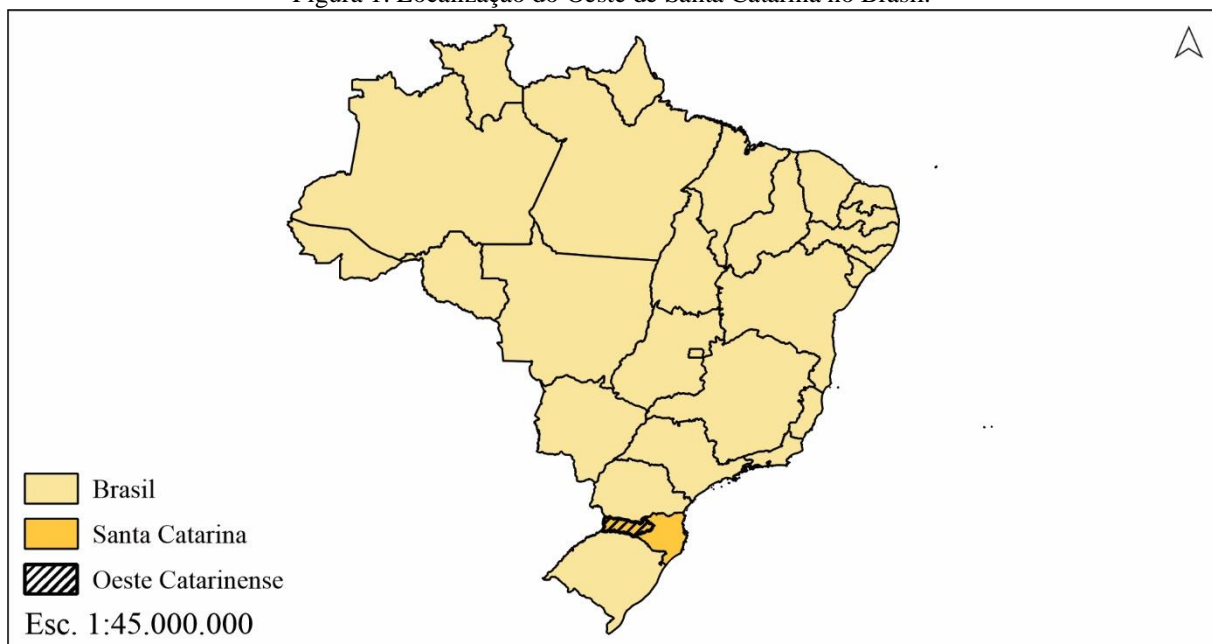
---

1 As verticalidades, segundo Santos (1996), configuram-se como a influência de forças extrínsecas ao local, alterando suas dinâmicas em função do interesse do capital e do movimento globalizador cunhado pelas hegemonias comerciais.

estabelecidas. Nascem assim, as salas de cinema de rua do Oeste de Santa Catarina.

O território que hoje é compreendido como Oeste Catarinense (ver Figura 1), segundo o recorte traçado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1990<sup>1</sup> (IBGE, 1990), atravessou diversas transformações ao longo de seu processo de formação socioespacial. Habitado originalmente por grupos Xokleng, Guarani, e predominantemente Kaingang (SANTOS, 1973), passa a ser palco de relações conflituosas entre estes e os bandeirantes e tropeiros, que por ali traçam sua rota a partir do século XVIII, caracterizando assim o Caminho das Tropas, onde se dá o transporte de gado vindo do Rio Grande do Sul, para o Estado de Minas Gerais, e mais tarde também para São Paulo e Rio de Janeiro (PERTILE, 2008).

Figura 1: Localização do Oeste de Santa Catarina no Brasil.



Fonte: IBGE (2021). Adaptado pelos autores.

Esta atividade, tem sua origem no século XVII, e perdura até meados de 1940, sendo de grande importância para as relações da Argentina com o Sul do Brasil, e deste com o Sudeste, mas sendo também responsável pelo início do processo de massacre dos povos indígenas na região. Assim, como resultado da movimentação pelo país e da consequente necessidade de repouso dos viajantes, criam-se locais comuns de parada, que, com o passar do tempo, tornam-

<sup>1</sup> Ressalta-se que foi utilizada a Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas, de 1990, e não a mais recente Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, de 2017, devido à maior fidelidade da divisão de 1990 ao recorte temporal e espacial a ser aqui estudado.

se vilas e atualmente são cidades do estado (PERTILE, 2008), como por exemplo Campo Erê, lar de tribos Kaingang, e posteriormente local para descanso de bandeirantes vindos de São Paulo (CAMPO ERÊ, 2013). A nomenclatura de Campo Erê, assim como de grande parte dos municípios nesta área, como Xanxerê; Chapecó; Tangará; Itapiranga e Cunha Porã, é derivada da cultura indígena, comprovando assim sua fundamental presença neste espaço.

Desde os seus primórdios, o Caminho dos Tropeiros é fundamental para o comércio da porção ocidental da atual Santa Catarina. Relata-se que os primeiros habitantes não indígenas deste espaço, os caboclos<sup>1</sup>, viviam em situação econômica precária, e, com a passagem dos viajantes, poderiam comercializar os excedentes de sua produção, como porcos criados ao longo dos pinhais. Além disso, outra fonte de renda e exploração para esta população, eram os ervais, grandes manchas de *Ilex paraguariensis* a erva-mate, espécie endêmica da região, que era explorada para comercialização com a Argentina. Surge então um mercado para a exportação, que originalmente era monopolizado pelo Paraguai, e que na virada do século XIX passa a gerar lucro para os estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, que comercializam o produto com países e estados próximos (BRANDT; SILVA, 2014). Esta atividade é capaz de explicitar o isolamento da região Oeste até a segunda década do século XX, em que o comércio acontece mais facilmente com outro país, do que com a capital estadual, ou as capitais dos estados vizinhos<sup>2</sup> (PERTILE, 2008).

A influência do movimento tropeiro e bandeirante é fundamental para entender-se a atual organização territorial do Oeste Catarinense. Muitos dos caminhos feitos por estes grupos hoje tornaram-se estradas importantes para a conexão da região com o resto do país (Ver Figura 2), como por exemplo, porções das atuais BR-116 e BR-101 (PERTILE, 2008).

---

1 Aqui, julga-se importante fazer a caracterização desta população, visto que frequentemente sua história e forma de vida são pouco exploradas, o que resultou em graves consequências. A formação deste grupo étnico data dos primeiros movimentos de tomada e ocupação do território, onde originalmente viviam povos indígenas, a partir do século XVIII. O trânsito e a fixação, ao longo dos Planaltos Leste e Oeste de Santa Catarina, Noroeste do Rio Grande do Sul e Sudoeste do Paraná, é composto por descendentes de portugueses, paulistas, pessoas escravizadas, ou recentemente libertas, indígenas destribalizados e europeus, os quais desenvolveram formas de sobreviver na hostilidade do sertão onde passam a viver. Mais tarde, este mesmo conjunto protagoniza a Guerra do Contestado, quando a região passa a sofrer as consequências da expansão do capitalismo global. Ressalta-se, por fim, que a partir da chegada de imigrantes alemães e italianos, estrutura-se uma hierarquia social, em que os colonos “de origem” se destacam sobre o povo caboclo (SANTA CATARINA, 2019).

2 Bavaresco (2003) declara que entre o fim do século XIX e início do XX, esta região encontrava-se em total abandono, devido à falta de estradas de ligação entre esta, e as outras partes do estado, de forma que o interesse no ordenamento e ocupação do território só acontece mais tarde, quando as questões dos limites entre Brasil e Argentina, e Santa Catarina e Paraná estão resolvidas. Assim, o comércio e exportação de produtos se dá no sentido dos caminhos já estabelecidos pelo movimento tropeiro.



Figura 2: Atuais rodovias federais com a sobreposição dos Caminhos dos Tropeiros.



Fonte: Pertile (2008, p. 42); Brasil (2021). Adaptado pelos autores.

Porém, segundo a Coroa Portuguesa, estas terras eram devolutas, e estavam vazias, carentes de colonização. Assim, estimula-se a ocupação a partir da Carta Régia (1808), e mais tarde, na metade do século, pela Lei de Terras (1850), ambas as quais explicitam a determinação para povoar, em busca de uma consolidação dos limites do país, e do estabelecimento de terras para cultivo, agora sem povos originários articulados, pois seriam então “catequizados”, ou dizimados, impedindo assim também investidas de apropriação da Argentina (RENK; WINCKLER, 2018). Para tanto, são também criadas em 1859 as Colônias Militares de Xanxerê e de Chopim, com o objetivo de defender a fronteira nacional, e de proteger a região contra “ataques” indígenas. Porém, seu estabelecimento se dá somente no ano de 1882, por conta de objeções feitas pelo governo argentino, que apontava que os limites do território estavam em discussão.

A questão dos limites entre o Brasil e a Argentina é resolvida formalmente somente em 1897, com a influência externa dos Estados Unidos, quando o Presidente Grover Cleveland reconhece o espaço como de propriedade brasileira<sup>1</sup>, de forma que as medições para documentação terminam somente no ano de 1903, sob o comando de Dionísio Cerqueira,

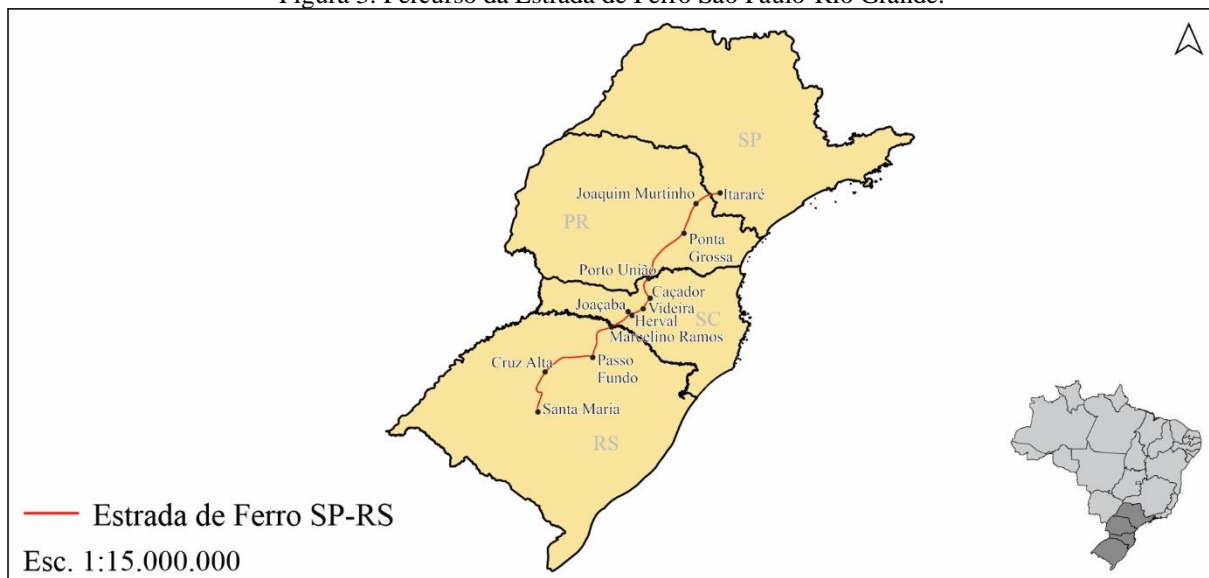
1 Em sua produção, Ferrari (2011) demonstra que as diversas tentativas de negociação entre os países foram frustradas. Assim, a solução encontrada e aceita por ambos foi a arbitragem da questão por uma nação externa ao conflito: os Estados Unidos.



proponente da criação de uma vila para servir de suporte às atividades, que mais tarde torna-se cidade e leva até hoje o nome de seu idealizador (PERTILE, 2008). Rocha (2004) destaca a estreita relação entre a decisão do governante norte-americano e a exploração posterior destas mesmas terras, pelo empresário estadunidense Percival Farquhar (ROCHA, 2004).

Nestes anos iniciais do século XX, já era discutida a criação de uma estrada de ferro que ligaria a produção riograndense com o sudeste brasileiro, de forma que o Oeste catarinense seria atravessado pela via férrea (ver Figura 3). Esta fase da formação do país é periodizada por Santos e Silveira (2001), onde a criação de uma forma de ligação entre a produção e o consumo dos produtos do Sul pode ser entendida como a transição dos meios naturais, para os meios técnicos, em que a máquina tem papel fundamental, e, ainda, na área analisada, explicita-se o que estes autores chamam de “Brasil Arquipélago”, de uma mecanização incompleta onde a urbanização se dá em “ilhas”, geograficamente distantes, pois as indústrias emergentes, mesmo que em cidades maiores, capitais e regiões litorâneas, dependiam de matéria prima proveniente do meio natural.

Figura 3: Percurso da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande.



Fonte: Thomé (1983, p. 53). Adaptado pelos autores.

Deste modo, uma possível conexão rápida entre este estado e São Paulo, foi suficiente para reacender o interesse do Estado de Santa Catarina em regularizar as terras, e resolver a questão dos limites que ainda existia com o Paraná. Assim, em 1901, é protocolada a solicitação

junto ao Supremo Tribunal Federal. Três anos depois, em 1904, a causa é resolvida judicialmente, a favor de Santa Catarina (SANTOS, 2000).

O crescente afã pela construção da estrada de ferro fez com que o governo brasileiro, ao não possuir recursos para tal obra, adotasse como solução a concessão de terras à investidores estrangeiros, para que estes executassem a ferrovia, desconsiderando qualquer direito da população já ali residente. Este é o primeiro momento em que a região conhece um processo de modernização, baseado na influência da máquina e nas novas formas de produção e articulação do capital, como afirmado por Pertile (2008) “a chegada do trem a vapor em Santa Catarina simbolizava o moderno”. A ferrovia possibilitaria então uma maior velocidade no transporte da produção de produtos da pecuária e agricultura do Rio Grande do Sul, para São Paulo e Rio de Janeiro, e erva-mate e madeira de Santa Catarina e do Paraná, para o Rio Grande do Sul. Esta articulação geográfica entre os polos produtores e consumidores é fundamental para a reprodução do espaço, e uma significativa evolução econômica do Vale do Rio do Peixe, mas a estrada de ferro e seu processo de implantação também trazem consigo diversos conflitos quanto à posse do território e a controversa concessão às companhias estrangeiras que executaram a obra.

A execução do trecho catarinense da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande vai de 1908 a 1910, sob responsabilidade do empresário norte-americano Percival Farquhar, passando por uma cerimônia de inauguração de seu primeiro trecho, em 1909, celebrada com a presença do então Presidente da República, Affonso Penna. O corpo de trabalhadores responsável pela obra, segundo Machado (2001), é composto por habitantes locais, que sofrem com as consequências econômicas do favorecimento, por parte do Estado, de grandes pecuaristas e de companhias colonizadoras, evidenciando já neste início de século os males das concessões fornecidas às empresas internacionais. O acordo firmado para a construção da obra, inicialmente com a Coroa, que mais tarde vem a se tornar o governo republicano, concede à *holding* de Farquhar quinze quilômetros de terras de cada lado da linha férrea para colonização. Por este motivo, funda-se a *Brazil Development & Colonization Company*, objetivando a promoção da regularização e comercialização das terras disponíveis ao longo dos trilhos (PERTILE, 2008).

A construção da via férrea, e a exploração madeireira das terras adjacentes ao percurso, resulta na devastação da fauna e da flora presentes no local, infligindo danos também aos

ocupantes da região, principalmente caboclos, pois com a extração da vegetação, animais nativos que habitavam as florestas, usualmente servindo de alimento por meio da caça, e os ervais, cultura basilar para a economia desta população, são suprimidos (PERTILE, 2008). Santos e Silveira (2001) demonstram as consequências e a influência das políticas de acumulação de capital e dos vetores de modernização sobre o território, que, sendo exógenos aos lugares, os desarticulam, pois servem à lógica territorial global visando o lucro, usufruindo dos espaços que mais lhes convém.

A desocupação forçada e violenta das terras em que viviam, o desemprego após a execução da via férrea, o desmatamento das florestas que lhes serviam de subsistência e lhes geravam renda, e ainda, a obsolescência imposta sobre seu sistema econômico de comércio com os viajantes da região, preparou um cenário propício para a indignação e revolta da população até então residente no Oeste Catarinense, que passa entender o Governo como favorável à entrada dos empreendimentos estrangeiros, bem como suas demandas e suas consequências (SANTOS, 2000). Com a convergência destes fatores, é então montado o palco para a Guerra do Contestado.

O conflito acontece a partir de 1912, de forma que os revolucionários do contestado, grupo composto de pequenos proprietários caboclos, fazendeiros e seus agregados, pessoas negras e fugitivos, povos originários Kaingang, Xokleng e Guarani<sup>1</sup>, lutavam contra forças militares armadas pela posse das terras. Mais de vinte mil pessoas estiveram envolvidas no conflito, que resultou em milhares de mortes. Foram necessárias 13 expedições militares, controle das vias de abastecimento da região e o uso, pela primeira vez, de aviões como veículos bélicos em território brasileiro, para pôr fim à revolta. Este se deu em 1915, enquanto na esfera governamental, os estados do Paraná e Santa Catarina teciam um diálogo quanto à questão de limites (SANTOS, 2000).

Em 1917, com interferência do Governo Federal, a disputa pela administração do território que vinha acontecendo desde o início do século XX entre os estados chega ao fim. Neste mesmo ano, objetivando consolidar a propriedade sobre o espaço, o Governo Estadual catarinense cria as cidades de Mafra, Porto União, Joaçaba (na época, Cruzeiro), e Chapecó, cada qual com sua própria comarca judiciária, igreja e escola. Até hoje, algumas questões

---

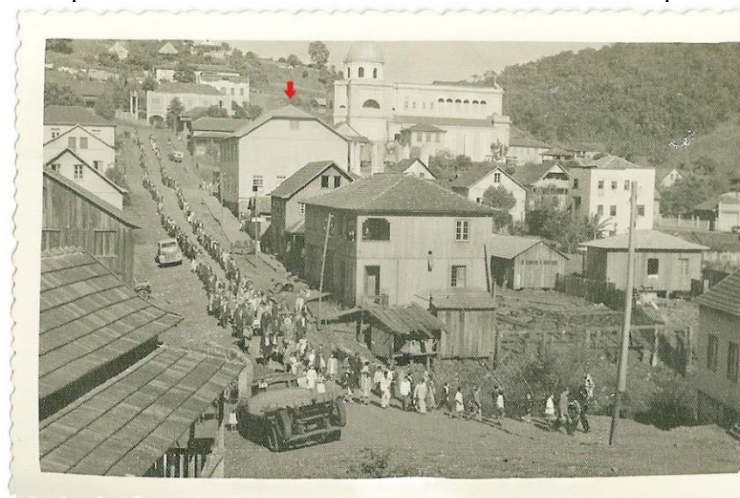
<sup>1</sup> Ressalta-se que os grupos indígenas seguiam lutando pelo direito de habitar seu território de origem (SANTOS, 2000).

quanto à legitimidade das terras seguem sem uma boa resolução, principalmente, no tocante aos povos originários ali presentes (SANTOS, 2000). É a partir da década de 1920 então, nestes núcleos urbanos criados para demarcar a propriedade e o uso da terra, e nas vilas que começavam a se formar nos arredores das estações do trem de ferro, colonizadas por imigrantes europeus, que se configura um cenário propício para o estabelecimento dos primeiros cinemas no Oeste de Santa Catarina.

### 3 AS SALAS DE CINEMA E O DESENVOLVIMENTO

A atuação das verticalidades sobre o território do Oeste Catarinense, representada pela transposição do território pela linha férrea, posterior exploração madeireira, e venda dos lotes adjacentes à ferrovia, foi capaz de integrar a região em um movimento global de expansão do capitalismo. Como consequência, é estabelecida em 1929 a primeira sala de cinema da região, o Cine Farroupilha, na Vila Rio Capinzal (atual cidade de Capinzal), uma das estações do trem de ferro. Possuindo 500 lugares (IBGE, 1957-1964), o cinema era uma edificação em madeira de araucária, árvore abundante na região. O imóvel possuía dois andares e um porão (ver Figura 4), de forma que, o primeiro andar servia como a bilheteria e a residência do proprietário, Leonardo Spadini, o segundo andar abrigava a sala de cinema, e abaixo, o porão, funcionava inicialmente para a moagem de café, e, mais tarde, para a criação de pintinhos (PELLIZZARO, 2012).

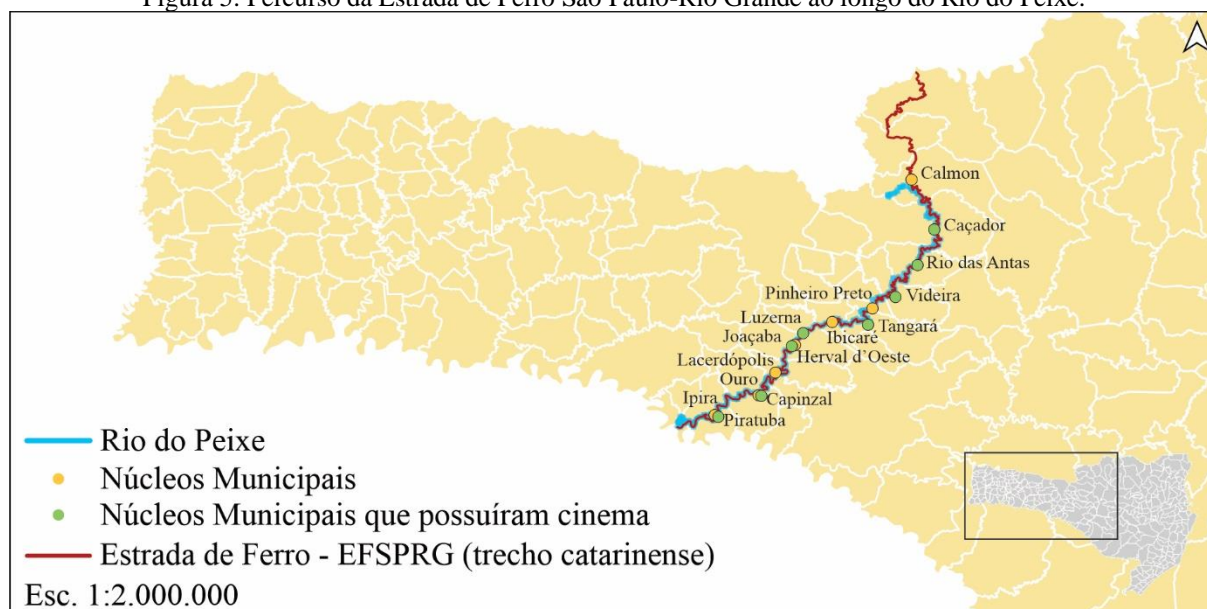
Figura 4: Vila Rio Capinzal durante enterro na década de 1950 – Cine Farroupilha indicado com seta.



Fonte: Rede catarinense de notícias (2020).

O cinema funcionou até 1968, quando foi consumido por um incêndio (ALMEIDA, 2004), e atualmente no local existe uma agência bancária. Esta sala é emblemática por ser a primeira da região, sendo estabelecida em um pequeno povoado, funcionando em uma casa de madeira e emanando a ruralidade imposta por seu contexto de inserção, tensionando os moldes de modernidade do cinema, e também por ser fundada em uma das estações da linha férrea, o que explicita a relação entre esta e o desenvolvimento da região. A rápida conexão agora instaurada a partir da ferrovia, conectando o Oeste com os centros mais urbanizados, proporciona meios para que uma nova forma de acesso à cultura, representada pelos cinemas de rua, adentre a região. É notável o fato de que das 15 cidades cruzadas pela Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande (ver Figura 5), 8 possuíam salas de cinema. Com um olhar mais atento, percebe-se que das 7 restantes, 3 possuem cidades gêmeas (Joaçaba e Herval d’Oeste, Ouro e Capinzal, e Ipira e Piratuba), separadas apenas pelo Rio do Peixe, e ligadas por pontes e passagens de pedestre. Assim, é coerente afirmar que dentre as 15, apenas a população de 4 cidades não possuía acesso rápido às salas de cinema de rua.

Figura 5: Percurso da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande ao longo do Rio do Peixe.



Fonte: ANA (2016); IBGE; (2021); IBGE (2011); Brasil (2018). Adaptado pelos autores.

Além de Capinzal, Joaçaba, Videira, Tangará, Caçador, Piratuba, Luzerna e Rio das Antas possuíam, em algum momento de sua história, salas de cinema. A influência da ferrovia se faz notável não apenas pelo primeiro cinema do Oeste Catarinense, mas também pela



segunda e pela terceira sala instalada na região. Quatro anos depois da fundação do Cine Farroupilha, de Capinzal, é fundado em 1933 na cidade de Joaçaba, o Cine Progresso, a primeira sala fixa de exibição do Oeste de Santa Catarina, em uma edificação com 480 lugares (LUIZ, 2013) e traços arquitetônicos *Art déco*, representando a chegada da experiência do cinema em sua totalidade: a modernidade expressa pela união da tecnologia da imagem em movimento com a ornamentação de vanguarda da fachada (ver Figura 6).

Figura 6: Cine Progresso, Joaçaba, meados da década de 1940.



Fonte: Pereira (2013).

Percebe-se na imagem, o poder de concentração social da sala de cinema, na época uma das poucas, quando não a única, forma de lazer noturno nas cidades. Este cinema funcionou até 1955, quando um incêndio iniciado em um estabelecimento comercial adjacente se alastra, e atinge também o Cine Progresso, que tem sua edificação consumida pelo fogo. Atualmente no local existe uma praça pública (LUIZ, 2013).

Por fim, o terceiro cinema a ser fundado na região ao longo da ferrovia, explicitando a relação entre esta e o acesso ao cinema, demarcando o desenvolvimento, é o Cine Guarani, na cidade de Videira (ver Figura 7). Esta sala foi, assim como o Cine Progresso, edificada com a função de ser um cinema, abrindo as portas no ano de 1935<sup>1</sup>. O Cine Guarani possuía 812 lugares (IBGE, 1957-1964), traços arquitetônicos do *Art Déco*, e é capaz de explicitar em sua

1 PILATTI, Lodovino. Cine Guarani de Videira. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o0IxPqp1syQ>. Acesso em 11 out. 2021.

dinâmica de funcionamento a influência da linha férrea, pois as sessões das 16h só aconteciam pontualmente, se o trem das 13:30h não estivesse atrasado, pois os rolos de filme vinham de outras cidades, e tinham de ser verificados por meio de uma exibição de teste, antes da sessão pública<sup>1</sup>.

Figura 7: Cine Guarani, Videira.



Fonte: Videira de Antigamente (2014).

Esta sala ficou em funcionamento até 1992, e foi então demolida, para atualmente funcionar como estacionamento de um supermercado. No depoimento de antigos espectadores deste cinema, percebe-se o grande poder de atração social deste espaço, e existem relatos de que habitantes de cidades vizinhas, como Iomerê, viajavam até Videira somente para assistir aos filmes em cartaz<sup>2</sup>, e é esta informação que nos leva ao próximo aspecto do desenvolvimento que o processo de funcionamento das salas de cinema de rua é capaz de elucidar: o das redes urbanas.

1 VIDEIRA DE ANTIGAMENTE. Cine Guarani. Facebook. 31 mar. 2014. Disponível em: <https://www.facebook.com/VIDEIRAANTIGA/photos/699597840083023>. Acesso em 27 jul. 2022.

2 VIDEIRA DE ANTIGAMENTE. Cine Guarani. Facebook. 31 mar. 2014. Disponível em: <https://www.facebook.com/VIDEIRAANTIGA/photos/699597840083023>. Acesso em 27 jul. 2022.



A região Sul do Brasil possui uma grande densidade de cidades médias, configurada como uma “rede urbana democrática” segundo Corrêa (1989), que foi responsável, nos tempos áureos do cinema, pela também democratização de seu acesso. Com base nos relatos coletados, é possível compreender como aconteciam naquele período, as relações de dependência e de mobilidade entre as cidades, além de explicitar mais uma vez o forte poder de atração das salas de exibição. Como exemplo, Ary Fiorini, dono do Cine Odeon, cinema existente entre os anos de 1974 e 1992 na cidade de Pinhalzinho, relata que os espectadores vinham dos municípios vizinhos de Saudades e Nova Erechim, para assistir aos filmes no cinema<sup>1</sup>. Narrativas semelhantes aparecem em diversas entrevistas, evidenciando o quanto a sétima arte possuía este poder atrator. Em Abelardo Luz, Volnei Signor conta que andava por 5 quilômetros em estradas de chão, para assistir aos filmes no cinema da cidade<sup>2</sup>.

Em adição, as redes urbanas são também clarificadas pela movimentação dos rolos dos filmes, que vinham, por exemplo, de Porto Alegre para os cinemas de Chapecó (THIES, 2016), Mondaí<sup>3</sup> e Palmitos<sup>4</sup>, de Curitiba para o cinema de Itá<sup>5</sup>, e de São Paulo via trem, até Joaçaba, e via ônibus até Ponte Serrada<sup>6</sup>. Relações de menor escala podem ser também encontradas, pois os filmes exibidos em São Miguel do Oeste, eram então enviados para São José do Cedro<sup>7</sup>. Este deslocamento expressa as relações de dependência comercial entre os municípios, e é capaz de elucidar o poder de polarização das capitais do Rio Grande do Sul, do Paraná e de São Paulo sobre a região, herança do processo de formação do espaço, onde os tropeiros e bandeirantes vinham de São Paulo, rumo ao Rio Grande do Sul, resultando em uma conexão do Oeste Catarinense com os três estados, e também onde mais tarde a Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande é instalada, atravessando o território longitudinalmente, o que justifica uma maior conexão comercial com as capitais de outros estados, do que com a própria capital, Florianópolis.

---

1 FIORINI, Ary. Entrevista concedida via telefone a [ocultado]. Chapecó, 04 fev. 2022.

2 RAINHA 89 FM. Facebook. Abelardo Luz, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/rainha89/videos/760150451433143>. Acesso em 19 jan. 2022.

3 GEMMER, Hugo. Entrevista concedida via WhatsApp a [ocultado]. Mondaí, 18 fev. 2022.

4 KRUGER, Marlene. Entrevista via Facebook concedida a [ocultado]. Palmitos, 04 fev. 2022.

5 HERMES, Jussara. Entrevista concedida via e-mail a [ocultado]. Itá, 28 set. 2016.

6 SONAGLIO, Fátima. Entrevista via telefone para [ocultado]. Pinhalzinho, 28 abr. 2022.

7 WILL, Fernando Júlio. Entrevista via rede social Facebook, concedida a [ocultado]. São José do Cedro, 02 fev. 2022.

E, finalmente, a atividade exibidora explicita novamente relações interurbanas de menor escala por meio de ambulantes, que viajavam com seus equipamentos e faziam exhibições ao ar livre ou em clubes. Como exemplo desta dinâmica têm-se as cidades de Ipuacu, Ouro Verde e Araçá, que recebiam Adelar Begnini, dono do cinema de Abelardo Luz<sup>1</sup>, e Arabutã, Ipumirim, Xavantina, Arvoredo, Itá e Paial, onde Valentim Petry, dono do cinema de Seara, fazia exhibições itinerantes<sup>2</sup>. Este movimento entre as cidades demarca relações entre os espaços temporalmente demarcadas, em uma escala micro. Relações pouco exploradas, mas que possuem grande valor para o entendimento das dinâmicas locais durante o período em que aconteciam. Além disso, esta atividade ilustra a iniciativa dos donos das salas de cinema, que buscavam atender à um grande número de pessoas com seu empreendimento, e é com base nestes atores que se forma o último aspecto aqui explorado quanto às salas de cinema e o desenvolvimento: a urbanidade.

Mesmo que inseridas em contextos ruralizados, onde o núcleo urbano possui uma relação de dependência com as áreas rurais adjacentes, as salas de cinema tentavam trazer em sua arquitetura e nos filmes exibidos a ideia de modernidade, de um mundo globalizado em formação e de cosmopolitismo. Analogamente, os proprietários destes espaços muitas vezes iam além da fundação das salas em seus projetos de modernização, auxiliando no desenvolvimento dos núcleos urbanos com a implantação de infraestrutura. Este é o caso de Achylles Tomazelli, descendente de italianos radicados no Rio Grande do Sul, dono do Cine Ideal (ver Figura 8), a primeira sala de cinema de Chapecó, inaugurada em 1946 em um galpão de madeira, com 200 lugares (THIES, 2016).

---

1 RAINHA 89 FM. Facebook. Abelardo Luz, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/rainha89/videos/760150451433143>. Acesso em 19 jan. 2022.

2 PETRY, Wilson. Entrevista efetuada via e-mail a [ocultado]. Seara, 22 fev. 2022.

Figura 8: Cine ideal, Chapecó.



Fonte: Thies (2016).

Percebe-se na imagem, o quanto o núcleo urbano ainda possuía características de um mundo ruralizado, com casas de madeira, ruas com calçamento em pedra e florestas de araucária nas proximidades. Porém, o elemento de interesse na discussão atual é representado pelo rústico poste na esquina do lote, indicando que esta cidade em formação já possuía rede elétrica, e, o responsável por sua instalação, foi também Achylles. O dono do cinema construiu uma pequena hidrelétrica no ano de 1940, que era capaz de levar energia à 18 casas e a um poste de iluminação na rua principal (THIES, 2016). O mesmo acontece em São Miguel do Oeste, onde Leolino Baldissera, também vindo do Rio Grande do Sul, incentiva a implantação de rede elétrica e telefônica, além da pavimentação das ruas da cidade ao longo de seus mandatos como vereador e prefeito. Baldissera foi também sócio do Cine Cacique, cinema aberto em 1965 com 1000 lugares<sup>1</sup>. Apreende-se a partir dos casos descritos o protagonismo destes proprietários na implementação da infraestrutura urbana nas cidades, que se desenvolvem tendo as salas de cinema como importante elemento na criação da ideia de urbanidade.

Prova desta relação entre a consolidação da cidade e a implantação de cinemas reside também na história de São Miguel do Oeste, 12 anos antes da criação da sede do Cine Cacique do qual Leolino Baldissera foi sócio. O primeiro Cine Cacique (ver Figura 9), acontecia em um salão de bailes, com cadeiras de palha e poucos lugares<sup>2</sup>.

---

1 O LÍDER. A Magia do Cinema no Extremo Oeste. São Miguel do Oeste, 03 nov. 2012. Disponível em: [http://wh3.com.br/galerias/olider/02112012\\_1146.pdf](http://wh3.com.br/galerias/olider/02112012_1146.pdf). Acesso em 13. jan. 2022.

2 O LÍDER. A Magia do Cinema no Extremo Oeste. São Miguel do Oeste, 03 nov. 2012. Disponível em: [http://wh3.com.br/galerias/olider/02112012\\_1146.pdf](http://wh3.com.br/galerias/olider/02112012_1146.pdf). Acesso em 13. jan. 2022.

Figura 9: Cine Cacique, São Miguel do Oeste, em 1956.



Fonte: Folha do Oeste (2018)

Este cinema entra em operação no ano de 1953<sup>1</sup>, e um ano mais tarde, São Miguel do Oeste é emancipada. Esta sequência de eventos pode denotar o quanto um estabelecimento que reproduz cultura e arte e proporciona oportunidades de sociabilidade, é capaz de auxiliar na construção da definição de uma cidade, no recorte temporal aqui estudado. Salas de cinema foram, ao longo do século XX no Oeste Catarinense espaços de fundamental importância para os núcleos urbanos. Em diversos relatos, os entrevistados contam que o cinema era muitas vezes a única opção de lazer noturno, e que este fazia parte de um roteiro comum dos finais de semana: ir à igreja, caminhar pela cidade (*footing*), e ir ao cinema. Nestas salas residem ternas lembranças, de crianças conhecendo filmes de Tarzan, Faroeste e Espadachins, e os mimetizando em suas brincadeiras, de casais que protegidos pela escuridão que ali trocaram os primeiros afetos, de pessoas residentes em um mundo rural, de cotidiano modesto e de trabalho no campo, que através da janela de projeção puderam conhecer o mundo, navegando mares, escalando montanhas, indo à batalha com mocinhos, torcendo contra vilões, e almejando os finais felizes.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio buscou demonstrar a estreita relação entre as salas de cinema de rua existentes ao longo do século XX no Oeste de Santa Catarina e a formação socioespacial deste território. Foram descritos cronologicamente os eventos desencadeados pela expansão do

---

1 O LÍDER. A Magia do Cinema no Extremo Oeste. São Miguel do Oeste, 03 nov. 2012. Disponível em: [http://wh3.com.br/galerias/olider/02112012\\_1146.pdf](http://wh3.com.br/galerias/olider/02112012_1146.pdf). Acesso em 13. jan. 2022.

capitalismo ao longo do globo, que então resultam no propício contexto para a instalação das salas de cinema nesta região. A partir daí, procedeu-se traçando paralelos entre estes espaços de cultura e sociabilidade, e o desenvolvimento urbano e regional, procurando demonstrar o quanto a sétima arte foi influente para a criação da ideia de um mundo urbanizado.

Ressalta-se que outros aspectos que clarificam as dinâmicas geográficas do espaço podem ser extraídos da história dos cinemas de rua, como os caminhos de imigração feitos pelos Italianos e Alemães, que vêm ao Brasil, radicam-se no Rio Grande do Sul, dos quais os descendentes anos mais tarde, são protagonistas na instalação de salas de cinema e de equipamentos urbanos influentes no desenvolvimento. E também como as películas exibidas nestes espaços, além de gerarem entretenimento e sociabilidade, foram capazes de construir uma ideia de um mundo global, conectado, onde antes só se conhecia o horizonte visível a olho nu. Os filmes mostravam outros países, outras realidades e um mundo cada vez mais tecnológico, o que certamente influenciou um anseio destes espectadores em participar também deste cotidiano cosmopolita.

Entende-se assim, como as salas de exibição podem ser tomadas como elementos demarcadores do desenvolvimento regional. Com isso, pode-se afirmar que o entendimento do contexto socioespacial de inserção dos cinemas de rua elucida o processo de desenvolvimento regional do Oeste Catarinense ao longo do período de funcionamento destes estabelecimentos, com base nas manifestações do cinema ao longo da história do território, bem como sua expansão geográfica sobre esta porção do estado. Portanto, entender a esfera da exibição cinematográfica é entender o desenvolvimento regional, e como este é afetado pela cultura.

Finalmente, considera-se importante apresentar que estes espaços, outrora tão importantes no cotidiano urbano, hoje encontram-se fechados. Suas edificações, quando não demolidas ou sem uso, sucumbiram à especulação imobiliária dos centros urbanos, tornando-se frequentemente espaços de culto, os quais reutilizam a configuração palco-plateia original dos cinemas, ou lojas de móveis e eletrodomésticos, que aproveitam dos grandes vãos sem pilares das salas para a exibição dos produtos. Os cinemas atualmente encontram-se somente dentro de *shoppings*, centros comerciais, ou supermercados, pois entre o fim do século XX e início do XXI passaram por um movimento, visto em todo o país, de fechamento e deslocamento para estes centros de consumo, saindo da rua. Assim, poucas são as cidades que possuem acesso à sétima arte, e, quando este ocorre, se dá em ambientes elitizados e com

ingressos de valor elevado, resultando em um menor acesso à esta arte, que já figurou elemento basilar para o crescimento urbano.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Vitor. Capinzal: jóias desta terra e desta gente. Joaçaba: UNOESC, 2004.
- ANA (Agência Nacional de Águas). Base Hidrográfica Ottocodificada da Bacia do Rio Uruguai. Cursos d'Água – Shapefile. 29 set. 2016. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/metadata/3d6a7031-5b18-45ea-ab41-39911975e51a>. Acesso em 17 mai. 2022.
- BAVARESCO, Paulo R. Os ciclos econômicos do Extremo Oeste Catarinense: modernização, progresso e empobrecimento. Blumenau: FURB, 2003. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Regional)
- BRANDT, Marlon; SILVA, Naiara Sampaio. A coleta da erva-mate pela população cabocla do Vale do Rio do Peixe e Oeste de Santa Catarina: apropriação privada da terra e rupturas (décadas de 1900 a 1940). Sociedade & Natureza, vol. 26, núm. 3, setembro-dezembro, 2014, pp. 459-469. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321332652006>. Acesso em 28 abr. 2022.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Base Georreferenciada – Ferrovias. 8 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/dados-de-transportes/bit/bitmodosmapas#mapferro>. Acesso em 17 mai. 2022.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Base Georreferenciada – Rodovias, out. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/dados-de-transportes/bit/bitmodosmapas>. Acesso em 27 abr. 2022.
- CAMPO ERÊ, Município de. No início, os índios Kaingang. Campo Erê, 19 set. 2013. Disponível em: <https://www.campoere.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/13510>. Acesso em 18 abr. 2022.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Rede urbana. São Paulo: Ática, 1989.
- FERRARI, Maristela. Interações transfronteiriças na zona ne fronteira Brasil-Argentina: O Extremo Oeste de Santa Catarina e Paraná e a Província de Misiones (Século XX e XIX). 2011. 445 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- BGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.



IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Enciclopédia dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1957-1964.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Malha Municipal. Shapefile. 01 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em 17 mai. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pontos de Localidades em 2010. Shapefile. 28 nov. 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/27385-localidades.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em 17 mai. 2022.

LUIZ, É. Cinema em Joaçaba. Joaçaba, 2013. Disponível em: <https://www.ederluiz.com.vc/cinema-em-joacaba>. Acesso em: 18 set. 2021.

MACHADO, Paulo P. Um estudo sobre as origens sociais e a formação política das lideranças sertanejas do Contestado, 1912-1916. Campinas: Unicamp, 2001. (Tese, Doutorado em História).

PELLIZZARO, R.A. Contos do Morro da Preguiça. Balneário Camboriú: Edpel, 2012. Disponível em: [issuu.com/churrasquim/docs/livro...contos\\_com\\_capa\\_branca\\_02\\_12\\_12](http://issuu.com/churrasquim/docs/livro...contos_com_capa_branca_02_12_12). Acesso em 14 out. 2021.

PEREIRA, Antônio Carlos. No Escurinho do Cinema } EXITO 57 Ago/Set 2013. Os Discos do Bolinha. Disponível em: [osdiscosdobolinha.blogspot.com/2013/08/no-escurinho-do-cinema-exito-57-agoset.html](http://osdiscosdobolinha.blogspot.com/2013/08/no-escurinho-do-cinema-exito-57-agoset.html). Acesso em 18 set. 2021.

PERTILE, Noeli. Formação do espaço agroindustrial em Santa Catarina: o processo de produção de carnes no oeste catarinense. Tese (Doutorado em Geografia). UFSC, Florianópolis, 2008.

REDE CATARINENSE DE NOTÍCIAS. Voltando no Tempo. 30 jan. 2020. Disponível em: <http://otempodefato.com.br/geral/voltando-no-tempo-1.2198269>. Acesso em 14 out. 2021.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Quadro da arquitetura no Brasil. 13. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2015.

RENK, A.; WINCKLER, S. A formação socioeconômica da região Oeste de Santa Catarina – uma narrativa acerca de franjas e retalhos da identidade regional. Revista Cadernos do Ceom, v. 31, n. 49, p. 10, 2018.

ROCHA, Isa de Oliveira. O dinamismo industrial e exportador de Santa Catarina. 2004. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Diretoria de Desenvolvimento Urbano. Atlas geográfico de Santa Catarina: população – fascículo 3. 2. ed. / Santa Catarina. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico



- Sustentável. Diretoria de Desenvolvimento Urbano; Isa de Oliveira Rocha (Org.) – Florianópolis: Ed. Da UDESC, 2019.
- SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil. Território e Sociedade no início do século 21. Rio de Janeiro: Record, 2001, 473 p.
- SANTOS, S. C. Índios e Brancos no Sul do Brasil – a dramática experiência dos Xoklêng. Florianópolis: Edeme, 1973.
- SANTOS, Sílvio Coelho dos (org.). Santa Catarina no século XX: ensaios e memória fotográfica. Florianópolis: Ed. Da UFSC: FCC Edições, 2000.
- SEGAWA, Hugo Massaki. Arquiteturas no Brasil: 1900-1990. São Paulo, EDUSP, 2014.
- SIMIS, A. Marcos na exibição de filmes no Brasil. Políticas Culturais em Revista, v. 10, n. 2, p. 37, 2017.
- SOUZA, Carlos Roberto de. Raízes do Cinema Brasileiro. Revista ALCEU (PUC-Rio), Rio de Janeiro, v.8, n.15, pp. 20-37, jul./dez. 2007.
- THIES, Janete da Costa. Cine Astral: uma história para recordar na cidade de Chapecó (SC). Trabalho de Conclusão de Curso (Jornalismo) - UNOCHAPECÓ, 2016.
- THOMÉ, Nilson. Trem de ferro: história da ferrovia no contestado. Florianópolis: Lunardelli, 1983.
- VIDEIRA DE ANTIGAMENTE. Cine Guarani. Facebook. 31 mar. 2014. Disponível em: <https://www.facebook.com/VIDEIRAANTIGA/photos/699597840083023>. Acessp em 27 jul. 2022.

## A UTILIZAÇÃO DE GEOTECNOLOGIAS PARA ANÁLISE DE OCUPAÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP): UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN

Marcos Antonio dos Santos Filho<sup>1</sup>  
Pedro David Rodrigues Lima<sup>2</sup>  
Ellen Mirley Medeiros Torres<sup>3</sup>  
Brenno Dayano Azevedo da Silveira<sup>4</sup>

### RESUMO

Graças à migração de pessoas para os centros urbanos e à especulação imobiliária, ocorreu-se um aumento considerável de ocupações em desconformidade com a legislação vigente, sendo um dos principais focos dessas moradias, as Áreas de Preservação Permanente (APP). Por conseguinte, esta pesquisa objetivou analisar as áreas ocupadas irregularmente e conflitante com APP no município de Mossoró, avaliando os produtos gerados a partir do Plano Diretor da cidade e do Código Florestal. Para tal, usou-se de imagens do *Google Earth Pro* e da delimitação do bairro Paredões para realizar o mapeamento, vetorização e, posteriormente, a identificação das ocupações irregulares no *QGIS 3.16.11*. Conforme às análises e interpretações das imagens aéreas junto do suporte tecnológico, encontrou-se um percentual de aproximadamente 15% de APP ocupada irregularmente. Deste modo, infere-se que as APP são impróprias para expansão urbana e foram ocupadas de maneira irregular.

**Palavras-chave:** Mapeamento e vetorização; Plano diretor; Código florestal; Ocupações irregulares; Proteção ambiental.

### GT 01: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

### INTRODUÇÃO

Em conformidade com Alves e Lotoski (2018), a ocupação irregular pode ser qualificada como uma das grandes adversidades do sistema urbano do Brasil, que surge com invasões, loteamentos clandestinos, irregulares ou grilados, convertendo-se em implicações negativas para o meio ambiente e para a sociedade. Para mais, Birckolz (2012, p. 1) enfatizou

---

1 Universidade Federal Rural do Semi-Árido; Bacharel em Ciência e Tecnologia, Graduando em Engenharia Civil; Mossoró, RN, Brasil. [marcosfilho.mf@outlook.com](mailto:marcosfilho.mf@outlook.com)

2 Universidade Federal Rural do Semi-Árido; Engenheiro Civil e Especialista em Geoprocessamento; Mossoró, RN, Brasil. [pedro\\_david\\_rodrigues@hotmail.com](mailto:pedro_david_rodrigues@hotmail.com)

3 Universidade Federal Rural do Semi-Árido; Bacharel em Ciência e Tecnologia, Graduanda em Engenharia Civil; Mossoró, RN, Brasil. [ellentorres99@gmail.com](mailto:ellentorres99@gmail.com)

4 Universidade Federal Rural do Semi-Árido; Engenheiro Civil, Mestre em ambiente, tecnologia e sociedade, doutorando em Manejo de Solo e Água; Mossoró, RN, Brasil. [brenno.azevedo@ufersa.edu.br](mailto:brenno.azevedo@ufersa.edu.br)

O presente trabalho contou com a orientação do Prof. Dr. Almir Mariano de Sousa Junior (UFERSA, Mossoró-RN, [almir.mariano@ufersa.edu.br](mailto:almir.mariano@ufersa.edu.br)) e do Pesquisador ScB. Vinícius Navarro Varela Tinoco (UFSCar, São Carlos, [navarrothinoco@gmail.com](mailto:navarrothinoco@gmail.com)).

que esse termo pode se dirigir a qualquer assentamento urbano disposto em território de propriedades de terceiros, tanto públicas quanto privadas.

Casualmente, a fim de buscar novas oportunidades de riqueza e conseqüentemente melhorar as condições de vida, a migração de pessoas para os centros urbanos ocasionou uma diminuição de ocupações em áreas rurais, tornando o Brasil mais urbano (LOSS, 2021). E isso acarretou um aumento significativo de ocupações em desconformidade com a legislação vigente (LOSS, 2021).

Esta mobilidade não foi conduzida pelas autoridades públicas, seguindo-se de ambiente urbanos mal planejados com quantidades de edificações insuficientes para moradia. Portanto, esses espaços urbanos expandiram-se desordenadamente em direção às APP, com veemência de impactos ambientais negativos (BITTENCOURT; CASTIGLIONE; STRAUCH, 2018).

Além disso, por causa da especulação imobiliária seguida da industrialização brasileira, a aquisição de imóveis por parte da população mais carente tornou-se intangível em virtude dos valores inacessíveis para compras e aluguéis de moradia, provocando um deslocamento desses indivíduos para locais inadequados para habitação (ALVES; LOTOSKI, 2018), como APP.

Em função disso, Souza (2015) afirmou que as áreas de preservação permanente têm sido foco das ocupações irregulares. Além disso, ele também destacou que esse conflito existente entre o homem e a natureza por meio das moradias não regulares pode promover problemas irreparáveis.

Silva e Prates (2020, p. 18) também ressaltam a inegabilidade do papel das áreas protegidas para preservação dos bens naturais e promoção da qualidade de vida em sociedade, assim também, como um instrumento essencial para cumprir os compromissos constitucionais internos.

Deste modo, a presente pesquisa objetiva quantificar as áreas ocupadas de maneira irregular no bairro de Paredões na cidade de Mossoró/RN que estejam em conflito com áreas de preservação permanente, bem como, interpretar e avaliar os produtos socioambientais gerados decorrentes dessas irregularidades, buscando divergências provenientes dessas ocupações sob a luz do Código Florestal e do Plano Diretor da cidade de Mossoró.

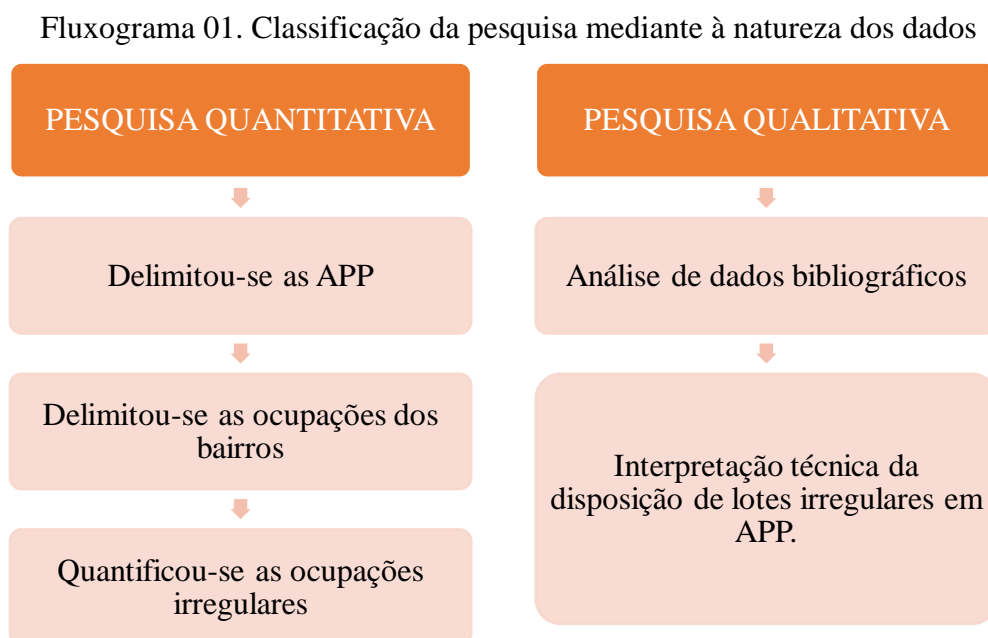
## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Classificação da pesquisa**

A abordagem do presente trabalho, no que diz respeito à natureza dos dados, pode ser classificada como uma pesquisa quali-quantitativa. Segundo Pereira et al. (2018, p. 67-69), os métodos qualitativos baseiam-se na interpretação do pesquisador em relação ao fenômeno em análise e os quantitativos baseiam-se na coleta de dados numéricos através de medições de grandezas com unidades adequadas.

Por sua vez, a análise quantitativa submete-se à concepção de hipóteses e estabelece um conjunto de variáveis, bem como, quantifica os dados e informações coletados para uma abordagem estatística, com verificação, demonstração, testes e lógica matemática (MAZUCATO *et al.*, 2018).

Na presente pesquisa, como observado no Fluxograma 01, o método quantitativo foi utilizado para mensurar e quantificar as ocupações irregulares presentes em áreas especiais, como também, para dimensionar e delimitar a área de preservação permanente alocada no bairro. Outrossim, delimitou-se as ocupações do bairro externas às APP para nível de comparações técnicas, visuais e estatísticas.



Fonte: Autoria própria (2022).

Enquanto o método qualitativo foi empregado para a análise e identificação das áreas delimitadas a partir de dados bibliográficos, como a lei e o plano diretor da cidade de Mossoró, no objetivo de realizar uma interpretação adequada da situação urbana da cidade nesse bairro.

No que tange aos procedimentos de coleta, a pesquisa atrelou-se ao estudo de caso, uma vez que, conforme Pereira et al. (2018, p. 70), um caso é um fenômeno ou acontecimento individual que está em estudo.

Para Yin (2001, p. 19), esse método é ideal para situações em que o pesquisador possui pouco controle dos eventos, bem como, em problemas que focam em acontecimentos contemporâneos, que podem ser contextualizados e aplicados na vida real.

Para este trabalho, escolheu-se um bairro da cidade de Mossoró que se abrange de uma condição compatível com o foco do estudo. Este bairro possui uma grande área reservada para APP de acordo com o Plano Diretor que entra em conflito com algumas ocupações nesses espaços, o que possibilita um estudo adequado, embora individualizado.

Deste modo, essa análise quantitativa e qualitativa pode agregar de forma condizente para outras pesquisas que visam analisar a distribuição de APP nas localidades do Brasil.

## 2.2 Materiais e métodos

### 2.2.1 Equipamentos utilizados

A presente pesquisa usufrui-se de imagens do *software Google Earth Pro*, como também, da delimitação do município de Mossoró desenhado no *software AutoCAD 2022®* baseado no Plano Diretor da cidade. Uma vez que, o bairro foi delimitado no *Google Earth* e vetorizado no *QGIS 3.16.11*, quantificou-se a área das ocupações irregulares conflitantes com as áreas especiais de preservação ambiental.

Ademais, para o georreferenciamento das coordenadas foi utilizado o Sistema Geodésico Brasileiro, representado no Sistema U.T.M. com fuso de 24 S, do qual o DATUM é o SIRGAS 2000.

Para todo o procedimento de processamento dos dados foi manuseado um computador *desktop* com configuração avançada apresentada na Tabela 1, o que possibilitou uma otimização do processo, tanto em questões técnicas quanto temporais, facilitando a obtenção dos dados estudados nesta pesquisa.

Tabela 01. Configurações do desktop utilizado para o procedimento.

Parâmetro	Configuração
-----------	--------------

Processador	<i>Amd Ryzen 9 5950x</i>
Placa de Vídeo	<i>Amd Radeon Rx 6800 Xt</i>
Placa Mãe	<i>Tuf Gaming X570 – Plus</i>
Memória RAM	64 Gb
SSD	<i>3 Terabyte</i>

Fonte: Autoria própria (2022).

### 2.2.2. Etapas do processo

Fluxograma 02. Etapas da presente pesquisa.



Fonte: Autoria própria (2022).

Inicialmente, foi realizado o levantamento bibliográfico que auxiliaram na elaboração teórica da pesquisa, da mesma maneira para guia e interpretação das análises realizadas. Em seguida, colheu-se todas as informações técnicas necessárias para a continuação da pesquisa, como imagens aerofotogramétricas e desenhos CAD dispostos, respectivamente, no *Google Earth Pro* e no Plano Diretor da cidade.

Essas imagens contribuíram para a localização e delimitação precisas da área de estudo do bairro escolhido, igualmente das áreas especiais de proteção ambiental definidas nos documentos oficiais do município.

A delimitação dos espaços ambientais e urbanos do bairro proporcionou a oportunidade de vetorização das ocupações e da APP presentes no bairro, bem como, possibilitou uma quantificação que condiz com o objetivo de estudo, representando todos os lotes que entram em conflito com as áreas especiais. A partir disso, foi possível gerar um levantamento técnico, visual e estatístico para uma análise adequada dos resultados e uma conclusão que satisfaça o objetivo proposto.

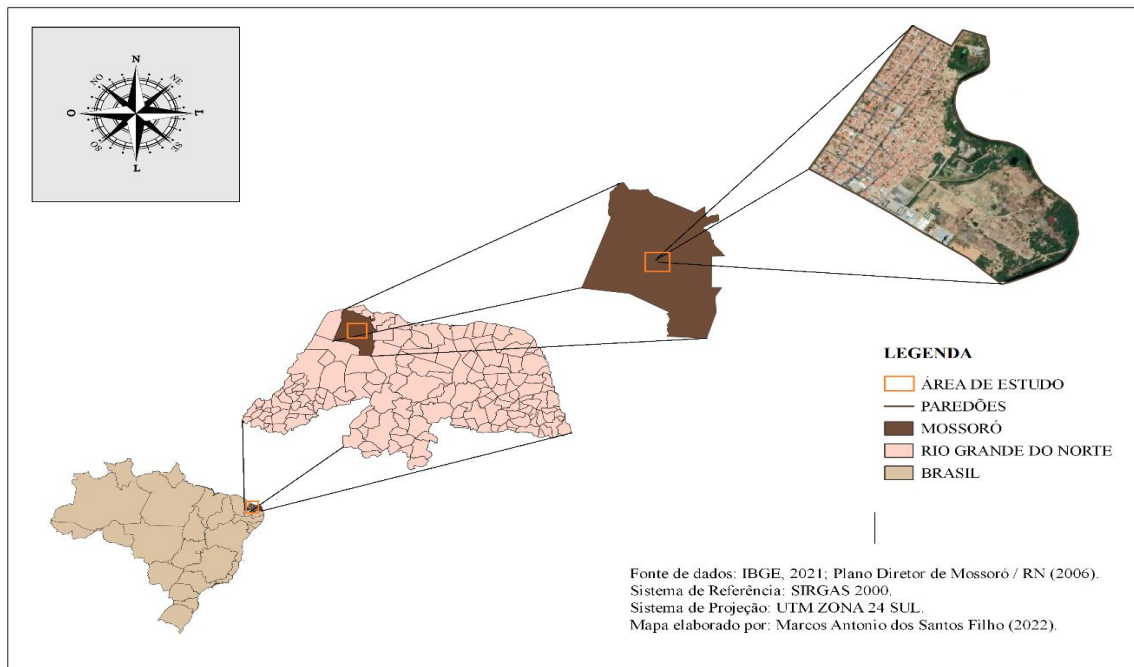
### 2.2.3 Delimitação da área de estudo

A área de estudo compreende o bairro denominado Paredões, localizado na cidade de Mossoró – RN, abarcando uma área de aproximadamente 167 ha. A localização é apresentada na Figura 01.

O bairro está disposto na área urbana da cidade e está próximo aos rios Apodi e Mossoró, entre as latitudes de 9.425.434,172 m S e 9.427.412,432 m S e as longitudes de 683.977,600 m E e 685.714,631 m E, conforme apresentado na Figura 02, sendo grande parte da área do bairro correspondente à Área Especial de Preservação Ambiental delimitada no Plano Diretor da cidade (2006). Em contrapartida, essa área especial está em conflito com ocupações irregulares presentes no bairro.



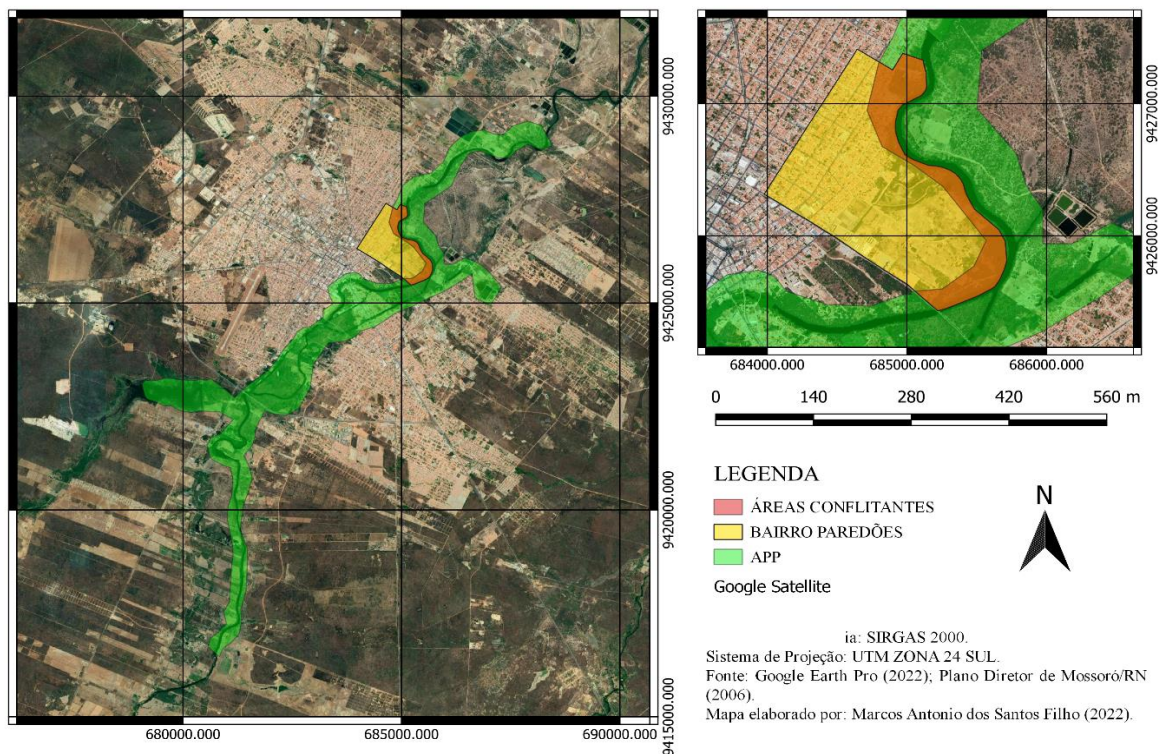
Figura 01. Localização da área de estudo.



Fonte: Autoria própria (2022).

Estima-se que o bairro Paredões possui uma população de 8.348 habitantes (IBGE, 2010). A pirâmide etária do bairro, de acordo com o censo demográfico de 2010, achava-se em destaque no estágio adulto, correspondendo a 70,4% da população local, enquanto o grupo grupo das crianças e dos idosos possuía, respectivamente, 19,4% e 10,3% da população do bairro. Ademais, estima-se que a proporção de domicílios ocupados seja de 84,6% com uma média de 3,6 moradores por domicílio.

Figura 02. Delimitação da área especial de preservação ambiental.



Fonte: Autoria própria (2022).

#### 2.2.4 Procedimento para análise de resultados

De posse das informações, a partir de imagens aéreas obtidas no *Google Earth Pro*, com o *QGIS* 3.16.11 pôde-se fazer uma análise territorial e local da região, usando-se da vetorização para classificação das ocupações que estão em desacordo com o Plano Diretor da cidade, visando quantificar todos os lotes presentes no bairro para uma avaliação mais precisa da situação estudada. Com os dados vetorizados, a avaliação quantitativa se baseou na área de ocupações irregulares que estão em conflito com as áreas especiais de preservação ambiental.

Segundo Brasil e Aguiar (2011), quando se está trabalhando com vetorização, as feições podem ser agrupadas em planos de informação associadas aos vetores criados, “facilitando a manipulação, interpretação, análise e apresentação dos dados, uma vez que os elementos representados podem ser separados e posteriormente sobrepostos, de modo a facilitar a visualização do conteúdo de interesse do usuário”.

Logo, a vetorização de lotes irregulares auxilia na melhor compreensão e percepção da condição da área de estudo no tocante à regularização de imóveis, visto que, a falta de regularização influencia diretamente a região em questões sociais, territoriais e jurídicas, principalmente quando o imóvel está posicionado em uma área especial definida pelo plano diretor da cidade. Portanto, a vetorização é extremamente importante para uma análise mais precisa da situação irregular do bairro Paredões.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Área de Preservação Permanente**

Área de Preservação Permanente (APP) pode ser definida como uma área que objetiva preservar os instrumentos ambientais, como recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica e biodiversidade, bem como, garantir o conforto da população com a proteção do solo e favorecer uma boa fluência de fauna e flora (BRASIL, 2012). De acordo com a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, esta área pode ser protegida e coberta ou não por vegetação nativa.

As APP que são definidas como espaços territoriais especialmente protegidos buscam assegurar, na extensão de terras brasileiras, áreas voltadas para o incremento de processos ecológicos essenciais com o mínimo de ocorrência de interferência humana. Uma boa conservação dessas áreas vai garantir a proteção das águas, do solo e da biodiversidade do ambiente protegido. Contudo, a interferência antrópica resulta em prejuízos e descaracterização das funções ecológicas características do meio, tal inconveniência implica em sérias desordens no ambiente, prejudicando o equilíbrio ecológico (HELENA *et al.*, 2012, p. 18-19).

A Lei aprovada em 2012 engloba todos os critérios que permite uma delimitação das APP compreendidas no código florestal anterior, de 1965, e documentos legais complementares, porém, algumas mudanças correspondem a uma redução bastante significativa na dimensão das APP. Por estar relacionado diretamente a mudanças na delimitação da APP, essas modificações podem comprometer as funções ambientais, como a vegetação nativa, preservação, biodiversidade e um maior fluxo gênico de fauna e flora (OLIVEIRA; FRANCISCO, 2018, p. 576).



Figura 03. APP em Mossoró.



Fonte: Autoria própria (2022).

### 3.2 Geotecnologias

Conforme Rosa (2005), as geotecnologias são uma totalidade de tecnologias usadas para coletar, processar, analisar e ofertar os dados com potencial de referência geográfica. Essas tecnologias abarcam recursos que podem ser solucionados por *hardware*, *software* e *peopleware*, auxiliando em tomadas de decisão.

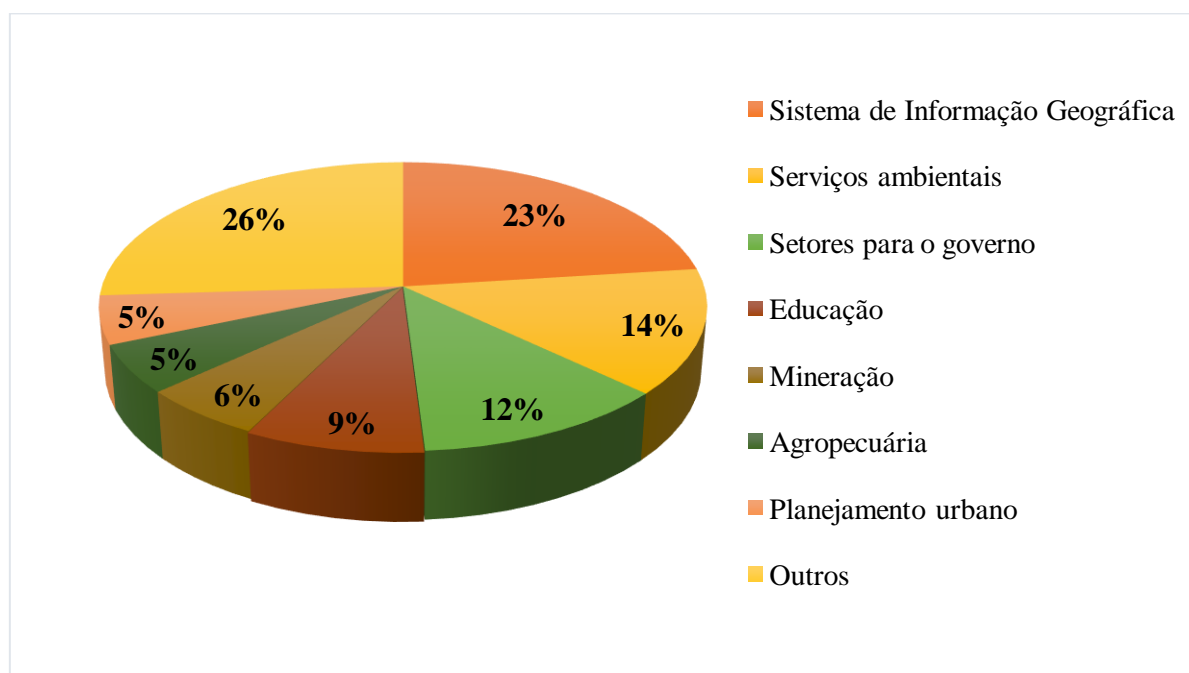
Sistemas de informação geográfica, cartografia digital, sensoriamento remoto, sistema de posicionamento global e a topografia são algumas das geotecnologias que podem ser enfatizadas por Rosa (2005).

Moreto et al. (2021) acentuou que as informações trazidas pela inspeção da dinâmica de cobertura do solo, dados que são bastante relevantes para a gestão e planejamento dos recursos naturais, garante supervisão da qualidade, para todas as gerações, esta e as futuras.

Segundo ele (2021), essa inspeção assegura um tempo e um custo viáveis para grandes áreas, dependendo do uso da geotecnologia e dos métodos utilizados para avaliação das informações.

As empresas que trabalham com geotecnologias variam em diversos e amplos segmentos de atuação profissional como é possível observar na Figura 04. A maioria dessas empresas, com um total de 23%, atuam no segmento voltado para o Sistema de Informação Geográfica. Enquanto 14% operam em serviços ambientais e 12% operam em setores voltados para o governo. Ademais, 8,4% dirigem-se para a educação e 5,8% para mineração. Por fim, a agropecuária e o planejamento urbano compõem-se do mesmo percentual, tendo 5,4% cada (AVELINO, 2021).

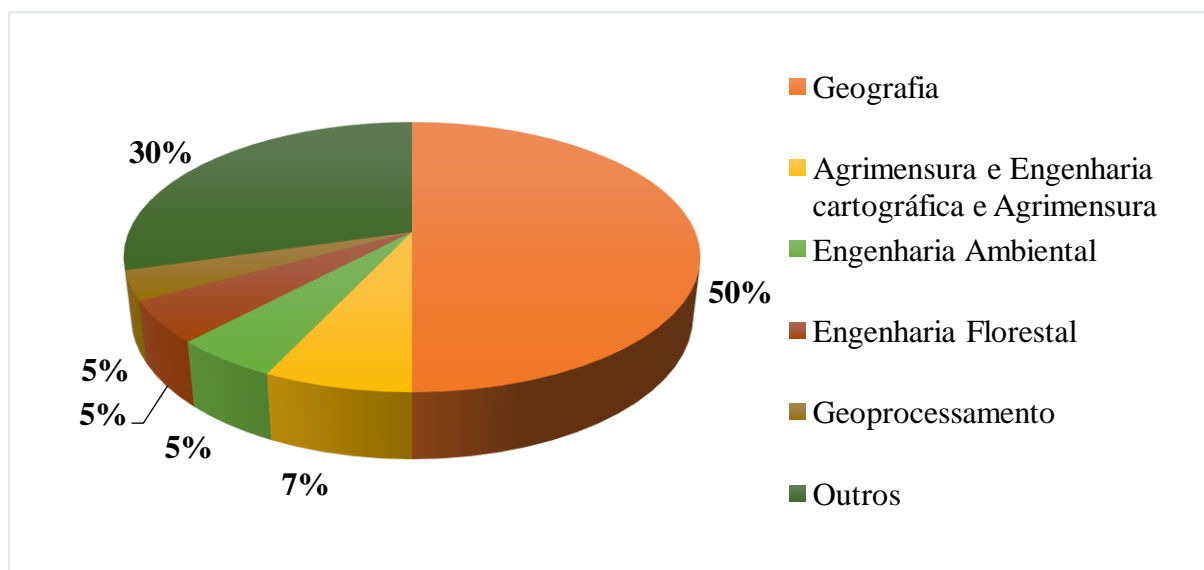
Figura 04. Setores de atuação com geotecnologias.



Fonte: Autoria própria (2022).

No mais, como apresentado na Figura 05, é possível identificar também os profissionais mais atuantes no ramo das geotecnologias. Os qualificados em Geografia apresenta-se com um percentual de 50%, enquanto os profissionais de Agrimensura, Engenharia cartográfica e Agrimensura juntos apresentam um percentual de 7%. Para mais, a Engenharia Ambiental e a Engenharia Florestal desenvolvem-se em 5% cada. E, para terminar, são somados cerca de 3,5% de profissionais na área de geoprocessamento (AVELINO, 2021).

Figura 05. Profissionais atuantes no ramo das geotecnologias.



Fonte: Autoria própria (2022).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Mediante às análises e interpretações das imagens aéreas em conjunto com o suporte tecnológico técnico e prático, foi possível mapear e vetorizar a configuração das ocupações em detrimento do Plano Diretor da cidade na área de estudo.

Andrades Filho e Fonseca (2009) ressaltam que a vetorização manual de feições lineares é muito importante para o alcance de informações eficientes em uma extração automática. Para mais, Féres e Fortes (2017) afirmaram que a extração manual vai possibilitar uma maior liberdade interpretativa de quem está operando, visto que todo o conhecimento técnico do operador deve auxiliar e contribuir no trabalho em foco.

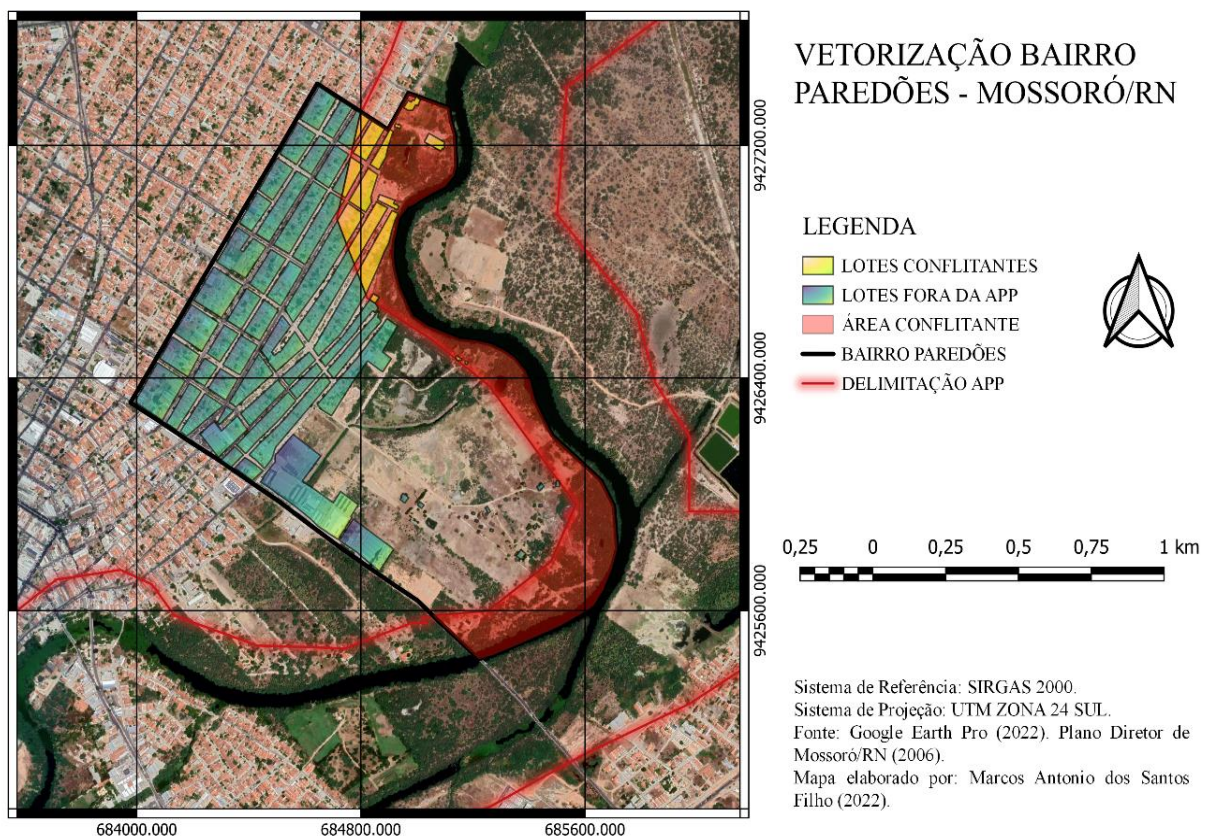
Conforme apresentado na Figura 06, pode-se analisar o resultado gerado da vetorização do bairro Paredões, localizado na cidade de Mossoró/RN. O mapa gerado baseou-se na divisão entre os loteamentos, sendo os irregulares chamados de “Lotes Conflitantes” e os demais denominados “Lotes Fora da APP”.

Por outro lado, através de um resumo estatístico dentro do *QGIS* 3.16.11, tornou-se viável a geração de uma tabela com a relação entre as áreas delimitadas dos produtos vetorizados, no intuito de realizar cálculos mais precisos e de melhorar a interpretação das informações alcançadas com os resultados, conforme apresentado na Tabela 02.



Por sua parte, uma grande quantidade de informações geradas necessita ser bem avaliadas, através de amostragem, censos, internet etc., sendo que, essas análises usam de muitas das técnicas estatísticas, que podem ser empregadas onde houver incertezas (IGNÁCIO, 2010, p. 182). À vista disso, Pimentel (2009) certifica que todas as áreas do conhecimento demandam desse instrumento para analisar suas informações.

Figura 06. Vetorização do bairro Paredões.



Fonte: Autoria própria (2022).

Tabela 02. Delimitação Geométrica da Vetorização.

Delimitação	Área
Lotes conflitantes	5,9988 ha
Lotes fora de APP	50,4180 ha

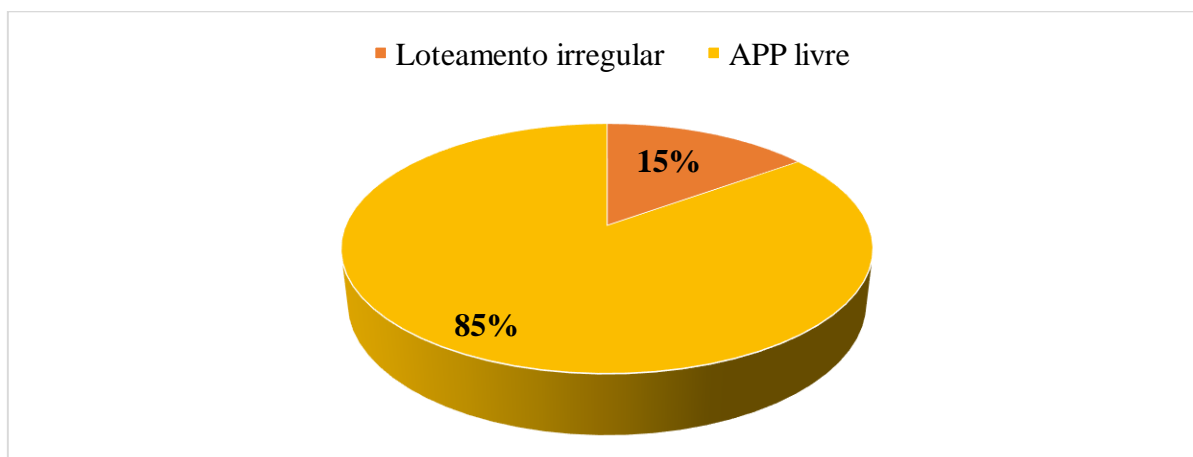


Bairro Paredões	166,7230 ha
APP conflitante	39,8834 ha

Fonte: A autoria própria (2022).

Deste modo, foi possível constatar que aproximadamente 6,00 ha da área especial de preservação ambiental está ocupada por lotes em desconformidade com a lei vigente, o que corresponde a um pouco mais de 15% de ocupação desses lotes na APP, como apresentado no Figura 07. Tal percentual é um valor consideravelmente alto, uma vez que a área especial delimitada pelo plano diretor corresponde a aproximadamente 24% de todo o bairro.

Figura 07. Ocupação da Área de Preservação Permanente.



Fonte: A autoria própria (2022).

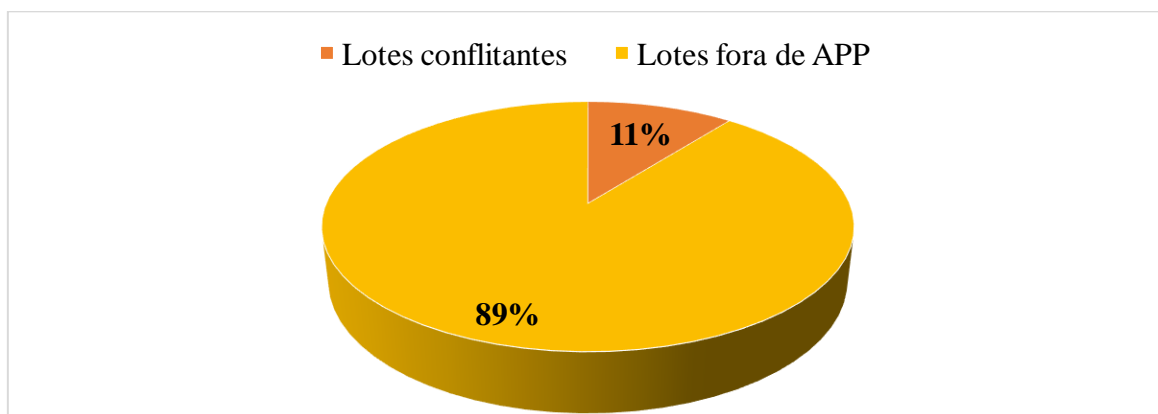
Além disso, dentre as ocupações presentes no bairro, que juntas somam um pouco mais de 56 hectares, a partir do estudo levantado e da vetorização realizada na área estudada, pode-se atestar que quase 11% dessas ocupações se encontram nas áreas especiais de preservação ambiental como apresentado no Figura 09. Um percentual expressivo, visto que, o bairro possui cerca de 76 hectares disponíveis para ocupação em conformidade com as diretrizes legais. Uma representação do bairro vetorizado pode ser encontrada na Figura 08.

Figura 08. Bairro Paredões vetorizado.



Fonte: Autoria própria (2022).

Figura 09. Classificação do loteamento quanto à sua ocupação.

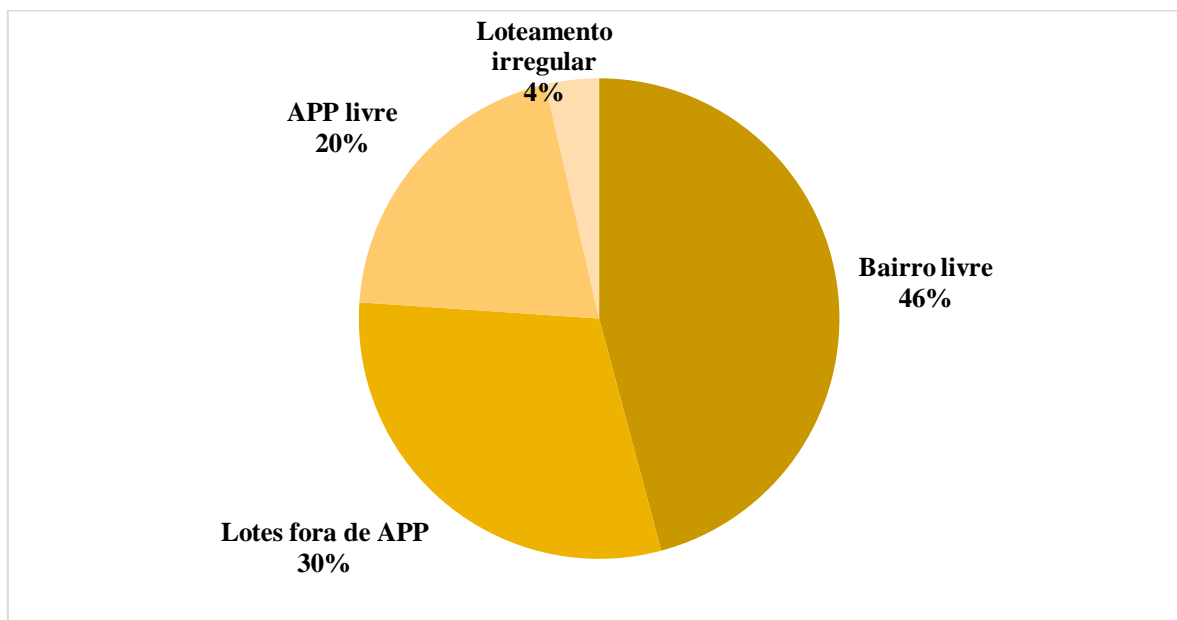


Fonte: Autoria própria (2022).

Ribeiro et al (2005) enfatiza que alguns dos fatores que contribuíram para esse valor considerável diz respeito à inexistência da demarcação oficial das APP e à constatação da deficiência estrutural do Estado que não promove uma fiscalização ambiental em níveis necessários

Infere-se, portanto, uma análise geral dessas ocupações considerando toda a distribuição e classificação ocupacional no Figura 10:

Figura 10. Análise geral da distribuição ocupacional.



Fonte: Autoria própria (2022).

Por consequência da irregularidade, muitos dos loteamentos irregulares, além de estarem em conflito com a APP, estão em desacordo também com o Art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. O artigo em questão alega que para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura, que é caso do rio que confronta com o bairro Paredões, a largura mínima de faixas marginais é de 100 metros. No entanto, na área de estudo nota-se que as distâncias estabelecidas pela lei não são atendidas, como apresentado na Figura 11.

Figura 11. Loteamentos em proximidade com o rio.



Fonte: Autoria própria (2022).

De acordo com Bittencourt, Castiglione e Strauch (2018), é muito importante que o poder municipal esteja ciente de dados e informações como essas para o planejamento e execução de políticas públicas que objetivem soluções para tais problemas, uma vez que, as APP prestam serviços ecológicos essenciais em áreas urbanizadas, como amenização de enchentes e movimentos de massas.

Os resultados gerados por intermédio das imagens aéreas coletadas pelo *Google Earth Pro* conjuntamente com o plano diretor do município de Mossoró possibilitam uma percepção da análise ocupacional de lotes presentes em áreas de preservação permanente. Conforme o mapeamento e vetorização, inferiu-se que uma boa parcela de loteamento do bairro Paredões está disposta na APP e muitos desses lotes estão próximos ao rio que confronta a área de estudo, com faixa marginal insuficiente.

Essas características presentes no bairro realçam a complexidade dos riscos oriundos da má localização dos lotes irregulares identificados por meio da coleta de imagens aéreas e da quantificação através de balanço estatístico. Logo, constata-se que as áreas especiais delimitadas pelo plano diretor da cidade são áreas impróprias para expansão urbana, tanto por parâmetros técnicos quanto por parâmetros legais.

Portanto, pode-se concluir que o uso do mapeamento e da vetorização por meio do *QGIS* 3.16.11 aliado aos estudos de geoprocessamento e georreferenciamento, é um instrumento extremamente adequado para uma análise ocupacional de loteamento existente em um espaço urbano, bem como, para uma interpretação mais precisa e condizente com a realizada da cidade. E esse conjunto de técnicas facilita uma melhor compreensão do ambiente ocupacional, como também, auxilia no alcance de soluções viáveis para os impasses mencionados.

## REFERÊNCIAS

ALVES K. C. Z.; LOTOSKI, M. S. **Ocupação irregular do solo: estudo de caso numa área do bairro Vila Nova Matinhos – PR.** Trabalho de Conclusão de Curso. Tecnologia em Gestão Imobiliária, Universidade Federal de Paraná. Matinhos, 2018.

ANDRADES FILHO, C. O.; FONSECA, L. M. G. **Lineamentos estruturais a partir de imagem Landsat TM e dados SRTM.** Anais XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Natal, Brasil, INPE. 2009.

AVELINO, G. Um panorama do mercado de trabalho brasileiro de Geotecnologias. Deviante, 2021. Disponível em: <<https://www.deviante.com.br/noticias/um-panorama-do-mercado-de-trabalho-brasileiro-de-geotecnologias/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BIRCKOLZ, C. J. **Ocupação irregular em Matinhos, Paraná: o caso do jardim schaffer.** In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL. Goiânia, 2012.

BITTENCOURT, G. F. M.; CASTIGLIONE, L. H. G.; STRAUCH, J. C. M. **Conflito do uso e cobertura da terra em Áreas de Preservação Permanente na cidade de Niterói, RJ.** Geo UERJ. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/30695/27309>>. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.** Brasília, 25 mai. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL, M. N. C.; AGUIAR, C. R. **Delimitação e vetorização de bacia hidrográfica.** *Synergismus scyentifica* UTFPR, Pato Branco, 06 (3). II Semana de Agrimensura. 2011

FÉRES, W. M. L.; FORTES, P. T. F. O. **Lineamentos estruturais da porção sul da Serra do Caparaó, ES/MG.** Anais do XVIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, SBSR. INPE Santos, SP, Brasil, 2017.

HELENA, A. P. et al. **A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Relatório do subgrupo de defesa do patrimônio florestal e de combate às práticas rurais antiambientais. Grupo de Atuação Especial de defesa do Meio Ambiente, GAEMA. p. 18-19, 2012.

IGNÁCIO, S. A. **Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 118, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <[https://populacao.net.br/populacao-paredoes\\_mossoro\\_rn.html#](https://populacao.net.br/populacao-paredoes_mossoro_rn.html#)>. Acesso em: 09 jul. 2022.

LOSS, V. **O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista? Análise e proposições a partir do estudo de caso de Florianópolis/SC**. Dissertação de mestrado em direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2021.

MAZUCATO, T. **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**. Fundação Educacional de Penápolis – FUNEPE. Vila Martins, Penápolis – SP, 2018. Disponível em: <http://funepe.edu.br/arquivos/publicacoes/metodologia-pesquisa-trabalho-cientifico.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

MORETO, R. F. **Potencial das geotecnologias para monitoramento do impacto da colonização na floresta nativa na Microbacia do Rio Enganado, Amazônia Ocidental, Brasil**. RECIMA21, Revista Científica Multidisciplinar, v. 2, n. 7, 2021.

MOSSORÓ. **Lei Complementar n.º 012/2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Mossoró e dá outras providências. 2006. Disponível em: <<https://www.prefeiturademossoro.com.br/gedur/>>. Acesso em: 09 jun. 2022.

OLIVEIRA, T. G.; FRANCISCO, C. N. **Mapeamento das Áreas de Preservação Permanente e as Mudanças no Código Florestal**. Caderno de Geografia, v. 28, n. 53, p. 576, 2018.

PEREIRA, A. S. *et al.* **Metodologia da pesquisa científica**. Núcleo de Tecnologia Educacional, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, p. 67-70, 2018. Disponível em: <[https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic\\_Computacao\\_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 23 jun. 2022.

PIMENTEL, A. **Estatística é base para previsões meteorológicas**. Diário do Nordeste, 2009. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/estatistica-e-base-para-previsoes-meteorologicas-1.622701>>. Acesso em: 09 jul. 2022.

RIBEIRO, C. A. A. S. et al. **O desafio da delimitação de áreas de preservação permanente**. Sociedade de Investigações Florestais. Revista Árvore, Viçosa, MG, v. 29, n. 2, 2005.



ROSA, R. **Geotecnologias na Geografia Aplicada**. Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. Revista do Departamento de Geografia, v. 16, 2005.

SILVA, F. T.; PRATES, A. P. L. **Possibilidade de Uso de Mecanismos de Compensação para a Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Estaduais em Minas Gerais**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Biodiversidade Brasileira, p. 18, 2020.

SOUZA, F. P. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. XIV Seminário de Integração, 2015. Disponível em: <<https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2015/11/xiv-seminario-integracao-2015-frank-pavan.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Bookman, trad. Daniel Grassi, 2ª ed. Porto Alegre, p. 19, 2001.

## FORMULAÇÃO DE OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: Uma análise bibliométrica utilizando o Proknow-c

Renard Pereira Martins<sup>1</sup>  
Luís Felipe Machado do Nascimento<sup>2</sup>

### RESUMO

A IES sustentável foi negligenciada na Declaração do Milênio tanto como uma organização que promove o desenvolvimento humano, como em sua característica de desafios para o desenvolvimento regional. Assim, o objetivo desse trabalho foi mapear a literatura sobre a formulação de ODS em instituições de ensino superior. O *Proknow-C* foi utilizado como instrumento e norteou o processo de filtragem dos artigos e análises bibliométricas. Os principais resultados indicaram que: (a) O artigo mais citado foi *Sustainability in higher education in the context of the UN DESD: a review of learning and institutionalization*; (b) o ano 2019 apresentou o maior número de trabalhos publicados; (c) os periódicos com maior representatividade foram *International journal of sustainability in higher education*, *Sustainability (Switzerland)* e *Journal of Cleaner Production*; (d) o autor mais relevante foi Walter Leal Filho, e; (e) *Sustainable development* e *Higher Education* foram as palavras-chave de maior destaque.

**Palavras-chave:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; instituição de ensino superior; universidade; análise bibliométrica; PronKnow-C.

**GT 01:** ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho consiste na pesquisa sobre a formulação de estratégias de sustentabilidade em comunidades universitárias sustentáveis, o seu núcleo é de natureza exploratório-aplicada e está projetado sob a visão de mundo da avaliação do desempenho organizacional construtivista. Entende-se por comunidade sustentável os aglomerados humanos (sejam eles rurais ou urbanos) que sejam ou pretendam ser altamente eficientes na gestão de seus recursos (ABUBAKAR et al., 2020; ALBAREDA-TIANA et al., 2018; ALEIXO et al.,

---

1 Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestrado em Administração; Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil; renardmartins@gmail.com.

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Doutorado em Economia e Meio ambiente; Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil; nascimentoolf@gmail.com.

2020; ARRUDA FILHO et al., 2019) e uma instituição de ensino superior, como uma formação aglomerada, pode ser tratada pelo tema da formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A problemática da instituição de ensino superior sustentável surge pelo fato dessas instituições não terem sido citadas nas discussões iniciais dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e também no reconhecimento tardio de que cidades e comunidades tem realidades diferentes e especificidades que exigem certo grau de adaptação no nível local, necessitando aumentar a coleta de dados e capacitar as pessoas para lutar pelo desenvolvimento sustentável regional (BERCHIN et al., 2021).

A instituição de ensino superior (IES) sustentável foi negligenciada na apresentação dos Objetivos dos Milênio no ano de 2012 tanto em sua importância como uma organização que promove o desenvolvimento humano por meio da educação como em sua característica de desafios específicos para o desenvolvimento sustentável local.

Além disso, nota-se que o fator preponderante para a adaptação e superação aos desafios da realidade atual nas comunidades universitárias passa por um completo entendimento de gestão e tomada de decisão (AVILA, 2019; BARROS, 2020; BAUTISTA-PUIG & CASADO, 2021; BERCHIN et al., 2021). Apesar disso, como cada cidade e comunidade universitária sustentável tem sua história, seu meio de vida, características e contextos singulares não se pode admitir que um modelo de gestão genérico seja adequado para a resolução dos seus problemas locais (CHRIST & BURRITT, 2019; DALLA GASPERINA et al., 2021; DE LA POZA et al., 2021).

As instituições de ensino superior, além de serem claramente evocadas nas metas 4.3 e 4.b do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 04 também são expressas no título do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 com o termo genérico de cidades e comunidades sustentáveis.

O trabalho de Albareda-Tiana et al., (2018) abre uma questão bem significativa ao concluir que a formulação de estratégias para os ODS em instituições de Ensino Superior sofre dificuldades consideráveis relacionadas a valores humanos deficientes e abordagens conceituais reducionistas e que precisam ser superadas. Os autores afirmam que esse tema não pode ser vagamente definido de modo a não acontecer que até dentro do mesmo país ou da mesma organização tenha um diferente entendimento de conceitos.

Tendo como base que o interesse inicial dos pesquisadores é construir conhecimento sobre a formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior, percebeu-se que este tema, embora esteja recebendo uma atenção crescente no mundo acadêmico, ainda é o símbolo de uma escassez de estudos e trabalhos paralelos que levem em consideração a sua amplitude conceitual. A adoção dos ODS em instituições de ensino superior está enraizada na vontade, expectativas e concepções que os stakeholders têm sobre o assunto (SANCHEZ-CARRILLO et al., 2021).

Baseado nesse contexto, a proposta desse artigo surgiu com a necessidade de os pesquisadores aprofundarem o conhecimento do que já foi escrito sobre a formulação dos ODS em instituições de ensino superior, para que possam identificar lacunas na literatura sobre o tema e apresentar potenciais contribuições ao trabalho que já vem sendo produzido pela academia. E dessa forma, se faz importante para esses pesquisadores saberem onde esses trabalhos vêm sendo realizados, quais os autores mais publicam sobre o tema, em quais periódicos eles publicam e quais os termos-chaves eles utilizam.

O artigo teve como objetivo principal utilizar o *ProKnow-C (Konolodge Development Process – Constructivist)* para mapear o tema da formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior. Especificamente, os objetivos são os seguintes: (a) estruturar um portfólio bibliográfico sobre o tema formulação dos ODS em instituições de ensino superior; (b) analisar o portfólio bibliográfico de artigos, suas referências, autores e periódicos mais relevantes; (c) elaborar relatório de pesquisa com resultados e possíveis orientações para uma futura tese.

Assim, esse trabalho busca contribuir para o plano teórico da formulação dos ODS em instituições de ensino superior ao propor uma pesquisa que complementa os trabalhos nessa área do conhecimento realizadas até o momento, apresentando um portfólio bibliográfico relevante sobre o tema, segundo as delimitações impostas pelo pesquisador, ao mesmo tempo em que realiza análises bibliométricas e estruturada da literatura internacional.

Dessa forma, este artigo se subdivide nas seguintes seções: primeiro, esta breve introdução; na segunda seção, encontra-se o posicionamento metodológico, que apresenta o método *ProKnow-C*; e na quarta seção é realizada a discussão dos resultados obtidos juntamente com as considerações finais.

## 2 POSICIONAMENTO METODOLÓGICO

O presente capítulo tem o objetivo de explicitar os elementos metodológicos utilizados por esse autor para o alcance das metas propostas, quais sejam: Delineamento metodológico; Procedimentos para composição de Portfólio Bibliográfico.

### 2.1 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Lacerda (2012) diz que o principal aspecto a ser considerado quanto ao delineamento metodológico se refere à definição do paradigma científico adotado, o qual esse o autor nomeia como afiliação teórica. Nesse artigo opta-se pelo paradigma fenomenológico/construtivista para a elaboração dos objetivos iniciais até a apresentação dos resultados finais, pois considera-se este o mais adequado para o tipo de problema que estamos pesquisando. Ainda de acordo com o autor, outros aspectos necessários para a definição do delineamento metodológico são:

**Objetivo da pesquisa:** os autores desse trabalho fazem uso da pesquisa exploratória, pois propõem a aprimorar teorias e ideias em decisões estratégicas através da familiarização do pesquisador a um dado problema.

**Lógica da pesquisa:** opta-se pela lógica indutiva visto que nosso objetivo se vale de processo que busca construir conhecimento no pesquisador na etapa de consolidação do entendimento do tema da pesquisa e identificação do portfólio bibliográfico para representar o estado da arte do tema como percebido pelos pesquisadores.

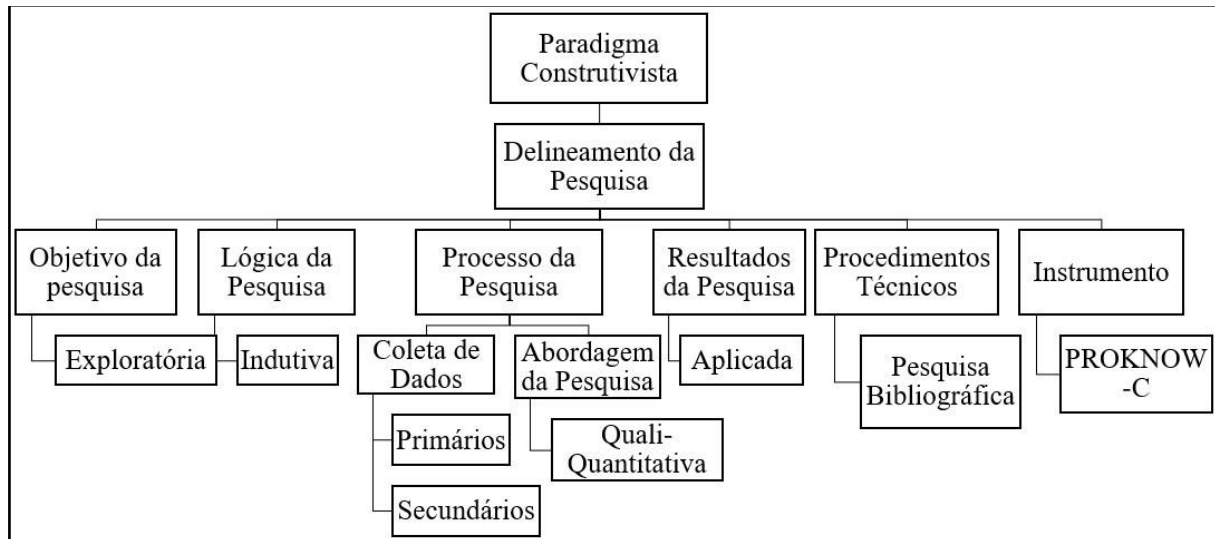
**Processo da pesquisa:** utilização exclusiva de dados secundários na formação do arcabouço teórico para fundamentação da pesquisa e de uma abordagem quali-quantitativa (O aspecto quantitativo é evidenciado nos resultados do processo de bibliometria e a base qualitativa é exemplificada no processo de filtragem dos artigos).

**Resultados da pesquisa:** trabalho apresenta resultado prático para resolução de problemas no nível organizacional e pode ser classificado como pesquisa aplicada.

**Procedimentos técnicos:** pesquisa bibliográfica, utilizada para a contextualização do estado da arte e a fronteira de conhecimento atual dos autores em relação ao tema abordado.

**Instrumento:** para auxiliar o pesquisador na realização desse trabalho faz-se uso do *Knowledge Development Process–Constructivist (PROKNOW-C)*. A **Figura 01** apresenta, logo abaixo, uma caracterização resumida do delineamento metodológico da pesquisa.

Figura 01. Delineamento Metodológico



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

## 2.2 PROCEDIMENTOS PARA COMPOSIÇÃO DO PORTFÓLIO BIBLIOGRÁFICO

O trabalho de pesquisa e a construção desse relatório foram realizados no mês de outubro do ano de 2021. Como passo inicial para a operacionalização do *ProKnow-C* e buscas nas bases de dados foram definidos dois eixos de pesquisa. O primeiro eixo da pesquisa foi definido como “ODS”, ou mais especificamente no seu respectivo termo em inglês “SDG”. Tendo em vista que a formulação dos ODS se realiza em instituições de ensino superior optou-se por colocar como segundo eixo da pesquisa o termo “universidade”, com seu respectivo termo em inglês “university”.

Após a definição dos eixos de pesquisa foram escolhidos um conjunto de palavras-chave representando o objetivo contido em cada Eixo. Eixo 1 (ODS): “*SDG*”, “*SDG11*” and “*sustainable development gols*”; Eixo 2 (University): “*university*”, “*higher learning*”, and “*higher education*”.

Na etapa seguinte, referente à escolha dos Bancos de Dados, as motivações, interesses, valores, preferências, subjetividade e delimitações impostas pelo pesquisador são utilizados como pontos chave novamente. O critério para escolha dos bancos de dados foi a acessibilidade e o alinhamento dos indexadores. Sendo assim, as bases analisadas para verificação do alinhamento com o tema da pesquisa foram: *Scielo*, *Isiknowledge*, *Scopus*, *google scholar* e, adicionalmente, o Portal de Periódicos da *Capes*.



A busca foi realizada nas 5 (cinco) bases de dados apresentadas anteriormente e como filtros de pesquisa foram escolhidos os seguintes critérios:

- ✓ Ano: trabalhos publicados entre os anos de 2011 e 2021.
- ✓ *Topic*: busca das combinações do **Quadro 04** feitas no Resumo, Título e Palavras-chave.
- ✓ Tipo de arquivo: Artigos científicos publicados em periódicos nacionais e internacionais.

Os resultados da busca dos artigos podem ser visualizados na **Tabela 01**.

Tabela 01. Número de Artigos por Palavras-Chave e por Banco de Dados

PALAVRAS-CHAVE	CAPE S	SCOPUS	WEB OF SCIENCE	SCIELO	GOOGLE	TOTAL
<i>“sdg” and “university”</i>	24	17	149	391	16	597
<i>“sdg” and “higher learning”</i>	2	2	92	0	1	97
<i>“sdg” and “higher education”</i>	23	53	191	0	11	278
<i>“sdg11” and “university”</i>	4	3	2	0	418	427
<i>“sdg11” and “higher learning”</i>	2	0	0	0	46	48
<i>“sdg11” and “higher education”</i>	16	1	2	0	64	83
<i>“sustainable development goals” and “university”</i>	66	111	31	16	1	225
<i>“sustainable development goals” and “higher learning”</i>	7	6	27	9	135	184
<i>“sustainable development goals” and “higher education”</i>	49	96	36	78	63	322
Total	193	289	530	494	755	<b>2261</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

O Teste de Aderência das Palavras-chave é utilizado para verificar a necessidade de incorporação de novas Palavras-chave aos eixos da pesquisa. Para isto, foram escolhidos 4 (quatro) artigos alinhados ao tema estudado e verificado se eles agregam novas palavras-chave ao processo de busca. A partir da análise dos artigos aderentes ao assunto não foi observado nenhum destaque e, por isso, não foram incorporadas novas palavras-chave.

A busca por combinações das Palavras-chave determinadas pelos autores nas Bases de Dados Isiknowledge, Scopus, Scielo, Google Scholar e também no Portal de Periódicos da Capes retornou um conjunto de 2161 referências e após escolhido o banco de artigos brutos

passou-se à filtragem dos artigos. Nesse processo de filtragem, os artigos passam por um refinamento que envolve as seguintes verificações: eliminação dos artigos repetidos; alinhamento pelo título; relevância científica pelo número de citações; alinhamento pelo resumo; alinhamento do artigo integral ao tema da pesquisa.

As 2261 referências selecionadas no Banco de Artigos Brutos foram exportadas para o *software Endnote*, que é um gerenciador de referências bibliográficas, e ordenadas pelo tipo de arquivos. Os arquivos de tipologias que estavam fora do objetivo desse trabalho de pesquisa (arquivos que não são artigos científicos) foram excluídos, juntamente com aqueles em duplicidade. No *Endnote*, foram excluídas **548** publicações duplicadas, publicações em conferências, livros, capítulos de livros, patentes, séries, etc., que acabaram sendo importadas mesmo com os filtros estabelecidos pelo pesquisador. Restaram 1713 trabalhos não duplicados.

A próxima etapa, verificação quanto ao alinhamento do título, consiste em ler todos os 1713 títulos e averiguar seu alinhamento ao contexto da pesquisa. Os artigos duplicados não localizados na fase anterior também foram excluídos. Sendo assim, foram eliminadas 1435 referências desalinhadas aos propósitos dessa pesquisa e sobraram 278 artigos para serem avaliados.

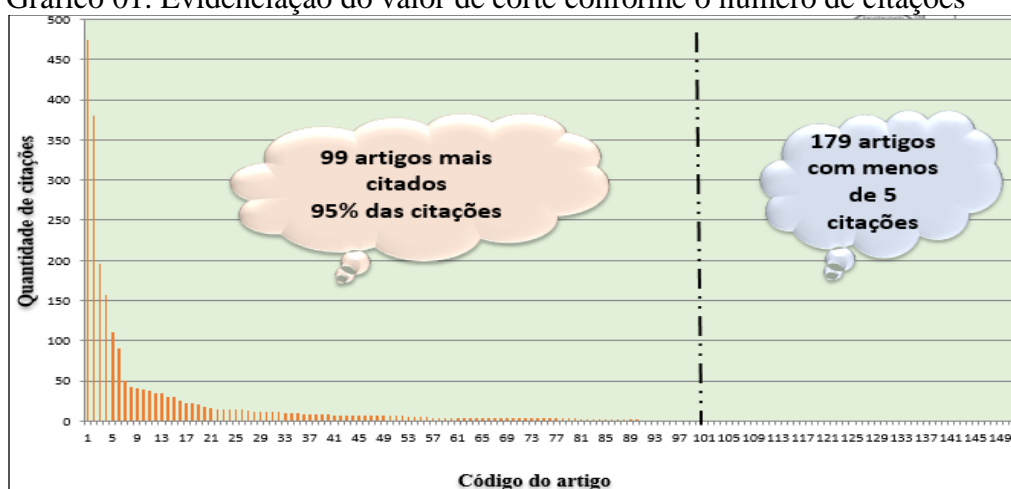
O filtro quanto ao reconhecimento científico pelo número de citações é composto por duas etapas. Na primeira etapa é necessário a ordenação dos artigos por reconhecimento científico e, no caso do *ProKnow-C* é utilizado o número de citações que o artigo recebe no *Google Scholar* como forma de se padronizar as informações. A segunda etapa refere-se ao alinhamento do resumo quanto ao assunto pesquisado.

Os 278 artigos selecionados na fase anterior foram consultados no *Google Scholar* quanto ao número de citações com a finalidade de conhecer qual a representatividade relativa de cada um. Após esse processo, os artigos foram exportados para o Excel e ordenados por número de citações.

No Excel realizou-se um somatório dos números de citações dos artigos. Posteriormente, calculou-se a representatividade relativa de cada artigo. A subjetividade do pesquisador entra em cena novamente para fixar o percentual de representatividade aceito para o número de citações dos artigos. Dessa forma, foi determinado que a representatividade de 95% de todas as citações se configuraria no reconhecimento científico do tema. O conjunto de artigos que continha 95% das citações foram os 99 primeiros colocados (titulados como

Repositório K). Dentro desse conjunto de 99 artigos mais citados que foram pré-selecionados, o primeiro colocado possuía 432 citações e o último continha 5 citações. O resumo desse processo é explicitado no **Gráfico 01**.

Gráfico 01. Evidenciação do valor de corte conforme o número de citações



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Os 179 artigos que eram menos citados (menos de 5 citações) e titulados como Repositório P, ainda sem reconhecimento científico comprovado, foram destinados a uma reanálise, tendo em vista que um único critério para o reconhecimento científico não seria tido como justo para os pesquisadores. Esse conjunto de artigos, também está explicitado no **Gráfico 01**.

Dos 278 artigos não repetidos e título alinhado, 99 foram pré-selecionados para o filtro quanto ao alinhamento do resumo (Repositório K). O filtro quanto ao alinhamento do resumo resultaria em um novo conjunto de artigos denominado Repositório A. Os autores dos artigos pertencentes ao Repositório A alinhados pelo resumo, seriam reunidos para formar o Banco de Autores (BA). O BA é necessário para a reanálise dos artigos com reconhecimento científico ainda pendente (Repositório P). Caso aconteça de algum artigo pertencente ao Repositório P ter autor dentro do BA, esse artigo passaria à próxima fase tendo em vista a relevância do seu autor. Em outro caso, se um artigo pertencente ao Repositório P tivesse 2 (dois) anos ou menos de publicação, este artigo também seria condicionado a reanálise tendo em vista ser um trabalho recente e não ter dado tempo suficiente para ser relevante em número de citações.

Os 99 artigos do Repositório K, que possuem reconhecimento científico, foram analisados quanto ao alinhamento dos resumos. Desse total, 45 artigos apresentaram

alinhamento pelo resumo quanto ao tema pesquisado (Repositório A) e os seus respectivos autores foram reunidos no Banco de Autores (BA). Nessa etapa foram descartadas 54 referências que não estavam alinhadas quanto ao resumo e a composição do BA totalizou 138 autores.

Dos 179 artigos do Repositório P, com reconhecimento científico ainda pendente, 129 foram reanalisados por terem suas publicações acontecido nos últimos 2 anos (publicados desde 2019). Entre os 50 artigos que não tinham publicação recente houve ocorrência de 02 autores do BA e, por isso foram juntados na reanálise. Portanto, dentre os artigos do Repositório P, foram eliminados 48 registros que não atenderam aos critérios para reanálise.

Posteriormente, realizou-se a leitura dos resumos dos 131 artigos e selecionou-se 20 referências que estavam alinhadas ao tema da pesquisa (Repositório B). Nessa fase descartou-se 111 registros que demonstravam desalinhamento com os objetivos de pesquisa propostos pelos autores e, verificados pela leitura do resumo.

A falta de alinhamento pelo resumo provocou a eliminação de 165 referências. Desses, 111 registros pertencem ao Repositório P e 54 registros pertencem ao Repositório K. Também foram descartadas 48 referências que não atenderam aos requisitos da reanálise (Publicadas desde 2019 ou com autor no BA). Sendo assim, os artigos excluídos por não alinhamento pelo resumo ou falta de reconhecimento científico totalizou-se em 213 referências.

O Repositório C, aprovado para a próxima etapa, é constituído de 65 artigos. Esse conjunto de artigos é o resultado dos 45 artigos do Repositório A adicionado aos 20 artigos do Repositório B.

O filtro quanto ao alinhamento do artigo integral representa a penúltima etapa do Processo de Seleção de Artigos para formação do Portfólio Bibliográfico. O objetivo nessa fase consiste na leitura integral dos 65 artigos resultantes do Repositório C e no descarte daqueles que se encontram desalinhados com o tema da presente pesquisa. Após esse processo de leitura seleciona-se uma média de 20 artigos para compor o Portfólio Bibliográfico.

Para isso, os artigos foram consultados primeiramente em sua disponibilidade na íntegra. Dos 65 artigos do Repositório C, apenas 03 artigos não estavam disponíveis na íntegra e os outros 62 artigos tiveram seu conteúdo analisado. Dos 61 artigos disponíveis na íntegra verificou-se que 35 registros se encontravam mais alinhados ao tema da pesquisa. A ilustração completa dos filtros está explicitada na **Tabela 02**.

Tabela 02. Resumo do processo de filtragem (Proknow-C)

<b>Critério</b>	<b>Ocorrência</b>	<b>Resultado</b>
Bancos de artigos brutos	<i>Capes</i> : 193 artigos	Total: 2261 artigos
	<i>Scopus</i> : 289 artigos	
	<i>Web of science</i> : 530 artigos	
	<i>Scielo</i> : 494 artigos	
	<i>Google scholar</i> : 755 artigos	
Exclusão de artigos repetidos no software Endnote 2.0	Excluídos 548 artigos	Selecionados 1713 artigos
Filtragem na leitura dos títulos	Excluídos 1435 artigos	Selecionados 278 artigos
Filtragem pelo reconhecimento científico (Representatividade de 95% - 4 citações ou mais)	Fixação do ponto de corte entre os artigos mais citados e os menos citados	99 artigos mais citados e 179 artigos menos citados
Filtragem dos artigos mais citados, na leitura dos resumos	Excluídos 54 artigos	Repositório A: 45 artigos não repetidos e com reconhecimento científico pelo número de citações
Criação do Banco de Autores (BA) do Repositório A	Contagem dos autores	138 autores
Filtragem dos artigos menos citados pela leitura dos resumos (reescapagem). Publicações recentes: 2019, 2020 e 2021 + ocorrências de autores coincidentes com o BA.	Selecionados 131 artigos (129 publicações recentes + 2 com autores coincidentes no BA)	Repositório B: 20 artigos selecionados pela leitura do resumo
Formação do Repositório C	C = 45+20	Selecionados 65 artigos
Verificação de disponibilidade de acesso online aos artigos	03 artigos não disponíveis de acesso online	Selecionados 62 artigos
Filtragem pela leitura integral dos artigos	Excluídos 27 artigos	Selecionados 35 artigos
<b>Portfólio Bibliográfico Final (PB)</b>	<b>35 artigos</b>	

Fonte: Elaboração do autor (2021).

### 3 MARCO TEÓRICO

O tema literário sobre a formulação de objetivos de desenvolvimento sustentável em instituições de ensino superior é evidenciado não somente pelos objetivos socialmente responsáveis e às metas ambientais perseguidas pelos gestores universitários, mas também na escolha de critérios de avaliação de desempenho que permita ao grupo comunitário promover um desenvolvimento sustentável (ALEIXO et al., 2020).

No entanto, existe uma carência de pesquisas na literatura que analisem objetivamente como é a formação e estruturação dos trabalhos nessa área do conhecimento, apresentando a localidade em que os trabalhos são realizados, os autores, os grupos de pesquisa, as palavras-chave e os periódicos que são mais proeminentes no desenvolvimento de estratégias em organizações comunitárias de ensino superior.

Há também uma dificuldade na construção de conhecimento sobre determinado tema em pesquisadores iniciais, em grande parte porque o conhecimento acadêmico encontra-se amplamente disperso em uma variedade de publicações, bancos de dados e outras fontes de pesquisa (VALMORBIDA, 2012). Tal contexto exige que os pesquisadores tenham habilidades de busca, identificação e análise de temas de produção científica, fazendo com que surja o seguinte questionamento de pesquisa: como reunir um portfólio bibliográfico a respeito do tema formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior de forma a permitir uma análise básica e também avançada para dar suporte ao trabalho do pesquisador?

Valmorbida (2012) diz que a realização de um mapeamento da literatura científica, realizando análises bibliométricas e de conteúdo, proporciona aos pesquisadores iniciantes em um dado tema o maior domínio sobre sua pesquisa no momento de conseguir reconhecimento científico sobre seu trabalho por utilizar temas que já foram publicados por outros autores.

A análise de revisão da literatura também ajuda na justificativa da escolha do seu tema e a contribuição de seu trabalho para o meio científico, criando uma justificativa metodológica e modelando a estrutura da pesquisa ao mesmo tempo que mostra ser um projeto com viabilidade (LACERDA, 2012).

Para o presente trabalho de pesquisa foi utilizado o instrumento de intervenção *ProKnow-C (Konolodge Development Proccess – Construtivist)*. Esse processo tem como objetivo expandir o conhecimento do pesquisador a respeito de um tema específico que se está estudando, a partir dos interesses e das delimitações impostas pelo pesquisador, para que este possa fundamentar teoricamente e com confiança o seu trabalho e agindo de acordo com a visão de mundo construtivista (LACERDA, 2012).

A metodologia científica ProKnow-C já foi usado em diversos trabalhos com aplicações robustas resultados consistentes. Trabalhos como os de Valmorbida (2012), Lacerda (2012), Giffhorn (2011) e Junior et al., (2012) trataram sobre variados temas em busca da construção de conhecimento dos pesquisadores sobre seu trabalho de pesquisa e que por sua vez ajudaram estes pesquisadores a formar um entendimento na realização das consecutivas fases do trabalho.

De acordo com o trabalho de Ensslin et al., (2010) o processo de utilização do ProKnow-C é composto de cinco etapas, sendo elas: (a) seleção do portfólio bibliográfico; (b) análise bibliométrica do portfólio bibliográfico; (c) análise sistêmica do portfólio bibliográfico; (d) definição do mapa da literatura e; (e) formulação de objetivos de pesquisa. Neste trabalho,



procurando evidenciar a formação de um portfólio de artigos para composição do referencial teórico que subsidie a pesquisa sobre a formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior, foram realizadas apenas as etapas (a) e (b).

#### **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Nesse trabalho a análise bibliométrica é utilizada com a finalidade de evidenciar quais os autores, artigos, periódicos e palavras-chaves mais se destacam dentro do Portfólio Bibliográfico e dentro suas referências. Para isso, foram observados os seguintes aspectos: reconhecimento científico dos artigos; grau de relevância do ano de publicação; grau de relevância dos periódicos; fator de impacto dos periódicos; grau de relevância dos autores, e; grau de relevância das palavras-chave.

##### **4.1 Reconhecimento científico dos artigos**

O reconhecimento científico dos artigos é calculado pelos seus números de citações. A maneira como cada indexador de artigos gera o número de citações dos artigos é um ponto polêmico no meio científico, pois cada plataforma faz uma contagem diferente das outras. Dessa forma, esse pesquisador adotou o *Google Scholar* como plataforma base o para colher o número de citações dos artigos. A coleta e análise do número de citações no *Google Scholar* resultou nos resultados apresentados na **Tabela 03**.

Tabela 03. Número de citações dos artigos do portfólio.

Título do Artigo	Periódico	Ano	Nº de Citações
Sustainability in higher education in the context of the UN DESD: a review of learning and institutionalization processes	Journal of Cleaner Production	2014	432
Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities: Falling behind or getting ahead of the pack?	Journal of Cleaner Production	2019	138
Implementing the Sustainable Development Goals at University Level	International Journal of Sustainability in Higher Education	2018	122
The impacts of higher education institutions on sustainable development: A review and conceptualization	International Journal of Sustainability in Higher Education	2019	119
A bibliometric review of research on higher education for sustainable development, 1998–2018	Sustainability	2019	81
Higher education for sustainable development: actioning the global goals in policy, curriculum and practice	Sustainability Science	2019	73
Planning and implementing sustainability in higher education institutions: an overview of the difficulties and potentials	International journal of sustainable development & world ecology	2019	61
Aligning Strategy with Sustainable Development Goals (SDGs): Process Scoping Diagram for Entrepreneurial Higher	Sustainability (Basel, Switzerland)	2018	49
Mapping of sustainability policies and initiatives in higher education institutes	Environmental Science & Policy	2019	36
Implementation of SDGs at the University of South Africa	International journal of sustainability in higher education	2019	33
Are the Sustainable Development Goals Being Implemented in the Portuguese Higher Education Formative Offer?	International journal of sustainability in higher education	2020	31
Systematic Review of Sustainable-Development-Goal Deployment in Business Schools	Sustainability (Basel, Switzerland)	2020	31
Synergizing education, research, campus operations, and community engagements towards sustainability in higher education:	International journal of sustainability in higher education	2020	27
Sustainability leadership in higher education institutions: An overview of challenges	Sustainability	2019	20
Implementation of sustainable development goals : The role for business academics	Australian journal of management	2019	18
A Holistic Approach to Integrate and Evaluate Sustainable Development in Higher Education. The Case Study of the	Sustainability (Basel, Switzerland)	2021	18
Sustainability at a Brazilian university: developing environmentally sustainable practices and a life cycle assessment case	International Journal of Sustainability in Higher Education	2020	16
From piecemeal to holistic: Introducing sustainability science in Indian Universities to attain UN-Sustainable Development	Journal of cleaner production	2020	15
Energy efficiency actions at a Brazilian university and their contribution to sustainable development Goal 7	International Journal of Sustainability in Higher Education	2019	13
Including SDGs in the Education of Globally Responsible Leaders	International journal of sustainability in higher education	2019	7
Toward the Integration of SDGs in Higher Planning Education: Insights from Integrated Urbanism Study Program in	Sustainability	2019	7
Sustainable development at Saudi Arabian universities: An overview of institutional frameworks	Sustainability	2020	6
Mapping the Integration of the Sustainable Development Goals in Universities: Is It a Field of Study?	Journal of teacher education for sustainability	2020	5
Universities' Reporting on SDGs: Using THE Impact Rankings to Model and Measure Their Contribution to Sustainability	Sustainability (Basel, Switzerland)	2021	5
Cybersociety and University Sustainability: The Challenge of Holistic Restructuring in Universities in Chile, Spain, and Peru	Sustainability (Basel, Switzerland)	2020	4
Sustainability practices in Spanish higher education institutions: An overview of status and implementation	Journal of Cleaner Production	2021	4
A framework for the implementation of the Sustainable Development Goals in university programmes	Journal of Cleaner Production	2021	4
Barriers, potentialities, and actions for implementation of sustainable energy procedures in Brazilian federal universities	Environmental Quality Management	2019	3
Smart and learning campus as living lab to foster education for sustainable development: an experience with air quality	International Journal of Sustainability in Higher Education	2020	3
How do higher education institutions promote sustainable development? A literature review	Sustainable Development	2021	1
Embracing Higher Education leadership in sustainability: a systematic review	Journal of Cleaner Production	2021	1
Smart practices in HEIs and the contribution to the SDGs: implementation in Brazilian university	International Journal of Sustainability in Higher Education	2021	0
The Contribution of Higher Education Institutions to the SDGs—An Evaluation of Sustainability Reporting Practices	Administrative sciences	2021	0
Sustainable development goals: a framework for deploying indicators for higher education institutions	International Journal of Sustainability in Higher Education	2021	0

Innovations and challenges in SDG integration and reporting in higher education: a case study from the University of South Florida	International Journal of Sustainability in Higher Education	2021	0
--	---	------	---

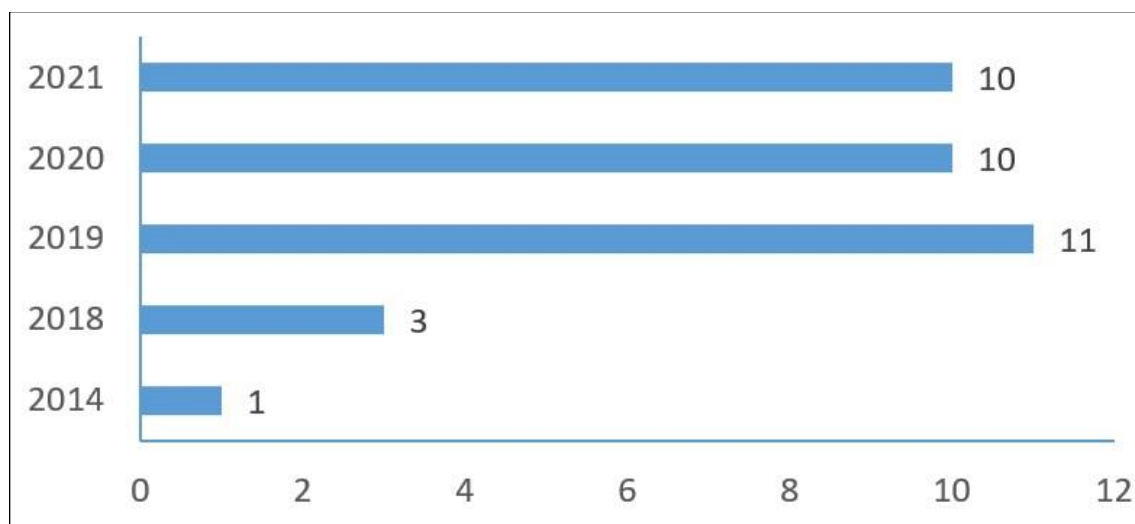
Fonte: Elaboração do autor (2021)

Conforme pode ser observado na **Tabela 03**, dos 35 artigos do PB, 04 apresentam maior destaque pelos seus números de citações: “*Sustainability in higher education in the context of the UN DESD*” com 432 citações, “*Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities*” com 138 citações, “*Implementing the Sustainable Development Goals at University Level*” com 122 citações e “*The impacts of higher education institutions on sustainable development*” com 119 citações.

#### 4.2 Relevância do ano de publicação

Destaca-se nessa seção o alto volume de citações dos artigos tendo em vista se tratar de um tema novo e que começou a ser estudado a partir da Agenda 2030 da ONU que foi realizada em Paris no ano de 2015. Destaca-se, também que, dos artigos do PB, o mais antigo remonta ao ano de 2014, um ano antes da conferência da ONU para os ODS. Esse resultado reflete que, apesar do tema abordado tem sido pouco trabalhado na literatura científica nos primeiros anos após a conferência da ONU, o volume de publicação aumentou significativamente durante os anos seguintes, principalmente nos últimos 2 anos, conforme pode ser observado no **Gráfico 2**.

Gráfico 2. Número de artigos por ano de publicação



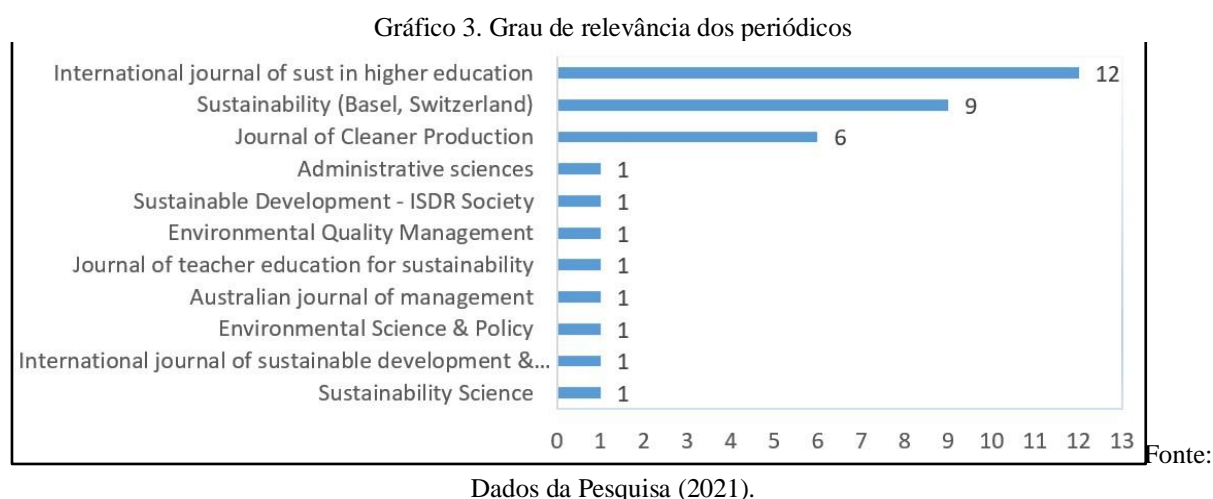
Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Pela análise do **Gráfico 2** percebe-se que há um aumento no volume das publicações sobre a Formulação dos ODS em Instituições de Ensino Superior após a agenda da ONU realizada no ano de 2015, tendo seu auge (dentro do portfólio bibliográfico) no ano de 2019,

embora o ano de 2021 mostre uma desaceleração. Destaca-se, também, que o número de publicações referente ao ano de 2021 pode ser bem maior, visto que a pesquisa nas bases de dados foi realizada no início do mês de julho do mesmo ano.

### 4.3 Relevância dos periódicos

Para essa análise bibliométrica, o grau de relevância dos periódicos é calculado pela relação entre o número de artigos do PB e o seu respectivo periódico. O **Gráfico 3** evidencia os periódicos que mais se destacam dentro do PB.



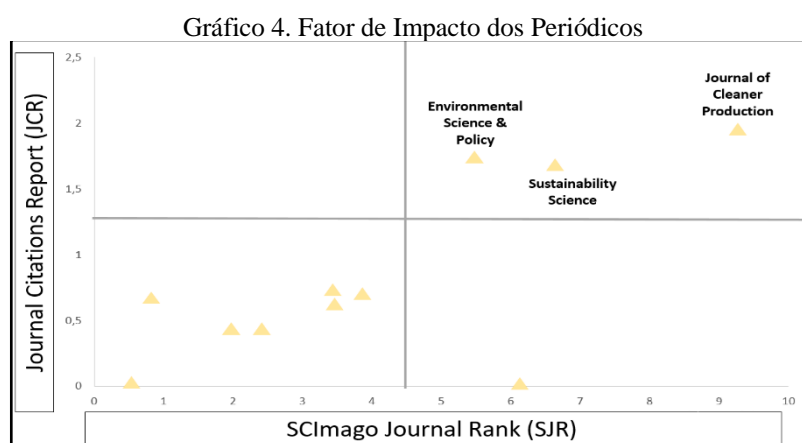
O mapeamento proposto no **Gráfico 3** revelou que o periódico de maior destaque, com 12 artigos dentro do PB, foi o *International journal of sustainability in higher education*, um periódico do Reino Unido publicado pela editora acadêmica *Emerald Publishing Limited*. Esse periódico também foi o grande destaque dentro das referências do PB com 193 incidência de artigos.

Outro periódico de destaque é o *Sustainability (Switzerland)*, um periódico da Suíça publicado pelo editor de periódicos *Multidisciplinary Digital Publishing Institute*, que tem 09 artigos dentro do PB e 80 incidências dentro das referências do PB.

Já o periódico *Journal of Cleaner Production*, periódico do Reino Unido publicado pela editora *Elsevier*, tem 06 artigos dentro do PB e 175 incidências dentro das referências do PB demonstrando grande relevância para o tema da formulação dos ODS em instituições de ensino superior.

#### 4.4 Fator de impacto dos periódicos

Outro aspecto analisado quanto ao grau de relevância dos periódicos foi análise comparativa dos seus respectivos fatores de impacto. Para isso, foi utilizado o ranking *JCR* (*Journal Citations Reports*), da fundação *Web of Science*, e o ranking *SJR* (*SCImago Journal Rank*) que listam o fator de impacto para revistas. O resultado dessa análise é explicitado no **Gráfico 4**.



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

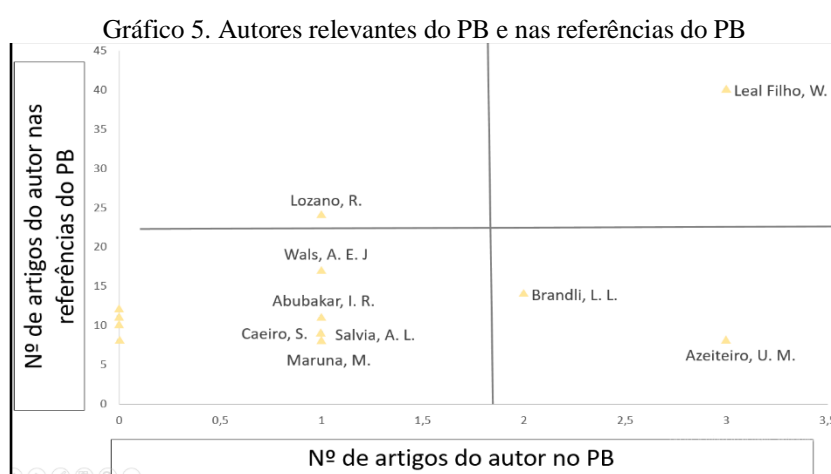
De acordo como evidenciado no **Gráfico 4**, os periódicos *Journal of Cleaner Production*, *Environmental Science & Policy* e *Sustainability Science* foram os que apresentaram maior destaque dentre todos os periódicos do PB quando analisados pelos seus fatores de impacto JCR e também SJR, concomitantemente. Os periódicos *Sustainability Science journal* e *Environmental Science & Policy* destacam por possuírem alto fator de Impacto JCR e menor fator de impacto SJR.

Nesse momento, destaca-se que o periódico *Environmental Education Research*, um periódico do Reino unido publicado pela editora *Taylor & Francis Group* apesar de não ter incidência do PB, é um periódico de destaque dentro das referências do PB, com 33 publicações, demonstrando sua grande relevância para o tema formulação dos ODS em instituições de ensino superior. Mesmo assim, é de se questionar como um periódico de alta incidência na área da sustentabilidade pode ter passado por um filtro que buscava artigos referentes à formulação dos ODS. Dada observação pode representar um tema potencial de estudo ou uma lacuna de pesquisa.



#### 4.5 Relevância dos autores

Nessa seção trabalhar-se-á o grau de relevância dos autores e os critérios analisados serão o número de artigos dos autores no PB e o número de artigos dos autores do PB nas referências do PB. Para a análise das referências do PB foram registrados no *software Endnote* um total de 1631 referências bibliográficas, o que permitiu uma visão ampliada sobre o tema na literatura. O **Gráfico 5** evidencia o resultado dessa análise.



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

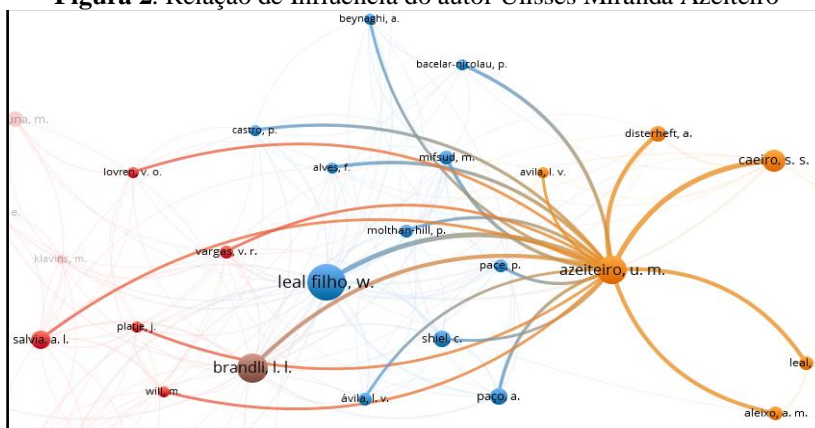
Pela análise do **Gráfico 5** observa-se que o autor de maior destaque no PB foi Walter Leal Filho, com 03 artigos no PB e 40 incidências nas referências do Portfólio Bibliográfico. Esse dado revela que Walter Leal Filho é um autor de relevância tanto no meio acadêmico em geral quanto no tema relacionado à formulação dos ODS em instituições de ensino superior.

Luciana Londero Brandli e Ulisses Miranda Azeiteiro, ambos com 02 e 03 artigos no PB, respectivamente, também representam os autores que mais se destacam dentro das referências do Portfólio Bibliográfico, com 14 e 07 incidências cada um. Já o autor Rodrigo Lozano, com 01 artigo dentro do PB, também apresenta grande destaque dentro das referências do PB, com 24 incidências.

Quanto ao grau de relevância dos autores, uma outra análise é necessária tendo em vista identificar onde os professores destaques do tema realizam o seu trabalho, como é composto seus grupos de pesquisa e quais influências carregam as vertentes dos seus trabalhos. Para isso, os dados do *software Endnote* foram exportados para o *software Vosviewer*. A relação de influência dos autores no *software Vosviewer* deve ser lido da seguinte forma: cada linha que

finaliza em um autor representa um trabalho em que esse autor foi citado, então quanto mais linhas finalizarem nesse autor maior será sua influência dentro do tema. Para usar como exemplo, mostramos a relação de influência do autor Ulisses Miranda Azeiteiro na **Figura 2**.

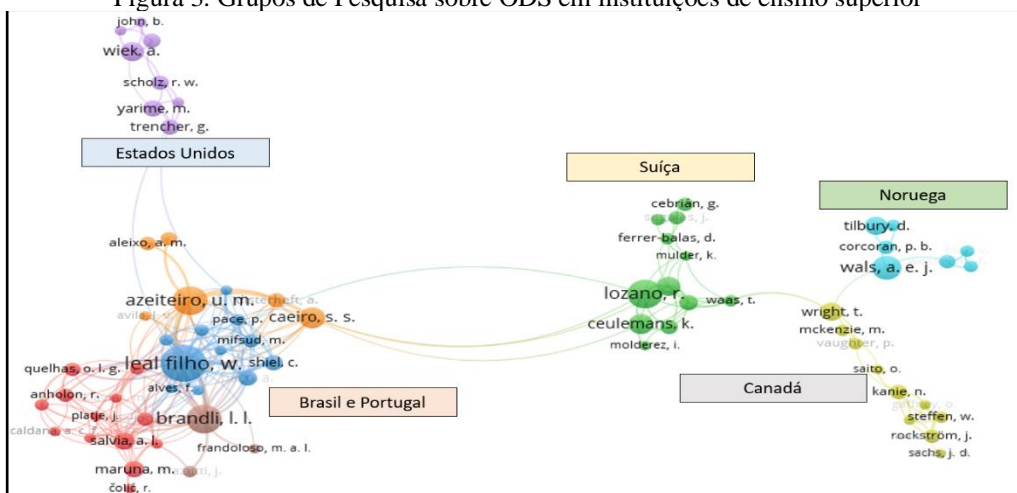
**Figura 2.** Relação de Influência do autor Ulisses Miranda Azeiteiro



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Percebe-se pela análise da **Figura 2** a grande influência do autor Ulisses Miranda Azeiteiro sobre o tema Formulação dos ODS em instituições de Ensino Superior, sendo citado por dezenas de autores no Brasil e no mundo. Assim, com o significado das linhas estabelecidos, o *software Vosviewer* auxiliou a montagem do contexto dos grupos de pesquisas e permitiu a elaboração da **Figura 3**.

**Figura 3.** Grupos de Pesquisa sobre ODS em instituições de ensino superior

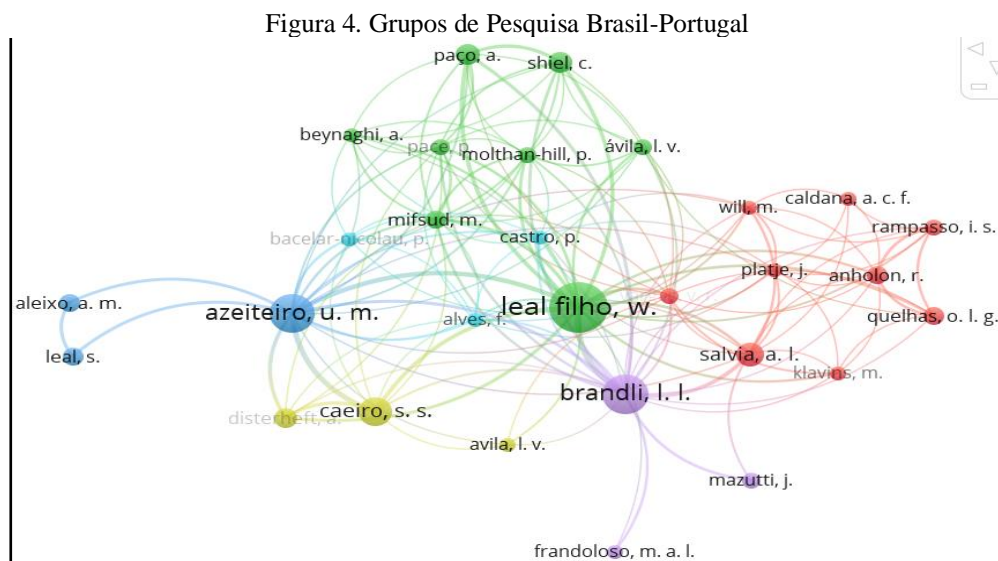


Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

A análise da **Figura 3** pode gerar 02 proposições. A primeira é que o tema formulação dos ODS em instituições de ensino superior é estudado em 05 (cinco) grandes grupos de pesquisa ao redor do mundo (Estados Unidos, Canadá, Suíça, Noruega). A segunda proposição é que o grupo de pesquisa Brasil-Portugal, sobre ODS em universidades, é um dos mais influentes do mundo.

Os autores que se destacam a nível local no grupo de pesquisa da Noruega são os professores Peter Blaze Corcoran, Arjen E. J. Wals e Daniela Tilbury. A professora Tarah Wright representa a ligação entre os grupos de pesquisa da Noruega e da Suíça sendo uma das autoras de destaque local no grupo de pesquisa do Canadá juntamente com a professora Marcia McKenzie. Os autores que se destacam no grupo de pesquisa da Suíça são os professores Rodrigo Lozano, Kim Ceulemans e Donald Huisingh. O grupo de pesquisa dos Estados Unidos é representado pelo professor Arnim Wiek e ele desenvolve seu trabalho na Universidade do Estado do Arizona. Convém destacar aqui que esses autores são pioneiros nos estudos sobre a formulação dos ODS em instituições de ensino superior desenvolvendo seus trabalhos nos anos de 2010 a 2012.

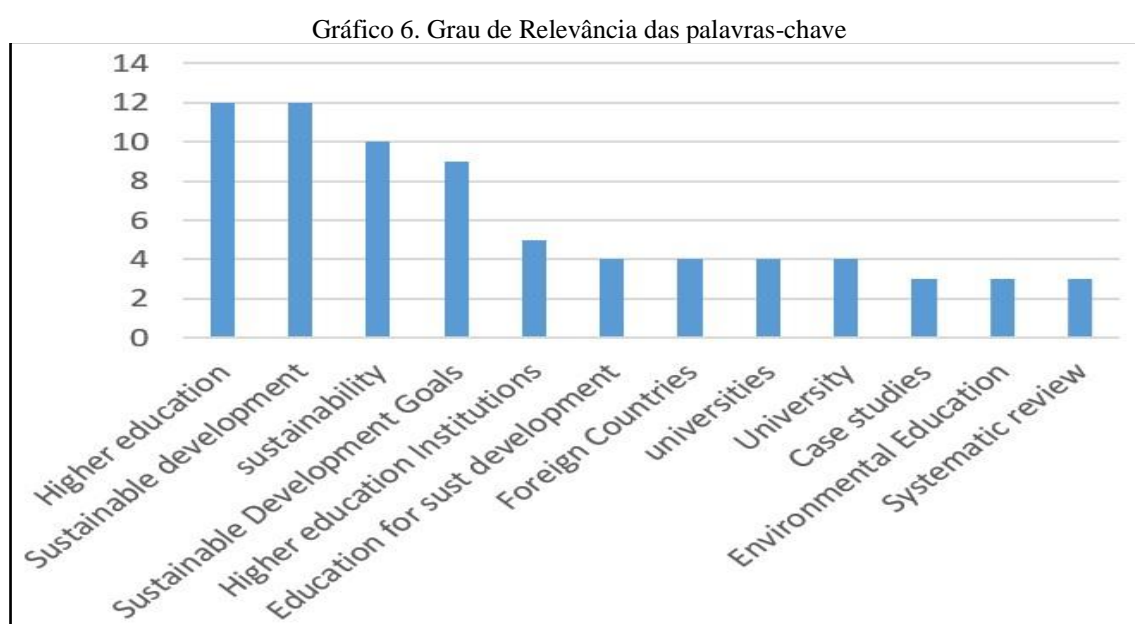
O grupo de pesquisa Brasil-Portugal, além de ter trabalho mais recentes, tem outras características que podem ser observadas mais de perto por meio da **Figura 4**.



Os três principais autores brasileiros sobre o tema da formulação dos ODS em instituições de ensino superior são os professores Walter Leal Filho (Universidade Federal da Bahia), Luciana Londero Brandli e Amanda Lange Salvia (Universidade de Passo Fundo). O grupo de pesquisa de Portugal é representado pelos professores Ulisses Miranda Azeiteiro e Sandra Caeiro, ambos da Universidade de Lisboa. Convém destacar que a professora Sandra Caeiro representa a principal ligação entre os grupos de pesquisa brasileiros liderados pelo professor Walter Leal Filho e o grupo de pesquisa da Suíça liderado pelo professor Rodrigo Lozano, o que permite um ajustamento entre os grupos brasileiros e toda a escola europeia.

#### 4.6 Relevância das palavras-chave

O grau de relevância das palavras-chave é representado pelo número de repetições das palavras-chave dentro dos artigos do PB. O **Gráfico 6**, logo abaixo, resume as palavras-chave de destaque dentro do Portfólio Bibliográfico.



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Assim, pela análise do **Gráfico 6**, tem-se que as palavras-chave “*Sustainable Development Goals*” em 09 artigos, “*Sustainability*” em 10 artigos, “*Sustainable development*” e “*Higuer Education*” ambos em 12 artigos são as mais relevantes para essa pesquisa, pois representam a mais alta presença dentro do PB. A palavra-chave “*Higher education Institutions*” também em se destaca por aparecer 05 vezes dentro do PB.

#### 4 CONCLUSÕES

O objetivo desse trabalho foi mapear a literatura nacional e internacional sobre a formulação de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em instituições de ensino superior, buscando montar um arcabouço teórico para subsidiar uma futura pesquisa sobre essa temática. Para atingir esse objetivo foi utilizado o Método ProKnow-C (knowledge development process-constructivist) na formação de um portfólio bibliográfico composto por 35 artigos e que foram analisados de acordo com seus dados bibliométricos.

Dos resultados da análise bibliométrica destacam-se os seguintes dados: os periódicos de maior destaque foram o *International journal of sustainability in higher education* (12 artigos dentro do PB), *Sustainability* (09 artigos dentro do PB e 80 incidências dentro das referências do PB) e o *Journal of Cleaner Production* (06 artigos dentro do PB e 175 incidências dentro das referências do PB). Pelos seus fatores de impacto os periódicos *Journal of Cleaner Production*, *Environmental Science & Policy* e *Sustainability Science* foram os que apresentaram maior destaque dentre todos os periódicos do PB.

Os artigos com maior destaque pelos seus números de citações foram “*Sustainability in higher education in the context of the UN DESD*” com 432 citações, “*Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities*” com 138 citações, “*Implementing the Sustainable Development Goals at University Level*” com 122 citações e “*The impacts of higher education institutions on sustainable development*” com 119 citações.

O autor de maior destaque nessa pesquisa foi Walter Leal Filho, com 03 artigos no PB e 40 incidências nas referências do Portfólio Bibliográfico. Luciana Londero Brandli, Ulisses Miranda Azeiteiro e Rodrigo Lozano completam a lista de autores mais influentes para o tema abordado e dando destaque às escolas brasileiras e europeias.

As palavras-chave “*Sustainable Development Goals*” em 09 artigos, “*Sustainability*” em 10 artigos, “*Sustainable development*” e “*Higher Education*” ambos em 12 artigos são as mais relevantes para essa pesquisa.

No início do processo de geração de conhecimento, os pesquisadores não sabiam muita coisa sobre a formulação dos ODS em instituições de ensino superior. Agora os autores do presente trabalho sabem quais são os artigos mais relevantes, os autores que mais publicam sobre o tema, os periódicos que mais se destacam e as palavras-chave mais utilizadas.

Essa pesquisa suporta algumas limitações e a principal delas se refere ao número limitado de bases de dados utilizadas (scielo, google scholar; web of Science, scopus e portal de periódicos da capes). Outro ponto importante de ser destacado é que a metodologia aplicada deixa uma grande margem para interpretação e entendimento dos pesquisadores, fazendo com que outro portfólio de artigos fosse escolhido por outros pesquisadores utilizando o mesmo método.

Finalmente, sugere-se para pesquisas futuras uma ampliação no número das bases de dados utilizadas e também uma sequência desse trabalho com uma análise de conteúdo robusta buscando fazer o mapeamento da literatura de acordo com as afiliações teóricas dos autores.

## REFERÊNCIAS

- ABUBAKAR, I. R., AINA, Y. A., & ALSHUWAIKHAT, H. M. Sustainable development at Saudi Arabian universities: An overview of institutional frameworks. **Sustainability**, 12(19), 2.
- ALBAREDA-TIANA, S., VIDAL-RAMÉNTOL, S., & FERNÁNDEZ-MORILLA, M. Implementing the sustainable development goals at University level. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, 2018.
- ALEIXO, A. M., AZEITEIRO, U. M., & LEAL, S. Are the sustainable development goals being implemented in the Portuguese higher education formative offer?. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, 2020.
- ARRUDA FILHO, N. D. P., HINO, M. C., & BEUTER, B. S. P. Including SDGs in the education of globally responsible leaders. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, 2019.
- AVILA, L. V., DA SILVEIRA, J. S. T., NETO, E. D. R., & BAGGIO, D. K. Barriers, potentialities, and actions for implementation of sustainable energy procedures in Brazilian federal universities. **Environmental Quality Management**, 29(2), 129-137, 2019.
- BARROS, M. V., PUGLIERI, F. N., TESSER, D. P., KUCZYNSKI, O., & PIEKARSKI, C. M. Sustainability at a Brazilian university: developing environmentally sustainable practices and a life cycle assessment case study. **International journal of sustainability in higher education**, 2020.
- BAUTISTA-PUIG, N., & SANZ-CASADO, E. Sustainability practices in Spanish higher education institutions: An overview of status and implementation. **Journal of Cleaner Production**, 2021.



BERCHIN, I. I., DE AGUIAR DUTRA, A. R., & GUERRA, J. B. S. O. D. A. How do higher education institutions promote sustainable development? A literature review. **Sustainable Development**, 2021.

CHRIST, K. L., & BURRITT, R. L. (2019). Implementation of sustainable development goals: The role for business academics. **Australian Journal of Management**, 2019.

DALLA GASPERINA, L., MAZUTTI, J., BRANDLI, L. L., & DOS SANTOS RABELLO, R. Smart practices in HEIs and the contribution to the SDGs: implementation in Brazilian university. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, 2021.

DE LA POZA, E., MERELLO, P., BARBERÁ, A., & CELANI, A. Universities' reporting on SDGs: Using the impact rankings to model and measure their contribution to sustainability. **Sustainability**, 2021.

DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ, G., PRIETO-JIMÉNEZ, E., BACKHOUSE, P., & ISMODES, E. Cybersociety and university sustainability: The challenge of holistic restructuring in universities in Chile, Spain, and Peru. **Sustainability**, 2020.

ENSSLIN, L., ENSSLIN, S. R., LACERDA, R. D. O., & TASCA, J. E. (2010). ProKnow-C, knowledge development process-constructivist. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. **Brasil**, 2015.

GIFFHORN, E. Modelo multicritério para apoiar o uso de avaliações de desempenho com foco nos indicadores, 2012.

JUNIOR, E. D. B., ENSSLIN, L., & ENSSLIN, S. R. Proposta de processo para seleção, bibliometria e revisão sistêmica de artigos sobre a avaliação de desempenho na cadeia de suprimentos. **Revista Produção Online**, 2012.

LACERDA, R. T. D. O. Metodologia de apoio à decisão estratégica para geração contínua de vantagens competitivas a partir dos recursos organizacionais, 2012.

LEAL FILHO, W., EUSTACHIO, J. H. P. P., CALDANA, A. C. F., WILL, M., SALVIA, A. L., RAMPASSO, I. S., ANHOLON, R. & KOVALEVA, M. Sustainability leadership in higher education institutions: An overview of challenges. **Sustainability**, 2020.

LEAL FILHO, W., FRANKENBERGER, F., SALVIA, A. L., AZEITEIRO, U., ALVES, F., CASTRO, P., WILL, M., PLATJE, J., LOVREN, V. O., BRANDLI, L. L., PRICE, E., DONI, F., MIFSUD, M., & ÁVILA, L. V. A framework for the implementation of the Sustainable Development Goals in university programmes. **Journal of Cleaner Production**, 2021.

LEAL FILHO, W., PALLANT, E., ENETE, A., RICHTER, B., & BRANDLI, L. L. Planning and implementing sustainability in higher education institutions: an overview of the difficulties and potentials. **International journal of sustainable development & world ecology**, 2018.



LEAL FILHO, W., SHIEL, C., PAÇO, A., MIFSUD, M., ÁVILA, L. V., BRANDLI, L. L., MOLTHAN-HILL, P., PACE, P., AZEITEIRO, U. M., VARGAS, V. R., & CAEIRO, S. Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities: Falling behind or getting ahead of the pack?. **Journal of Cleaner Production**, 2019.

SANCHEZ-CARRILLO, J. C., CADARSO, M. A., & TOBARRA, M. A. Embracing higher education leadership in sustainability: A systematic review. **Journal of Cleaner Production**, 2021.

VALMORBIDA, S. M. I., ENSSLIN, S. R., ENSSLIN, L., & BORTOLUZZI, S. C. Gestão Pública com foco em resultados: Evidenciação de oportunidades de pesquisa. **CAP Accounting and Management**, 2011.

WALS, A. E. Sustainability in higher education in the context of the UN DESD: a review of learning and institutionalization processes. **Journal of Cleaner Production**, 2014.

## LACUNAS NA LITERATURA SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Renard Pereira Martins<sup>1</sup>  
Luís Felipe Machado do Nascimento<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central evidenciar lacunas na literatura sobre a formulação de estratégias de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas IES de modo a apontar possibilidades de contribuições nessa área do conhecimento. Nesse sentido, é realizado uma análise da literatura a partir de um conjunto de 35 artigos previamente selecionados. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, exploratória, lógica dedutiva e que faz uso de dados secundários. Os artigos científicos foram analisados segundo as lentes do método *PROKNOW-C*, que se referem à abordagem do problema, a singularidade do contexto, ao processo de identificação de objetivos, assim como a mensuração, a integração e a gestão dos critérios analisados. Os resultados mostraram que os autores inseridos no referido tema deixam lacunas significativas na literatura ao não atender o paradigma da singularidade em trabalhos de gestão, nem colocar o gestor para participar da formulação dos objetivos da organização.

**Palavras-chave:** revisão de literatura; *proknow-c*; objetivos de desenvolvimento sustentável; universidade; ensino superior.

**GT 01:** ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO.

### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se observado uma necessidade crescente em se desenvolver abordagens, métodos e ferramentas que possam ajudar as instituições de ensino superior (IES) em seu propósito de trabalhar a formulação de estratégias para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS). A urgência dessa situação é demonstrada quando o ensino superior é evocado na meta 4.1 do ODS4 e quando as IES são claramente expressas no título do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 com o termo genérico de cidades e comunidades sustentáveis (LEAL FILHO et al., 2019).

---

1 Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestrado em Administração; Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil; [renardmartins@gmail.com](mailto:renardmartins@gmail.com)

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Doutorado em Economia e Meio ambiente; Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil; [nascimentolf@gmail.com](mailto:nascimentolf@gmail.com)

Enquanto alguns trabalhos procuram abordar esse tema sobre o ponto de vista da implementação de estratégias em colegiados de cursos e programas universitários outro grupo de pesquisadores se concentra em aplicar e construir conceitos no âmbito das operações e dos setores administrativos das instituições de ensino superior. Ambas as formas de se tratar o tema são legítimas e admitem que, como cada cidade e comunidade sustentável tem sua história, seu meio de vida, características e contextos singulares, não se pode concordar que um modelo de gestão genérico seja adequado para a resolução dos seus problemas (WALS, 2014; LEAL FILHO et al., 2019; CÁMARA; FERNANDEZ; CASTILLO-EGUSKITZA, 2021).

Leal Filho et al. (2019) explica que a relevância acadêmica e de operações na formulação de estratégias para o alcance dos ODS em instituições de ensino superior é evidenciada não somente pelas metas ambientais perseguidas pelos gestores universitários, mas também na escolha de critérios de avaliação de desempenho que permita ao grupo comunitário promover um desenvolvimento sustentável (LEAL FILHO et al., 2019; DE LA POZA et al., 2021; GRIEBELER et al., 2021).

Nesse sentido, a formulação de estratégias para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável em instituições de ensino superior pode ser operacionalizada pela teoria da avaliação de desempenho como instrumento de apoio à decisão (Avaliação de Desempenho construtivista). A adoção dos ODS em instituições de ensino superior ainda está enraizada na vontade, nas expectativas e nas concepções que os *stakeholders* têm sobre o assunto e a avaliação de desempenho pode facilitar o caminho desses *stakeholders* em direção aos seus objetivos (SANCHEZ-CARRILLO; CADARSO; TOBARRA, 2021).

Agindo com base nos trabalhos de Ensslin et al. (2010), Lacerda (2012), Roy (1993), Valmorbidia et al. (2012) e Lacerda (2020) o presente trabalho utiliza o conceito de avaliação de desempenho construtivista como instrumento de apoio na formulação de estratégias de objetivos de desenvolvimento sustentável em instituições de ensino superior. Parte-se do entendimento que avaliação de desempenho é um processo para construir conhecimento no decisor a respeito de um contexto específico que se está analisando. Esse conhecimento é construído durante atividades de identificação, organização, mensuração e integração dos objetivos do tomador de decisão, utilizando-se escalas cardinais e ordinais para avaliar a performance de um dado contexto em um dado momento (LACERDA, 2020).

Na literatura, o trabalho de Albareda-Tiana, Vidal-Raméntol e Fernández-Morilla (2018) abre uma questão bem significativa ao concluir que a formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de Ensino Superior apresenta dificuldades consideráveis relacionadas a valores humanos deficientes e abordagens conceituais reducionistas e que precisam ser superadas. Os autores afirmam que esse tema não pode ser vagamente definido de modo a não acontecer que até dentro de um mesmo país ou de uma mesma organização se tenha um diferente entendimento de conceitos.

Sendo assim, o senso de urgência para tratamento do tema faz emergir a pergunta de pesquisa, destacada da seguinte forma: como é realizada a formulação de estratégias para o alcance de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em instituições de ensino superior?

Para responder esta pergunta, o presente trabalho busca evidenciar lacunas existentes na literatura ao mesmo tempo em que propõe questões que potencialmente podem ser melhoradas a respeito do tema, com base em um PB de 35 artigos relevantes sobre a formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior.

Para a realização da seleção e análise do conteúdo dos artigos faz-se uso da metodologia *ProKnow-C (Knowledge Development Process-Constructivist)* que foi proposta por Ensslin et al., (2010). A metodologia *ProKnow-C* busca analisar o conteúdo dos artigos selecionados por meio de lentes de avaliação, sendo elas: Lente da Abordagem; Lente da Singularidade; Lente da Identificação dos Objetivos; Lente da Mensuração (escalas); Lente da Integração (por níveis de referência) e a; Lente da Gestão dos Objetivos (diagnóstico e melhoria).

Esse artigo está estruturado em 05 seções: (i) Introdução, aqui apresentada (ii) Aspectos metodológicos (iii) Referencial Teórico (iv) Resultados e discussão da análise sistêmica da literatura e (v) conclusões.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Para Lacerda (2012) o principal aspecto a ser considerado quanto ao posicionamento metodológico se refere à definição do paradigma científico adotado, o qual esses autores nomeiam como afiliação teórica. Nesse trabalho, opta-se pelo paradigma fenomenológico/construtivista para a elaboração dos objetivos iniciais até a apresentação dos resultados finais, pois considera-se este o mais adequado para o tipo de problema que estamos pesquisando. Outro aspecto que também deve ser considerado é quanto ao termo processo de

avaliação. Nesse trabalho o termo processo de avaliação deve ser entendido como “formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior”, pois o referido termo descreve a parte prática do contexto analisado.

Quanto ao objetivo da pesquisa, os autores fazem uso da pesquisa exploratória. A pesquisa exploratória se propõe a aprimorar teorias e ideias em decisões estratégicas através da familiarização do pesquisador a um dado problema, da estruturação pormenorizada do problema específico e pelas recomendações de como esse problema pode ser resolvido (LACERDA, 2012).

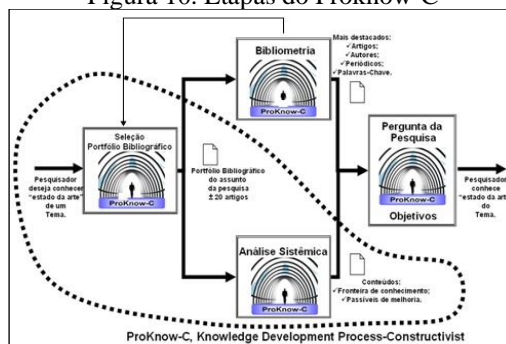
Quanto à lógica da pesquisa, classifica-se pela lógica dedutiva visto que nosso objetivo se vale de processo que busca construir conhecimento no pesquisador na etapa de consolidação do entendimento do tema da pesquisa, identificação e análise do PB para representar o estado da arte do tema (LACERDA, 2012). Quanto ao processo para realização da pesquisa utilizamos exclusivamente dados secundários.

Quando estamos tentando resolver um problema prático da atividade organizacional ou produzir resultados para expansão de conhecimento da atividade científica geramos resultados que podem ser classificados como pesquisa aplicada ou pesquisa básica (LACERDA, 2012). Esse artigo apresenta um resultado prático para resolução de problemas no nível organizacional e pode ser classificado como pesquisa aplicada. E quanto aos procedimentos técnicos utilizados para a realização dessa pesquisa faz-se uso da pesquisa bibliográfica.

## **2.1 MÉTODO DE INTERVENÇÃO**

A análise sistêmica dos artigos realizada nesse trabalho representa o passo 2 do processo denominado Proknow-C (Knowledge Development Process – Construtivist) proposto por Ensslin et al. (2010). O Proknow-C é uma ferramenta que, por meio de sua aplicação, tem por objetivo gerar conhecimento no pesquisador a respeito do problema em questão de forma a permitir-lhe evidenciar proposições de pesquisa.

Figura 10. Etapas do Proknow-C



Fonte: Ensslin et al. (2010).

As lentes utilizadas para fazer a revisão sistêmica da literatura estão de acordo com a visão de mundo adotada para avaliação de desempenho que é proposta pelo ProKnow-C. E também foi essa a visão de mundo que gerou as seis lentes constituintes da análise sistêmica no PROKNOW-C.

A escolha dos autores para tratar do tema sob a perspectiva da avaliação de desempenho na análise sistêmica dos artigos é justificada pelo fato desse trabalho se tratar de um tema de gestão e de problemas organizacionais. Segundo Ensslin et al. (2010) a análise sistêmica é o processo científico utilizado para, a partir de uma visão de mundo definida por suas lentes, analisar uma amostra de artigos representativa de um dado assunto de pesquisa, visando identificar para cada lente e globalmente para a perspectiva estabelecida, as oportunidades de conhecimento encontradas na amostra.

O PB é formado por 35 artigos resultantes dos filtros propostos pelo PROKNOW-C e oferece uma amostra representativa referente à formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior. O processo de filtragem está resumido no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, logo abaixo.

Quadro 1. Resumo do processo de filtragem (Proknow-C)

Critério	Ocorrência	Resultado
Bancos de artigos brutos	<i>Capes</i> : 193 artigos	Total: 2261 artigos
	<i>Scopus</i> : 289 artigos	
	<i>Web of science</i> : 530 artigos	
	<i>Scielo</i> : 494 artigos	
	<i>Google scholar</i> : 755 artigos	
Exclusão de artigos repetidos no software Endnote 2.0	Excluídos 548 artigos	Selecionados 1713 artigos
Filtragem na leitura dos títulos	Excluídos 1435 artigos	Selecionados 278 artigos

Filtragem pelo reconhecimento científico (Representatividade de 95% - 4 citações ou mais)	Fixação do ponto de corte entre os artigos mais citados e os menos citados	99 artigos mais citados e 179 artigos menos citados
Filtragem dos artigos mais citados, na leitura dos resumos	Excluídos 54 artigos	Repositório A: 45 artigos não repetidos e com reconhecimento científico pelo número de citações
Criação do Banco de Autores (BA) do Repositório A	Contagem dos autores	138 autores
Filtragem dos artigos menos citados pela leitura dos resumos (reescapagem). Publicações recentes: 2019, 2020 e 2021 + ocorrências de autores coincidentes com o BA.	Selecionados 131 artigos (129 publicações recentes + 2 com autores coincidentes no BA)	Repositório B: 20 artigos selecionados pela leitura do resumo
Formação do Repositório C	C = 45+20	Selecionados 65 artigos
Verificação de disponibilidade de acesso online aos artigos	03 artigos não disponíveis de acesso online	Selecionados 62 artigos
Filtragem pela leitura integral dos artigos	Excluídos 27 artigos	Selecionados 35 artigos
<b>Portfólio Bibliográfico Final (PB)</b>	<b>35 artigos</b>	

Fonte: Elaboração do autor (2021).

Os artigos selecionados apresentam publicação a partir do ano de 2015 porque esse tema, apesar de ser discutido classicamente, ganha notoriedade a partir da agenda da ONU realizada nesse mesmo ano. O resumo agregado dos trabalhos selecionados se encontra apresentado na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, logo abaixo.

Quadro 2. Portfólio Bibliográfico (PB)

1	WALS, Arjen EJ. Sustainability in higher education in the context of the UN DESD: a review of learning and institutionalization processes. <b>Journal of Cleaner Production</b> , v. 62, p. 8-15, 2014.
2	LEAL FILHO, Walter et al. Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities: Falling behind or getting ahead of the pack?. <b>Journal of Cleaner Production</b> , v. 232, p. 285-294, 2019.
3	ALBAREDA-TIANA, Silvia; VIDAL-RAMÉNTOL, Salvador; FERNÁNDEZ-MORILLA, Mónica. Implementing the sustainable development goals at University level. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , v. 19, n. 3, p. 473-497, 2018.
4	FINDLER, Florian et al. The impacts of higher education institutions on sustainable development: A review and conceptualization. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2019.
5	HALLINGER, Philip; CHATPINYAKOOP, Chatchai. A bibliometric review of research on higher education for sustainable development, 1998–2018. <b>Sustainability</b> , v. 11, n. 8, p. 2401, 2019.
6	FRANCO, Isabel et al. Higher education for sustainable development: Actioning the global goals in policy, curriculum and practice. <b>Sustainability Science</b> , v. 14, n. 6, p. 1621-1642, 2019.
7	LEAL FILHO, Walter et al. Planning and implementing sustainability in higher education institutions: An overview of the difficulties and potentials. <b>International journal of sustainable development &amp; world ecology</b> , v. 25, n. 8, p. 713-721, 2018.
8	FLEACÁ, Elena; FLEACÁ, Bogdan; MAIDUC, Sanda. Aligning strategy with sustainable development goals (SDGs): Process scoping diagram for entrepreneurial higher education institutions (HEIs). <b>Sustainability</b> , v. 10, n. 4, p. 1032, 2018.
9	SHAWE, Rachel et al. Mapping of sustainability policies and initiatives in higher education institutes. <b>Environmental Science &amp; Policy</b> , v. 99, p. 80-88, 2019.
10	MAWONDE, Albert; TOGO, Muchaiteyi. Implementation of SDGs at the university of South Africa. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2019.



11	ALEIXO, Ana Marta; AZEITEIRO, Ulisses M.; LEAL, Susana. Are the sustainable development goals being implemented in the Portuguese higher education formative offer?. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2020.
12	GARCÍA-FEIJOO, María; EIZAGUIRRE, Almudena; RICA-ASPIUNZA, Alvaro. Systematic review of sustainable-development-goal deployment in business schools. <b>Sustainability</b> , v. 12, n. 1, p. 440, 2020.
13	MENON, Shalini; SURESH, M. Synergizing education, research, campus operations, and community engagements towards sustainability in higher education: A literature review. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2020.
14	LEAL FILHO, Walter et al. Sustainability leadership in higher education institutions: An overview of challenges. <b>Sustainability</b> , v. 12, n. 9, p. 3761, 2020.
15	CHRIST, Katherine Leanne; BURRITT, Roger Leonard. Implementation of sustainable development goals: The role for business academics. <b>Australian Journal of Management</b> , v. 44, n. 4, p. 571-593, 2019.
16	SÁEZ DE CÁMARA, Estibaliz; FERNÁNDEZ, Idoia; CASTILLO-EGUSKITZA, Nekane. A holistic approach to integrate and evaluate sustainable development in higher education. The case study of the University of the Basque Country. <b>Sustainability</b> , v. 13, n. 1, p. 392, 2021.
17	BARROS, Murillo Vetroni et al. Sustainability at a Brazilian university: developing environmentally sustainable practices and a life cycle assessment case study. <b>International journal of sustainability in higher education</b> , v. 21, n. 5, p. 841-859, 2020.
18	PRIYADARSHINI, Priya; ABHILASH, Purushothaman Chirakkuzhyil. From piecemeal to holistic: Introducing sustainability science in Indian Universities to attain UN-Sustainable Development Goals. <b>Journal of Cleaner Production</b> , v. 247, p. 119133, 2020.
19	REBELATTO, Bianca Gasparetto et al. Energy efficiency actions at a Brazilian university and their contribution to sustainable development Goal 7. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2019.
20	DE PAULA ARRUDA FILHO, Norman; HINO, Marcia Cassitas; BEUTER, Barbara Sueli Przybylowicz. Including SDGs in the education of globally responsible leaders. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2019.
21	MARUNA, Marija. Toward the integration of SDGs in higher planning education: Insights from integrated urbanism study program in Belgrade. <b>Sustainability</b> , v. 11, n. 17, p. 4519, 2019.
22	ABUBAKAR, Ismaila Rimi; AINA, Yusuf A.; ALSHUWAIKHAT, Habib M. Sustainable development at Saudi Arabian universities: An overview of institutional frameworks. <b>Sustainability</b> , v. 12, n. 19, p. 8008, 2020.
23	MURILLO-VARGAS, Guillermo; GONZALEZ-CAMPO, Carlos Hernan; BRATH, Diony Ico. Mapping the Integration of the Sustainable Development Goals in Universities: Is It a Field of Study?. <b>Journal of Teacher Education for Sustainability</b> , v. 22, n. 2, p. 7-25, 2020.
24	DE LA POZA, Elena et al. Universities' reporting on SDGs: Using the impact rankings to model and measure their contribution to sustainability. <b>Sustainability</b> , v. 13, n. 4, p. 2038, 2021.
25	DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ, Guillermo et al. Cybersociety and university sustainability: The challenge of holistic restructuring in universities in Chile, Spain, and Peru. <b>Sustainability</b> , v. 12, n. 14, p. 5722, 2020.
26	BAUTISTA-PUIG, Núria; SANZ-CASADO, Elías. Sustainability practices in Spanish higher education institutions: An overview of status and implementation. <b>Journal of cleaner production</b> , v. 295, p. 126320, 2021.
27	LEAL FILHO, Walter et al. A framework for the implementation of the Sustainable Development Goals in university programmes. <b>Journal of Cleaner Production</b> , v. 299, p. 126915, 2021.
28	AVILA, Lucas Veiga et al. Barriers, potentialities, and actions for implementation of sustainable energy procedures in Brazilian federal universities. <b>Environmental Quality Management</b> , v. 29, n. 2, p. 129-137, 2019.
29	MAZUTTI, Janaina et al. Smart and learning campus as living lab to foster education for sustainable development: An experience with air quality monitoring. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2020.

30	BERCHIN, Issa Ibrahim; DE AGUIAR DUTRA, Ana Regina; GUERRA, José Baltazar Salgueirinho Osório de Andrade. How do higher education institutions promote sustainable development? A literature review. <b>Sustainable Development</b> , v. 29, n. 6, p. 1204-1222, 2021.
31	SANCHEZ-CARRILLO, J. C.; CADARSO, M. A.; TOBARRA, M. A. Embracing higher education leadership in sustainability: A systematic review. <b>Journal of Cleaner Production</b> , v. 298, p. 126675, 2021.
32	DALLA GASPERINA, Liane et al. Smart practices in HEIs and the contribution to the SDGs: implementation in Brazilian university. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2021.
33	CAPUTO, Fabio; LIGORIO, Lorenzo; PIZZI, Simone. The contribution of higher education institutions to the SDGs—An evaluation of sustainability reporting practices. <b>Administrative Sciences</b> , v. 11, n. 3, p. 97, 2021.
34	GRIEBELER, Juliane Sapper et al. Sustainable development goals: a framework for deploying indicators for higher education institutions. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2021.
35	HANSEN, Brooke; STILING, Peter; UY, Whitney Fung. Innovations and challenges in SDG integration and reporting in higher education: a case study from the University of South Florida. <b>International Journal of Sustainability in Higher Education</b> , 2021.

Fonte: Elaboração do autor (2021).

Para a análise de conteúdo ser realizada, faz-se uso exclusivamente de elementos de frequência, o que caracteriza a revisão sistêmica realizada como uma pesquisa quali-quantitativa, que utiliza principalmente a medida estatística de posicionamento moda. Sendo assim, quando exposto que um determinado percentual é destaque dentro do PB está se referindo especificamente à moda, cujos exemplos de trabalhos similares podem ser encontrados em Waiczky e Ensslin (2013), Valmorbida et al. (2012), Junior, Ensslin e Ensslin (2012), dentre outros.

#### 4 REFERENCIAL TEÓRICO

O marco teórico do presente trabalho é fundamentado a partir das duas seções a seguir: Formulação de objetivos de desenvolvimento sustentável em instituições de ensino superior e Avaliação de Desempenho construtivista.

##### **Formulação de estratégias de ODS em instituições de ensino superior**

A formulação de estratégias para alcance de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em instituições de ensino superior é tratada de várias formas na literatura. No entanto, enquanto alguns autores buscam deixar explícito a conceituação de sua pesquisa (apresentando o motivo nos resumos ou nas conclusões) há também autores que preferem deixar implícito no texto a abordagem conceitual utilizada. Dessa forma, os resultados apresentados a seguir parte das percepções e valores do pesquisador, após a análise da literatura internacional por meio de

artigos analisados. De acordo com a análise realizada, dentre os motivos citados pelos autores na formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior destacam-se:

- a. Melhorar a performance das Instituições de Ensino Superior, de modo a estimular a aprendizagem para encorajar um processo de monitoramento e avaliação (WALS, 2014; FLEACÁ; FLEACÁ; MAIDUC, 2018; LEAL FILHO et al., 2018);
- b. Promover a educação para o desenvolvimento sustentável, integrando a educação acadêmica e alinhando a educação aos princípios da sustentabilidade (HALLINGER; CHATPINYAKOOP, 2019; MARUNA, 2019; REBELATTO et al., 2019; ALEIXO; AZEITEIRO; LEAL, 2020);
- c. Promover a formação de líderes em sustentabilidade dentro das Instituições de Ensino Superior (ARRUDA FILHO; HINO; BEUTER, 2019; LEAL FILHO et al., 2020);
- d. Promover a resiliência das comunidades locais, aumentando a qualidade de vida dos centros urbanos e influenciando a sociedade em geral a adotar e praticar comportamentos sustentáveis na economia e no meio ambiente (FINDLER et al., 2019; ABUBAKAR; AINA; ALSHUWAIKHAT, 2020; BERCHIN; DUTRA; GUERRA, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021);
- e. Promover a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável dentro das Instituições de Ensino Superior, enfrentando obstáculos e as mudanças na política, no currículo e nas práticas operacionais das IES (FRANCO et al., 2019; MAWONDE; TOGO, 2019; SHAWE et al., 2019; MURILLO-VARGAS; GONZALEZ-CAMPO; BRATH, 2020; HANSEN; STILING; UY, 2021; LEAL FILHO et al., 2021);
- f. Promover a resiliência das instituições de ensino superior, em busca do aumento da relevância das IES nas suas comunidades locais e da responsabilidade social universitária (ALBAREDA-TIANA; VIDAL-RAMÉNTOL; FERNÁNDEZ-MORILLA, 2018; AVILA et al., 2019; DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ et al., 2020; GARCÍA-FEIJOO; EIZAGUIRRE; RICA-ASPIUNZA, 2020; BAUTISTA-PUIG; CASADO, 2021; CÁMARA; FERNANDEZ; CASTILLO-EGUSKITZA, 2021; FABIO; LORENZO; SIMONE, 2021; SANCHEZ-CARRILLO; CADARSO; TOBARRA, 2021).

Dessa forma, observa-se que existe uma ligação entre a formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior e a avaliação de desempenho como instrumento de apoio à decisão no momento em que essas organizações são observadas sob o ponto de vista da primeira categoria apresentada, qual seja: a da melhoria de performance das organizações.

Essa performance pode ser considerada como um instrumento para monitorar, controlar e aperfeiçoar atividades, processos, departamentos, organizações, produtos, etc., visando esclarecer o contexto da organização para os seus gestores e nesse trabalho é chamada de Avaliação de Desempenho construtivista (ENSSLIN et al., 2010; LANDRY, 1995; NEELY; GREGORY; PLATTS, 2005).

### **Avaliação de desempenho construtivista**

A Avaliação de Desempenho construtivista pode ser utilizada como instrumento de apoio na formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior e é conceituada como: o processo para construir conhecimento no decisor, a respeito do contexto específico que se propõe avaliar, a partir da percepção do próprio decisor por meio de atividades que identificam, organizam, mensuram ordinalmente e cardinalmente, integram e permitem visualizar o impacto das ações e seu gerenciamento (ENSSLIN et al., 2010).

A abrangência da Avaliação de Desempenho construtivista fez com que estivessem contidas nesta definição seis áreas de conhecimento que, seguindo a denominação proposta por Ensslin et al. (2017) foram denominadas lentes. Esta filiação teórica, em função de sua preocupação em expandir o conhecimento do decisor e reconhecer como foco a busca da melhoria contínua do desempenho, foi denominada avaliação de desempenho construtivista estabelecendo as lentes da Abordagem, Singularidade, Processo para identificar objetivos, Mensuração dos objetivos, Integração dos objetivos e Gestão dos objetivos como fundamentais na análise de qualquer trabalho na área da gestão.

#### **Lente – Abordagem**

A lente da Abordagem trata de categorizar os artigos do PB pelos paradigmas ou premissas que são utilizadas pelos autores dos trabalhos. Nessa análise são levadas em conta quatro abordagens, que são as classificações das abordagens observadas por Roy (1993) para a análise de problemas organizacionais, sendo elas: (i) normativista: entende o contexto organizacional a partir de regras gerais empiricamente verificáveis; (ii) descritivista: preocupa-se com a observação empírica da realidade assumindo a existência de uma linearidade entre o futuro e o passado; (iii) prescritivista: aceita que a percepção do decisor sobre o contexto físico seja o elemento fundamental a ser considerado para a avaliação do problema; (iv) construtivista: aceita que o contexto organizacional seja socialmente construído e mutuamente debatido (ROY, 1993; LACERDA, 2020).

Roy (1993) diz que modelos normativistas e descritivistas (também chamados Realistas) devem ter uso/aplicação em ambientes genéricos e que modelos prescritivistas e construtivistas devem ter uso/aplicação em ambientes específicos. Assim, para análise da lente da abordagem

utilizada pelos autores dos artigos é verificado se os autores do PB atentam para essa harmonia que deve existir entre o ambiente de construção e o ambiente de aplicação do modelo de gestão.

### **Lente – Singularidade**

A busca de modelos genéricos para gestão tem como premissa a existência de boas práticas em administração, porém a relevância e uso desses modelos são destaque somente em contextos decisórios que são isentos da percepção humana. Os modelos genéricos são demasiados insuficientes para uma prática de formulação efetiva dos ODS em uma instituição de ensino superior (JUNIOR; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012). Em trabalhos que utilizam uma abordagem genérica não se consegue identificar o decisor responsável pelo contexto, até porque não se tem um decisor ou contexto específico para análise. Sendo assim, a lente da singularidade busca identificar aqueles trabalhos em que os decisores (atores) são explicitados no texto por seus autores e aqueles artigos em que os decisores não são explicitados.

A análise referente à singularidade diz que o problema é único em relação ao contexto e ao gestor quando estes são levados em consideração na construção do modelo de gestão (VALMORBIDA et al., 2012). A partir do entendimento desse conceito pode-se destacar quais os artigos que praticam a singularidade quando tratam da formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior e aqueles que não praticam a singularidade (VALMORBIDA et al., 2012; LACERDA, 2012; LACERDA, 2020).

### **Lente - Processo para identificar objetivos**

A formulação de objetivos para alcance dos ODS em instituições de ensino superior, segundo a avaliação de desempenho construtivista deve se valer de processo para identificação de objetivos relevantes segundo a percepção do decisor, e este deve ser levado em conta, integralmente, quanto aos seus valores e suas preferências (ROY, 1993; KEENEY; THINKING, 1992). Para esse trabalho, os termos “indicadores de desempenho”, critérios de avaliação e objetivos de gestão são utilizados como sinônimos, pois todos buscam expressar os objetivos perseguidos pelos autores dos artigos e pelos gestores no contexto da tomada de decisão (ROY, 1993).

Como forma de se alcançar qual o objetivo dos autores na realização dos trabalhos busca-se categorizar os artigos do PB a partir de como os eles identificam os aspectos importantes, necessários e suficientes para a gestão de um determinado contexto. Nessa análise utiliza-se a categorização de Valmorbidia et al. (2012), na qual contextos genéricos representam contextos similares, literatura (ciência), especialistas (facilitador, praticantes com experiência), passado histórico e outros locais, enquanto contextos específicos são representados pelo decisor e o contexto físico.

Sendo assim, a avaliação de desempenho construtivista considera, ainda, que o decisor precisa expandir seu conhecimento a respeito do contexto em que ele está inserido e o faz permitindo uma análise de qual o limite da participação dos decisores no processo de identificação dos objetivos de gestão (ENSSLIN et al., 2010).

### **Lente - Mensuração dos objetivos**

A análise sistêmica relativa à mensuração dos objetivos é responsável por julgar se os autores do PB estão atendendo a teoria da mensuração quanto à propriedade das escalas utilizadas. Nesse sentido, é observado se o tipo de escalas utilizadas para fazer a mensuração é ambíguo ou se permitem definir a diferença entre os desempenhos considerados “bons” daqueles considerados comprometedores (JUNIOR; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012; LACERDA, 2012; WAICZYK; ENSSLIN, 2013). Para essa categorização utiliza-se como referência o trabalho de Giffhorn (2011) onde o autor apresenta os seguintes tipos de escalas:

- ✓ **Escala Nominal:** utiliza número como rótulos para identificar e classificar objetos, indivíduos ou eventos, sendo possível somente identificar as categorias dos elementos;
- ✓ **Escala ordinal:** escala de ranqueamento, onde o pesquisador deseja determinar se um objeto possui mais ou menos de determinada característica;
- ✓ **Escala de Intervalo:** possui todas as propriedades das escalas ordinais e soma-se a isso a característica de especificar a distância entre dois níveis quaisquer da escala, ou seja, elas podem assumir infinitos valores;



- ✓ **Escala de razão:** diferencia-se da escala de intervalo pela instituição do zero absoluto, ao passo que na escala de intervalo o zero é arbitrado e não representa, necessariamente, a ausência de um atributo.

### **Lente - Integração dos objetivos**

Em resposta à falta de abordagens integrativas para avaliar o sucesso, ou não, de iniciativas de desenvolvimento sustentável em nível local, a análise sistêmica apresenta quais artigos, quando da realização da mensuração, que fazem uso da integração das escalas dos indicadores (ENSSLIN, et al., 2010). Ressalta-se que a fase de integração de escalas de um dado modelo de gestão representa o meio utilizado para expandir o conhecimento do decisor por meio de atividades que integrem as escalas, e é requisito necessário para o processo de avaliação de desempenho segundo o conceito apresenta por Lacerda (2020). Sendo assim, o processo de integração das escalas permite ao decisor ter uma visão global do seu contexto decisório, identificando a relevância dos conjuntos de indicadores e possibilitando a gestão.

Existem três formas possíveis de se fazer a integração de escalas: descritivamente, graficamente e cardinalmente por meio de níveis de referência ou cardinalmente sem utilização de níveis de referência (ENSSLIN; NETO; NORONHA, 2001).

Para atender a lente referente à integração, primeiramente deve-se identificar quais artigos que realizam a integração. Logo em seguida, para os artigos que fazem a integração, se destacam aqueles que promovem o processo de integração a partir de níveis de referência. Essa análise se justifica pelo fato de que ao mudar os níveis de referência mudam-se, também, as constantes da integração. Em outras palavras, ficam explicitados através das escalas aqueles objetivos que estão com desempenho comprometedor e aqueles que tem desempenho adequado (ENSSLIN; NETO; NORONHA, 2001).

### **Gestão dos objetivos**

De acordo com Lacerda (2020) a lente referente à gestão dos objetivos visa esclarecer dois pontos bem definidos no processo de gestão. Primeiramente busca evidenciar, por meio de análise, como os autores tratam os aspectos necessários para fazer o diagnóstico da situação



atual do contexto (se na forma de gráficos, clusters, descritiva, numérica/não numérica, quadros de monitoramento e avaliação, etc.).

Logo em seguida busca verificar como se dá o processo para geração de ações de aperfeiçoamento (melhoria do contexto) ao destacar quais trabalhos realizam a identificação do perfil de desempenho atual (status quo) proporcionando aos decisores um melhor entendimento de como fazer o gerenciamento.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta os resultados detalhados da análise sistêmica realizada em cada um dos 35 artigos do portfólio bibliográfico, para as seis lentes propostas pelo Proknow-C, sendo elas: lente da abordagem; lente da singularidade; lente do processo de identificação dos objetivos; lente da mensuração dos objetivos (escalas); lente da integração dos objetivos (níveis de referência); lente da gestão dos objetivos (diagnóstico e melhoria).

### Abordagem

Por meio da análise sistêmica realizada, não se constatou no PB a utilização da abordagem construtivista. Quanto às outras três categorias, observou-se que a abordagem descritivista é utilizada pela maioria dos trabalhos, aparecendo em 27 artigos. A abordagem prescritivista é composta por 07 (sete) artigos e a abordagem normativista aparece somente em 1 (um) artigo do PB.

Sendo assim, as abordagens normativistas e construtivistas perdem espaço para as abordagens descritivistas e prescritivistas quando o tema do trabalho é a formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior. Com isso elabora-se a Proposição 1:

Proposição 1	Trabalhos	Evidência/Lacuna
Quando os especialistas estão produzindo trabalhos sobre a formulação de estratégias dos	(WALS, 2014; ALBAREDATIANA, VIDAL-RAMÉNTOL e FERNÁNDEZ-MORILLA, 2018; LEAL FILHO et al., 2018; ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; AVILA et al., 2019; CHRIST e BURRITT, 2019; FINDLER et al., 2019; FRANCO et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; MAWONDE e TOGO, 2019;	“O instrumento de pesquisa foi convertido em uma ferramenta on-line, para ampla distribuição e para atender a um nível internacional de respostas (Leal Filho, 2019). “O estudo analisou os cursos

<p>ODS em instituições de ensino superior eles optam por modelos racionalistas e que pouco interage com as pessoas da sociedade local.</p>	<p>SHAWE et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; ALEIXO, AZEITEIRO e LEAL, 2020; GARCÍA-FEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MENON e SURESH, 2020; MURILLO-VARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BAUTISTA-PUIG e CASADO, 2021; BERCHIN, DUTRA e GUERRA, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021; DE LA POZA et al., 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; LEAL FILHO et al., 2021; SANCHEZ-CARRILLO, CADARSO e TOBARRA, 2021).</p>	<p>de licenciatura e mestrado das 33 IES públicas portuguesas, sendo 19 politécnicos e 14 universidades. Todos os 957 cursos de graduação e 1.599 cursos de mestrado nos sites foram listados e as designações e objetivos dos cursos analisados (Aleixo, Azeiteiro e Leal, 2020).”</p>
--	---	---

Isso é plenamente verificável, pois mesmo quando os autores optam por fazer uma avaliação dos ODS a nível local eles adotam somente uma análise de documentos ou um banco de informações, pouco interagindo com as pessoas.

Continuando a análise das informações com base nas classificações de Roy (1993) evidenciamos se existe alguma lacuna na literatura a respeito da harmonia que deve existir entre o ambiente de construção do modelo e o ambiente de aplicação. Assim, observou-se que, dos 35 (trinta e cinco) artigos do PB, 29 (vinte e nove) deles tinham harmonia (ora optando por construir modelos utilizando abordagens realistas e aplicando em ambientes genéricos ora construindo modelos subjetivistas e aplicando em ambientes específicos). Verificou-se, também, que 06 (seis) artigos do PB não eram harmônicos, tendendo a misturar ambientes e modelos específicos com ambientes e modelos genéricos. A análise das categorias apresentadas permitiu a elaboração da Proposição 2:

Proposição 2	Trabalhos	Evidência/Lacuna
<p>Os especialistas têm preocupação com a harmonização dos modelos entre seu ambiente de construção e seu ambiente de aplicação quando estão tratando do tema Formulação de ODS em instituições de ensino superior.</p>	<p>(WALS, 2014; LEAL FILHO et al., 2018; ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; AVILA et al., 2019; FINDLER et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; MARUNA, 2019; REBELATTO et al., 2019; SHAWE et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; BARROS et al., 2020; GARCÍA-FEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MAZUTTI et al., 2020; MENON e SURESH, 2020; MURILLO-VARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BAUTISTAPUIG e CASADO, 2021; BERCHIN, DUTRA e GUERRA, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021; DE LA POZA et al., 2021; CÁMARA, FERNANDEZ e CASTILLO-EGUSKITZA, 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; HANSEN, STILING e</p>	<p>“A avaliação da situação atual da Educação Ambiental na educação indígena foi realizada em duas etapas. Primeiramente, os sites das universidades foram visitados para analisar qual universidade oferecia cursos de ciências ambientais ou áreas afins (Construção em ambiente genérico)... “Posteriormente, foram facilitadas entrevistas e pesquisas com palestrantes e professores de áreas afins e conversas com grupos de alunos, à semelhança do consenso acadêmico para Educação para <a href="#">Desenvolvimento Sustentável</a> (ESD)... isso foi combinado com observações diretas e visitas a várias faculdades para obter uma visão abrangente (Aplicação em ambiente</p>

	UY, 2021; LEAL FILHO et al., 2021; SANCHEZ-CARRILLO, CADARSO e TOBARRA, 2021).	genérico). (PRIYADARSHINI, P; ABHILASH, P. C., 2020).”
--	--	--

### Singularidade

A análise realizada no PB evidenciou que apenas 10 trabalhos se preocupam em identificar os atores e o contexto no qual o trabalho foi realizado. Os 29 (vinte e nove) artigos restantes ora optam por utilizar modelos genéricos, ora não explicitam os atores do contexto. Sendo assim, essa análise permitiu elaborar a Proposição 3:

Proposição 3	Trabalhos	Evidência/Lacuna
A formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior não é tratada de forma singular pelos especialistas.	(WALS, 2014; LEAL FILHO et al., 2018; ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; AVILA et al., 2019; FINDLER et al., 2019; FRANCO et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; SHAWÉ et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; ALEIXO, AZEITEIRO e LEAL, 2020; DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ et al., 2020; GARCÍA-FEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MENON E SURESH, 2020; MURILLOVARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BAUTISTA-PUIG e CASADO, 2021; BERCHIN, DUTRA e GUERRA, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021; DE LA POZA et al., 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; LEAL FILHO et al., 2021; SANCHEZ-CARRILLO, CADARSO e TOBARRA, 2021).	“Um dos desafios de gerar um “relatório global” é encontrar um equilíbrio entre o que pode ser chamado de universal (tentativas de gerar diretrizes gerais que possam ser usadas em contextos diferentes daqueles em que foram gerados) e contextual (tentativas de fazer justiça às realidades, histórias e contextos políticos locais). Este último também reconhece que os vários países e sub-regiões ao redor do mundo têm seus próprios desafios, perspectivas e histórias únicas que afetam a forma como a EDS é percebida e implementada (WALS, A. E. J, 2014).”

### Processo para identificar dos objetivos

Após realizada a análise sistêmica da literatura referente ao processo de identificação dos objetivos observou-se que a grande maioria dos autores utilizam combinações de métodos e têm na revisão de literatura seu principal meio balizador. Outros meios utilizados estão colocados em destaque no Gráfico 1, logo abaixo.

Gráfico 1. Modo de identificação dos indicadores



Fonte: Elaboração do Autor (2021).

Conforme observado no Gráfico 1, constata-se que 10 (dez) artigos do PB utilizam unicamente a revisão de literatura para a identificação dos objetivos referentes à formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior. Em 09 (nove) artigos os meios utilizados para identificação dos objetivos são o decisor e o contexto físico, em 7 (sete) artigos são modelos de especialistas, em 5 (cinco) artigos são contextos similares e em 4 (quatro) artigos são utilizados leis e regulamentos.

Na análise seguinte observa-se qual o limite da participação do decisor no processo de identificação dos objetivos. Essa análise é apresentada visualmente no Gráfico 2, logo abaixo.

Gráfico 2. Processo para identificar critérios de avaliação



Fonte: Elaboração do Autor (2021).

Pela análise do Gráfico 2 observa-se nenhum dos artigos do PB leva em conta integralmente os valores e preferências do decisor, ao mesmo tempo em que 25 (vinte e cinco) trabalhos não reconhece nem mesmo a participação do decisor no processo de identificação dos critérios de avaliação.

Vemos, ainda, que em 10 (dez) artigos do PB os valores e preferências do decisor são considerados apenas parcialmente, sendo que em 7 (sete) artigos os valores do decisor são levados em conta, mas não as preferências e que em 03 (três) artigos do PB as preferências do decisor são levadas em consideração, mas não os valores. Nesses artigos, os autores aceitam que os decisores participem da identificação dos critérios que serão avaliados, mas restringem a sua participação à escolha de apenas algumas variáveis. O restante das variáveis, ora provém de contexto externo, ora provém de análises de especialistas, com a aplicação de questionários e entrevistas. Essa análise possibilitou a construção da Proposição 4:

Proposição 4	Trabalhos	Evidência/Lacuna
Quando os especialistas estão tratando do tema de formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior eles desprezam a participação do decisor na construção dos	(WALS, 2014; LEAL FILHO et al., 2018; ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; AVILA et al., 2019; FINDLER et al., 2019; FRANCO et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; SHAWE et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; ALEIXO, AZEITEIRO e LEAL, 2020; DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ et al., 2020; GARCÍAFEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MAZUTTI et al., 2020; MENON e SURESH, 2020; MURILLO-VARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BAUTISTA-PUIG e CASADO, 2021; BERCHIN, DUTRA e GUERRA, 2021; DE LA POZA et al., 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; LEAL FILHO	“A metodologia consistiu na coleta de indicadores de desenvolvimento sustentável com base na bibliografia existente. Em seguida, foi selecionado um conjunto de indicadores relacionados aos ODS, com base nas expressões dos ODS mais frequentes encontradas nos indicadores selecionados. Uma amostra de pesquisadores também foi solicitada a indicar em que medida esse conjunto de indicadores é percebido como

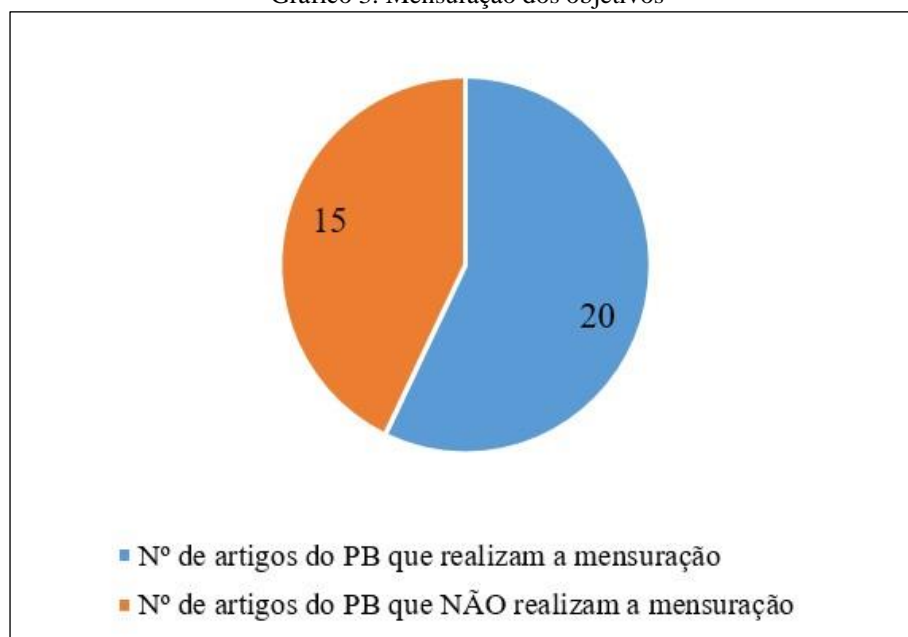
critérios de avaliação.	et al., 2021; SANCHEZ-CARRILLO, CADARSO e TOBARRA, 2021)	relevante (GRIEBELER, J. et al., 2021)
-------------------------	--	--

Vale ressaltar que um trabalho de gestão com objetivo de formular estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior deve ter como princípio a identificação dos objetivos de avaliação valorizando o contexto da organização, descrevendo desafios, realidades e histórias que tem características próprias e singulares da comunidade local.

### A mensuração dos objetivos

A análise do PB referente a lente mensuração dos objetivos permitiu a elaboração do Gráfico 3, onde se elucidou quais artigos realizam a mensuração e também quais as escalas utilizadas para a mensuração.

Gráfico 3. Mensuração dos objetivos



Fonte: Elaboração do autor (2021).

Observa-se no, Gráfico 3, que 20 (vinte) artigos do PB realizam a mensuração dos objetivos, ao passo que 15 (quinze) trabalhos não se preocupam em mensurar as características do contexto, visto que alguns deles não se preocupam sequer em definir um contexto. Destaca-se que todos os trabalhos que realizam a mensuração dos objetivos o fazem por meio de escalas ordinais e somente um artigo identifica *Likert* como sendo a escala utilizada (GRIEBELER et al., 2021). O restante das escalas (Razão, intervalo e nominal) não tem incidência no PB.

O processo de gestão requer a enumeração de variáveis personalizadas ao decisor e a escala de intervalo é mais apropriada para tratar de tal assunto. As escalas ordinais não



contemplam nenhuma das propriedades necessárias para o atendimento do processo de gestão (GIFFHORN, 2011). Destaca-se, também, o alto número de trabalhos que utilizam a escala de ordinal (11 artigos) e o baixo número de trabalhos que utilizam a escala de intervalo. Essa análise representa uma lacuna na literatura e permite evidenciar a Proposição 5:

Proposição 5	Trabalhos	Evidência/Lacuna
Quando os especialistas mensuram objetivos relacionados ao tema formulação de estratégias para alcance dos ODS em instituições de ensino superior eles o fazem de forma ambígua, já que essa é uma característica intrínseca das escalas ordinais.	(ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; AVILA et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; ALEIXO, AZEITEIRO e LEAL, 2020; DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ et al., 2020; GARCÍA-FEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MAZUTTI et al., 2020; MENON e SURESH, 2020; MURILLO-VARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BAUTISTA-PUIG e CASADO, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021; DE LA POZA et al., 2021; CÁMARA, FERNANDEZ e CASTILLO-EGUSKITZA, 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; LEAL FILHO et al., 2021)	“A maioria dos estudos HESD foi de autoria de estudiosos localizados em relativamente poucas sociedades. Mais especificamente, estudiosos dos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália produziram 55% da literatura HESD. Estudiosos de várias sociedades do norte da Europa representam 13% adicionais dos documentos HESD. Aprofundando ainda mais, observou-se que 84% dos documentos no banco de dados HESD vieram de sociedades desenvolvidas e apenas 16% de sociedades em desenvolvimento.” (HALLINGER; CHATPINYAKOOP, 2019).

### A integração dos objetivos

A análise referente à integração dos objetivos de gestão permitiu a construção do Gráfico 4, conforme apresentado logo abaixo.

Gráfico 4. Informação sobre a Integração dos objetivos



Fonte: Elaboração do Autor (2021).



Percebe-se, que daqueles 20 (vinte) artigos que realizam a mensuração, 11 (onze) deles também realizam a integração dos indicadores ao passo que 09 (nove) artigos não fazem a integração. Há de se observar, ainda, que o processo de integração dos objetivos realizados pelos autores dos artigos não faz uso de níveis de referência e se baseia fortemente em ferramentas de correlações estatísticas e modelos de especialistas, assim como variáveis categóricas, integração em índices, quadros e clusters. Essa análise possibilitou a evidenciação de lacunas na literatura e a construção de 02 proposições de pesquisa, sendo elas:

Proposição	Trabalhos	Evidência/Lacuna
<p><b>06</b> - Os especialistas em formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior se preocupam em realizar a integração dos indicadores de desempenho.</p> <p><b>07</b> - Os especialistas não fazem a integração dos objetivos de gestão por meio de níveis de referência.</p>	<p>(AVILA et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ et al., 2020; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BAUTISTA-PUIG e CASADO, 2021; DE LA POZA et al., 2021; CÁMARA, FERNANDEZ e CASTILLO-EGUSKITZA, 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; LEAL FILHO et al., 2021)</p>	<p>“No presente caso, a técnica estatística de análise discriminante foi usada para estimar e testar a significância estatística dos coeficientes das variáveis explicativas na discriminação da variável dependente categórica em três grupos (1 = modesto, 2 = muito presente e 3 = bastante presente), e de acordo com a opinião dos respondentes.” (AVILA et al., 2019)</p>

### A gestão do contexto

A análise sistêmica do PB evidenciou que 32 (trinta e dois) artigos realizam o diagnóstico do contexto ao passo que em apenas 3 (três) artigos não é possível identificar como o diagnóstico do contexto é realizado. Há, também, 9 (nove) trabalhos que realizam o diagnóstico do contexto de forma descritiva e numérica ao passo que outros 9 (nove) o fazem na forma de gráficos ou de clusters. Há também 5 (cinco) artigos que apresentam o contexto em forma descritiva e não numérica e outros 7 artigos que usam quadros de monitoramento e avaliação. Apesar da maioria dos autores do PB realizarem o diagnóstico do contexto, dificilmente eles atendem a lente relativa à gestão, pois ora optam por não apresentar um modelo conceitual estruturado, ora apresentam quadros de gestão insuficientes para gerar conhecimento nos tomadores de decisão.

A análise sistêmica referente a busca de artigos onde o modelo gerado é capaz de prever ações de aperfeiçoamento do contexto de decisão permitiu a elaboração do Gráfico 5, logo abaixo.

Gráfico 5. Gestão do Contexto



Fonte: Elaboração do autor (2021).

Percebe-se, no Gráfico 5, que 26 (vinte e seis) artigos do PB não apresentam Quadro de ações de aperfeiçoamento do contexto, ou apresentam modelos de gestão incapazes de fazer o diagnóstico da situação atual. Em 3 (três) artigos são propostas ações de melhoria baseadas em quadros de monitoramento e avaliação que informam aspectos positivos e negativos do contexto e em 6 (seis) artigos são propostas ações de melhoria, porém sem processo.

A análise sistêmica da lente relativa à gestão possibilitou a evidenciação de lacunas na literatura e a elaboração de 02 proposições, sendo elas:

Proposição	Trabalhos	Forma de Diagnóstico
08 – Os especialistas em formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior se preocupam em realizar o diagnóstico do contexto.	(ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; AVILA et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; ALEIXO, AZEITEIRO e LEAL, 2020; GARCÍA-FEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; MAZUTTI et al., 2020; MURILLO-VARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; BAUTISTA-PUIG e CASADO, 2021; CÁMARA, FERNANDEZ e CASTILLO-EGUSKITZA, 2021)	Descritivo e numérico
	ALBAREDA-TIANA, VIDAL-RAMÉNTOL e FERNÁNDEZ-MORILLA, 2018; FLEACĂ, FLEACĂ e MAIDUC, 2018; CHRIST e BURRITT, 2019; FINDLER et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; MAWONDE e TOGO, 2019; PRIYADARSHINI e ABHILASH, 2020; BERCHIN, DUTRA e GUERRA, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021)	Gráficos e clusters
	(LEAL FILHO et al., 2018; FRANCO et al., 2019; SHAWE et al., 2019; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; SANCHEZ-CARRILLO, CADARSO e TOBARRA, 2021)	Descritivo e não-numérico
	(WALS, 2014; MARUNA, 2019; REBELATTO et al., 2019; DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ et al., 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MENON e SURESH, 2020; DE LA POZA et al., 2021; GRIEBELER et al., 2021)	Quadros de monitoramento e avaliação

09 - Os especialistas não se preocupam em realizar um processo de gestão capaz de prever a ações de melhorias do contexto de decisão.	(ALBAREDATIANA, VIDAL-RAMÉNTOL e FERNÁNDEZ-MORILLA, 2018; LEAL FILHO et al., 2018; ARRUDA FILHO, HINO e BEUTER, 2019; CHRIST e BURRITT, 2019; FINDLER et al., 2019; FRANCO et al., 2019; HALLINGER e CHATPINYAKOOP, 2019; LEAL FILHO et al., 2019; MAWONDE e TOGO, 2019; REBELATTO et al., 2019; SHAWE et al., 2019; ABUBAKAR, AINA e ALSHUWAIKHAT, 2020; ALEIXO, AZEITEIRO e LEAL, 2020; BARROS et al., 2020; GARCÍA-FEIJOO, EIZAGUIRRE e RICA-ASPIUNZA, 2020; LEAL FILHO et al., 2020; MENON e SURESH, 2020; MURILLO-VARGAS, GONZALEZ-CAMPO e BRATH, 2020; BAUTISTAPUIG e CASADO, 2021; DALLA GASPERINA et al., 2021; DE LA POZA et al., 2021; CÁMARA, FERNANDEZ e CASTILLO-EGUSKITZA, 2021; FABIO, LORENZO e SIMONE, 2021; GRIEBELER et al., 2021; HANSEN, STILING e UY, 2021; SANCHEZ-CARRILLO, CADARSO e TOBARRA, 2021)	Não se aplica
---	--	---------------

O conceito de avaliação de desempenho adotado nessa pesquisa gerou proposições locais específicas a cada lente, possibilitando criar grupos de estudo e evidenciar oportunidades de pesquisa, conforme resumidas no Quadro 3.

Quadro 3. Resumo das Proposições Relativas ao ODS11

<b>Abordagem</b>	<b>P01</b> – Os especialistas optam por modelos racionalistas e que pouco interage com as pessoas da sociedade local. <b>P02</b> – Os especialistas têm preocupação com a harmonização dos modelos entre seu ambiente de construção e seu ambiente de aplicação.
<b>Singularidade</b>	<b>P03</b> – A formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior não é tratada de forma singular.
<b>Processo para Identificação de objetivos</b>	<b>P04</b> – Os especialistas desprezam a participação do decisor na construção dos critérios de avaliação.
<b>Mensuração dos Indicadores</b>	<b>P05</b> – Quando os especialistas mensuram indicadores eles o fazem de forma ambígua.
<b>Integração dos indicadores</b>	<b>P06:</b> Os especialistas se preocupam em realizar a integração dos indicadores de desempenho. <b>P07:</b> Os especialistas não integram os indicadores por meio de níveis de referência.
<b>Gestão e Aperfeiçoamento do Contexto</b>	<b>P08:</b> Os especialistas se preocupam em realizar o diagnóstico do contexto de gestão. <b>P09:</b> Os especialistas não se preocupam em propor processo de melhorias do contexto de decisão.

Fonte: Elaboração do Autor (2021).

Partindo da ideia que a análise sistêmica é um processo para avaliar trabalhos científicos com vistas a gerar conhecimento no pesquisador a respeito do tema formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior e que utiliza um conceito pré-estabelecido (Avaliação de Desempenho como proposto por Ensslin, Ensslin e Dutra (2009)), os resultados concluem que em todas as lentes analisadas existe uma oportunidade para expandir o conceito, em especial nas lentes da abordagem e do processo para identificação de objetivos.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho teve como objetivo principal evidenciar lacunas existentes na literatura internacional para propor questões de pesquisa sobre o tema formulação de estratégias de ODS em instituições de ensino superior. No intuito de alcançar esse objetivo foi utilizado a ferramenta *ProKnow-C* na seleção e análise de um portfólio bibliográfico de 35 artigos relevantes sobre o tema de acordo com as lentes propostas pela avaliação de desempenho construtivista.

Nesse trabalho, a compreensão do conceito de formulação de estratégias dos ODS em instituições de ensino superior foi observada pela perspectiva da avaliação do desempenho. Daí surgiu a necessidade de se conhecer o que já foi publicado pela comunidade científica sobre a determinada temática evidenciando lacunas de pesquisa para a visão de mundo proposta pelos pesquisadores ao mesmo tempo em que se destacam oportunidades de trabalhos futuros em novas pesquisas.

A lente respectiva à abordagem nos leva a concluir que os trabalhos analisados optam por modelos de gestão que não interagem ou interagem pouco com as comunidades locais, mas que são harmônicos quanto ao seu ambiente de construção e aplicação. Esses trabalhos deixam espaço para pesquisas sobre a formação de líderes em sustentabilidade nas instituições de ensino superior, como também a promoção da resiliência das comunidades locais e a utilização de uma abordagem construtivista.

A lente referente à singularidade evidencia que as informações sobre os atores e o contexto físico são deixadas de fora da elaboração do modelo de gestão na maioria dos trabalhos analisados (75%), ao passo que o processo para identificação dos indicadores de avaliação reserva a coleta de informações a partir de contextos externos similares aos ambiente analisados.

A lente referente à mensuração destaca que a operacionalização dos critérios de avaliação é realizada de forma ambígua em 57% dos trabalhos analisados (por meio de escalas ordinais), o que prejudica a integração do modelo de gestão por não utilizarem escalas numéricas nem níveis de referência.

A gestão do contexto de decisão, evidenciada pela análise da lente 06, na maioria dos trabalhos analisados resta prejudicada, pois os quadros de gestão e os modelos conceituais

utilizados são insuficientes para gerar conhecimento nos tomadores de decisão por não virem acompanhados de um processo que proponha ações de melhorias do contexto.

É importante destacar como limitações desse trabalho a utilização da visão de mundo da avaliação de desempenho. Nada tira o mérito das publicações analisadas até porque foram publicadas em periódicos de destaque internacional e cada lacuna de conhecimento apresentada é referente à abordagem metodológica utilizada pelos autores.

Recomenda-se para pesquisas futuras: i) a evidenciação do processo de seleção dos artigos que foram analisados nesse trabalho, mostrando quais os autores, países e periódicos de destaques no tema da formulação de estratégias para o alcance dos ODS em instituições de ensino superior; ii) a realização de pesquisas que preencham as lacunas de conhecimento encontradas nesse trabalho além da aplicação desse método para outros temas de interesse.

## REFERÊNCIAS

- ABUBAKAR, I. R.; AINA, Y. A.; ALSHUWAIKHAT, H. M. Sustainable development at Saudi Arabian universities: An overview of institutional frameworks. **Sustainability**, v. 12, n. 19, p. 8008. 2020.
- ALBAREDA-TIANA, S.; VIDAL-RAMÉNTOL, S.; FERNÁNDEZ-MORILLA, M. Implementing the Sustainable Development Goals at University Level. **International journal of sustainability in higher education**, v. 19, n. 3, p. 473-497. 2018. ISSN 1467-6370.
- ALEIXO, A. M.; AZEITEIRO, U. M.; LEAL, S. Are the Sustainable Development Goals Being Implemented in the Portuguese Higher Education Formative Offer? **International journal of sustainability in higher education**, v. 21, n. 2, p. 336-352. 2020. ISSN 1467-6370.
- ARRUDA FILHO, N. P.; HINO, M. C.; BEUTER, B. P. Including SDGs in the Education of Globally Responsible Leaders. **International journal of sustainability in higher education**, v. 20, n. 5, p. 856-870. 2019. ISSN 1467-6370.
- AVILA, L. V. et al. Barriers, potentialities, and actions for implementation of sustainable energy procedures in Brazilian federal universities. **Environmental Quality Management**, v. 29, n. 2, p. 129-137. 2019.
- BARROS, M. V. et al. Sustainability at a Brazilian university: developing environmentally sustainable practices and a life cycle assessment case study. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v. 21, n. 5, p. 841-859, Jul. 2020. ISSN 1467-6370.
- BAUTISTA-PUIG, N.; CASADO, E. S. Sustainability practices in Spanish higher education institutions: An overview of status and implementation. **Journal of Cleaner Production**, p.

126320, 2021. ISSN 0959-6526.

BERCHIN, I. I.; DUTRA, A. R. A.; GUERRA, J. B. S. O. A. How do higher education institutions promote sustainable development? A literature review. **Sustainable Development**, 2021. ISSN 0968-0802.

CÁMARA, E. S.; FERNANDEZ, I.; CASTILLO-EGUSKITZA, N. A Holistic Approach to Integrate and Evaluate Sustainable Development in Higher Education. The Case Study of the University of the Basque Country. **Sustainability (Basel, Switzerland)**, v. 13, n. 392, p. 392. 2021.

CHRIST, K. L.; BURRITT, R. L. Implementation of sustainable development goals : The role for business academics. **Australian journal of management**, London, England, v. 44, n. 4, p. 571-593. 2019. ISSN 0312-8962.

DALLA GASPERINA, L. et al. Smart practices in HEIs and the contribution to the SDGs: implementation in Brazilian university. **International Journal of Sustainability in Higher Education**. 2021. ISSN 1467-6370.

DE LA POZA, E. et al. Universities' Reporting on SDGs: Using THE Impact Rankings to Model and Measure Their Contribution to Sustainability. **Sustainability (Basel, Switzerland)**, v. 13, n. 4, p. 2038. 2021. ISSN 2071-1050.

DOMÍNGUEZ-FERNÁNDEZ, G. et al. Cybersociety and University Sustainability: The Challenge of Holistic Restructuring in Universities in Chile, Spain, and Peru. **Sustainability (Basel, Switzerland)**, v. 12, n. 14, p. 5722. 2020. ISSN 2071-1050.

ENSSLIN, L. et al. Avaliação do desempenho de empresas terceirizadas com o uso da metodologia multicritério de apoio à decisão-constructivista. **Pesquisa Operacional**, v. 30, n. 1, p. 125-152. 2010. ISSN 0101-7438.

ENSSLIN, L. et al. ProKnow-C, knowledge development process-constructivist. **Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. Brasil**, 2010.

ENSSLIN, L. et al. Management support for agricultural enterprises: a case study for a fruit-producing company. **International Food and Agribusiness Management Review**, p. 1-18. 2017. ISSN 1559-2448.

ENSSLIN, L.; NETO, G. M.; NORONHA, S. M. **Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas**. Insular. 2001. ISBN 8574740934.

FABIO, C.; LORENZO, L.; SIMONE, P. The Contribution of Higher Education Institutions to the SDGs An Evaluation of Sustainability Reporting Practices. **Administrative sciences**, v. 11, n. 97, p. 97. 2021.

FINDLER, F. et al. The impacts of higher education institutions on sustainable development:



A review and conceptualization. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, 2019. ISSN 1467-6370.

FLEACĂ, E.; FLEACĂ, B.; MAIDUC, S. Aligning Strategy with Sustainable Development Goals (SDGs): Process Scoping Diagram for Entrepreneurial Higher Education Institutions (HEIs). **Sustainability (Basel, Switzerland)**, v. 10, n. 4, p. 1032. 2018. ISSN 2071-1050.

FRANCO, I. et al. Higher education for sustainable development: actioning the global goals in policy, curriculum and practice. **Sustainability Science**, v. 14, n. 6, p. 1621-1642, Nov. 2019.

GARCÍA-FEIJOO, M.; EIZAGUIRRE, A.; RICA-ASPIUNZA, A. Systematic Review of Sustainable-Development-Goal Deployment in Business Schools. **Sustainability (Basel, Switzerland)**, v. 12, n. 1, p. 440. 2020. ISSN 2071-1050.

GIFFHORN, E. **Modelo multicritério para apoiar o uso de avaliações de desempenho com foco nos indicadores**. 2011.

GRIEBELER, J. S. et al. Sustainable development goals: a framework for deploying indicators for higher education institutions. **International Journal of Sustainability in Higher Education**. 2021. ISSN 1467-6370.

HALLINGER, P.; CHATPINYAKOOP, C. A bibliometric review of research on higher education for sustainable development, 1998–2018. **Sustainability**, v. 11, n. 8, p. 2401. 2019.

HANSEN, B.; STILING, P.; UY, W. F. Innovations and challenges in SDG integration and reporting in higher education: a case study from the University of South Florida. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v. 22, n. 5, p. 1002-1021. 2021.

JUNIOR, E. D. B.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. Proposta de processo para seleção, bibliometria e revisão sistêmica de artigos sobre a avaliação de desempenho na cadeia de suprimentos. **Revista Produção Online**, v. 12, n. 4, p. 876-903. 2012.

KEENEY, R.; THINKING, V.-F. A Path to Creative Decision Making. **Cambridge, MA Harvard**, v. 449. 1992.

LACERDA, R. T. D. O. **Metodologia de apoio à decisão estratégica para geração contínua de vantagens competitivas a partir dos recursos organizacionais**. 2012.

LACERDA, R. T. D. O. Research Opportunities About Measuring Agility In Software Development: A Constructivist Perspective. **Revista de Gestao e Projetos**, v. 11, n. 2. 2020.

LANDRY, M. A note on the concept of 'problem'. **Organization studies**, v. 16, n. 2, p. 315-343. 1995. ISSN 0170-8406.

LEAL FILHO, W. et al. Planning and implementing sustainability in higher education



institutions: an overview of the difficulties and potentials. **International journal of sustainable development & world ecology**, v. 25, n. 8, p. 713-721. 2018. ISSN 1350-4509.

LEAL FILHO, W. et al. Sustainable Development Goals and sustainability teaching at universities: Falling behind or getting ahead of the pack? **Journal of cleaner production**, v. 232, p. 285-294. 2019. ISSN 0959-6526.

LEAL FILHO, W. et al. Sustainability leadership in higher education institutions: An overview of challenges. **Sustainability**, v. 12, n. 9, p. 3761. 2020.

LEAL FILHO, W. et al. A framework for the implementation of the Sustainable Development Goals in university programmes. **Journal of cleaner production**, v. 299, p. 126915. 2021. ISSN 0959-6526.

MARUNA, M. Toward the Integration of SDGs in Higher Planning Education: Insights from Integrated Urbanism Study Program in Belgrade. **Sustainability**, v. 11, n. 17, Sep. 2019.

MAWONDE, A.; TOGO, M. Implementation of SDGs at the University of South Africa. **International journal of sustainability in higher education**, v. 20, n. 5, p. 932-950. 2019. ISSN 1467-6370.

MAZUTTI, J. et al. Smart and learning campus as living lab to foster education for sustainable development: an experience with air quality monitoring. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v. 21, n. 7, p. 1311-1330, Dec. 2020. ISSN 1467-6370.

MENON, S.; SURESH, M. Synergizing education, research, campus operations, and community engagements towards sustainability in higher education: a literature review. **International Journal of Sustainability in Higher Education**. 2020. ISSN 1467-6370.

MURILLO-VARGAS, G.; GONZALEZ-CAMPO, C. H.; BRATH, D. I. Mapping the Integration of the Sustainable Development Goals in Universities: Is It a Field of Study? **Journal of teacher education for sustainability**, Daugavpils, v. 22, n. 2, p. 7-25. 2020. ISSN 1691-5534.

NEELY, A.; GREGORY, M.; PLATTS, K. Performance measurement system design: A literature review and research agenda. **International journal of operations & production management**, v. 25, n. 12, p. 1228-1263. 2005. ISSN 0144-3577.

PRIYADARSHINI, P.; ABHILASH, P. C. From piecemeal to holistic: Introducing sustainability science in Indian Universities to attain UN-Sustainable Development Goals. **Journal of cleaner production**, v. 247, p. 119133. 2020. ISSN 0959-6526.

REBELATTO, B. G. et al. Energy efficiency actions at a Brazilian university and their contribution to sustainable development Goal 7. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, v. 20, n. 5, p. 842-855, Jul. 2019. ISSN 1467-6370.

ROY, B. Decision science or decision-aid science? **European Journal of Operational**

**Research**, v. 66, n. 2, p. 184-203. 1993. ISSN 0377-2217.

SANCHEZ-CARRILLO, J. C.; CADARSO, M. A.; TOBARRA, M. A. Embracing Higher Education leadership in sustainability: a systematic review. **Journal of Cleaner Production**, p. 126675. 2021. ISSN 0959-6526.

SHAWE, R. et al. Mapping of sustainability policies and initiatives in higher education institutes. **Environmental Science & Policy**, v. 99, p. 80-88. 2019. ISSN 1462-9011.

VALMORBIDA, S. M. I. et al. Gestão Pública com foco em resultados: Evidenciação de oportunidades de pesquisa. **CAP Accounting and Management**, v. 5, n. 5. 2012. ISSN 2238-4901.

WAICZYK, C.; ENSSLIN, E. R. Avaliação de produção científica de pesquisadores: mapeamento das publicações científicas. **Revista Contemporânea em Contabilidade**, v. 10, n. 20, p. 97-112. 2013. ISSN 1807-1821.

WALS, A. E. J. Sustainability in higher education in the context of the UN DESD: a review of learning and institutionalization processes. **Journal of Cleaner Production**, v. 62, p. 8-15. 2014. ISSN 0959-6526.

## **DAS METRÓPOLES ÀS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL: do caos urbano à tentativa de desenvolvimento regional<sup>1</sup>**

Carlos Eduardo Pereira do Nascimento<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo objetiva analisar a relação entre cidades médias e metrópoles a fim de entender as possibilidades de interlocução numa lógica urbana complexa e difusa e que atribui aos espaços não-metropolitanos centralidades regionais de comando. Segue-se uma metodologia exploratória de natureza bibliográfica, concentrando o debate sob os temas metrópoles, regiões metropolitanas, cidades médias, desenvolvimento regional e urbano e sua intrínseca relação com as transformações estruturais desencadeadas no último quartel do século XX. Concluiu-se que tal relação se acentuou e se complexificou, observando as novas funções que as cidades médias exercem enquanto centros de influência regional e mecanismos secundários da rede urbana brasileira. O que se observa é a problematização típica das metrópoles, dadas as suas proporções, nas cidades médias, diante de um processo de interiorização do desenvolvimento que promoveu também um processo de interiorização dos problemas urbanos.

**Palavras-chave:** Caos Urbano; Cidade Média; Desenvolvimento Regional; Metrópole; Rede Urbana.

**GT Nº 01: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO.**

### **1 INTRODUÇÃO**

As metrópoles, símbolos espaciais do capitalismo, configuram-se como territórios representativos da nova ordem urbana. Ao longo do tempo, sua definição e forma metamorfoseavam-se a partir dos preceitos dominantes (religião, política, modo de produção etc.) de cada época. Desde a Grécia Antiga, sua referência de ‘uma cidade mão de outras’ ainda persevera enquanto base econômica central de um território (seja qual for sua dimensão escalar: microrregional, mesorregional, nacional ou internacional). Nesta lógica, em destaque os últimos 50 anos, as metrópoles absorvem uma densidade demográfica muito elevada, em decorrência do acelerado êxodo rural, acima de sua capacidade de manutenção do bem-estar social, gerando um caos e inchaço urbanos, culminando na criação de espaços periféricos e precários nas áreas periurbanas, com as favelas, distantes do centro ‘gentrificado’ (GURGEL, 2016; LENCIONI, 2006, 2015a, 2015b).

---

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

2 UNICAMP; Doutorando em Desenvolvimento Econômico; Campinas-SP; [eduardocarlos2807@gmail.com](mailto:eduardocarlos2807@gmail.com)

Nesta lógica, o planejamento urbano e a questão metropolitana no Brasil se acentuaram com a evidência dessa forma de cidade, complexa e difusa, levando a criação de planos e ações urbanísticos para atender os centros da rede urbana – mesmo não auferindo a efetividade, muito menos a prioridade esperada à época. Tais planos e ações entram em conformidade no país a partir dos anos 1970, com a criação das regiões metropolitanas. Cabe frisar, antes disto, que estados e municípios buscaram subsidiar o debate sobre as transformações urbanas ao longo do século XX, observando os grandes centros urbanos nacionais em ascensão, como Belém, Belo Horizonte, Salvador, São Paulo e Porto Alegre (IPEA, IBGE, UNICAMP, 2001; RODRIGUES, 2020).

Todavia, ao passo em que os centros e regiões metropolitanas cresciam vertiginosamente, o padrão de transformações territoriais se modifica, gerando cidades periféricas explicitamente desiguais. Nesse contexto, surgem preocupações com o desenvolvimento com a explícita desigualdade regional entre e dentro dos territórios. Destarte, novas complexidades espaciais são criadas, abordando os lugares de diferentes formas. Logo, diante manutenção da rede urbana com o surgimento das metrópoles e regiões metropolitanas, a reestruturação urbana norteadas pelas novas relações do capital revelou a insurgência de novas contradições e conflitos no território, em especial nas cidades médias, germinadas pelas inquietações teóricas fomentadas a partir do desequilíbrio regional, da reconfiguração espacial e de seus novos papéis na questão urbana e regional (OLIVEIRA JUNIOR, 2010).

A ideia de cidade média ganhou força no Brasil nos anos 1990, mas já vinha sendo estudada nos anos 1970 (AMORIM FILHO; RIGOTT, 2003). Integrou o Programa de Cidades de Porte Médio durante dez anos a partir do II PND, porém com resultados estritamente intraurbanos e sem a devida efetividade regional. Não obstante, as cidades médias assumem papéis e funções mais complexas na rede urbana brasileira, enquanto centros regionais secundários, polos complementares às capitais no interior dos estados, em resposta ao seu papel de regionalização do desenvolvimento. Numa rede urbana cada vez mais complexa, pode-se considerar a cidade média um vetor de ação, tendo em vista sua dinâmica econômica e demográfica própria, revelando-se enquanto locais privilegiados na qualidade de equipamentos urbanos e prestação de serviços (AMARAL; RIBEIRO, 2016).

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a relação entre cidades médias e metrópoles a fim de entender as possibilidades de interlocução numa lógica urbana

complexa e difusa e que atribui aos espaços não-metropolitanos centralidades regionais de comando. Ademais, dentro dessa lógica, propõe analisar também o surgimento das cidades médias no Brasil a partir da necessidade de uma regionalização do desenvolvimento, observando o caos e inchaço urbanos presentes nos principais centros do país, na tentativa de mitigá-los, promovido pela forte concentração econômica e demográfica das metrópoles e regiões metropolitanas a partir, principalmente, dos anos 1970.

Para tanto, segue um método exploratório de natureza bibliográfica, concentrando os debates sob os temas metrópoles, regiões metropolitanas, cidades médias, desenvolvimento regional e urbano e sua intrínseca relação com as transformações estruturais desencadeadas no último quartel do século XX.

A estrutura segue dividida, além desta introdução e das considerações finais, em três seções: a segunda seção trará breves considerações sobre metrópoles, evidenciando seus aspectos e evolução histórico-conceituais; a terceira abordará o planejamento urbano e a questão metropolitana no Brasil, analisando os nortes tomados pela questão urbana e metropolitana no país, sobretudo a partir da institucionalização das regiões metropolitanas; a última tratará das cidades médias e sua posição no desenvolvimento e na rede urbana no Brasil, buscando identificar os papéis assumidos por elas.

## **2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE METRÓPOLES**

Etimologicamente, a palavra metrópole remete à Grécia Antiga, na qual se refere a uma cidade mãe de outras. À época, quando as cidades-estados atingiam certo patamar de estabilidade político-econômica, adicionavam-se a ela novas estruturas chamadas de neápoles ou colônias vinculadas às cidades de origem. Tal significado expressa a dependência das demais cidades a ela. Destarte, seu conceito incipiente estava assim ligado ao domínio de um território e a diversificada oferta de bens e serviços para uma região (BENEVOLO, 2012; FIRKOWSKI, 2012; LENCIONI, 2006). Com o desenvolvimento do Cristianismo, o termo tomou nova conotação, de modo que uma metrópole era considerada “a sede episcopal e/ou do prelado superior a quem os bispos sufragâneos – bispos ordinários que lideram dioceses regionais – devem obediência” (QUEIROZ, 2013, p. 28).

No século XV, período mercantilista, com a evolução dos sistemas marítimos e a célere busca por novas terras produtivas e mercados consumidores, países como Portugal, Espanha e Inglaterra eram reconhecidos como metrópoles e os territórios sob seus domínios, colônias. Observa-se a explícita conotação a submissão e controle que iniciara em menor escala no mundo clássico (GURGEL, 2016).

No século XIX, com a célere urbanização e industrialização das cidades mediante Revolução Industrial, o debate é retomado sobre o processo de metropolização, tendo como ponto-chave na discussão as novas relações políticas e sociais que se engendram e que formam diversos problemas urbanos e ambientais (GURGEL, 2016).

No século XX, sobretudo nas últimas quatro décadas, o processo de metropolização tem se acentuado, destacando uma cidade de uma região como elemento central de toda a rede urbana. Esta centralidade ocorre por diversas dimensões (populacional, econômica, política), além do estabelecimento de relações com diferentes aglomerações/metrópoles. Conectada as novas lógicas de acumulação capitalista, a metrópole configura-se como um espaço que representa a nova ordem urbana, de modo que a nova “configuração das cidades leva a níveis distintos de integração dos territórios” (RIBEIRO *et al.*, 2012, p. 2). Portanto, hoje, elas possuem forte presença enquanto centros de comando e/ou de nós (QUEIROZ, 2013).

Quanto ao conceito, metrópole apresenta uma polissemia conceitual, configurada a partir das características temporais, econômicas, sociais e do capital. Cabe, entretanto, destacar questões que precedem a questão metropolitana, tal como a questão urbana. O plano urbano para a economia mundial se materializou como estudo específico no século XX sendo subsidiado por estudos e trabalhos predecessores. A questão urbana se acentua com a industrialização. A cidade industrial foi marcada pelo poder na produção. Na intensa relação entre o urbano e a indústria, a lógica da produção capitalista alimenta o capital industrial. O curso desse movimento estende-se as periferias da cidade engendrando regiões urbanizadas subjacentes: regiões metropolitanas. Ademais, o tecido urbano corroi os fragmentos da vida no campo. O urbano, destarte, expressa a superação da dicotomia cidade-campo (LEFEBVRE, 2008; MONTE-MÓR, 2006). Assim, com a evolução da industrialização e o célere processo de urbanização alinhado a um forte êxodo rural, as cidades incham, criam um caos urbano pela ausência de infraestrutura minimamente aceitável que possa atender as demandas da população

majoritariamente urbana, levando a marginalização urbana, criação de favelas, elevadas taxas de desemprego etc.

Retomando aos aspectos conceituais, a metrópole pode ser definida como um conjunto de lugares e territórios que, uma vez postos, apresentam-se como espaços complexos e múltiplos, funcionando como grande capital fixo, correspondendo à determinação econômica do desenvolvimento do capital (OLIVEIRA, 2006; ALVES, 2006). Constitui-se enquanto *locus* inovador, de expressivas taxas de urbanização e populacionais, de extensa influência territorial e diversificação econômica; uma cidade do capital, não mais industrial (LENCIONI, 2006).

Além disso, Davidovich e Lima (1975) atestam que a metrópole pode ser resultante da expansão de uma cidade, a qual comporta características de centralidade, da concomitante expansão de duas ou mais cidades que tendem a conurbação, ou de uma integração que tem como principal eixo de influência as características do sítio geográfico.

Uma grande questão envolvida pela metropolização do espaço é a inserção do meio rural na integração dos espaços. Urbanidades se inserem no contexto rural, atuando como sintetizadores da hibridez entre o rural e o urbano, aquele tomando as veredas da qualificação, sem que desapareça. Tal caminho culmina em uma “mercadificação do rural”, isto é, introduzindo-o ao ambiente urbano objetivando sua subversão ao capital (FERREIRA; RUA; MATTOS, 2015).

Avançando temporalmente, a metrópole contemporânea, evidência das novas transformações provenientes da reestruturação produtiva a partir dos anos 1970, reflete um novo tempo. Pode ser considerada uma espécie de tradução urbana, uma manifestação socioespacial da globalização. Ela é uma metamorfose do processo de urbanização, um movimento que gera mudanças significativas no funcionamento das aglomerações e na criação de novas formas de morfologias urbanas (LENCIONI, 2011; SOARES, 2018).

Grande nome dos estudos sobre a questão metropolitana no Brasil, Firkowski (2013) explana que a metrópole é um fenômeno urbano da globalização que, como já destacado, apresenta diversas abordagens conceituais, e que aufere novos significados no contexto atual. Todavia, sua qualificação enquanto conceito é difícil pela complexidade em seu interior e ao qual novos sentidos são (e vêm sendo) incorporados (FIRKOWSKI, 2013).

No caso brasileiro, a experiência com planos urbanos se deu no século XX, inicialmente, na década de 1930, com o deslocamento do centro dinâmico e a inserção do Processo de



Substituição de Importações (PSI) (FURTADO, 2005). Destarte, os sucessivos projetos “incorporam os conceitos modernos de racionalidade espacial, hierarquização de espaços habitacionais, cinturões verdes de proteção ambiental, zoneamento, etc.” (MONTE-MÓR, 2007, p. 73).

A análise da metropolização se dá por diversas razões, dentre elas tem-se a transição do fenômeno urbano, conectado a complexos industriais urbanos e o processo de industrialização, para o fenômeno metropolitano, pautado na desindustrialização, desconcentração e a eclosão da metrópole. Das décadas de 1960-70 para 1980-90 diversos processos espaciais estão sendo afetados pela transição do urbano para o urbano metropolitano que engloba, o até então, excluído meio rural. Esse fenômeno incorpora, não só as grandes cidades, mas também cidades médias, pequenas e o chamado mundo rural (FERREIRA; RUA; MATTOS, 2015).

O processo de metropolização tem levado ao adensamento de diversas áreas, a irradiação da metrópole e inúmeras operações de revitalização com fortes traços de *gentrification*. Traços estes que conformam espoliação espacial. Ademais, tem-se, à margem deste, o advento de outros movimentos urbanos, tais como a favelização, a precarização do trabalho, especulação imobiliária etc. Tais processos imprimem peculiaridades metropolitanas ao espaço, isto é, pautam-se em uma desterritorialização espacial, alterando as estruturas locais preexistentes, sejam esses espaços metropolitanos ou não. É a transcendência dos movimentos metropolitanos inseridos nos diversos espaços. É um processo hegemônico, que subordina a urbanização (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2002; LENCIONI, 2015a). Além disso, a lógica da questão metropolitana é mais desigual, desumana e predatória, “[...] tanto que a magnificência dos projetos arquitetônicos e urbanísticos não consegue mais esconder; ao contrário, são reveladores” (LENCIONI, 2015b, p. 157).

Portanto, o fenômeno urbano (metropolização) movido pela financeirização do capital chegou ao espaço periférico dos países subdesenvolvidos buscando maior reprodução e circulação. O caos urbano presente nos grandes centros das grandes nações, portanto, está presente nos espaços das nações em desenvolvimento e periféricas (SOUZA, 2006).

A partir disso, uma nova categoria de cidades ganha espaço nos estudos urbanos e regionais, sobretudo no que tange a questão do desenvolvimento regional movido por cidades-polo, no caso, as cidades médias. No Brasil, com uma evolução defasada do planejamento

urbano e regional dos anos 1970, a referida categoria de cidade toma novos patamares no planejamento de governo na busca pelo desenvolvimento econômico.

### **3 O PLANEJAMENTO URBANO E A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL**

O processo de formação e consolidação das cidades foi importante na ocupação do território. Concisamente, a urbanização do Brasil se dá em três etapas: a primeira se refere ao período compreendido desde o Período Colonial até o Império Nacional (1500-1889); a segunda compreende a fase agromercantil (1889-1945), com o importante papel do campo enquanto fonte de riqueza e a cidade, seu ambiente de comercialização; e, por fim, o período urbano-industrial, consolidado a partir de 1930 e que tem como principal característica o processo de industrialização (IPEA, IBGE, UNICAMP, 2001).

O último período, no que se refere ao planejamento urbano, é aquele que receberá maior destaque para o Brasil. A industrialização é sistematizada em três fases: a industrialização restringida (1930-1956), refém das importações do mercado internacional; a industrialização pesada (1956-1979), período de forte ampliação industrial no país proveniente de ações do Governo tais como o Plano de Metas e os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento; por fim, a era da internacionalização financeira (1979-1995) pautada pela crise e esgotamento do Governo, o qual pelos elevados endividamentos interno e externo comprometeu seu comando no processo de industrialização brasileiro, o que, por sua vez, reduziu o nível de crescimento das grandes metrópoles e incentivou a emergência de outros centros dinâmicos para além de Rio de Janeiro e São Paulo, tais como Fortaleza, Brasília, Manaus etc. (CANO, 2007; IPEA, IBGE, UNICAMP, 2001).

A industrialização levou ao inchaço e caos urbanos, sobretudo nas grandes metrópoles a partir do êxodo rural e crescimento acelerado, levando a uma ordem urbanística excludente e predatória. Até 1930, a questão urbana no Brasil apontava ações de embelezamento urbano, os quais, doravante, apresentavam nova justificativa, na qual, o novo discurso tinha como objetivo buscar justificativas a fala de solução para os problemas urbanos, envolvendo o caos urbano, o crescimento desordenado e a emergência de um planejamento. Nesse sentido, ações foram movidas pelas classes dominantes. De modo geral, a industrialização tem papel significativo na formação das regiões metropolitanas. O PSI é corolário dos movimentos ocorridos na primeira

metade do século XX (I e II guerras mundiais e a crise de 1929), os quais enfatizaram a importância da nacionalização do desenvolvimento, ou seja, envolver seus países em processos de industrialização (GURGEL, 2016).

Portanto, nesse contexto, céleres níveis de urbanização e êxodo rural e elevado crescimento dos grandes centros, o processo de metropolização no Brasil entra em conformidade na década de 1970, mais especificamente em 1973, mediante Lei Complementar (LC) nº 14, a qual institui oito Regiões Metropolitanas (RM), através: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. A RM do Rio de Janeiro é criada no ano seguinte pela Lei Complementar nº 20. A primeira LC que marca o início da política urbana no país apresenta dois fatos interessantes: de um lado, observa-se a demora na sua edição, demonstrando não ser prioridade do Governo, além da criação de vários decretos que poderiam subsidiar os debates e ações voltadas as RMs, porém foram editados tardiamente. Por outro lado, há questões hierárquicas nesse jogo, ou seja, o estatuto teve origem na União, de modo que estados e municípios ficavam submetidos a aceitar a condição metropolitana por ela imposta (CASTRO, 2006). Ademais, Souza (2006) tece críticas ao Governo ao afirmar que fazer política urbana é fazer resistência, é lutar com o intuito de avançar na formação de novos conceitos em relação àqueles que foram ignorados pelo sistema. O desenvolvimento e institucionalização das RM's no Brasil sempre seguiram à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais (SOUZA, 2006).

Todavia, algumas ações foram implementadas antes da institucionalização das metrópoles, sobretudo por parte de estados e municípios buscando subsidiar o debate sobre as transformações urbanas até então e ascensão das metrópoles. Exemplos disso, observou-se em 1967, em Belo Horizonte, com a elaboração de plano preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte; em São Paulo, em 1969, com a instituição do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM) tendo entre suas atribuições estudar o fenômeno de metropolização da capital paulista; no Rio de Janeiro, também em 1969, onde o Governo Federal instalou o Grupo de Estudos da Área Metropolitana do Rio de Janeiro (GERMET), com o objetivo de delimitar a área metropolitana tendo em vista que a área em questão estava situada em uma unidade interestadual – Rio de Janeiro e Guanabara –, justificando a atuação federal na gestão territorial em questão. Ademais, houve atuações neste sentido para além da região Sudeste, tais como na Bahia, primeiro local de um ensaio de uma rede urbana na América Latina, tendo o Recôncavo

Baiano, a Zona da Mata e a capital baiana, Salvador (SANTOS, 2008). Para discutir a problemática metropolitana, o Governo Estadual instaurou a Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), situada na capital, atuando nos problemas metropolitanos locais. No Rio Grande do Sul, com a instituição do Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), órgão organizado pelo Conselho Metropolitano de Municípios. Tal ação resultou na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Porto Alegre. Além destes, cabe destacar também o Pará, com a criação de uma sociedade de economia mista, com o intento de agir tecnicamente no planejamento, em uma ação conjunta da gestão municipal de Belém e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (TELES, 2005).

Em 1968, o IBGE discutiu a delimitação de regiões metropolitanas a partir 1ª Conferência Nacional de Geografia e Cartografia. Dentro da discussão instigada nesse evento, fora proposto à criação do Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM), cujo objetivo centrava na identificação e delimitação das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, as quais seriam institucionalizadas pelo Governo Federal, conforme Constituição Federal de 1967. Para caracteriza-las, elencaram-se três critérios: demográficos estruturais e de integração (RODRIGUES, 2020).

A proposta oficial do GAM tem como base o artigo de Galvão *et al.* (1969 *apud* RODRIGUES, 2020). Seus critérios teórico-metodológicos foram os primeiros recursos utilizados na criação de regiões metropolitanas na década de 1970 e determinantes na elaboração teórica sobre metrópole e região metropolitana no Brasil.

As discussões e ações ensejadas dentro desse debate urbano-metropolitano impactaram positivamente na implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano, com a apresentação de resolução de problemas básicos, como infraestrutura urbana, precariedade do equipamento público de saúde, educação e segurança etc. (RODRIGUES, 2020). Contudo, não foi o que se observou.

O célere padrão de crescimento dos centros e regiões metropolitanas deu lugar ao crescimento dos municípios periféricos explicitamente desiguais. A ocupação das periferias das metrópoles engendrou espacialidades que tem como característica a pobreza e carências de diversas naturezas. Ao mesmo tempo, em outros pontos, apresentou processos de diversificação econômica. Ou seja, as cidades, nos anos 1960 e 1970, apesar dos esforços em mitigar os efeitos

dos processos urbanos frente às transformações estruturais provocadas pela globalização, não possuíam a infraestrutura e as ferramentas necessárias para atender a robusta urbanização e aceleração demográfica, ensejando graves problemas – sociais, ambientais e econômicos. Sem o devido planejamento e gestão, o caos e o inchaço urbanos disseminaram, os entraves provenientes de uma urbanização crescente alimentada pelo viés capitalista agressivo e predatório geraram, ademais, padrões espaciais precários, como a favelização, a segregação socioespacial, uma debilidade dos sistemas públicos de saúde, educação e segurança (MOURA *et al.*, 2003; SANTOS, 2008).

Além disso, a partir da década de 1960 surge a preocupação com o desenvolvimento regional diante do debate sobre as desigualdades regionais que envolvem a relação centro-periferia localizada, sobretudo na América Latina.

As transformações no/do capitalismo a partir da segunda metade do século XX engendram novas complexidades nas interações espaciais, atingindo os lugares de diferentes formas; expandem a abrangência escalar e redefinem a divisão internacional do trabalho, marcadas pela diversificação social do consumo, flexibilização produtiva e do trabalho, fluidez do mercado nacional e a mundialização da economia (CATELAN, 2012; DAMIANI, 2006; SPÓSITO, 2010).

A redefinição dos padrões de mercado e labor, dos valores culturais, da transmissão, em parte, de incumbências regulatórias do Estado aos poderes de nível local, a demanda por novos espaços de produção e consumo, leva a cidade a novos desafios. Nesse contexto, a reestruturação urbana provocou o surgimento de novos papéis e valores desempenhados pelas cidades e suas respectivas regiões, assim como importa identificar as novas funções urbanas e as novas interações espaciais que delas derivam, particularmente, as relações cidade-região e interurbanas. Essas mudanças determinam os novos modos de inserção das cidades na rede urbana, porquanto alteram os seus aspectos estruturais, a saber: os dimensionais, os funcionais e os espaciais (BATELLA, 2019; BESSA, 2005; FERRÃO; HENRIQUES; NEVES, 1994; LIMA; SILVEIRA, 2018).

Diante da explosão urbano-metropolitana, o volume de capital e pessoas se concentra nas regiões dos grandes centros. Portanto, a reestruturação urbana movida pelas novas relações do capital revela a insurgência de novas contradições e conflitos na conformação do espaço

urbano e da cidade e, decerto, produz considerações no que se refere à redefinição desta, sobretudo aquelas chamadas de cidades médias (OLIVEIRA JUNIOR, 2010).

A preocupação com as cidades médias nasce pelas inquietações teóricas no que concerne o desequilíbrio regional, a reconfiguração espacial e o novo papel dessas cidades. A formulação de políticas de Governo passou a almejar o desenvolvimento e o ordenamento territorial através delas, pois assumem gradativamente um papel relevante na acomodação de fatores do desenvolvimento capitalista. Elas se apresentam enquanto espaços em contínua transição; estão fadadas, diária e constantemente, a desempenhar novos papéis e funções, inseridas numa nova agenda de planejamento territorial atendendo as novas demandas capitalistas e garantindo o funcionamento das redes (FERRÃO; HENRIQUES; NEVES, 1994; VIEIRA, 2011).

Diante disso, frisar as principais contribuições para este tema faz-se necessária para alimentar ainda mais o seu debate e balizar sua complexidade conceitual e a miríade de classificações até hoje cunhadas. O conceito de cidade média é bastante heterogêneo, pois pode ser abordado por diversas óticas: demográfica, localização espacial, nível hierárquico, a realidade em que se insere. Enfim, uma vasta gama de definições pautadas na realidade vivenciada. Diversos(as) pesquisadores(as) abordam este tema e definem diversos conceitos e/ou parâmetros (FRANÇA, 2007).

Posto isto, entender os papéis assumidos pelas cidades médias a partir das transformações espaciais promovidas pelo novo paradigma capitalista e o caos e o inchaço urbanos presentes nos grandes centros, nas metrópoles, é evidenciar os novos movimentos no/do 'novo' capitalismo hegemônico através da globalização, bem como entender a nova face das cidades médias no capitalismo financeiro e mundializado.

#### **4 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, REDE URBANA E AS CIDADES MÉDIAS NO BRASIL**

A partir dos anos 1930-1950 observa-se a acentuação do desenvolvimento desigual. Neste contexto, a questão regional ganhou corpo nos debates políticos e econômicos ressaltando, no bojo das reconstruções dos países europeus e o Japão, as desigualdades entre e dentro dos países. Tal questão encontra-se na base dos estudos da Teoria Clássica da Localização que tem como principais expoentes Johann Heinrich Von Thünen, Alfred Weber,

Walter Christaller, August Lösch. As prerrogativas defendidas pelo liberalismo e suas teorias de comércio internacional caíam por terra, pois, segundo estas, o livre comércio é condição única e suficiente para igualar preços e fatores de produção. A evidência das disparidades intra e inter-regionais trouxeram à tona o desigual desenvolvimento promovido ao longo do século XX. Destarte, o desenvolvimento ocorre de formas e intensidades variadas pelo mundo. A partir da década de 1950 foram elaboradas teorias de desenvolvimento regional, tendo como base a *Regional Science* de Walter Isard. Tinham como principais expoentes Gunnar Myrdal, Alfred Hirschman, François Perroux, Douglass North e Celso Furtado, além de contribuições da CEPAL para a América Latina (BENKO, 1999; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

O célere processo de urbanização e acentuação da metropolização dos espaços, leva a uma rede em desequilíbrio culminada pela macrocefalia urbana<sup>1</sup>. O velho se redefine; o novo se amplia; as interações espaciais se complexificam, gerando centralidades em outros pontos da cidade/região em prol dos novos artefatos instalados; artefatos estes provenientes das novas configurações do capital. Os atributos e a dinâmica dos fixos e dos fluxos no espaço analisado não se perdem, porém se modificam, se reestruturam, se adequam aos artefatos paulatinamente. O mundo globalizado insere precariamente todos os espaços. Esse é o modo de inserção possível numa sociedade crítica como a moderna sociedade capitalista (DAMIANI, 2006; OLIVEIRA JUNIOR, 2010).

Destarte, a reestruturação do espaço urbano, norteado pelas novas relações do capital, suscita novas contradições e conflitos na configuração do espaço urbano e da cidade, por certo, gera considerações quanto a esta última e sua redefinição no contexto de transformações estruturais do uso do território e das relações multiescalares, principalmente quando se considera as cidades médias (OLIVEIRA JUNIOR, 2010).

As cidades médias, no bojo da heterogeneidade e complexidade da rede urbana, assumem diversas formas mediante sua posição geográfica e função regional. Diante de sua importância urbano-regional, tendo em vista sua contribuição ao desenvolvimento de uma região para além da metrópole e sua região metropolitana, o debate se acirrou, ganhou amplitude, incorporando, destarte, novas escalas e definições. Sua importância, ressaltada em

---

1 “As grandes cidades, cujo gigantismo, ao mesmo tempo, determinava seus problemas estruturais, exatamente, um crescimento industrial inferior às necessidades de emprego acrescentadas, dado seu grau de atração relativo, comparativamente às outras cidades da região ou país” (DAMIANI, 2006, p. 136).



diversos trabalhos, identifica as possibilidades que essas cidades podem assumir, tais como centros de serviços e equipamentos regionais, reforçando seus vínculos territoriais nas escalas social, econômica e cultural (ARAÚJO; MOURA; DIAS, 2011; BATELLA, 2019).

A cidade média se apresenta, sobretudo na década de 1970, como ferramenta de desconcentração econômica e demográfica, uma válvula de desconcentração (CONTE, 2013), com objetivo de atenuar os desequilíbrios urbano-regionais causados pela explosão das metrópoles, melhorar a qualidade de vida e reduzir os níveis de vulnerabilidade social nas aglomerações urbanas e contribuir com a frágil organização hierárquica das cidades (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

As primeiras incursões acadêmicas envolvendo a questão do planejamento territorial relacionado às cidades médias remetem ao final dos anos 1950 e início da década de 1960, principalmente na França<sup>1</sup>. O trabalho que inaugura o debate advém das contribuições do geógrafo Michel Rochefort (1960)<sup>2</sup>. Trata-se de seu trabalho de doutoramento intitulado “*L’organisation urbaine de l’Alsace*”<sup>3</sup>, definindo três níveis hierárquicos funcionais para a rede urbana estudada: grandes cidades, cidades médias e organismos urbanos elementares. O estudo levou em consideração aspectos demográficos, as organizações intra e interurbana, constituindo-se numa das primeiras contribuições metodológicas ao estudo das cidades médias. A partir daí, observa-se que a noção de cidade média vai se tornando mais sofisticada (AMORIM FILHO, 2007; BATELLA, 2019).

Ademais, diante da contribuição francesa que instigou o estudo sobre essas cidades, cabe frisar o termo ‘reversão de polarização’ cunhado por Richardson, mostrando o processo automático de desconcentração produtiva das metrópoles às cidades médias, isto é, expressando que os grandes centros urbanos, ao atingir níveis elevados de concentração produtiva, não lhes garante aumentos contínuos de eficiência. Os processos de favelização destacam esta ideia (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

---

1 Sua origem remete a 1949, em Lisboa, no Congresso da União Geográfica Internacional (UGI), onde fora debatido a questão do planejamento urbano e regional e os fortes desequilíbrios inter-regionais e intrarredes urbanas no continente europeu, em especial na França nos anos 1960 (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

2 Outros projetos foram elaborados nesse período por outros autores inclusive Rochefort: George em 1952, Rochefort e Hautreux em 1960, Michel em 1970 *etc.* (CATELAN, 2012).

3 Objetivava saber como e sob pressão de quais fatores as cidades se localizam, organizam, hierarquizam e diversificam para atender às necessidades da região.

O que traz grande importância às cidades médias é o seu papel de desenvolvimento regional, sobretudo a partir da ideia de polos de crescimento de François Perroux (1977). Pautava-se num modelo confiante nos aspectos da concentração, ou seja, “do capital em grandes empresas, das atividades em áreas geográficas bem definidas e na capacidade de difusão centrífuga dos benefícios do crescimento econômico, dos polos para os respectivos *hinterlands*” (FERRÃO; HENRIQUES; NEVES, 1994, p. 1124). Diversos estudos foram aprofundados e, a partir daí, foi possível observar que elas desempenham papel fundamental no equilíbrio e funcionamento das redes urbanas regionais e suprarregionais (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2003).

Diante de sua explícita participação nas novas configurações multivariadas movidas pela globalização, o termo cidade média é amplamente debatido, discutido e estudado centrando suas ações em diversas definições e classificações.

No Brasil, o debate sobre as cidades médias ganha maior ênfase nos anos 1990, mas já vinha sendo paulatinamente debatido desde os anos 1970, mais especificamente em 1973 com o professor doutor Oswaldo Bueno Amorim Filho com sua tese de doutoramento em geografia intitulada “*Contribution a l’étude des villes moyennes au Minas Gerais*”, que tinha como objeto de estudo a cidade de Formiga-MG (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2003).

Além disso, em 1976 é lançado o Programa de Cidades de Porte Médio (1976-1986) junto ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) com o objetivo de promover maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e elevação dos padrões de urbanização mediante estruturação do sistema urbano, além de melhorar nível da qualidade de vida mediante institucionalização de regiões metropolitanas, identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e a definição de polos secundários (NUNES, 2020; STEINBERGER; BRUNA, 2001).

O Programa vigorou por aproximadamente dez anos, iniciado oficialmente pelo Conselho Nacional de Planejamento Urbano (CNPUR, criado em 1975 e extinto em 1979, dando lugar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU) e encerrada pelo Banco Mundial, podendo ser dividido em três fases: 1976-1979, 1980-1981 e 1982-1986<sup>1</sup>. Apesar das tentativas, os resultados foram estritamente intraurbanos e muito aquém dos objetivos almejados pelas políticas nacionais de desenvolvimento dos anos 1970 e 1980. O destaque nos

---

<sup>1</sup> Para um maior aprofundamento sobre as fases do Programa, ver em Steinberger e Bruna (2001).

estudos acadêmicos e no planejamento de políticas de desenvolvimento urbano e regional inicia sua trajetória a partir dos anos 1990 (NUNES, 2020; STEINBERGER; BRUNA, 2001).

Doravante, as cidades médias assumem papéis e funções mais complexas na rede urbana brasileira, enquanto centros regionais secundários, polos complementares as capitais no interior dos estados, em resposta ao seu papel de regionalização do desenvolvimento. Numa rede urbana cada vez mais complexa, considerar apenas as metrópoles e suas regiões metropolitanas como vetores de ação, é negar esta complexidade, tendo em vista a ação de diversos agentes com papéis e posições hierárquicas variadas (AMARAL; RIBEIRO, 2016). Assim, as cidades médias possuem uma dinâmica econômica e demográfica própria, revelando-se enquanto locais privilegiados na qualidade de equipamentos urbanos e prestação de serviços.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A explosão da urbanização e da industrialização desde os anos 1930 no Brasil modificaram as ações do Governo no que concerne o planejamento urbano e regional do país, bem como o debate sobre o desenvolvimento desigual e as desigualdades regionais. O surgimento das metrópoles sugere espaços complexos, difusos e extensivos, formados por uma estrutura que, apesar de inovadora e evoluída, não comporta um conjunto de ações que atenda toda população residente. Isso traz evidências ao caos urbano presente nas metrópoles provocados pelo inchaço urbano, ou seja, muitas pessoas em busca de uma qualidade de vida melhor e oportunidades no mercado de trabalho, mas que esta qualidade de vida fica à mercê das classes que detém maior controle econômico e político local e/ou regional.

Com o surgimento das cidades médias como uma tentativa de mitigar o caos e o inchaço urbanos nas metrópoles na promoção do desenvolvimento via polos regionais, a partir de programas do Governo tal como o Programa de Cidades de Porte Médio no decênio 1976/86 na busca pela regionalização do desenvolvimento e desconcentração metropolitana (à época, sem tanto sucesso), abre-se novas possibilidades de investimento em prol do desenvolvimento econômico. Essa relação entre metrópole e cidade há pouco vem sendo debatida, numa espécie de possível interlocução expressando uma via de mão dupla, numa relação do interior (cidade média) a metrópole, e vice-versa. Tanto que alguns debates são colocados em pauta tais como o diálogo proposto pela mesa “Diálogo Urbano” com os pesquisadores-líderes do INCT

Observatório das Metrôpoles e da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Maria Encarnação Beltrão Sposito, respectivamente (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015) e o trabalho de Ribeiro (2016). Portanto, evidencia-se essa relação que se acentua e se complexifica ao longo dos anos, observando as novas funções e papéis que as cidades médias exercem enquanto centros de influência regional e mecanismos secundários da rede urbana brasileira, ficando submisso, em parte, as ações das metrôpoles. Pensar em uma política de desenvolvimento urbana e regional focada nelas poderá fortalecer a rede urbana gerando externalidades positivas para todo o sistema urbano brasileiro.

Diante disso, o que se observa é a problematização típica das metrôpoles, dadas as suas proporções, nas cidades médias. O processo de interiorização do desenvolvimento foi também um processo de interiorização dos problemas urbanos, o que, por sua vez, gerou elementos metropolitanos recorrentes tais como a periferização dos de cima (classes de alta renda fugindo da violência e da deterioração urbana, aquecendo o mercado imobiliário de condomínios fechados e distantes do centro urbano) e, sobretudo, os de baixo (forçados a movimentos de invasão de espaços vazios longínquos do centro principal, até mesmo fora da área periurbana).

Os problemas metropolitanos criaram externalidades negativas (encarecimento da terra, leis ambientais mais rígidas, mão-de-obra mais encarecida etc.) disseminadas às cidades de menor dimensão, em especial, as médias. Assim, a interiorização do desenvolvimento é acompanhada pela interiorização de atividades produtivas e fluxos migratórios inter e intraestaduais mais intensos, aumentando a tensão entre maior integração e fragmentação da rede urbana<sup>1</sup>, acenando para o maior dinamismo econômico do interior.

Por fim, propõem-se, além de analisar a relação entre cidades médias e metrôpoles, reflexões que possam subsidiar esta análise, de modo que se possa inferir sobre as novas funções dos espaços não-metropolitanos na lógica em rede e/ou em nós do capitalismo contemporâneo e suas metamorfoses na busca pela acumulação e reprodução do capital.

## REFERÊNCIAS

ALVES, W. R. Reconhecendo metrôpoles: território e sociedade (notas de um debate). SILVA, A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, J. G. (org.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

---

1 Evidenciando a redefinição de especializações produtivas delimitadas espacialmente e pelo reforço das relações locais-globais, articuladas às dinâmicas do mercado externo.

AMARAL, M. D. B.; RIBEIRO, W. de R. Castanhal (PA): entre a dinâmica metropolitana e a centralidade sub-regional de uma cidade média. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, nº 1, p. 77-105, 2016.

AMORIM FILHO, O. B. Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias. In: SPOSITO, M. da E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_; RIGOTTI, J. I. R. Os limiares demográficos na caracterização das cidades médias. **Caderno de Geografia**, v. 7, nº 9, p. 21-38, 2003.

\_\_\_\_\_; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro, 2001.

ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

ARAÚJO, M. M. S.; MOURA, R.; DIAS, P. C. Cidades médias: uma categoria em discussão. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (org.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: IPEA, 2011.

BATELLA, W. Cidades médias: da multiplicidade de definições à busca de seus limiares. **Caminhos de Geografia**, v. 20, nº 70, p. 196-214, 2019.

BENEVOLO, L. **A História da Cidade**. 5ª ed. Tradução de Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 2012.

BENKO, G. **A ciência regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BESSA, K. C. F. O. Reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias: o exemplo de Uberlândia (MG). **Caminhos de Geografia**, 24 (16), p. 268-288, 2005.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CASTRO, H. R. de. **A Região Metropolitana na federação brasileira: estudo do caso de Londrina, Paraná**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CATELAN, M. J. **Heterarquia urbana: interações espaciais interescolares e cidades médias**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

CONTE, C. H. Cidades médias: discutindo o tema. **Sociedade e Território**, v. 25, nº 1, p. 45-61, 2013.

DAMIANI, A. L. Cidades médias e pequenas no processo de globalização. Apontamentos bibliográficos. In: LEMOS, A. I. G. de; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (org.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. San Pablo: CLACSO, 2006.

DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B. de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 37, n. 1, p. 50-85, 1975.

FERRÃO, J.; HENRIQUES, E. B.; NEVES, A. O. das. Repensar as cidades de média dimensão. **Análise Social**, v. XXIX (129), p. 1123-1147, 1994.

FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais: processos e dinâmica – uma introdução. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (org.). **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas? **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, nº 122, p. 19-38, 2012.

FRANÇA, I. S. de. **A cidade média e suas centralidades: o exemplo de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2007.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

GURGEL, A. P. C. **As metrópoles do interior e o interior das metrópoles**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2016.

IPEA; IBGE; UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**. Volume 01. Brasília: IPEA, 2001. (Série de 6 volumes).

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. 3ª Reimp. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008.

LENCIONI, S. Metrôpole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. Mercator. **Revista de Geografia da UFC**, v. 14, n. 4, p. 149-158, 2015b.

\_\_\_\_\_. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, p. 35-68, 2015a.



\_\_\_\_\_. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 120, p. 133-148, 2011.

\_\_\_\_\_. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, J. G. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

LIMA, J. G.; SILVEIRA, R. L. L. da. Cidades Médias Brasileiras a Partir de um Novo Olhar Denominal e Conceitual: Cidades de Comando Regional. **Desenvolvimento em questão**, ano 16, n. 42, p. 8-41, 2018.

MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, B. de O. *et al.* (org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Revista etc., espaço, tempo e crítica**, n° 1(4), vol. 1, p. 71-96, 2007.

\_\_\_\_\_. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 111, p. 09-18, 2006.

MOURA, R. *et al.* Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 105, p. 33-56, 2003.

NUNES, O. V. R. **O Programa Cidades de Porte Médio: planejamento e política urbano-regional no Brasil (1976-1986)**. 2020. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, 2020.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Metrópoles e Cidades Médias: possibilidades de interlocução**. 2015. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/metrolopes-e-cidades-medias-possibilidades-de-interlocucao/>>. Acesso em 05 de maio de 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, G. Espacialidades e temporalidades: expressões de centralidade em cidades médias. **Mercator**, v. 9, n° 19, p. 87-100, 2010.

OLIVEIRA, M. P. de. Reconhecendo a metrópole no cotidiano. SILVA, A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, J. G. (org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

PERROUX, F. O Conceito de Polos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977.

QUEIROZ, I. da S. **A metrópole do Cariri: institucionalização no âmbito estadual e a dinâmica urbano-regional da aglomeração do Crajubar**. Tese (Doutorado em Geografia) – MDU, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.



RIBEIRO, L. C. de Q. *et al.* **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, 2012.

RIBEIRO, W. O. Entre a metrópole e a cidade média: a complexidade das interações espaciais e das dinâmicas de centralidade da cidade de Castanhal, no nordeste paraense. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 20, n. 1, p. 115-129, 2016.

RODRIGUES, A. V. **Cidades médias no contexto metropolitano brasileiro: institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Vale do Acaraú, 2020.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** 5º ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

SOARES, P. R. R. Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. **Cadernos Metrôpole**, v. 20, n. 41, p. 15-34, 2018.

SOUZA, M. A. A. de. Reacompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, J. G. (org.). **Metrôpole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

SPÓSITO, M. E. B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **GEOGRAFIA**, v. 35, nº 1, p. 51-62, 2010.

STEINBERGER, M. BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. 2001. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades médias brasileiras.** IPEA, Rio de Janeiro, 2001.

TELES, G. A. **Dinâmicas metropolitanas contemporâneas: Caucaia na Região Metropolitana de Fortaleza.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 184, 2005.

VIEIRA, A. B. Cidades médias: uma abordagem a partir da dimensão política da leitura econômica. **Caminhos de Geografia**, v. 12, nº 40 p. 181-188, 2011.

## DISTRIBUIÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS ENTRE AS MICRORREGIÕES DO CEARÁ NOS ANOS DE 2010 E 2019

Christiane Luci Bezerra Alves<sup>1</sup>  
Sebastião Renan Duarte Pereira<sup>2</sup>  
Maria Jennefer Pereira da Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

Nas últimas décadas o setor de serviços tem ganhado espaço na economia brasileira, podendo tal crescimento ser observado em diversos estados. A crescente importância dessas atividades na economia, bem como o seu dinamismo, desperta o interesse pelo estudo das transformações que este pode influenciar no desenvolvimento de uma região. Desta forma, este estudo se propõe a analisar a distribuição do setor de serviços nas microrregiões cearenses nos anos entre 2010 e 2019. Para tal, os serviços foram subdivididos conforme a classificação do IBGE subsetores. Em relação aos aspectos metodológicos, utilizou da construção de três índices de concentração, Índice Hirschman-Herfindahl (IHH), índice de Entropia de Theil (ET), e Razão de Concentração (CRK), a partir dos dados de emprego formal da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Os resultados indicam que o setor de serviços é mais concentrado na microrregião de Fortaleza, com destaque para algumas atividades mais especializadas.

**Palavras-chave:** distribuição espacial; microrregiões; Ceará.

### GT N° 01: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

## DISTRIBUTION OF THE SERVICE SECTOR AMONG THE MESOREGIONS OF CEARÁ IN 2010 AND 2019

### Abstract

In the last decades, the service sector has grown in the Brazilian economy, and this growth can be observed in several states. The growing importance of these activities in the economy, as well as their dynamism, arouses interest in the study of the transformations that this can influence in the development of a region. In this way, this study proposes to analyze the distribution of the service sector in all Ceará microregions in the years between 2010 and 2019. To this end, the services were subdivided according to the IBGE classification of subsectors. Regarding methodological aspects, it used the construction of three concentration indices, Hirschman-Herfindahl Index (IHH), Theil's Entropy Index (ET), and Concentration Ratio (CRK), based on formal employment data from the Annual Report of Social Information

---

1 Universidade Regional do Cariri; Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade pela Universidade Federal do Ceará; Crato; Ceará; [christiane.alves@urca.br](mailto:christiane.alves@urca.br)

2 Universidade Regional do Cariri; Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri - URCA; Crato; Ceará; [renan.duarte@urca.br](mailto:renan.duarte@urca.br)

3 Universidade Regional do Cariri; Graduanda em Economia pela Universidade Regional do Cariri - URCA; Crato; Ceará; [maria.jennefer@urca.br](mailto:maria.jennefer@urca.br)

(RAIS). The results indicate that the service sector is more concentrated in the micro-region of Fortaleza, with emphasis on some more specialized activities.

**Keywords:** spatial distribution; microregions; Ceará.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o setor de serviços tem ganhado destaque tanto na manutenção e ampliação dos níveis de emprego, quanto na composição do valor agregado nas principais economias. Tais aspectos têm incentivado investigações focadas em analisar a variedade das atividades de serviços e sua inter-relação para com os demais setores da economia (VARGAS, 2009).

No Brasil, a trajetória rumo ao setor de serviços passa a ser analisada a partir dos anos 1950, onde esses eram responsáveis por 19,1% da participação total dos empregos gerados. Todavia, em 2011 os serviços já representavam 63,7% do total dos empregos gerados, superando com folga o setor industrial (20,1%) e a agricultura (16%). De fato, os dados mostram a importância do setor para a economia brasileira, tanto em termos de emprego, quanto de valor adicionado (SILVA, FILHO, KOMATSU, 2016).

Ademais, muito se discute sobre a crescente importância do setor de serviços a partir da segunda metade século XX nas economias em geral. Por um lado, parte da literatura econômica enfatiza o aspecto de que o setor é pouco dinâmico, apresentando menores possibilidade de inovação que a indústria. Todavia, a crescente demanda das empresas industriais por serviços especializados abre um leque de possibilidades, à medida em que os prestadores de serviços passam a atuar, não somente como usuários, mas também como transmissores de novas tecnologias. Assim, o advento da 3ª revolução tecnológica implica a criação de novos serviços, que por sua vez, possibilitam o desenvolvimento de novas tecnologias, como por exemplo: serviços de pesquisa e desenvolvimento, tecnologia da informação etc. (SILVA, NEGRIN, KUBOTA, 2006).

Dessarte, assim como ocorrido nas economias internacionais, a economia brasileira também experimentou uma mudança estrutural nas últimas décadas do século XX. A industrialização e os seus segmentos, associados ao rápido processo de urbanização, especialmente no cenário da década de 1970, resultaram em considerável elevação na participação das atividades de serviços, resultando em uma transformação da estrutura

econômica nacional com efeitos positivos sobre os níveis de emprego e geração de renda (MELO, ROCHA, FERRAZ, SABBATO, DWECK; 1998).

Portanto, é crescente o papel que os serviços vêm assumindo na economia brasileira, tendo contribuído na absorção de mão de obra, aumento no número de ocupações e elevação salarial dos empregos (SILVA, FILHO, KOMATSU, 2016). Além do mais, cabe destacar que "os serviços cumprem, também, papel importante na organização do espaço, pois são elemento fundamental na hierarquização dos centros urbanos, além de condição indispensável para sua articulação" (MORAIS, MACEDO, 2014, p. 181).

Em face do exposto, reconhece-se a relevância econômica desse setor na geração de empregos, bem como a presença de setores dinâmicos e produtores de insumos para a indústria, o que confirma a necessidade e a importância de desenvolver estudos nessa área visando auxiliar na criação de políticas públicas, tal como na tomada de decisões acerca desse campo de atuação econômica (SILVA *et. al.*, 2006).

Isso posto, este trabalho teve como objetivo analisar como se deu a distribuição dos subsetores de serviços em todas as microrregiões cearenses nos anos de 2010 e 2019. Para tanto, partiu-se da construção de três índices de concentração, a partir dos dados de emprego formal da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Além dessa introdução e das considerações finais, a estrutura do trabalho é composta por três seções adicionais, a saber: características do setor de serviços; procedimentos metodológicos e resultados e discussões.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é de caráter exploratório e descritivo e o estudo da distribuição dos subsetores de serviços nas microrregiões cearenses, nos anos de 2010 e 2019, foi desenvolvido a partir de três índices de concentração: Índice Hirschman-Herfindahl (IHH), Índice de Entropia de Theil (ET), e Razão de Concentração (CRK). Os índices de concentração se dividem basicamente em dois grupos, quanto à utilização, são eles: medidas parciais e medidas sumárias. As medidas parciais se caracterizam por utilizarem apenas uma parte da informação, isto é, apenas uma parte dos dados do total que serão analisados; destacam-se, aqui, as razões de concentração. As medidas sumárias, por sua vez, utilizam toda a informação disponível, sendo também chamadas de índices de informação completa; fazem parte desse grupo o índice de Hirschman-Herfindahl e o Índice de Entropia de Theil (RESENDE, 1994).

### ***Índice de Hirschman-Herfindahl***

Identificar a concentração ou concorrência nos diferentes setores da economia, faz parte de uma das utilidades do IHH. A principal hipótese em que esse índice se baseia é a de que o poder de mercado e o grau de concentração do mesmo são diretamente proporcionais. Para o cálculo, utilizou-se da fórmula expressa na Equação 1:

$$HH = \sum_{i=1}^n S_i^2 \quad (1)$$

onde,

HH = Índice de Hirschman-Herfindahl

n = número de microrregiões;

i = corresponde as microrregiões;

$S_i$  = Participação da microrregião no estado do Ceará.

Este índice atribui maior peso aos setores relativamente maiores; dessa forma, quanto maior for o resultado do IHH, maior será a concentração do mercado; ao passo que a concorrência entre os produtores será menor, o inverso também pode ocorrer. O índice varia entre 1 e  $1/n$ , onde o limite superior,  $n = 1$ , corresponde a uma situação de monopólio extremo, e o limite inferior,  $1/n$ , indica uma situação na qual as empresas possuem o mesmo tamanho em relação ao mercado, ou seja, trata-se de uma situação característica da concorrência perfeita. Dessa forma, quanto mais próximo de 1, maior será a concentração do mercado, e quanto mais próximo de  $1/n$ , menor será a concentração (MEDEIROS; ANDRADE; SILVA, 2015).

### ***Índice de Entropia de Theil***

O índice de Entropia de Theil (ET) avalia o nível de desordem no mercado, de modo que quanto menor a entropia (desordem), maior a concentração do mercado, por sua vez, quanto maior a entropia (desordem), menor a concentração (RESENDE, 1994).

O índice varia entre 0 e  $\ln(n)$ , sendo aquele o seu limite inferior e este o seu limite superior. Assim, quanto mais próximo de 0, maior a concentração e quanto mais próximo de  $\ln(n)$ , menor será a concentração.

A fórmula matemática utilizada para calcular o ET pode ser expressa conforme a Equação 2:

$$ET = \sum_{i=1}^n S_i \ln \left( \frac{1}{S_i} \right) \quad (2)$$

onde,

ET = Índice Entropia de Theil;

n = número de microrregiões;

i = corresponde as microrregiões;

$S_i$  = Participações da microrregião no estado do Ceará.

Em suma, o cálculo desse índice permite inferir se o setor está mais ou menos concentrado; a sua utilização imprime mais confiança aos resultados obtidos pelos demais índice propostos.

### ***Razão de Concentração***

Com esse índice, caminha-se no grupo das medidas parciais, isto é, aquelas que utilizam apenas uma parte dos dados para gerar a informação. Comumente se trabalha com as 4 e 8 maiores empresas de um mercado, a fim de determinar a sua participação em conjunto. Conforme Almeida e Silva (2015), o índice varia entre 0 e 1, sendo o “0” caracterizado por um ambiente de concorrência perfeita. Por sua vez, o “1” indica uma situação de monopólio, ou seja, de intensa concentração.

Esse índice pode ser obtido através da Equação 3:

$$CRk = \sum_{i=1}^k S_i \quad (3)$$

Onde,

CRK = Razão de Concentração;

K = Quantidade de grandes microrregiões no Estado;

$S_i$  = Participação das microrregiões de ordem i no estado do Ceará.

A ideia por trás deste índice é bem simples: para calcular o CR (4), por exemplo, some-se a participação das 4 maiores mesorregiões do estado; e assim sucessivamente para todo o valor que “k” vier a assumir.

### **3 CARACTERÍSTICAS DO SETOR DE SERVIÇOS**

O setor de serviços tem se destacado nas últimas décadas em virtude do papel que este desempenha na expansão e manutenção da renda, assim como pela função que exerce na composição do emprego em diversas economias (ALVES; MADEIRA; MACAMBIRA, 2012). Nesse sentido, o setor de serviços apresenta três características básicas que são reconhecidas pela maioria das pesquisas econômicas e organizacionais, são elas: 1) imaterialidade, dado que o resultado do serviço é intangível e não se constitui um objeto; 2) percibilidade, pelo fato da prestação e uso dos serviços estarem intimamente ligados, ocorrendo no mesmo momento no tempo; e 3) caráter relacional, devido ao papel ativo que o cliente desempenha tanto na coprodução, quanto na avaliação dos resultados do serviço prestado (BARCET; BONAMY, 1999).

De uma forma geral, os serviços caracterizam-se pela produção imaterial, porém, do ponto de vista do capitalista, qualquer atividade que objetive uma remuneração monetária é considerada produtiva (KON, 1996). Assim, os serviços são atividade produtiva na medida em que agregam valor ao produto da economia.

A esse respeito, desde os economistas clássicos, o setor é apontado como pouco produtivo, sendo classificado de forma pessimista em termos residuais, isto é, tratava-se daquilo que não correspondia ao setor primário ou secundário da economia (SILVA *et al.*, 2006). No entanto, segundo Moraes e Macedo (2014), o setor de serviços não pode ser classificado como resíduo, devido a sua crescente diversificação e complexidade, fatores estes que reforçam a crescente relevância que os serviços exercem na organização da economia e dos territórios.

Ainda nessa perspectiva, Jacinto e Ribeiro (2015) concluem que o setor de serviços é altamente produtivo e não apresenta estagnação, desmistificando o senso comum difundido em boa parte na literatura econômica que afirma exatamente o oposto. Esses autores mostram, com base nos dados da Pesquisa Anual de Serviços (PAS) e das Contas Nacionais, que os serviços apresentaram produtividade positiva no período de 2002 a 2009, contrastando com a redução no desempenho da indústria no Brasil.

Conforme Silva, Negri e Kubota (2006), os serviços, devido à sua heterogeneidade, apresentam segmentos mais ou menos dinâmicos e, portanto, também não se pode afirmar que, no geral, o setor apresenta baixos níveis de inovação e produtividade. Assim, as atividades desempenhadas pelo setor são fundamentais, contribuindo fortemente na disseminação da inovação e de ganhos de produtividade para os demais setores da economia.



Por sua vez, Silva, Menezes Filho e Komatsu (2016) concluem que, no geral, as atividades de serviços mais intensivas em conhecimento são compostas por profissionais com maiores níveis de escolaridade e apresentam maiores contribuições para inovações. Por conseguinte, essas empresas também apresentam maiores níveis de produtividade e de salários.

É importante destacar que os serviços contribuem de formas diferenciadas para o crescimento de economias avançadas ou em desenvolvimento. Sua participação torna-se relevante em função de sua contribuição para a geração de empregos na atualidade, fazendo-se essencial às economias, independente do grau de desenvolvimento (KON, 2007). Compreende-se, assim, que a participação dessas atividades é bastante heterogênea, englobando uma vasta gama de setores produtivos, de modo que serve de apoio tanto para a indústria como para os demais setores, que de uma forma ou de outra necessitam e fazem uso de serviços em sua dinâmica produtiva.

Com relação ao crescimento desse setor em uma economia, entende-se que está sujeito a fatores internos e externos. Internamente, destaca-se o comportamento da demanda por serviços da economia e outros fatores intrínsecos a ela associados. No âmbito externo, tem notória visibilidade os fatores relacionados à absorção da mão de obra liberada por outros setores da economia, independentemente do nível de qualificação, além da capacidade do setor de expandir-se em períodos de baixa atividade econômica ou recessão (KON, 1996).

Destaca-se, nesse sentido, "a liberação e absorção de mão de obra de outros setores econômicos, bem como o ritmo de expansão e modernização das atividades industriais que exigem uma rede de serviços complementares" (KON, 1996, p. 603).

Do ponto de vista da dinâmica regional de evolução da produção dos serviços, deve-se levar em consideração que esta se dá de maneira mais rápida, heterogênea e especializada nas regiões mais avançadas do país, quando comparadas com às demais regiões, criando economias de aglomeração fundamentais para o processo de desenvolvimentos dos espaços polarizados (KON, 1996).

As mudanças no paradigma técnico-econômico-produtivo-social, acarretadas pelo desenvolvimento tecnológico integrado nas últimas décadas do século XX, marcam o crescimento das atividades dos serviços intensivos em conhecimento, no apoio à produção, proporcionando maior flexibilidade ao capital, que segue modificando a geografia econômica em diversos níveis de escala. Dessa forma, a oferta de serviços mais sofisticados tende a se

concentrar em áreas específicas, culminando na formação de cadeias globais, cujas atividades produtivas estão distribuídas em diversas localidades pelo mundo, reforçando a importância do setor na integração, produção e distribuição do consumo (MORAIS; MACEDO, 2014).

Por fim, Vargas (2009) argumenta que, devido às suas características próprias, a definição das atividades de serviços é uma tarefa complexa, sua heterogeneidade de atividades e a variabilidade dos seus resultados dificultam a adoção de um conceito que esteja suscetível às generalizações.

Diante de suas características, pode-se constatar que a dinâmica por trás da evolução deste setor é fundamental para a orientação de estratégias e políticas de desenvolvimento, dado que "o setor de serviços é de extrema importância no que diz respeito à criação de firmas e de empregos no Brasil" (SILVA; NEGRI; KUBOTA, 2006, p. 16).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme metodologia proposta, a análise da distribuição espacial das principais atividades de serviços é feita por meio da mensuração de três índices: Índice de Herfindahl–Hirschman (IHH), Índice de Entropia de Theil (ET) e Razão de Concentração (CRK), para todas as 33 microrregiões do Ceará. Ressalta-se que as análises empreendidas levam em conta a subclassificação setorial dos serviços, subdivididos da seguinte forma: Adm. Técnica Profissional; Administração Pública; Aloj. Comunic.; Ensino; Instituição Financeira; e Transporte e Comunicações, da RAIS.

Quando observados o número de trabalhadores empregados nas atividades do subsetor de Adm. Técnica Profissional, percebe-se que Fortaleza, Cariri e Sobral são as microrregiões com maior contingente empregado em 2010. Nesse mesmo ano, as quatro maiores microrregiões (considerando o número de vínculos no subsetor) representavam pouco mais de 90% de toda a mão de obra da administração técnica profissional do Ceará, conforme mostra o resultado do CR (4) na tabela 1.

**Tabela 1 - Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Adm. Técnica Profissional entre as microrregiões - 2010 e 2019**

Mesorregião/Microrregião	2010		Mesorregião/Microrregião	2019	
	VINC.	IHH		VINC.	IHH
NOROESTE			NOROESTE		
Sobral	1034	0,000068	Sobral	1875	0,000087
Ibiapaba	229	0,000003	Ibiapaba	963	0,000023

Litoral De Camocim e Acaraú	124	0,000001	Litoral De Camocim e Acaraú	393	0,000004
Meruoca	41	0,000000	Ipu	214	0,000001
Coreaú	21	0,000000	Santa Quitéria	56	0,000000
Ipu	19	0,000000	Coreaú	31	0,000000
Santa Quitéria	14	0,000000	Meruoca	8	0,000000
<b>NORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Baturité	373	0,000009	Baixo Curu	701	0,000012
Baixo Curu	261	0,000004	Baturité	461	0,000005
Itapipoca	176	0,000002	Cascavel-Ce	433	0,000005
Cascavel-Ce	129	0,000001	Itapipoca	381	0,000004
Uruburetama	39	0,000000	Médio Curu	109	0,000000
Canindé	27	0,000000	Chorozinho	96	0,000000
Chorozinho	14	0,000000	Canindé	87	0,000000
Médio Curu	9	0,000000	Uruburetama	66	0,000000
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	119081	0,907364	Fortaleza	185226	0,847002
Pacajus	150	0,000001	Pacajus	399	0,000004
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Quixeramobim	135	0,000001	Sertão de Quixeramobim	451	0,000005
Sertão de Cratéus	70	0,000000	Sertão de Cratéus	249	0,000002
Sertão de Senador Pompeu	29	0,000000	Sertão de Senador Pompeu	207	0,000001
Sertão de Inhamuns	16	0,000000	Sertão de Inhamuns	107	0,000000
<b>JAGUARIBE</b>			<b>JAGUARIBE</b>		
Baixo Jaguaribe	191	0,000002	Serra do Pereiro	1505	0,000056
Serra do Pereiro	160	0,000002	Baixo Jaguaribe	1084	0,000029
Litoral de Aracati	99	0,000001	Litoral de Aracati	453	0,000005
Médio Jaguaribe	19	0,000000	Médio Jaguaribe	68	0,000000
<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>			<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>		
Iguatu	303	0,000006	Iguatu	377	0,000004
Várzea Alegre	49	0,000000	Várzea Alegre	39	0,000000
Lavras da Mangabeira	3	0,000000	Lavras da Mangabeira	13	0,000000
<b>SUL CEARENSE</b>			<b>SUL CEARENSE</b>		
Cariri	1952	0,000244	Cariri	4962	0,000608
Chapada do Araripe	198	0,000003	Brejo Santo	146	0,000001
Brejo Santo	25	0,000000	Barro	37	0,000000
Caririaçu	11	0,000000	Chapada do Araripe	36	0,000000
Barro	11	0,000000	Caririaçu	28	0,000000
<b>TOTAL</b>	<b>125012</b>	<b>0,9077</b>	<b>TOTAL</b>	<b>201261</b>	<b>0,8479</b>
<b>CR (4)</b>	<b>0,9794</b>		<b>CR (4)</b>	<b>0,9618</b>	
<b>CR (8)</b>	<b>0,9874</b>		<b>CR (8)</b>	<b>0,9777</b>	
<b>ET</b>	<b>0,3080</b>		<b>ET</b>	<b>0,4829</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

No entanto, é possível observar que em 2019 esses resultados mostraram algumas mudanças significativas. A começar pelo IHH, que diminuiu aproximadamente 6,59% no que

se refere aos vínculos no setor durante o período; por outro lado, o ET cresceu cerca de 56,78% até 2019. Esses dois resultados indicam que houve uma desconcentração dessa atividade durante o período. Porém, deve ser levado em consideração que os CR (4) e CR (8) pouco se modificaram ao longo do tempo, o que significa que o setor ainda permanece concentrado entre as quatro e as oito maiores microrregiões (Tabela 1).

Tal desconcentração foi compensada pelo crescimento da participação no número de pessoas empregadas nas microrregiões do Cariri e de Sobral. Ademais, merecem destaque também as microrregiões do Baixo Jaguaribe e da Serra do Pereiro, haja vista que estas tenham experimentado um significativo crescimento dessa atividade.

A tabela 2 demonstra que o subsetor que compreende as atividades da administração pública é bem distribuído entre as microrregiões, sendo o tamanho populacional e territorial um fator relevante na definição da quantidade de estabelecimentos e de empregados nessa atividade.

**Tabela 2- Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Administração Pública entre as microrregiões – 2010 e 2019**

Microrregiões	2010		Microrregiões	2019	
	VINC.	IHH		VINC.	IHH
<b>NOROESTE</b>			<b>NOROESTE</b>		
Litoral De Camocim e Acaraú	17683	0,002080	Litoral De Camocim e Acaraú	14484	0,001356
Ibiapaba	11652	0,000903	Sobral	14150	0,001294
Sobral	11454	0,000873	Ibiapaba	12174	0,000958
Ipu	6274	0,000262	Ipu	6371	0,000262
Santa Quitéria	3497	0,000081	Santa Quitéria	3295	0,000070
Coreaú	3085	0,000063	Coreaú	2999	0,000058
Meruoca	1318	0,000012	Meruoca	1835	0,000022
<b>NORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Baturité	9422	0,000591	Baturité	8836	0,000505
Itapipoca	6307	0,000265	Itapipoca	7863	0,000400
Baixo Curu	5309	0,000188	Baixo Curu	6758	0,000295
Canindé	4896	0,000159	Canindé	5218	0,000176
Médio Curu	4351	0,000126	Médio Curu	4511	0,000132
Uruburetama	3765	0,000094	Cascavel-Ce	4123	0,000110
Cascavel-Ce	3396	0,000077	Uruburetama	3828	0,000095
Chorozinho	2470	0,000041	Chorozinho	2172	0,000031
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	184420	0,226272	Fortaleza	177370	0,203395
Pacajus	4111	0,000112	Pacajus	4316	0,000120
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Quixeramobim	10111	0,000680	Sertão de Quixeramobim	10732	0,000745
Sertão de Cratéis	9746	0,000632	Sertão de Cratéis	10018	0,000649
Sertão de Senador Pompeu	8304	0,000459	Sertão de Senador Pompeu	9573	0,000592
Sertão de Inhamuns	5120	0,000174	Sertão de Inhamuns	5657	0,000207

JAGUARIBE			JAGUARIBE		
Baixo Jaguaribe	12080	0,000971	Baixo Jaguaribe	11205	0,000812
Litoral de Aracati	4078	0,000111	Litoral de Aracati	4468	0,000129
Médio Jaguaribe	2914	0,000056	Médio Jaguaribe	2469	0,000039
Serra do Pereiro	2557	0,000043	Serra do Pereiro	2187	0,000031
CENTRO-SUL CEARENSE			CENTRO-SUL CEARENSE		
Iguatu	7818	0,000407	Iguatu	8122	0,000426
Várzea Alegre	4401	0,000129	Várzea Alegre	4585	0,000136
Lavras da Mangabeira	2360	0,000037	Lavras da Mangabeira	3115	0,000063
SUL CEARENSE			SUL CEARENSE		
Cariri	19166	0,002444	Cariri	22212	0,003190
Chapada do Araripe	5024	0,000168	Chapada do Araripe	5606	0,000203
Brejo Santo	4278	0,000122	Brejo Santo	5186	0,000174
Caririaçu	3267	0,000071	Barro	4025	0,000105
Barro	3063	0,000062	Caririaçu	3824	0,000095
<b>TOTAL</b>	<b>387697</b>	<b>0,2388</b>	<b>TOTAL</b>	<b>393287</b>	<b>0,2169</b>
<b>CR (4)</b>	<b>0,6019</b>		<b>CR (4)</b>	<b>0,5803</b>	
<b>CR (8)</b>	<b>0,7127</b>		<b>CR (8)</b>	<b>0,6925</b>	
<b>ET</b>	<b>2,4061</b>		<b>ET</b>	<b>2,4884</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

Conforme a tabela 2, os índices não apresentam indícios de alta concentração setorial, pois é possível observar uma tímida redução do IHH e dos CR, além de um leve aumento do ET. Todos esses movimentos significam que esta não é uma atividade altamente concentrada.

Porém, trata-se de uma variação muito pequena em um subsetor com características diferentes dos demais, haja vista que este não é influenciado pelas forças de mercado, mas depende da necessidade de manutenção do funcionamento da máquina pública. Por esse motivo, as variações ao longo do tempo tendem a ser menores do que o movimento registrado para as demais atividades.

O subsetor Aloj. Comunic. compreende os serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção e redação. De acordo com a tabela 3 é possível observar, a partir dos resultados do IHH, que o número de trabalhadores empregados no setor se desconcentrou entre os anos de 2010 e 2019. De fato, há uma redução no número de trabalhadores da microrregião de Fortaleza durante o período. Em 2010, essa microrregião contava com 93.604 trabalhadores no setor, tendo esse número caído para 79.490, em 2019, significando uma perda de 15,09%.

**Tabela 3 - Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Aloj. Comunic. entre as microrregiões - 2010 e 2019**

Microrregiões	2010	Microrregiões	2019
---------------	------	---------------	------

	VINC.	IHH		VINC.	IHH
<b>NOROESTE</b>			<b>NOROESTE</b>		
Sobral	2960	0,000692	Sobral	5796	0,002826
Litoral De Camocim e Acaraú	2518	0,000501	Litoral De Camocim e Acaraú	4644	0,001814
Ibiapaba	659	0,000034	Ibiapaba	1125	0,000106
Ipu	149	0,000002	Ipu	271	0,000006
Santa Quitéria	83	0,000001	Santa Quitéria	77	0,000000
Meruoca	24	0,000000	Meruoca	52	0,000000
Coreaú	14	0,000000	Coreaú	46	0,000000
<b>NORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Canindé	552	0,000024	Itapipoca	1030	0,000089
Itapipoca	452	0,000016	Cascavel-Ce	892	0,000067
Baixo Curu	441	0,000015	Baixo Curu	802	0,000054
Cascavel-Ce	439	0,000015	Baturité	490	0,000020
Baturité	349	0,000010	Canindé	391	0,000013
Chorozinho	97	0,000001	Chorozinho	303	0,000008
Uruburetama	89	0,000001	Uruburetama	178	0,000003
Médio Curu	41	0,000000	Médio Curu	102	0,000001
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	93604	0,692382	Fortaleza	79490	0,531614
Pacajus	724	0,000041	Pacajus	942	0,000075
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Inhamuns	1071	0,000091	Sertão de Quixeramobim	918	0,000071
Sertão de Quixeramobim	682	0,000037	Sertão de Cratéus	546	0,000025
Sertão de Cratéus	278	0,000006	Sertão de Senador Pompeu	353	0,000010
Sertão de Senador Pompeu	209	0,000003	Sertão de Inhamuns	327	0,000009
<b>JAGUARIBE</b>			<b>JAGUARIBE</b>		
Litoral de Aracati	744	0,000044	Baixo Jaguaribe	1228	0,000127
Baixo Jaguaribe	601	0,000029	Litoral de Aracati	1045	0,000092
Médio Jaguaribe	99	0,000001	Médio Jaguaribe	180	0,000003
Serra do Pereiro	2	0,000000	Serra do Pereiro	33	0,000000
<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>			<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>		
Iguatu	638	0,000032	Iguatu	714	0,000043
Várzea Alegre	135	0,000001	Várzea Alegre	234	0,000005
Lavras da Mangabeira	46	0,000000	Lavras da Mangabeira	61	0,000000
<b>SUL CEARENSE</b>			<b>SUL CEARENSE</b>		
Cariri	4317	0,001473	Cariri	6109	0,003140
Brejo Santo	198	0,000003	Brejo Santo	234	0,000005
Barro	154	0,000002	Barro	198	0,000003
Chapada do Araripe	98	0,000001	Chapada do Araripe	149	0,000002
Caririaçu	25	0,000000	Caririaçu	62	0,000000
<b>TOTAL</b>	<b>112492</b>	<b>0,6955</b>	<b>TOTAL</b>	<b>109022</b>	<b>0,5402</b>
<b>CR (4)</b>	<b>0,9192</b>		<b>CR (4)</b>	<b>0,8809</b>	
<b>CR (8)</b>	<b>0,9478</b>		<b>CR (8)</b>	<b>0,9215</b>	
<b>ET</b>	<b>0,9007</b>		<b>ET</b>	<b>1,2939</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

Por fim, os índices apontam para uma desconcentração desse subsetor, algo que pode ser facilmente percebido quando observada a redução do número de trabalhadores na microrregião de Fortaleza. Tendo em vista que o IHH atribui maior peso às regiões com maior participação na mão de obra total, conclui-se que a redução no valor deste índice durante o período é resultado da diminuição no número de vínculos na microrregião de Fortaleza.

Os outros índices corroboram com esse resultado, visto que os CR (4) e CR (8) apresentaram reduções de 3,83% e 2,63%, respectivamente. Por fim, o ET complementa apontando para o mesmo diagnóstico, haja vista o seu crescimento em 43,65% durante o período, conforme tabela 3.

A tabela 4 traz dados e informações acerca do subsetor de ensino para as microrregiões do Ceará entre 2010 e 2019. Verifica-se, a partir da análise dos CR, que se trata de um setor com alta concentração. Entre as microrregiões em tela, Fortaleza concentra a maior parte da força de trabalho do setor, logo em seguida tem-se a microrregião do Cariri, Sobral e Baixo Jaguaribe.

Destacam-se, nesse sentido, os principais polos regionais: Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha e Sobral, além das políticas de interiorização do ensino superior no estado do Ceará, tornando a educação mais acessível e de melhor qualidade. Entre essas instituições estão a Universidade Regional do Cariri (Urca), a Universidade Federal do Cariri (UFCA), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Estadual do Ceará (UECE), a Universidade do Vale do Acaraú (UVA), os Institutos Federais do estado (IFCE), bem como as inúmeras instituições privadas que se instalaram no interior do Ceará (NASCIMENTO, 2021).

Apesar de apresentar um IHH abaixo do que vem sendo comumente observado, ressalta-se aqui que o CR (4) está acima de 75% em todos os anos do período, indicando um setor altamente concentrado entre as quatro maiores microrregiões, em termos de vínculos empregatícios.

**Tabela 4 - Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Ensino entre as microrregiões – 2010 e 2019**

Microrregiões	2010		Microrregiões	2019	
	VINC.	IHH		VINC.	IHH
<b>NOROESTE</b>			<b>NOROESTE</b>		
Sobral	1212	0,000695	Sobral	1826	0,000696
Ibiapaba	281	0,000037	Ibiapaba	765	0,000122
Ipu	134	0,000008	Litoral De Camocim e Acaraú	420	0,000037
Litoral De Camocim e Acaraú	132	0,000008	Ipu	235	0,000012



Santa Quitéria	55	0,000001	Santa Quitéria	119	0,000003
Coreaú	18	0,000000	Coreaú	24	0,000000
Meruoca	0	-	Meruoca	0	-
<b>NÓORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Baturité	256	0,000031	Baturité	1043	0,000227
Cascavel-Ce	200	0,000019	Itapipoca	327	0,000022
Itapipoca	173	0,000014	Baixo Curu	245	0,000013
Canindé	142	0,000010	Cascavel-Ce	221	0,000010
Baixo Curu	132	0,000008	Canindé	176	0,000006
Uruburetama	88	0,000004	Uruburetama	109	0,000002
Médio Curu	33	0,000001	Médio Curu	43	0,000000
Chorozinho	9	0,000000	Chorozinho	25	0,000000
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	36430	0,627550	Fortaleza	51966	0,563573
Pacajus	121	0,000007	Pacajus	425	0,000038
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Quixeramobim	709	0,000238	Sertão de Quixeramobim	1108	0,000256
Sertão de Cratéus	238	0,000027	Sertão de Cratéus	439	0,000040
Sertão de Senador Pompeu	156	0,000012	Sertão de Senador Pompeu	155	0,000005
Sertão de Inhamuns	82	0,000003	Sertão de Inhamuns	134	0,000004
<b>JAGUARIBE</b>			<b>JAGUARIBE</b>		
Baixo Jaguaribe	668	0,000211	Baixo Jaguaribe	909	0,000172
Litoral de Aracati	429	0,000087	Litoral de Aracati	582	0,000071
Médio Jaguaribe	36	0,000001	Médio Jaguaribe	40	0,000000
Serra do Pereiro	3	0,000000	Serra do Pereiro	5	0,000000
<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>			<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>		
Iguatu	591	0,000165	Iguatu	981	0,000201
Várzea Alegre	40	0,000001	Várzea Alegre	110	0,000003
Lavras da Mangabeira	30	0,000000	Lavras da Mangabeira	18	0,000000
<b>SUL CEARENSE</b>			<b>SUL CEARENSE</b>		
Cariri	3337	0,005266	Cariri	6120	0,007817
Brejo Santo	123	0,000007	Brejo Santo	492	0,000051
Chapada do Araripe	55	0,000001	Barro	89	0,000002
Barro	55	0,000001	Chapada do Araripe	36	0,000000
Caririaçu	19	0,000000	Caririaçu	35	0,000000
<b>TOTAL</b>	<b>45987</b>	<b>0,6344</b>	<b>TOTAL</b>	<b>69222</b>	<b>0,5734</b>
<b>CR (4)</b>	<b>0,9065</b>		<b>CR (4)</b>	<b>0,8815</b>	
<b>CR (8)</b>	<b>0,9493</b>		<b>CR (8)</b>	<b>0,9349</b>	
<b>ET</b>	<b>1,0250</b>		<b>ET</b>	<b>1,1806</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

Dessarte, a tabela 5 versa sobre o subsetor Instituição Financeira, o qual compreende instituições de crédito, seguros e capitalização. De modo geral, os índices pouco variaram durante o período e quando o fizeram foi por conta de uma leve redução na concentração dessa atividade na microrregião de Fortaleza. Apesar disso, a microrregião ainda permanece como

principal centro de concentração desses serviços, visto que a maior parte dos trabalhadores se encontram instalados nesta região. Cariri, Sobral e Baixo Jaguaribe acompanham a região de maior dinamismo econômico, quando levada em consideração a ordem decrescente do número de vínculos ativos no subsetor. De fato, Fortaleza, Cariri, Sobral e Baixo Jaguaribe concentravam, em 2019, o equivalente a 88,17% da mão de obra empregada. Portanto, percebe-se que se trata de um subsetor cujas atividades são altamente concentradas, principalmente na microrregião de Fortaleza.

**Tabela 5- Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Instituição Financeira entre as microrregiões – 2010 e 2019**

Microrregiões	2010		Microrregiões	2019	
	VINC.	IHH		VINC.	IHH
<b>NOROESTE</b>			<b>NOROESTE</b>		
Sobral	474	0,000864	Sobral	476	0,000477
Ibiapaba	127	0,000062	Litoral De Camocim e Acaraú	209	0,000092
Litoral De Camocim e Acaraú	112	0,000048	Ibiapaba	208	0,000091
Ipu	50	0,000010	Ipu	65	0,000009
Santa Quitéria	21	0,000002	Santa Quitéria	46	0,000004
Coreaú	16	0,000001	Coreaú	25	0,000001
Meruoca	3	0,000000	Meruoca	4	0,000000
<b>NORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Baturité	84	0,000027	Baturité	169	0,000060
Itapipoca	76	0,000022	Itapipoca	154	0,000050
Canindé	60	0,000014	Cascavel-Ce	76	0,000012
Cascavel-Ce	60	0,000014	Canindé	70	0,000010
Baixo Curu	44	0,000007	Uruburetama	65	0,000009
Uruburetama	36	0,000005	Baixo Curu	55	0,000006
Médio Curu	16	0,000001	Médio Curu	25	0,000001
Chorozinho	8	0,000000	Chorozinho	13	0,000000
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	13143	0,664504	Fortaleza	17554	0,648156
Pacajus	66	0,000017	Pacajus	112	0,000026
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Quixeramobim	161	0,000100	Sertão de Quixeramobim	225	0,000106
Sertão de Cratéis	128	0,000063	Sertão de Cratéis	161	0,000055
Sertão de Senador Pompeu	90	0,000031	Sertão de Senador Pompeu	132	0,000037
Sertão de Inhamuns	60	0,000014	Sertão de Inhamuns	83	0,000014
<b>JAGUARIBE</b>			<b>JAGUARIBE</b>		
Baixo Jaguaribe	214	0,000176	Baixo Jaguaribe	339	0,000242
Litoral de Aracati	73	0,000021	Litoral de Aracati	98	0,000020
Médio Jaguaribe	39	0,000006	Médio Jaguaribe	53	0,000006
Serra do Pereiro	12	0,000001	Serra do Pereiro	13	0,000000
<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>			<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>		
Iguatu	184	0,000130	Iguatu	211	0,000094
Várzea Alegre	26	0,000003	Várzea Alegre	44	0,000004
Lavras da Mangabeira	21	0,000002	Lavras da Mangabeira	35	0,000003

SUL CEARENSE			SUL CEARENSE		
Cariri	579	0,001290	Cariri	855	0,001538
Brejo Santo	64	0,000016	Brejo Santo	103	0,000022
Chapada do Araripe	38	0,000006	Chapada do Araripe	68	0,000010
Barro	21	0,000002	Barro	42	0,000004
Caririaçu	17	0,000001	Caririaçu	16	0,000001
<b>TOTAL</b>	<b>16123</b>	<b>0,6675</b>	<b>TOTAL</b>	<b>21804</b>	<b>0,6512</b>
<b>CR (4)</b>	<b>0,8938</b>		<b>CR (4)</b>	<b>0,8817</b>	
<b>CR (8)</b>	<b>0,9310</b>		<b>CR (8)</b>	<b>0,9208</b>	
<b>ET</b>	<b>1,0127</b>		<b>ET</b>	<b>1,0682</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

De acordo com a tabela 6, em 2010 algumas microrregiões não contavam com serviços médicos, odontológicos e veterinários, eram elas: Coreaú, Médio Curu e Meruoca. Como já era de se esperar, Fortaleza concentra a maior parte da mão de obra em todos os anos da análise, tendo, porém, registrado uma redução na concentração desta atividade em 2019, conforme mostra o resultado do IHH para este último ano.

Com exceção de Fortaleza, a microrregião do Cariri é a que mais concentra trabalhadores nesse subsetor no estado do Ceará. Com efeito, durante o período, percebe-se um aumento no número de trabalhadores empregados nesse subsetor nessa microrregião. Em 2010 a microrregião contava com 2.642 trabalhadores empregados, ao passo que em 2019 esse número quase que triplicou, ao alcançar 6.911 vínculos ativos no setor, conforme tabela 6.

**Tabela 6 - Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Médicos Odontológicos Vet. entre as microrregiões – 2010 e 2019**

Microrregiões	2010		Microrregiões	2019	
	VINC.	IHH		VINC.	IHH
<b>NOROESTE</b>			<b>NOROESTE</b>		
Sobral	2676	0,008165	Sobral	4680	0,005908
Ibiapaba	286	0,000093	Ibiapaba	537	0,000078
Litoral De Camocim e Acaraú	152	0,000026	Litoral De Camocim e Acaraú	425	0,000049
Ipu	93	0,000010	Ipu	64	0,000001
Santa Quitéria	10	0,000000	Santa Quitéria	27	0,000000
Coreaú	0	-	Coreaú	4	0,000000
Meruoca	0	-	Meruoca	1	0,000000
<b>NORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Itapipoca	367	0,000154	Itapipoca	634	0,000108
Baturité	226	0,000058	Cascavel-Ce	430	0,000050
Cascavel-Ce	133	0,000020	Baturité	396	0,000042
Baixo Curu	55	0,000003	Canindé	346	0,000032
Canindé	29	0,000001	Baixo Curu	262	0,000019
Uruburetama	12	0,000000	Chorozinho	33	0,000000
Médio Curu	0	-	Uruburetama	22	0,000000

Chorozinho	0	-	Médio Curu	7	0,000000
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	21155	0,510273	Fortaleza	41006	0,453601
Pacajus	18	0,000000	Pacajus	101	0,000003
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Quixeramobim	305	0,000106	Sertão de Quixeramobim	1440	0,000559
Sertão de Cratús	102	0,000012	Sertão de Cratús	735	0,000146
Sertão de Senador Pompeu	99	0,000011	Sertão de Inhamuns	336	0,000030
Sertão de Inhamuns	17	0,000000	Sertão de Senador Pompeu	50	0,000001
<b>JAGUARIBE</b>			<b>JAGUARIBE</b>		
Baixo Jaguaribe	473	0,000255	Baixo Jaguaribe	826	0,000184
Litoral de Aracati	151	0,000026	Litoral de Aracati	314	0,000027
Médio Jaguaribe	5	0,000000	Médio Jaguaribe	101	0,000003
Serra do Pereiro	1	0,000000	Serra do Pereiro	6	0,000000
<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>			<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>		
Iguatu	314	0,000112	Iguatu	649	0,000114
Lavras da Mangabeira	43	0,000002	Lavras da Mangabeira	62	0,000001
Várzea Alegre	13	0,000000	Várzea Alegre	29	0,000000
<b>SUL CEARENSE</b>			<b>SUL CEARENSE</b>		
Cariri	2642	0,007959	Cariri	6911	0,012884
Brejo Santo	195	0,000043	Brejo Santo	343	0,000032
Barro	32	0,000001	Barro	68	0,000001
Chapada do Araripe	9	0,000000	Chapada do Araripe	30	0,000000
Caririáçu	2	0,000000	Caririáçu	10	0,000000
<b>TOTAL</b>	<b>29615</b>	<b>0,5273</b>	<b>TOTAL</b>	<b>60885</b>	<b>0,4739</b>
<b>CR (4)</b>	<b>0,9099</b>		<b>CR (4)</b>	<b>0,8875</b>	
<b>CR (8)</b>	<b>0,9528</b>		<b>CR (8)</b>	<b>0,9342</b>	
<b>ET</b>	<b>1,1973</b>		<b>ET</b>	<b>1,3594</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

A microrregião Baixo Jaguaribe, Sobral e Sertão de Quixeramobim também merecem destaque pelo crescimento registrado durante o período. Com relação aos índices, os CR apontam para concentração dessas atividades nas regiões supracitadas, em especial na microrregião de Fortaleza. Verifica-se também uma tendência à desconcentração desse subsetor nessa última, conquanto o IHH diminuiu significativamente durante o período em relação à quantidade de vínculos ativos.

Por fim, cabe avaliar os resultados referentes ao subsetor de Transportes e Comunicações. Segundo a tabela 7, o setor apresenta alta concentração em 2010, tendo em vista que a CR (4) e CR (8) estão acima de 80% em relação ao número de empregados. Para 2019 é possível notar que há uma redução nesses índices, além disso o IHH também é reduzido. Esses

resultados juntamente com o crescimento do ET apontam para uma desconcentração do subsetor.

**Tabela 7 - Ceará - Resultados dos índices para o subsetor Transporte e Comunicações entre as microrregiões – 2010 e 2019**

Microrregiões	2010		Microrregiões	2019	
	VINC.	IHH		VINC.	IHH
<b>NOROESTE</b>			<b>NOROESTE</b>		
Sobral	564	0,000200	Sobral	1390	0,000541
Ibiapaba	60	0,000002	Litoral De Camocim e Acaraú	670	0,000126
Litoral De Camocim e Acaraú	59	0,000002	Ibiapaba	338	0,000032
Ipu	34	0,000001	Ipu	168	0,000008
Santa Quitéria	12	0,000000	Santa Quitéria	90	0,000002
Coreaú	11	0,000000	Coreaú	22	0,000000
Meruoca	4	0,000000	Meruoca	5	0,000000
<b>NORTE CEARENSE</b>			<b>NORTE CEARENSE</b>		
Baixo Curu	537	0,000181	Baixo Curu	1652	0,000764
Baturité	254	0,000041	Baturité	879	0,000216
Cascavel-Ce	63	0,000002	Itapipoca	196	0,000011
Uruburetama	47	0,000001	Cascavel-Ce	161	0,000007
Canindé	45	0,000001	Médio Curu	138	0,000005
Chorozinho	44	0,000001	Uruburetama	117	0,000004
Itapipoca	33	0,000001	Canindé	86	0,000002
Médio Curu	17	0,000000	Chorozinho	76	0,000002
<b>FORTALEZA</b>			<b>FORTALEZA</b>		
Fortaleza	34592	0,752877	Fortaleza	47125	0,621803
Pacajus	795	0,000398	Pacajus	495	0,000069
<b>SERTÕES CEARENSES</b>			<b>SERTÕES CEARENSES</b>		
Sertão de Quixeramobim	167	0,000018	Sertão de Cratéus	349	0,000034
Sertão de Cratéus	153	0,000015	Sertão de Quixeramobim	282	0,000022
Sertão de Senador Pompeu	54	0,000002	Sertão de Senador Pompeu	117	0,000004
Sertão de Inhamuns	28	0,000000	Sertão de Inhamuns	62	0,000001
<b>JAGUARIBE</b>			<b>JAGUARIBE</b>		
Baixo Jaguaribe	256	0,000041	Serra do Pereiro	1176	0,000387
Litoral de Aracati	154	0,000015	Baixo Jaguaribe	599	0,000100
Serra do Pereiro	29	0,000001	Litoral de Aracati	263	0,000019
Médio Jaguaribe	21	0,000000	Médio Jaguaribe	115	0,000004
<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>			<b>CENTRO-SUL CEARENSE</b>		
Iguatu	206	0,000027	Iguatu	339	0,000032
Várzea Alegre	22	0,000000	Várzea Alegre	56	0,000001
Lavras da Mangabeira	10	0,000000	Lavras da Mangabeira	16	0,000000
<b>SUL CEARENSE</b>			<b>SUL CEARENSE</b>		
Cariiri	1520	0,001454	Cariiri	2649	0,001965
Brejo Santo	33	0,000001	Brejo Santo	39	0,000000
Chapada do Araripe	19	0,000000	Chapada do Araripe	38	0,000000
Barro	13	0,000000	Barro	38	0,000000
Caririaçu	11	0,000000	Caririaçu	16	0,000000
<b>TOTAL</b>	<b>39867</b>	<b>0,7553</b>	<b>TOTAL</b>	<b>59762</b>	<b>0,6262</b>

<b>CR (4)</b>	<b>0,9399</b>	<b>CR (4)</b>	<b>0,8838</b>
<b>CR (8)</b>	<b>0,9713</b>	<b>CR (8)</b>	<b>0,9394</b>
<b>ET</b>	<b>0,7191</b>	<b>ET</b>	<b>1,0907</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

Apesar de ter crescido em número de funcionários empregados ao longo dos anos, a microrregião de Fortaleza registrou relativa perda de concentração dessas atividades durante o período. As reduções no IHH e crescimento do ET entre 2010 e 2019 indicam que houve um processo de desconcentração desse subsetor. O mesmo pode ser observado quando se avaliam os resultados obtidos pelas razões de concentração CR (4) e CR (8).

Por demais, constatou-se que, entre as microrregiões, Fortaleza é a mais concentrada, resultado que já se esperava, dada a sua importância na dinâmica econômica do estado. Destaca-se, também, o crescimento dos serviços em todas as microrregiões durante o período. Das 33 microrregiões analisadas, duas merecem especial atenção, são elas, Cariri e Sobral.

A microrregião do Cariri, situada na mesorregião Sul Cearense, tem crescido significativamente em relação ao setor de serviços, ficando atrás somente de Fortaleza. A região concentra uma vasta gama de serviços, desde os mais tradicionais até os mais especializados.

Com relação a Sobral, essa microrregião também registrou significativo crescimento. Os serviços mostraram-se mais relevantes do que a indústria na composição da renda, tendo esta, inclusive, perdido importância relativa no total da remuneração média nominal da microrregião entre 2010 e 2019, conforme as tabelas 8 e 9.

No mais, salienta-se que essas duas microrregiões supracitadas são as que mais concentram serviços, depois de Fortaleza. Destaca-se, adicionalmente, que ambas fazem parte de regiões metropolitanas que levam os seus respectivos nomes, Região Metropolitana do Cariri e Região Metropolitana de Sobral. Há, portanto, uma predominância dos serviços em áreas metropolitanas. Dessa forma, quando ocorrem perdas de concentração na microrregião de Fortaleza, essa redução tende a ser compensada com o crescimento desses serviços nas regiões mencionadas.

Em resumo, conclui-se que, no geral, o setor de serviços mostrou-se altamente concentrado durante todo o período, sendo a microrregião de Fortaleza o centro dessas atividades. No entanto, é possível notar uma tendência à desconcentração em algumas atividades, como por exemplo, nos subsetores de Aloj. Comunic.; e Transportes e

Comunicações. Através do IHH, pode-se observar que essa tendência é resultado da redução da participação relativa de algumas atividades na microrregião de Fortaleza. Assim, tais atividades passam a instalar-se em outras microrregiões do Estado, cujos principais destinos são Cariri, Sobral e Baixo Jaguaribe.

Ademais, mesmo diante dessa redução na participação relativa de algumas atividades, Fortaleza ainda permanece no topo da hierarquia, atraindo para si a maior parte dos serviços que exigem alto grau de qualificação e especialização, como por exemplo, comércio e administração de imóveis, valores mobiliários, serviços técnico-profissionais; instituições de crédito, seguros e capitalização; e serviços médicos, odontológicos e veterinários.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa propôs analisar a evolução no setor de serviços nas 33 regiões metropolitanas cearenses, considerando os anos de 2010 e 2019. Partindo de dados coletados da RAIS, foi possível construir índices de concentração capazes de capturar as especificidades necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos.

Ao analisar os resultados, conclui-se que o setor de serviços apresenta forte concentração de suas atividades na Região Metropolitana de Fortaleza, estabilizando-se como centro dessas atividades. Ainda é possível notar uma tendência à desconcentração em algumas atividades, como por exemplo, nos subsetores de Aloj. Comunic.; e Transportes e Comunicações. Através do IHH, pode-se observar que essa tendência é resultado da redução da participação relativa de algumas atividades na microrregião de Fortaleza. Assim, tais atividades passam a se instalar em outras microrregiões do Estado, cujos principais destinos são Cariri, Sobral e Baixo Jaguaribe.

Verificou-se que as atividades mais especializadas e que exigem maior qualificação concentram-se principalmente nas regiões mais desenvolvidas. A exemplo disso, as atividades dos subsetores de Instituição Financeira e Adm. Técnica Profissional cresceu substancialmente nas microrregiões supracitadas.

Outro ponto a se destacar, é que mesmo diante da diminuição destas atividades, Fortaleza ainda permanece no topo da hierarquia, chamando para si a maior parte dos serviços que exigem alto grau de qualificação e especialização, como por exemplo, administração de



imóveis e comércio, valores imobiliários, serviços técnico-profissionais; instituições de crédito, seguros e capitalização, e serviços médicos, odontológicos e veterinários.

É perceptível o crescimento do setor de serviços ao longo dos anos no estado do Ceará, diante do aumento notável da quantidade do número de estabelecimentos, que se reflete no aumento por procura de mão de obra. Portanto, as características próprias do setor e a dinâmica de atividades mais ou menos complexas que podem ser desenvolvidas contribuem para a expansão do setor de serviços em todas as microrregiões do estado, independente do grau de desenvolvimento das atividades desenvolvidas nessas regiões. Por proporcionar o desenvolvimento em setores diversos a partir das atividades mencionadas é evidente que na economia a tendência é haver cada vez mais serviços, diante de sua diversidade, amplitude e heterogeneidade, sejam essas atividades de maior ou menor especialidades.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fabricio Alves de; SILVA, Antonio Suerlilton Barbosa da. Índices de concentração: evidências empíricas à indústria de transformação cearense. **Encontro Nacional De Engenharia De Produção**, v. 35, 2015.
- ALVES, C. L. B.; MADEIRA, S. A.; MACAMBIRA, J. Considerações sobre a dinâmica do setor de serviços cearense: uma análise sob a ótica do mercado de trabalho. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. L.], v. 38, n. 1, p. 212-235, jun. 2012b.
- ALVES, L. R. Indicadores de localização, especialização e estruturação regional. In: Carlos Alberto Piacenti; Jandir Ferrera de Lima. (Org.). **Análise Regional: metodologias e indicadores**. Curitiba, PR: Camões, 2012, v., p. 33-50.
- DE SANTANA, Walas Wedel Martins et al. Economia terciária nas cidades médias do estado do Ceará, Brasil: evolução e concentração. **Economia e Desenvolvimento**, v. 32, n. 1, p. 7, 2020.
- JACINTO, P. de A.; RIBEIRO, E. P. Crescimento da produtividade no setor de serviços e da indústria no Brasil: dinâmica e heterogeneidade. **Economia Aplicada**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 401-427, set. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-8050/ea119450>.
- KON, A. A distribuição do trabalho nos serviços no Brasil. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), 10., 1996, [S.L]. **Anais [...]**. [S.L], 1996, p.583-604. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/issue/view/30/showToc>. Acesso em: 02 abr. 2021.

KON, A. Sobre a economia política do desenvolvimento e a contribuição dos serviços. **Revista de Economia Política**, [S. L.], v. 27, n. 1, p. 130-146, mar. 2007.

Máximo, R. (2020). Efeitos territoriais de políticas educacionais: a recente expansão e interiorização do ensino federal em cidades não-metropolitanas no Ceará. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 12, e20190080. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190080>

MEDEIROS, N. H.; ANDRADE, D. A. de; SILVA, G. S. Grau de Concentração Setorial da Indústria de Transformação do Paraná: análise da baixa intensidade tecnológica em 2000 e 2012. **A Economia em Revista**, [S.L.], v. 24, n. 1, p. 87-101, jul. 2015.

MELO, H. P. de; ROCHA, F.; FERRAZ, G.; SABBATO, A. di; DWECK, R. O setor serviços no Brasil: uma visão global - 1985/95. **Ipea: Testos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 549, p. 6-43, mar. 1998.

MORAIS, J. M. L.; MACEDO, F. C. de. Regiões Metropolitanas do Ceará: dispersão produtiva e concentração de serviços. **Revista eletrônica de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado**, [S. L.], v. 4, n. 2, p. 178-203, dez. 2014.

MOREIRA, L.; COELHO J. Concentração regional do valor bruto de produção da banana do Paraná, Brasil (1995 a 2010). **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 43, n. 12, p. 2304-2310, dez. 2013.

RAIS. **Relação Anual de Informações Sociais**. 2021. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 27 jul. 2021.

RESENDE, Marcelo. Medidas de concentração industrial: uma resenha. **Análise econômica**, v. 12, n. 21 e 22, 1994.

RODRIGUES, A. V.; TELES, G. A.; SALES, T. B. A Institucionalização da Região Metropolitana de Sobral (CE): disparidades socioeconômicas e integração em questão. In: XIII ENANPEGE, 13., 2019, São Paulo. **A Geografia Brasileira na Ciência-Mundo: produção, circulação e apropriação do conhecimento**. São Paulo: ENANPEGE, 2019. p. 1-13.

RODRIGUES, V.; TELES, G. A. Da institucionalização à construção do PDUI: As Diretrizes da Reestruturação Territorial da Região Metropolitana de Sobral (Ceará-Brasil). **REVISTA EQUADOR**, v. 9, n. 2, p. 198-214, 2020.

SILVA, A. M.; KUBOTA, L. C.; GOTTSCHALK, M. V.; MOREIRA, S. V. ECONOMIA DE SERVIÇOS: uma revisão de literatura. **Ipea: Textos para discussão**, Brasília, n. 1173, p. 7-32, abr. 2006.

SILVA, A. M.; NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil. In: João Alberto De Negri, Luis Claudio Kubota (org.). **Estrutura e Dinâmica do Setor de Serviços no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006. p. 508.

SILVA, C. M. da. Políticas de desenvolvimento regional na região metropolitana do Cariri-CE nas duas primeiras décadas do século XXI. 2019. 153f. **Dissertação (Mestrado em Economia)** - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

SILVA, C. M.; MENEZES FILHO, N.; KOMATSU, B. Uma abordagem sobre o setor de serviços na economia brasileira. **Inspere Policy Paper**, v. 19, 2016.

VARGAS, E. R. de. Serviços, inovação e desenvolvimento local. **Revista de Economia Política de Las Tecnologías de La Información y Comunicación**, [S. L.], v. 9, n. 1, p. 1-26, abr. 2009.

## **GÁS NATURAL NO TERRITÓRIO CATARINENSE: desenvolvimento e desigualdade regional**

Leonardo Mosimann Estrella<sup>1</sup>  
Isa de Oliveira Rocha<sup>2</sup>  
Vinícius Augusto Bressan Ferreira<sup>3</sup>

### **RESUMO**

O artigo analisa a formação urbana-industrial de Santa Catarina e a articulação do gás natural com o processo de desenvolvimento regional estadual. O referencial teórico principal está suportado no pensamento de Armen Mamigonian e adota como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem empírica sobre o tema gás natural. Como conclusão, destaca-se que a presente situação do insumo gás natural no estado sulino é resultante do seu consumo no setor fabril prevalente, consequentemente tornando-se em mais um instrumento que fortalece a concentração produtiva na Vertente Atlântica catarinense. Assim sendo, o gás natural apresenta característica dual e contraditória, pois sua oferta contribui com o processo de desenvolvimento socioeconômico. Contudo, simultaneamente, reforça a desigualdade regional em virtude de sua não disponibilidade em outras regiões do estado.

**Palavras-chave:** gás natural; Santa Catarina; desenvolvimento; desigualdade regional; industrialização.

### **GT Nº 01: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO**

#### **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho, que tem seu foco voltado ao território de Santa Catarina, é analisar a relação do setor de infraestrutura de distribuição de gás natural com a industrialização e o atual urbanismo, que imprimem sua lógica no espaço estadual.

O gás natural é um combustível fóssil gasoso (em condições normais de ambiente e temperatura) formado preponderantemente de metano, obtido em reservas subterrâneas, podendo estar ou não agregado ao petróleo. No Brasil a utilização do gás natural ocorre na geração de energia, nas indústrias de diferentes ramos, especialmente as termointensivas (cerâmicas, metalúrgicas, etc.) e na atividade de cocção, aquecimento de água e climatização

---

1 Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Doutorando e Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (PPGPLAN); Florianópolis, Santa Catarina, Brasil; [leo@visiongas.org.br](mailto:leo@visiongas.org.br)

2 UDESC; Professora Titular do Departamento de Geografia e do PPGPLAN; Florianópolis, Santa Catarina, Brasil; [isa.rocha@udesc.br](mailto:isa.rocha@udesc.br)

3 Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Mestrando em Jornalismo na linha de pesquisa conhecimento e profissão; Florianópolis, Santa Catarina, Brasil; [bressanferreira@gmail.com](mailto:bressanferreira@gmail.com)

de estabelecimentos comerciais e condomínios residenciais. Na mobilidade urbana, o Gás Natural Veicular (GNV) apresenta expansão de uso como combustível de automóveis, caminhões e ônibus. (ESTRELLA, 2022a)

A presente análise tem como ponto de partida e principal fundamentação teórica, o pensamento e interpretação de Armen Mamigonian (1958; 1960; 1965; 1966; 1986; 1998; 2000; 2011) acerca da industrialização de Santa Catarina. Considerou-se no enquadramento da pesquisa as reflexões a respeito das diferenças regionais existentes no território estadual como produto da formação social e econômica (SANTOS, 1977; PEREIRA; VIEIRA, 2019).

Trata-se de um trabalho de pesquisa bibliográfica e documental com abordagem de análise empírica sobre o tema, isto é, incorporou-se o conhecimento tácito relacionado à experiência técnica de trabalho do autor principal na concessionária distribuidora de gás natural em Santa Catarina. Igualmente agrega reflexões desenvolvidas para a dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da UDESC de Estrela (2022a).

Não se pretendeu realizar a revisão da literatura e debate sobre desenvolvimento e desigualdade regional e, portanto, cabe aqui apresentar brevemente o referencial teórico e conceitual subjacente e considerado ao longo do artigo. Inicialmente, destaca-se a magnitude do pensamento original de Ignacio Rangel (2005) que apresenta a relevância do planejamento estatal como forma de conquistar o desenvolvimento econômico nacional, através da industrialização, dos investimentos público-privados em infraestrutura, das políticas exportadoras estimuladoras de renda e trabalho, das propostas para a questão agrária brasileira, entre outras contribuições. Reitera-se, o que já é amplamente sabido, que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, pois “só haverá verdadeiro desenvolvimento [...] ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecerem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento”, conforme destacou o economista Celso Furtado (apud CALIXTRE et al., 2014, p. 9).

Assim sendo, importante repetir a reflexão de Amartya Sen (2010) que propaga o desenvolvimento como forma de acesso à melhoria das condições de vida, de obter serviços de educação, saúde, além de outras dimensões da liberdade, contribuindo destarte para a diminuição das desigualdades: “crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas

privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa” (SEN, 2010, p. 61).

E ainda, lembra-se que esta linha conceitual do economista indiano norteou as reflexões para a consolidação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proposto por Mahbub ul Haq: “Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim” (PNUD, 2022).

E, por fim, concordamos com as conclusões de Dallabrida (2017), no sentido de que o desenvolvimento deve ser considerado na sua dimensão territorial, de forma integrante, soberana e constitutiva das demandas dos lugares e das regiões, a partir de pactos sócio-territoriais contextualizados espacialmente. Desta forma, será possível em alguma medida buscar atenuar as desigualdades regionais estruturadas ao longo do tempo no Brasil como explicitado por Diniz (2002), mas igualmente existentes na escala intra-territorial de Santa Catarina. Entende-se que o gás natural interfere não somente no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) catarinense, mas que a sua oferta estimulando a economia, possibilita também transformações de diferentes dimensões sócio-espaciais inerentes à satisfação das necessidades básicas da população das regiões atendidas pelo insumo.

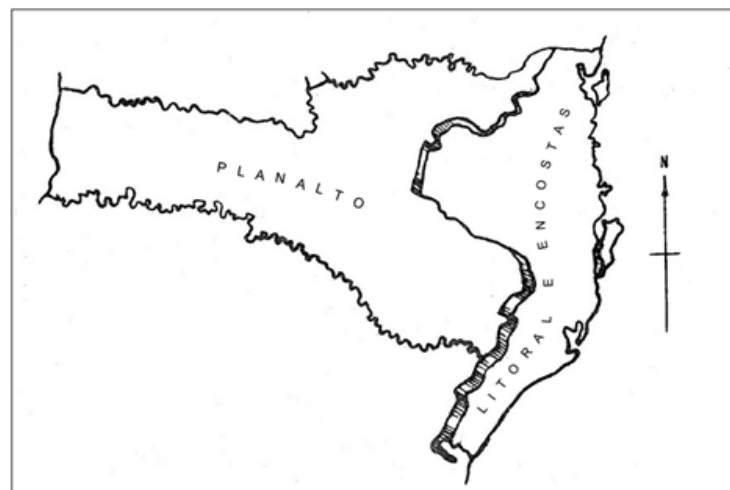
Posto isso, o artigo está organizado em cinco seções: a presente *1 Introdução* situa sinteticamente o referencial teórico-conceitual assumido; em seguida a parte *2 Formação industrial de Santa Catarina* aborda a formação socioespacial de Santa Catarina e seus aspectos regionais, detalhando a industrialização regional e a configuração urbana atual; a seção *3 Concentração da oferta de gás natural* discute a predominância da rede de gás na região da Vertente Atlântica; a parte *4 Ramos industriais abastecidos* analisa os ramos industriais atendidos pelo insumo em Santa Catarina, apontando seu papel no processo de desenvolvimento e desigualdade regional; e a última seção *5* apresenta as discussões e conclusões finais sobre o tema.

## **2 FORMAÇÃO INDUSTRIAL DE SANTA CATARINA**

O geógrafo Peluso (1991), discorrendo sobre a problemática da identidade catarinense

na década de 1980, chamou a atenção para o isolamento e para a dificuldade de articulação inter-regional causados principalmente pela forma bastante compartimentada do relevo de Santa Catarina, que divide o território em duas grandes regiões: Litoral e Encostas na porção leste (Vertente Atlântica) e Planalto a oeste (Mapa 1). Essa “conformação geral do relevo, combinada a outros elementos naturais (clima, vegetação, hidrografia etc.) e humanos foi decisiva para o processo de conquista” e colonização de Santa Catarina segundo Pereira e Vieira (2019, p. 22).

A formação socioespacial do litoral catarinense configurou-se a partir de um processo de colonização que teve o acesso inicial facilitado pelo mar, cujas características geográficas do quadro da natureza do território foram determinantes (PEREIRA, 2003; PEREIRA e VIEIRA, 2019). Em virtude do clima mais frio e relevo bastante acidentado para a produção de produtos tropicais, Santa Catarina não era inicialmente uma área de interesse do capital português e, portanto, o processo de conquista é tardio quando comparado a outros estados brasileiros.



Mapa 1 – Planalto, Litoral e Encostas de Santa Catarina  
Fonte: Peluso (1952) apud Pereira e Vieira (2019).

Os primeiros aparelhos urbanos se formaram em territórios de povos indígenas Guarani (distribuídos por toda a porção litorânea) pela expansão vicentista/paulista em São Francisco do Sul, Florianópolis (Desterro) e Laguna no século XVII, e com açorianos e madeirenses em meados do século XVIII, quando são instaladas as manufaturas/armações de baleia para exportação de óleo (MAMIGONIAN, 1998). A partir do século XIX verifica-se intenso



processo imigratório de origem europeia, determinando a proliferação de núcleos urbanos pela Vertente Atlântica de Santa Catarina, paralelamente à fundação de povoados na região de grandes propriedades pastoris do Planalto Leste do estado. Além do território Guarani, tal expansão invade tradicionais áreas das populações Laklãnõ (litoral e encostas) e Kaigang (planalto), com crimes violentos cometidos pelo Estado, assassinatos por bugreiros, confinamentos em Reservas e Terras Indígenas etc. (WITTMANN; BRIGHENTI, 2019).

Os núcleos coloniais distribuídos por bacias hidrográficas independentes entre si (na vertente do litoral e no planalto) resultaram numa divisão regional (MAMIGONIAN, 1966) com a proliferação de cidades médias, “sem um centro polarizador supra regional” (PEREIRA e VIEIRA, 2019, p. 22). O que explica, em parte, a ainda fraca polarização estadual exercida pela capital, Florianópolis — somente em 2020 apresentada pelo IBGE como uma metrópole, a menos populosa do país, com cerca de 1 milhão de pessoas residindo em seu Arranjo Populacional em 2018 (IBGE/REGIC, 2020, p. 11).

A gênese da diferenciação (desigualdade) regional catarinense é desenhada assim “por duas grandes formações sociais e econômicas originais, estruturadas sob a forma de latifúndio [nos domínios dos campos do planalto catarinense com baixa densidade demográfica, gerada pela atividade extensiva das grandes fazendas pastoris de origem paulista e cabocla] e de pequena produção” (PEREIRA e VIEIRA, 2019, p. 22) das áreas de mata de relevo acidentado dos vales atlânticos e do oeste catarinense com intensa colonização de origem europeia. O processo de ocupação com milhares de pequenos produtores, constituindo diversificada “pequena produção mercantil, que lembra o povoamento do nordeste dos EUA é fator fundamental para entender o êxito da industrialização” (MAMIGONIAN, 2011, p. 85) e do vigor da agricultura familiar de Santa Catarina, contribuindo, entre outros fatores, para uma distribuição de renda mais democrática ao longo do século XX.

Embora, conforme Peluso (1979 apud VIEIRA et al., 2013) a origem fragmentada da rede urbana catarinense, com zonas urbanas independentes, denominadas de ilhas econômicas, tal configuração não impediu o desenvolvimento econômico e o seu posicionamento entre os estados mais dinâmicos do país. Este contexto econômico se caracteriza pela presença de ramos industriais diversos, destacando-se cerâmico, carbonífero, vestuário e de descartáveis plásticos no Sul; agroalimentar e móveis no Oeste; têxtil e vestuário no Vale do Itajaí; metalurgia, máquinas e equipamentos, material elétrico, autopeças, plástico e confecções no Nordeste;

móveis, papel e celulose no Planalto Norte; fruticultura e papel e celulose no Planalto Serrano; e de alta tecnologia na Grande Florianópolis (MAMIGONIAN, 1966; 1986; 2011).

A Vertente Atlântica de Santa Catarina apresenta maior contingente populacional, concentração urbana e desenvolvimento industrial diversificado — embora o conjunto da agroindústria (frangos, suínos, leite) do Oeste possua papel destacado nas exportações e forte presença no PIB. Diversos ramos fabris dessas regiões catarinenses adquirem evidência a partir de fatores como o consumo de energia, a competição no mercado interno brasileiro e, em muitos casos, também no mercado externo. Destaca-se que os principais ramos que utilizam o gás natural são, nesta ordem, o cerâmico no Sul Catarinense, o metal-mecânico no Nordeste e o têxtil no Vale do Itajaí (ESTRELLA, 2022a).

A urbanização se intensifica em Santa Catarina a partir dos anos 1960/70, se deparando nos anos de 1980/90 com um desenvolvimento industrial em crise em virtude das políticas econômicas nacionais neoliberais adotadas e migração de investimentos fabris, principalmente dos ramos agroalimentar, para o Centro-Oeste do país (INFANTE, 2015). Este contexto ajuda a vislumbrar que a expansão da pobreza nas cidades é consequência de políticas socioeconômicas, mas também da organização espacial difundida — conforme expõe Santa Catarina (2018), a concentração demográfica em partes do território catarinense ocorre de modo heterogêneo e desequilibrado, com extensas áreas de ocupação e ampliação da urbanização.

Quanto à produção econômica, Mamigonian (1966) compreende a realidade de Santa Catarina no Século XX a partir de uma divisão regional em cinco conjuntos: litoral vicentista e açoriano de presença antiga (séculos XVI e XVII), destacando-se Florianópolis; a criação extensiva de bovinos e a economia madeireira no Planalto Leste (sobressaindo-se Lages); áreas de colonização germânica recente, a partir de 1850, no Vale do Itajaí (Blumenau) e nordeste catarinense (Joinville); a área carbonífera no Sul, de colonização italiana (Criciúma, Tubarão); e o Vale do Peixe e o Oeste, também de colonização preponderantemente italiana (Chapecó, Concórdia, Videira). Tal formação revelou um nascimento e desenvolvimento fabril a partir da segunda metade do século XIX, com importante diversificação de ramos implantados nas distintas regiões, os quais vivenciaram uma forte expansão nas décadas de 1930 a 1980 dentro de um contexto em que também se observava um processo de industrialização em nível nacional (MAMIGONIAN, 1986; 2011).

Mesmo com uma origem urbana caracterizada como fragmentada, com redes

independentes e ilhas econômicas bem marcadas conforme expõe Vieira et al. (2013), a economia catarinense se caracterizou como uma das mais dinâmicas do país e se segmentou regionalmente e por setores produtivos. Este dinamismo tem entre suas características a renovação de equipamentos, relações de trabalho paternalistas, diversificação e foco no mercado de consumo nacional associados à uma forte política de internacionalização (MAMIGONIAN, 1965; 2000; 2011).

Ainda, acentua-se que a industrialização de Joinville, atualmente o município mais populoso de Santa Catarina, tem sua origem vinculada às demandas regionais, como supridora de reparos e equipamentos para a agricultura, meios de transporte (porto, estrada de ferro, carroções), infra-estrutura urbana (água, eletricidade), produção e exportação da erva mate que, além de capitalizar o núcleo urbano, promovem o nascimento de iniciativas que ajudam a explicar a concentração fabril metal-mecânica na região (ROCHA, 1994; 2004). No Sul Catarinense, o capital gerado a partir da extração do carvão mineral impulsiona o surgimento da indústria cerâmica (pisos e azulejos). No Oeste, os milhares de agricultores familiares das pequenas propriedades (majoritariamente de origem gaúcha) foram fundamentais para o surgimento das agroindústrias e cooperativas de carne suína, frango e leite, por exemplo. No Planalto Leste, na denominada Serra Catarinense, a abundância da araucária em grandes fazendas atraiu a vinda de unidades fabris de papel e celulose forâneas à região e possibilitou posteriormente a disseminação da monocultura do pinheiro *Pinus*, espécie exótica à região. No Vale do Itajaí, com o destaque de Blumenau, a presença de imigrantes alemães que possuíam experiência e qualificação na atividade industrial foram determinantes para a expansão da indústria têxtil. (MAMIGONIAN, 1986; 2011).

Na origem, conforme Bastos (2021), pode-se entender a formação industrial catarinense a partir de algumas distinções relevantes em relação aos estados do Sudeste: a configuração fundiária de pequenas propriedades familiares que reduziu a importância dos latifúndios; a maior distância do mercado consumidor e das matérias primas; aspectos naturais que incluem relevo muito movimentado que isolou as regiões (poucas relações interregionais) com fundamental papel dos portos locais e das estradas de ferro; dinamismo próprio com menor influência do capital comercial que se verifica em cidades portuárias brasileiras de outros estados; uma estrutura social com forte papel da livre iniciativa local; e uma configuração socioeconômica baseada na pequena produção mercantil multifacetária.

O desenvolvimento da industrialização de Santa Catarina a partir da pequena produção mercantil que se transforma em indústria mecanizada<sup>1</sup>, encontra convergência com os estudos leninistas sobre o desenvolvimento da Rússia (LENIN, 1982; 1985) que expõe uma série de grandes produtores que nasceram pequenos. Segundo Lenin (1982), em algumas localidades o crescimento do capitalismo reduz as oficinas artesanais com o aumento das fábricas, o que ele denomina como uma fase superior da indústria que dá origem a cooperação capitalista simples com concentração da oferta de trabalho a partir da pequena produção dispersa.

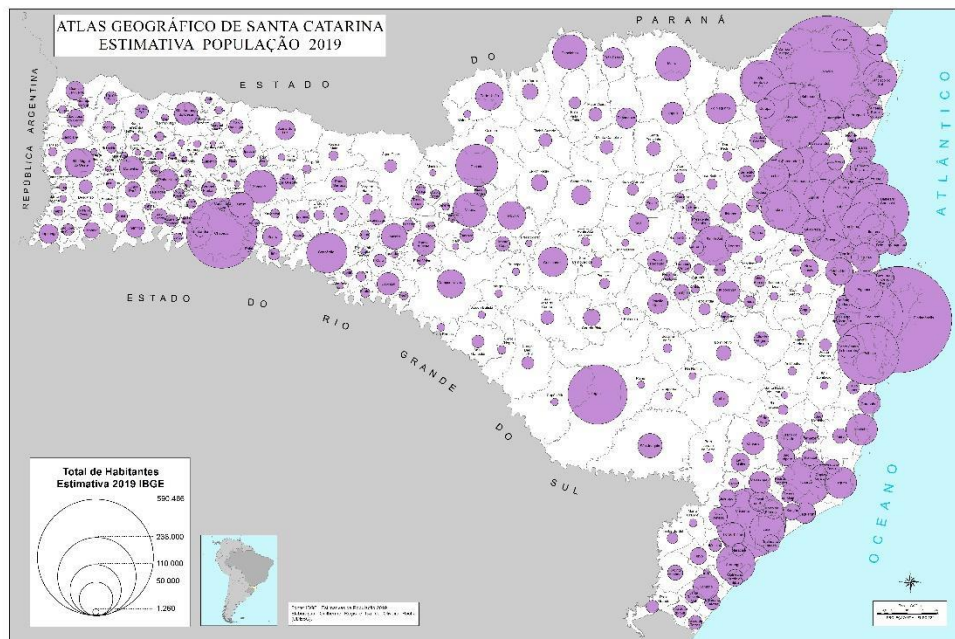
A partir do paradigma de formação sócio-espacial (SANTOS, 1977) e também de interpretações leninistas (LÊNIN, 1986), Rocha e Vieira (2021) atestam essa realidade ao promover estudo comparativo entre Santa Catarina e o estado de Massachusetts na região estadunidense da Nova Inglaterra<sup>2</sup>. Segundo Mamigonian (1986), essa semelhança da gênese fabril entre o Sul do Brasil e o Nordeste dos Estados Unidos, fato considerado singular para compreender o êxito da industrialização, se dá pela prática de uma importante divisão social do trabalho com milhares de pequenos agricultores, artesãos, operários e comerciantes distribuídos em dezenas de núcleos urbanos e áreas rurais do território catarinense.

Esta formação urbana e industrial foi determinante para a configuração predominante de pequenas e médias cidades em Santa Catarina, com ausência de uma grande metrópole regional (ver Mapa 2). Conforme estimativas do IBGE (2021), Santa Catarina apresenta população total de aproximadamente 7,4 milhões de habitantes e do total de 13 municípios com mais de 100 mil habitantes, 11 municípios estão localizados na Vertente Atlântica (Joinville 604.708 hab.; Florianópolis 516.524 hab.; Blumenau 366.418 hab.; São José 253.705 hab.; Itajaí 226.617 hab.; Criciúma 219.393 hab.; Jaraguá do Sul 184.579 hab.; Palhoça 178.679 hab.; Balneário Camboriú 149.227 hab.; Brusque 140.597 hab. e Tubarão 107.143 hab.) e somente dois municípios situam-se no planalto (Chapecó 227.587 hab. e Lages 157.158 hab.).

---

<sup>1</sup> As habilidades técnicas dos migrantes ajudam a dar origem às diversas pequenas indústrias, com forte participação do capital de origem local através de uma oligarquia que soube se adaptar e exercer seu papel no processo de poder (GOULARTI FILHO, 2016).

<sup>2</sup> O Norte do Estados Unidos se diferencia do Sul e do Oeste justamente porque a indústria predomina sobre a agricultura (LENIN, 1980).



Mapa 2 – Santa Catarina - população municipal (Estimativa 2019)  
Fonte: adaptado de Santa Catarina (2019).

### 3 CONCENTRAÇÃO DA OFERTA DE GÁS NATURAL

Os atuais 295 municípios (2022) do estado de Santa Catarina são classificados em três níveis de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM): mais desenvolvidos, em transição e menos desenvolvidos (SANTA CATARINA, 2016a). O estudo aponta que os espaços mais desenvolvidos estão concentrados na região do litoral, reforçando premissa de que as áreas com acesso e maior proximidade das infraestruturas se desenvolvem mais, sendo responsáveis pelo esvaziamento populacional das outras regiões que não acompanham o mesmo ritmo de crescimento.

Mais recentemente, conecta-se à realidade catarinense o fato de que o crescimento das cidades é também associado ao desenvolvimento dos diversos tipos de infraestruturas. No caso de Santa Catarina, o desenvolvimento de diferentes ramos industriais (MAMIGONIAN, 1966; 2011), que formaram cidades de porte médio com características urbanas complexas, que se tornaram capitais regionais, menos evidenciadas que nos territórios das grandes metrópoles<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Na visão de Ascher (1998), o fenômeno de metropolização se dá com a concentração da população mundial nas grandes cidades que tendem a descaracterizar o sentido de cidade.

brasileiras e metápoles<sup>1</sup> internacionais.

Vê-se também o papel das figuras economicamente dominantes, movidas pela lógica do processo de industrialização, enquanto articularam a vinda do gasoduto de transporte (Gasbol<sup>2</sup>), que inicialmente abasteceria apenas Rio de Janeiro e São Paulo, também para o Sul do país, influenciando nas decisões políticas e institucionais de priorização do atendimento das regiões mais desenvolvidas, favorecendo as indústrias do litoral e contribuindo com o consequente impacto dessas decisões nos zoneamentos urbanos.

A definição do traçado do Gasbol converge com essa premissa e a consequente ramificação da rede de distribuição para atender ao mercado. Trata-se de uma lógica constatada como modelo desse tipo de concessão: acelerar o retorno sobre os investimentos nas redes de abastecimento por meio da comercialização do insumo em regiões onde há maior demanda, o que estabelece uma hierarquização que prioriza o papel da rentabilidade sobre os investimentos nos projetos de infraestrutura à frente da necessária premissa de promoção de um desenvolvimento regional mais equilibrado (ESTRELLA, 2022a).

Essa dinâmica também tem como um de seus vetores associados o crescimento do ramo da construção civil, ao tempo que regiões verticalizadas com índices maiores de concentração urbana e planos de investimentos imobiliários mais ousados, com forte presença da especulação imobiliária, são priorizadas com o atendimento do gás natural frente aos bairros de residências unifamiliares e de menor conurbação.

Nesse contexto, o gás natural se tornou presente nas regiões litorâneas, onde verifica-se os melhores índices humanos e sociais e o maior crescimento das atividades econômicas, enquanto seguiu ausente de outras regiões do estado ao longo da maior parte do período de concessão do serviço. Logo, evidencia-se mais um modelo de infraestrutura que se configura a partir das pressões exercidas pelo setor industrial, no caso de Santa Catarina com este caráter ainda mais assinalado em razão da promoção tardia de novas infraestruturas.

Mesmo que se trata de uma nova infraestrutura, cujos impactos ainda podem ser classificados como recentes, considerando o tempo da concessão e da operação do sistema, é

---

1 Ascher (1995) define metápole como um conjunto de espaços heterogêneos e normalmente não contíguos e diretamente conectados com o funcionamento de uma metrópole. Ela se forma a partir de metrópoles e possui uma dinâmica de transformações constantes gerando várias incertezas sobre a sua realidade.

2 Gasoduto de transporte de gás natural que tem origem na Bolívia, transpassa as regiões litorâneas dos três estados do Sul do Brasil e tem um ramo que atende São Paulo.



possível concluir que a chegada tardia<sup>1</sup>, efetuada apenas nos anos 2000, da oferta do gás natural e sua aplicação focada nas indústrias do litoral contribuiu para a ampliação ou manutenção do processo de desenvolvimento econômico desigual em Santa Catarina, pois dessa forma intensificou o movimento migratório do interior à região costeira do estado. Logo, tem sido também mais um instrumento recente para o processo de concentração socioeconômica litorânea no espaço catarinense, incrementando a reconhecida importância dos diversos ramos industriais para o desenvolvimento da economia estadual ao longo do século XX (ESTRELLA, 2022b).

Estrella (2022a) exemplifica uma situação que corrobora a noção de que essa fonte de energia promove as regiões abastecidas e pode deprimir aquelas não abastecidas em Santa Catarina. O autor destaca que no Sul Catarinense indústrias de telhas cerâmicas esmaltadas da cidade de Sombrio deixaram de operar ou se deslocaram para Araranguá, município localizado a menos de 30 quilômetros de distância mas que, diferente de Sombrio, tem acesso à rede de gás natural. Da mesma forma, relata-se o caso de uma importante indústria, líder brasileira na produção de vidro plano, que deixou de se instalar no município de Lages (Planalto Leste – Serra Catarinense) pela ausência do insumo e opera, desde 2004, em Barra Velha (Litoral Norte Catarinense), gerando emprego e renda num espaço que já apresentava maior desenvolvimento quando comparado a Lages. Assim como marca mundial automobilística implantou sua fábrica em Araquari<sup>2</sup>, promovendo, a partir de 2014, um intenso crescimento urbano e do PIB do município, muito acima da média estadual.

Embora a disponibilidade de energia não seja o único fator que leva à concentração industrial, Perlotti et al. (2016) verificaram, ao pesquisar a industrialização de São Paulo, que a oferta de gás natural teve importância na localização das indústrias, com efeito mais significativo para os segmentos econômicos que são consumidores intensivos do combustível. Moser et al. (2021) estudaram a evolução do índice municipal industrial em Santa Catarina nos anos de 2002, 2009 e 2016, e concluíram que não há aleatoriedade na distribuição da indústria

---

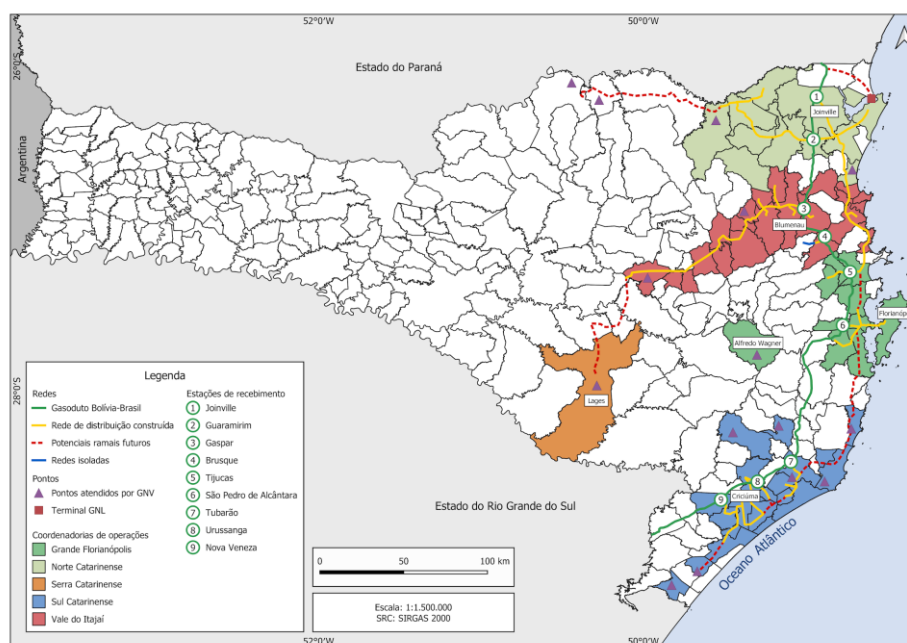
1 Em São Paulo e no Rio de Janeiro a operação de distribuição de combustíveis gasosos na forma canalizada acontece há mais de 100 anos.

2 A cidade de Araquari vive intensa urbanização em diversas regiões, associada a fatores econômicos, sua localização e, em especial, ao recente desenvolvimento industrial. A revisão do seu plano diretor, em 2006, tem pouca influência nessa realidade (WIPPRICH, 2020). Esse processo de industrialização acelerado está ligado também à oferta de terrenos com preços atrativos e à desburocratização para a abertura e instalação das novas unidades fabris, conforme política do governo municipal (ORJECOSKI, 2018).



no espaço catarinense. Os autores consideraram uma alta correlação espacial, onde os municípios com ramos industriais relevantes para sua economia são vizinhos de cidades com característica produtiva semelhante. As regiões do Vale do Itajaí e do Nordeste catarinense são as que apresentaram maior alinhamento à relação sistematizada por essa pesquisa e se configuram como as que mais centralizam os mesmos ramos industriais.

Em que pesem todas as distinções entre os dois estados, com a chegada do gás natural às indústrias catarinenses a partir de 2000, décadas depois de São Paulo, há muito estabelecido como maior centro industrial do país, verifica-se em ambos territórios a instalação de grandes indústrias em localizações onde há a oferta de gás natural. Portanto, tal fato permite assumir que essa oferta de energia vem contribuindo com o processo de concentração industrial nos dois



Estados, especialmente no eixo litorâneo de Santa Catarina, conforme apresentado no Mapa 3.

Mapa 3 –  
Atendimento do gás em Santa Catarina  
Fonte: extraído de Estrella (2022a).

## 5 RAMOS INDUSTRIAIS ABASTECIDOS

No final da década de 1980 o abastecimento das indústrias brasileiras com gás natural considerava a perspectiva de atendimento dos mercados do Maranhão, Ceará, Minas Gerais e

São Paulo, assim como previa também a oferta ao Rio de Janeiro com a criação de um polo petroquímico naquele estado. O objetivo era deslocar energéticos como o nafta, de forma prioritária, e GLP, diesel, querosene, propano, butano, óleo combustível, como também a própria eletricidade (POUBEL et al., 1988).

Gallo (2018) destaca que a entrada do gás natural de forma mais intensiva no setor industrial brasileiro se dá a partir do Gasbol, infraestrutura que abastece territórios com importante concentração industrial na região Sul e no estado de São Paulo, como já apresentado. Mesmo assim, em 2014 havia ainda a prevalência do uso da biomassa (40%) como insumo energético na indústria nacional, seguido da energia elétrica (20%), derivados de petróleo (15%) e carvão mineral (13%). O gás natural ocupava a quinta posição na matriz industrial, com 11% de participação, mas apresentava oportunidade de deslocar especialmente o óleo combustível e a eletricidade em processos térmicos pela capacidade de reduzir a demanda por energia primária, as emissões de dióxido de carbono e o custo energético dos processos produtivos (GALLO, 2018).

Em Santa Catarina, na década de 1970, o alto consumo da lenha era responsável pelo aumento da demanda energética pela indústria, e na década de 1980, em meio à recessão econômica e com o setor operando com elevada capacidade ociosa, os derivados de petróleo via sistemas de cotas e a energia elétrica correspondiam à parte majoritária da energia que era consumida (RAULINO, 1997). Na década de 1990 o papel dos óleos combustíveis e da energia elétrica se mantém como o de principais fontes de energia, sendo possível observar no contexto catarinense uma relativa mudança nos anos 2000 com a chegada do gás natural ao mercado, que desloca principalmente os derivados de petróleo.

Conforme a Abegás (2020), o ano de 2020 terminou com 3.494 indústrias atendidas com gás natural no Brasil, representando 34,24% do consumo deste tipo de energia ao somar os mercados térmicos e não térmicos. A Tabela 1 apresenta o posicionamento de Santa Catarina como terceiro estado brasileiro no atendimento a este setor, com uma média de consumo mais equilibrada que Rio de Janeiro e São Paulo e um atendimento mais desconcentrado que estes mesmos estados.

Estado	Indústrias abastecidas	Volume consumido (m <sup>3</sup> /dia)	Média de consumo por indústria (m <sup>3</sup> /dia)
São Paulo	1.773	11.241.788	6.341

Rio de Janeiro	343	2.874.728	8.382
Santa Catarina	316	1.654.911	5.237
Paraná	173	407.461	2.355
Rio Grande do Sul	168	906.056	5.393
Ceará	126	290.781	2.308
Pernambuco	103	2.759.271	26.789
Bahia	101	2.136.348	21.152
Minas Gerais	99	2.192.145	22.143
Espírito Santo	56	1.384.625	24.725
Amazonas	51	123.142	2.415
Sergipe	50	177.783	3.556
Alagoas	39	374.649	9.606
Paraíba	39	158.571	4.066
Rio Grande do Norte	34	81.639	2.401
Mato Grosso do Sul	23	470.789	20.469

Tabela 1 - Indústrias abastecidas com gás natural no Brasil (dez/2020)

Fonte: Extraído de Estrella (2022a)

No primeiro trimestre de 2021, conforme relatório de acompanhamento mensal de vendas da Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS), eram 315 as indústrias abastecidas. Nas regiões do Planalto Norte e Nordeste do estado eram 126 empresas (37,9%), no Vale do Itajaí 88 (26,5%), na Grande Florianópolis 44 (13,3%), e 74 empresas (22,3%) no Sul catarinense.

Considerando o volume consumido o Sul catarinense liderava com 45,08% do total, seguido do Planalto Norte e Nordeste com 31,03%, Grande Florianópolis com 13,48% e o Vale do Itajaí com 10,41%. Menos industrializada, a Grande Florianópolis acaba se destacando em razão do alto consumo puxado pela cerâmica Portobello no município de Tijucas, que era a maior consumidora individual de gás natural no estado em julho de 2021, representando 10,7% do consumo total considerando todos os segmentos de mercado abastecidos e 12,79% ao tomar como base apenas o segmento industrial (SCGÁS, 2021).

Na região Sul de Santa Catarina, onde se concentra o maior volume de consumo em razão das características produtivas do setor cerâmico<sup>1</sup> que é termointensivo, os principais energéticos deslocados foram o GLP e o carvão a vapor, este último amplamente consumido por esse setor em 1980 — até finais do século passado as indústrias cerâmicas ocupavam o terceiro lugar entre os setores que mais utilizaram o carvão a vapor, atrás apenas da geração de energia elétrica e da indústria cimenteira (MAGALHÃES FILHO et al., 1983). O ramo cerâmico apresenta nos gastos com energia uma parcela importante do seu custo de produção, tendo no gás natural sua principal fonte de energia térmica (ALVES, 2018), em razão da eficiência na sua aplicação quando comparada a outras fontes.

Beltrão (2016) lembra que o Sul Catarinense revela uma dispersão das atividades econômicas no seu espaço, confirmada pela proximidade do valor do PIB entre os pequenos municípios industriais e os centros regionais de destaque formados pelas cinco maiores cidades. Nesta configuração econômica, o setor cerâmico tem acesso a matérias primas que atendem às qualidades demandadas e que se encontram dispostas em diferentes pontos da região nos pequenos municípios. Conforme assinalou Mamigonian (1965), estes não estabelecem relações que podem ser descritas simplesmente como subordinação ao centro maior, ao tempo que possuem uma vitalidade e autonomia raramente encontrada na interação entre polos urbanos de tamanhos tão distintos. Em Criciúma o setor industrial foi formado associado à pequena produção mercantil, por meio dos capitais locais<sup>2</sup>, ao acesso ao carvão (ISSOPO, 2009). Contou também na sua formação com forte participação do estado (concessão das linhas de crédito das décadas de 1960 e 1970) e da acumulação primitiva previamente realizada por indivíduos e famílias que fundaram as primeiras indústrias (JESUS, 2018).

O setor cerâmico tem um papel fundamental no consumo de gás natural no estado. Dos 10 maiores clientes, que representam mais de 49,97% do volume consumido em julho de 2021, seis eram cerâmicos, e dos 20 clientes que consumiam 69,42% do total, 14 eram deste ramo. Essa concentração de consumo pelo setor industrial permite estabelecer algumas interpretações: o setor cerâmico é fundamental para a formação da infraestrutura de gás natural em Santa

---

1 O Brasil é o segundo maior produtor e consumidor e o quarto maior exportador de revestimentos cerâmicos do mundo, atividade concentrada em duas principais regiões: Criciúma/SC e Santa Gertrudes/SP. O segmento cerâmico representa 1% do PIB nacional (ALVES, 2018).

2 São diversas as origens dos capitais, conforme aponta Mamigonian (1965) ao estudar a indústria catarinense. Têm-se os que já eram industriais, ligados ao comércio de importação e exportação; os representantes comerciais, quadros de escritório e comerciantes varejistas; e a mão de obra qualificada e os artesãos.

Catarina e para os novos investimentos, dado que é a tarifa paga por esse mercado de consumo intenso que permite a aquisição de capital necessário para a operação e a implantação de novas redes. Os demais ramos produtivos, por apresentarem uma menor relação cliente/aumento de consumo podem significar custos maiores à concessionária de gás; e os novos clientes a serem abastecidos, considerando a concentração do atendimento na Vertente Atlântica com polos de maior consumo e aplicação, terão um desafio comercial nos moldes do atendimento de mercados tipicamente de varejo (baixo consumo).

No Norte/Nordeste catarinense está o terceiro maior setor de consumo de gás natural, o segmento metal-mecânico, que respondia, em julho de 2021, conforme dados da SCGÁS, por 16,6% do consumo total distribuído pela empresa. O gás natural neste segmento deslocou principalmente o óleo combustível e, em alguns casos, a energia elétrica. Na década de 1990, como exemplo, as principais fontes de energia utilizadas pelas indústrias de Joinville eram a elétrica, seguida pelo carvão vegetal e o óleo combustível (ROCHA, 1994). Nessa região o gás natural não é fundamental ao processo produtivo como no setor cerâmico, face à pouca influência no custo final dos produtos. A opção por essa forma de energia é atrelada aos custos de produção e à facilidade logística e de gestão de estoques, ao tempo que é uma energia em rede.

Contudo, o exemplo de Araquari, onde há dispersão irregular das indústrias, sem concentração em determinado bairro ou região (ORJECOSKI, 2018), o que se associa ao apontado por Mamigonian (1965) nos estudos sobre as indústrias de Blumenau, quando não se conseguia fazer distinção entre as áreas residencial e industrial, deve ser evidenciado. A instalação da fábrica da BMW no município exigiu o abastecimento com gás natural, demandado pela sua política ambiental, sendo uma condicionante à implantação em Santa Catarina a oferta dessa energia (a fábrica da BMW utiliza o gás natural nas suas cabines de pinturas com baixo consumo).

A indústria têxtil e vestuarista de Santa Catarina, uma das mais importantes desse estado, participa da cadeia têxtil global, expressão que evoca a trama de relações internacionais enfiadas na produção e distribuição de artigos têxteis e de vestuário (JURGENFELD et al., 2010). Com características diversas (produção de peças de vestuário baseadas em malhas de algodão e a confecção de itens de cama, mesa e banho), seu principal polo está localizado no Vale do Itajaí, compreendendo os municípios de Blumenau, Brusque, Gaspar, Indaial,

Pomerode e Timbó (INÁCIO, 2008). Este setor, o quarto de maior consumo de gás natural com 7,7% do *share*, atrás do ramo cerâmico, metal-mecânico e do segmento automotivo (GNV), utiliza o combustível para aplicação em caldeiras, geradores de ar quente, aquecedores de fluido térmico, secadores e ramas.

No planalto catarinense, com rede local e isolada implantada em Lages em 2020 a SCGÁS iniciava o atendimento da cidade através de gasodutos, começando por dois postos de GNV para suprir o mercado automotivo. A segunda fase da rede, implantada no ano de 2021, atende quatro indústrias: as empresas de alimentos congelados Vosso do Brasil e Cogu Mana, a Sanovo Greenpack que produz embalagens sustentáveis e a Pedreira Morro Grande que faz a extração e refino de materiais não-metálicos. O projeto de Lages, como objeto de análise dentro de um contexto mais amplo, representa um marco que pode sinalizar o principal esforço para a desconcentração da oferta do litoral catarinense e se depara com uma importante realidade dos aspectos socioeconômicos catarinenses: o abastecimento de mercados com menores índices de industrialização; aplicação energética com baixo índice de consumo e em ramos em que o gás natural não se configura como diferencial competitivo; e atendimento de regiões com importante distanciamento entre os ramos produtivos.

A região da Serra Catarinense abarca um complexo produtivo que tem como base as florestas plantadas de *Pinus* para atender à indústria de papel e celulose, e estão instaladas em municípios que apresentam baixos indicadores de desenvolvimento social e econômico. Seguindo um padrão da indústria madeireira nacional, as empresas<sup>1</sup>, independente do tamanho, enfrentam dificuldades para inovar em produtos (diferenciação e diversificação). Embora identifiquem-se ganhos incrementais em tecnologias de base voltadas aos processos produtivos (com foco na redução de custos), não há o uso das inovações como alicerce para o desenvolvimento de estratégias competitivas a não ser que demandadas pelos clientes (SIMIONI et al., 2015). Esta realidade afeta a possibilidade do gás natural deslocar outras formas de energia, em especial as madeiras de reflorestamento, que neste segmento se constituem como insumo principal. Conforme Bastos (2011), em Lages as duas atividades principais são a fabricação de bebidas alcoólicas (34%) e o setor de embalagens de papel, cartolina, papel cartão e papelão ondulado (15%).

---

1 Análise realizada por Simioni et al. (2015) que partiu de 95 empresas identificadas como do ramo madeireiro e situadas na Serra Catarinense. No total foram 36 empresas pesquisadas, 33% delas localizadas em Lages, 22% em Curitiba e 17% em Campo Belo do Sul.

O Oeste catarinense, formado a partir do setor primário, tem o ramo fabril agroalimentar (suínos e frangos) de grupos como a BRF (Sadia e Perdigão), Seara etc., distribuídos em vários municípios, com destaque para Chapecó, Concórdia e Videira. Marcado também pela importância da indústria de laticínios, o Oeste catarinense forma com a região Sul e Sudeste do país, mais a Argentina e o Uruguai, parte de um gigante complexo de produção de leite (SOUZA, 2009).

A região Oeste, ainda desabastecida, foi atendida por um período pelo modal Gás Natural Comprimido (GNC) para atender exclusivamente aos usuários de GNV. O Oeste tem demonstrado o mesmo desafio que a Serra Catarinense impõe ao gás natural, com consumidores potenciais de baixa demanda, uso não intensivo e dispersão geográfica dos empreendimentos. A principal empresa interessada atualmente pelo gás natural nesta região é a Parati Alimentos do Grupo Kellogg localizada em São Lourenço do Oeste, distante cerca de 400 quilômetros, considerando o deslocamento pela BR-282, do ponto mais a oeste em que existe oferta de gás natural, que é Lages (ESTRELLA, 2021a).

## 6 DISCUSSÕES FINAIS

A formação social e econômica catarinense expõe o caráter desigual na promoção do desenvolvimento regional, o que pode ser definido, a partir de Santos (2018) como diferenças quase que permanentes, localmente interdependentes e cumulativas entre subespaços de um mesmo território. É possível entender esse processo a partir do acesso que o território tem, ou não, às infraestruturas, como no alcance às redes de distribuição de gás natural. Outra premissa importante a ser apontada, busca em Almeida (2009) a lógica de que o atual período industrial e tecnológico agrava essa realidade com a aceleração das migrações que resultam em concentrações regionais, considerando o acesso às novas infraestruturas logísticas.

O gás natural se associou à realidade urbana e industrial catarinense, embora tenha chegado muito tempo depois do seu processo inicial de industrialização, se colocando como instrumento de atendimento às suas próprias necessidades, pois as regiões da Vertente Atlântica concentravam a maior demanda pelo energético. Mostrando uma identidade dualística, o combustível assume papel fundamental em manter e ampliar a competitividade nacional e internacional de importantes setores produtivos catarinenses ao mesmo tempo em que o insumo



também se comporta como um agente de adiamento do desenvolvimento nos espaços onde se verifica ausência da oferta, enfatizando desigualdades regionais e locais. Por sua vez, em razão da sua ausência e concentração em espaços mais desenvolvidos, pode ser categorizado até como um instrumento de depreciação do processo de desenvolvimento socioeconômico nas regiões desabastecidas.

Os casos de Lages, que deixou de receber a marca de vidro Cebrace instalada em Barra Velha, de Araquari, que a partir da chegada da BMW desenvolveu um polo industrial que é fator de impulsionamento de crescimento daquele município, e o desenvolvimento das fábricas de telhas esmaltadas em Araranguá, deslocando ou deprimindo este setor de Sombrio, confirmam esse aspecto de uma energia que ainda está em franco processo de descobertas a serem exploradas em Santa Catarina.

Estrella (2022a) destaca que no setor residencial o insumo focaliza sua atuação em cidades verticalizadas, com índices elevados de concentração urbana e com amplo desenvolvimento da construção civil, tendo a cidade catarinense de Balneário Camboriú como um dos exemplos mais emblemáticos. O segmento automotivo (GNV) tem maior evidência em seus diversos quesitos (oferta, consumo, frota e serviços) de abastecimento em algumas das “capitais regionais” do Estado (Blumenau, Criciúma, Florianópolis e Joinville).

Ou seja, esta forma de energia se comporta como um pêndulo do desenvolvimento e do atraso no avanço socioeconômico a partir da sua presença ou da sua ausência. O caso catarinense demonstra sua subordinação ao modelo fabril, com um comportamento de coadjuvante, a exemplo de outras formas de infraestrutura como a rodoviária, ferroviária e marítima-portuária, que acabam por evidenciar ainda mais o fenômeno urbano-industrial das cidades. Nessa lógica, seria racional considerar, ainda que tendo sempre em mente as diferenças das regiões catarinenses e suas formações e desempenho para esse energético, a desconcentração da oferta de gás natural da Vertente Atlântica do estado, permitindo a novos espaços o acesso a esse insumo.

Em um ambiente em que as relações de competição se dão de forma globalizada, a instalação de importantes fábricas com o gás natural como condicionante reforça a identificação desse combustível como uma energia funcional e de transição a partir do seu caráter de fornecimento em rede e do processo de queima com menor impacto ambiental. Além disso, se revela como uma solução energética com aspectos interessantes diante de um contexto de

concentração e verticalização das cidades, ao tempo que é um insumo que contribui com a mobilidade urbana, dispensa estoques, diminui os processos de troca e interferência humana e possui aspectos de segurança operacional vantajosos frente aos combustíveis líquidos prevalentes e outros tipos de gases e formas de energia. Trata-se também de uma opção que melhora a qualidade sonora das cidades ao tempo que desloca combustíveis que operam com motores de maior ruído urbano e contribui com soluções de design ao se destacar menos nos espaços visuais e ambientes.

## REFERÊNCIAS

ABEGÁS - Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado. **Relatório Consolidado Associados 2020**. Rio de Janeiro, 2020.

ALMEIDA, Flávio de Gomes; SOARES, Luiz Antônio Alves (orgs). **Ordenamento territorial**: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ASCHER, François. **Métapolis ou l'Avenir Des Villes**. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995.

ASCHER, François. **Métapolis: Acerca do futuro da cidade**. Tradução de Álvaro Domingos. Oeiras: Celta Editoria, 1998.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. Tradução de Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2001.

BASTOS, José Messias. A industrialização catarinense. Entrevistador: Leonardo Mosimann Estrella. Florianópolis: 24 jun. 2021. Gravador do iPhone. Entrevista concedida ao pesquisador Leonardo Mosimann Estrella. 01:24:54.

BASTOS, Maycon Neykiel. **O município de Lages no cenário econômico-industrial da região serrana de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 143. 2011.

BELTRÃO, Leila Meia Vasquez. **A indústria nos pequenos municípios do Sul de Santa Catarina**. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 259. 2016.

CALIXTRE, André Bjikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Introdução. In: André Bjikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

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

DINIZ, Clélio Campolina. **Repensando a questão regional brasileira:** tendências, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann. O Gás Natural. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 2012, Artigos, p. 17.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann. **Gás natural em SC: proteger o mercado abastecido como um método regulatório necessário.** Rede Catarinense de Notícias. Artigo. 20 ago. 2021. Disponível em <<https://rcnonline.com.br/artigos/gás-natural-em-sc-protger-o-mercado-abastecido-como-um-método-regulatório-necessário-por-leonardo-estrella-1.2358419>>. Acesso em jun. 2022.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann; ROCHA, Isa de Oliveira; MARTINS, Pedro; KLEINEBING, Fernanda. **O gás natural e o direito à cidade.** Rede Catarinense de Notícias. Artigo. 1 nov. 2021a. Disponível em <<https://rcnonline.com.br/artigos/o-gás-natural-e-o-direito-à-cidade-1.2378116>>. Acesso em jun. 2022.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann; BASTOS, José Messias. **A armadilha do novo mercado de gás.** Rede Catarinense de Notícias. Artigo. 3 dez. 2021b. Disponível em <<https://rcnonline.com.br/artigos/a-armadilha-do-novo-mercado-de-gás-por-leonardo-estrella-e-josé-bastos-1.2386636>>. Acesso em jun. 2022.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann. Gás Natural canalizado em Santa Catarina: **subsídios para um novo marco regulatório.** 333f. **Dissertação de Mestrado – Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental** - Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2022a.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann. **O gás natural catarinense pela via polesiana.** Rede Catarinense de Notícias. Artigo. 21 fev. 2022b. Disponível em <<https://rcnonline.com.br/artigos/o-gás-natural-catarinense-pela-via-polesiana-1.2406763>>. Acesso em jun. 2022.

GALLO, Alexandre de Barros. **Avaliação da inserção do gás natural no setor industrial brasileiro: uma análise de indicadores de impactos energético, ambiental e econômico.** Dissertação (Mestrado em Energia) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 148. 2018.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina.** 3. ed. rev. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INÁCIO, Leonardo Rodrigues. **A indústria têxtil de confecção: implicações sócio-espaciais no município de Tubarão-SC. Dissertação (Mestrado em Geografia)** - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 149. 2008.

INFANTE Ricardo; MUSSI Carlos; ODDO Mauro. **Por um desenvolvimento inclusivo: o caso Brasil.** Brasília: IPEA, 2015.

ISSOPO, Keity Kristiny Vieira. **Gênese e evolução da indústria cerâmica na região de Criciúma-SC. Dissertação (Mestrado em Geografia)** - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 243. 2009.

JESUS, Fernando Soares de. **Setor cerâmico na formação socioespacial catarinense.** Cerâmica Industrial, Florianópolis, v.23, p. 24-32, jan-mar, 2018.

JURGENFELD, Vanessa; LINS, Hoyêdo Nunes. **A projeção asiática da indústria têxtil e vestuarista catarinense nos anos 2000: estudo sobre três experiências no Vale do Itajaí.** Textos de Economia, Florianópolis, v.13, n.2, p.11-34, jul-dez, 2010.

LENIN, Vladimir Ilyich. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América: novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura.** São Paulo: Brasil Debates, 1980.

LENIN, Vladimir Ilyich. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria.** Tradução de José Paulo Netto. Revisão de Paulo Bezerra. São Paulo: Abril Cultural, 1982. [Os Economistas]

LENIN, Vladimir Ilyich. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia. São Paulo: Abril Cultural, 1985. [Os Economistas]**

MAGALHÃES FILHO, José Cezar de; BOARETTO, Arnaldo; SOARES, Waterloo Moraes. O carvão mineral como fonte alternativa de energia. **Revista Brasileira de Geografia.** IBGE. n.3/4. p. 311-392, jul-dez, 1983.

MAMIGONIAN, Armen. **Habitat rural e urbano. In: SANTA CATARINA. Departamento Estadual de Geografia e Cartografia. Atlas Geográfico de Santa Catarina.** Florianópolis: IBGE/DEGC, 1958.

MAMIGONIAN, Armen. **Brusque: estudo de geografia urbana e econômica.** Boletim Carioca de Geografia, n. 13, 1960.

MAMIGONIAN, Armen. Estudo geográficos da indústrias de Blumenau. **Revista Brasileira de Geografia,** n.3. p. 389-481, jul-set, 1965.

MAMIGONIAN, Armen. **Vida regional em Santa Catarina.** Revista Orientação, p. 35-39, set. 1966.

**MAMIGONIAN, Armen. Notas sobre o processo de industrialização no Brasil.** Boletim do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente, **n. 2, p. 55-63, 1969.**

MAMIGONIAN, Armen. Indústria. In: SANTA CATARINA. GAPLAN. **Atlas de Santa Catarina.** Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

MAMIGONIAN, Armen. **As conquistas marítimas portuguesas e a incorporação do litoral de Santa Catarina.** In: **Andrade, Manuel Correia de et al. (Orgs.) O Mundo que o Português criou.** Recife: CNPq/Fjn, 1998.

MAMIGONIAN, Armen. Teorias sobre a industrialização brasileira. **Cadernos Geográficos, n.2,** maio 2000.

MAMIGONIAN, Armen. A indústria de Santa Catarina: dinamismo e estrangulamento. In:

MAMIGONIAN, Armen. (org). **Santa Catarina: estudos de geografia econômica e social. Florianópolis: UFSC, 2011.** (Série Livros Geográficos, n. 4).

MOSER, Thiago Pegoretti; CAMARA, Márcia Regina Gabardo da; CALDARELLI, Carlos Eduardo. Análise da evolução do índice municipal industrial de Santa Catarina entre os anos de 2002 e 2016. **Geosul, Florianópolis,** v. 36, n. 78, p. 203-229, jan-abr, 2021.

ORJECOSKI, Lis Graziela. Transformações sócio-espaciais no município de Araquari-SC. **Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis, 127. 2018.

PELUSO JÚNIOR, Victor Antônio. A evolução urbana de Santa Catarina no período de 1940 a 1970. **Revista do IHGSC,** n. 1, 1979.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. Formação sócio-espacial do litoral de Santa Catarina (Brasil): gênese e transformações recentes. **Geosul, Florianópolis,** v.18, n.35, p. 99-129, jan-jun, 2003.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral; VIEIRA, Maria Graciana Espellet de Deus. Gênese da Formação Econômica e Social. In: SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento; Isa de Oliveira Rocha (Org.). **Atlas Geográfico de Santa Catarina: População – Fascículo 3.** 2a Edição. Florianópolis: Ed. da UDESC, 2019.

**PERLOTTI, Edgar Antônio; MOUTINHO DOS SANTOS, Edmilson; COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros. Concentração espacial da indústria de São Paulo: evidências sobre o papel da disponibilidade de gás natural. Estudos Avançados. Energia e Ambiente. São Paulo,** v. 30, n. 87, mai-ago, 2016.

**PNUD Brasil. Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em:**  
**<https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: jun. 2022.**

POUBEL, Marilda Bueloni Penna; BELLO, Maria Lúcia Santiago; GOUVEIA, Patricia Pelosi Silva Cruz. Subsídios aos estudos sobre exploração e aproveitamento do gás natural no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. n.3. p. 121-150, jul-set, 1988.

RANGEL, Ignacio de Mourão. **Economia: milagre e anti-milagre**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

RANGEL, Ignacio de Mourão. 500 anos de desenvolvimento da América e do Brasil. **Geosul**, n. 15, p. 7-12, jan-jun 1993.

RANGEL, Ignacio de Mourão. Obras Reunidas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

**RAULINO, Ivo**. Demanda de energia na indústria catarina: impactos da crise do petróleo sobre a matriz energética de indústria catarina. **Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 127. 1997.**

ROCHA, Isa de Oliveira. **Industrialização de Joinville (SC): da gênese às exportações. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geociências do Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1994.**

ROCHA, Isa de Oliveira. **O dinamismo industrial e exportador de Santa Catarina. Tese (Doutorado em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.**

ROCHA, Isa de Oliveira; VIEIRA, Maria Graciana Espellet de Deus. Notas sobre a formação social dos Estados Unidos da América In: MAMIGONIAN, Armen; BASTOS, José Messias; SANTOS, Kauê Lopes dos Santos; RAMOS, João Victor Moré (orgs). **Brasil e o mundo no início do século XXI: geografia, história e economia. 1 ed.** Florianópolis: UFSC, 2021. (Série Livros Geográficos, n. 9).

SANTA CATARINA (Estado). **Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina. Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030: Plano SC 2030.** Florianópolis, 2018.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. Tradução de Maria Encarnação Vasquez Beltrão. **Boletim Paulista de Geografia**, n.54, p. 81-99, jul. 1977.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005a.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005b.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 28. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.



SCGÁS - Companhia de Gás de Santa Catarina. Transparência e Acesso às Informações. Demonstrações Financeiras. Prestações de Contas Anual. Relatórios de Administração. Disponível em <[https://www.scgas.com.br/scgas\\_transparencia/site/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual](https://www.scgas.com.br/scgas_transparencia/site/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual)>. Acesso em 6 nov. 2021.

SEN, Amatyá. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Fernando João da. Estado e Território. *In*: SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento; Isa de Oliveira Rocha (Org.). Atlas Geográfico de Santa Catarina: Estado e Território – Fascículo 1. 2ed. Florianópolis: Editora da UDESC, 2016.

SIMIONI, Flávio José; HOFF, Débora Nayar; BINOTTO, Erlaine. Fatores indutores à inovação tecnológica da indústria madeireira da região de Lages/SC. *Revista de Administração e Inovação*, v.12, n.1, p.248-270, jan-mar, 2015.

SOUZA, Joel José de. Gênese e evolução da indústria de laticínio no oeste de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 120. 2009.

VIEIRA, Maria Graciana Espellet de Deus; NAPOLEÃO, Fábio; ROCHA, Isa de Oliveira. Contribuição ao estudo da rede urbana de Santa Catarina - Brasil. *In*: 14 EGAL - Decimocuarto Encuentro de Geógrafos de América Latina: Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos, 2013, Lima (Perú). *Anales del XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina 2013 Perú*. Lima (Perú): Unión Geográfica Internacional, p. 1-16. 2013.

WITTMANN, Luisa Tombini; BRIGHENTI, Clovis Antonio. Povos Indígenas. *In*: SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento; Isa de Oliveira Rocha (Org.). Atlas Geográfico de Santa Catarina: População – Fascículo 3. 2a Edição. Florianópolis: Ed. da UDESC, 2019.



## ANÁLISE DA OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE POR AEROFOTOGRAMETRIA: ESTUDO DE CASO NO RIO BODÓ

Hanlleth Agamenon Pessoa da Silva<sup>1</sup>  
Pedro David Rodrigues Lima<sup>2</sup>  
Ítalo John Costa e Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

O processo de surgimento e crescimento da maioria das cidades brasileiras acontece sem um planejamento urbano adequado, o que contribui para o surgimento dos mais diversos tipos de problemas. Um deles é a ocupação de áreas com restrições ambientais, como são os casos das Áreas de Preservação Permanente - APP 's, ocupadas na maioria dos casos por indivíduos de classes sociais mais desfavorecidas na busca por moradias “baratas” e próximas aos centros urbanos. Com isso, o presente trabalho teve como objetivo avaliar o uso e ocupação do solo, delimitando a APP no trecho urbano do Rio Bodó no município de Bodó-RN. Por meio do trabalho de aerofotogrametria juntamente com as ferramentas de geoprocessamento, foi possível obter o Modelo Digital de Terreno - MDT utilizado na delimitação da trajetória do rio, e a ortomagem georreferenciada utilizada para a identificação das ocupações dentro da área de proteção permanente. Foi observado que existem ocupações irregulares nas duas margens do rio, sendo 61 lotes e 9 equipamentos públicos que estão em discordância com a Lei 12.651/2012.

**Palavras- chave:** APP; Aerolevantamento; ARP; DRONE; Geoprocessamento.

### GT 01: ESTUDOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO

#### 1. INTRODUÇÃO

A palavra “civilização” está intimamente ligada à noção de “viver em cidades”. O homem, no seu processo histórico civilizatório, buscou sempre estabelecer-se em regiões que oferecessem o básico para o desenvolvimento da comunidade, fato percebido na história, onde as grandes civilizações como Mesopotâmia, Egito, Índia e China se estabeleceram às margens

---

1 Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA; graduando em Bacharel Interdisciplinar em Ciências e Tecnologia; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [hanllethmacedo@mail.com](mailto:hanllethmacedo@mail.com)

2 Universidade Federal Rural do Semi-árido; Especialista em Geoprocessamento; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil, [david\\_pedro\\_rodrigues@hotmail.com](mailto:david_pedro_rodrigues@hotmail.com)

3 Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA; graduando em Engenharia Civil; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [italo.silva28185@alunos.ufersa.edu.br](mailto:italo.silva28185@alunos.ufersa.edu.br).

O presente trabalho contou com a orientação do Prof. Dr. Almir Mariano de Sousa Junior (UFERSA, Mossoró-RN, [almir.mariano@ufersa.edu.br](mailto:almir.mariano@ufersa.edu.br)) e do Pesquisador ScB. Vinícius Navarro Varela Tinoco (UFSCar, São Carlos, [navarrotinoco@gmail.com](mailto:navarrotinoco@gmail.com)).

dos grandes rios, tornando possível o acesso a água e a boa terra para cultivo (ALMEIDA, 2010 *apud* BIRKET-SMITH, 1952).

No passar dos anos, o crescente processo de urbanização pós revolução industrial levou a ocupação de áreas territoriais inapropriadas para construção de aglomerados populacionais. Segundo Bilac e Alves (2014) o fluxo migratório em direção às cidades tem sido um dos responsáveis pela expansão territorial das áreas urbanas. Isso provocou uma maior demanda por moradias e acarretando em uma ocupação desordenada dos espaços urbanos, trazendo sérios danos ambientais, além dos riscos a que a própria população se expõe.

Tomada as devidas proporções fato semelhante ocorreu no desenvolvimento da nossa área de estudo onde um olho d'água assegurou a existência dos primeiros desbravadores que ali se instalaram, suprimindo as necessidades dos moradores e seus rebanhos. Teve seu povoamento impulsionado pelos ciclos do gado, algodão e mineração respectivamente, sendo a última um atrativo para os moradores das regiões vizinhas que se mudavam para a localidade em busca de emprego, principalmente no período inicial da Segunda Guerra Mundial onde a exploração de minérios de tungstênio se intensificou (IDEMA, 2008).

Desta forma corroborando com o pensamento de Bilac e Alves (2014) entre os vários impactos sociais e ambientais observados nas cidades, destacam-se aqueles relacionados à ocupação e crescimento urbano em direção às áreas inadequadas, como é o caso das Áreas de Preservação Permanente (APP). Logo a ocupação das APP torna-se uma questão de discussão socioeconômica ambiental.

Devido aos avanços tecnológicos relacionados ao sensoriamento remoto onde podemos obter informações de um alvo, sem a necessidade de ter um contato direto com o mesmo, as aeronaves remotamente pilotadas (ARPs) são as mais recentes inovações ligadas às geotecnologias, após a criação do sistema Global Positioning System (GPS) (TAGLIARINI 2020). Com isso a utilização dessas aeronaves junto com *softwares* de geoprocessamento em estudos relacionados com o parcelamento e uso e ocupação do solo vem se tornando cada vez mais comum.

Nesse contexto, o presente trabalho propôs realizar uma análise do uso e ocupação do solo, impactos ambientais e riscos na área de preservação permanente que compreende o trecho urbano do Rio Bodó, na cidade de Bodó, no estado do Rio Grande do Norte. Tomando como base de dados os produtos extraídos através de levantamentos aerofotogramétricos

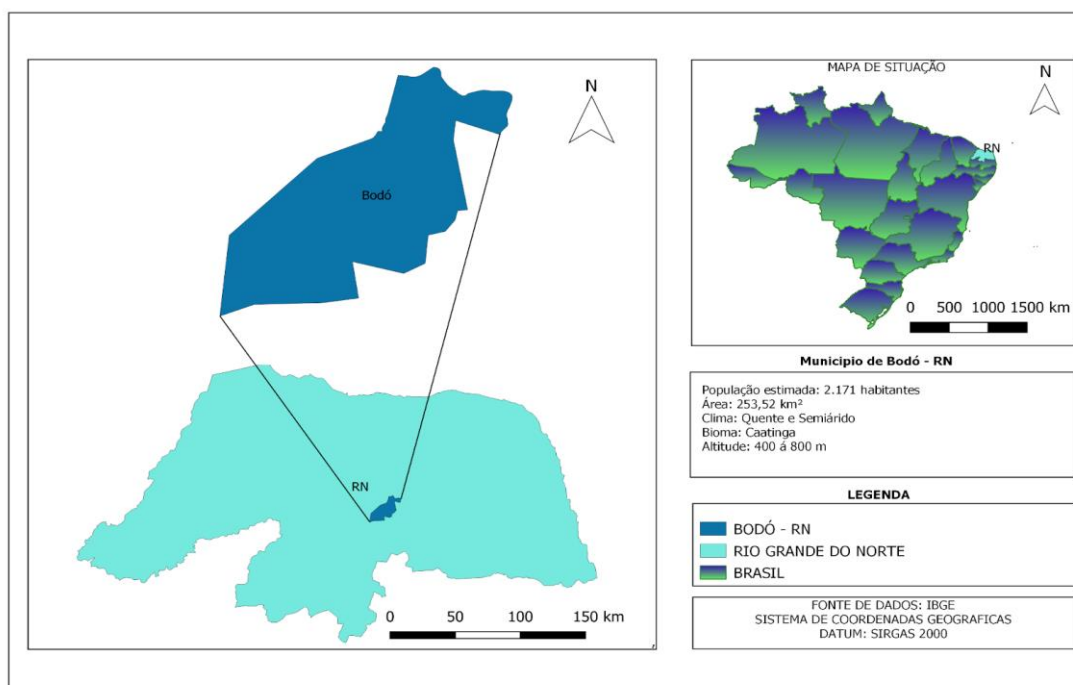
georreferenciados no ano de 2022, realizados pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada para fins de Regularização Fundiária da área.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 2.1) Caracterização da Área de Estudo

A área de estudo está localizada no município de Bodó que fica na região central do estado do Rio Grande do Norte como apresentada na Figura 1, com coordenadas UTM 9337608,286 metros a norte e 786349,486 metros a leste de acordo com o sistema SIRGAS 2000/ UTM zone 24S. Segundo IBGE 2021 o município possui uma área de 253,519 km<sup>2</sup> e uma população estimada em 2.171 habitantes. O clima é quente e semiárido com período chuvoso de fevereiro a maio. Suas altitudes variam entre 400 e 800 metros em relação ao nível do mar, e é banhado pela sub-bacia do Rio Bodó que possui regime intermitente e drenagem do tipo dendrítico.

Figura 1 - Mapa da cidade de Bodó - RN



Fonte: Autoria própria (2022).

Quanto à finalidade, a pesquisa é classificada como aplicada, pois, tem como objetivo produzir conhecimento científico para aplicação prática voltada à resolução de problemas da

atualidade, produzindo novos processos tecnológicos e novos produtos com resultados práticos e imediatos em termos socioeconômicos (Fontelles *et.al.*, 2009).

Quanto à forma de abordagem, a pesquisa é classificada como descritiva uma vez que tem como objetivo primordial a descrição das principais características da área de estudo (Gil, 1991). Essa abordagem descritiva é feita de forma quantitativa onde são trabalhadas variáveis expressas sob a forma de dados numéricos e empregado recursos e técnicas estatísticas para classificá-los, por fim são analisados de forma qualitativa o que nos permite um melhor entendimento dos fenômenos de natureza física e social da área de estudo (Fontelles *et.al.*, 2009).

### 2.3) Etapas da Pesquisa

A pesquisa foi dividida em 5 etapas apresentadas na Figura 2.

Figura 2 - Fluxograma com etapas metodológicas da pesquisa



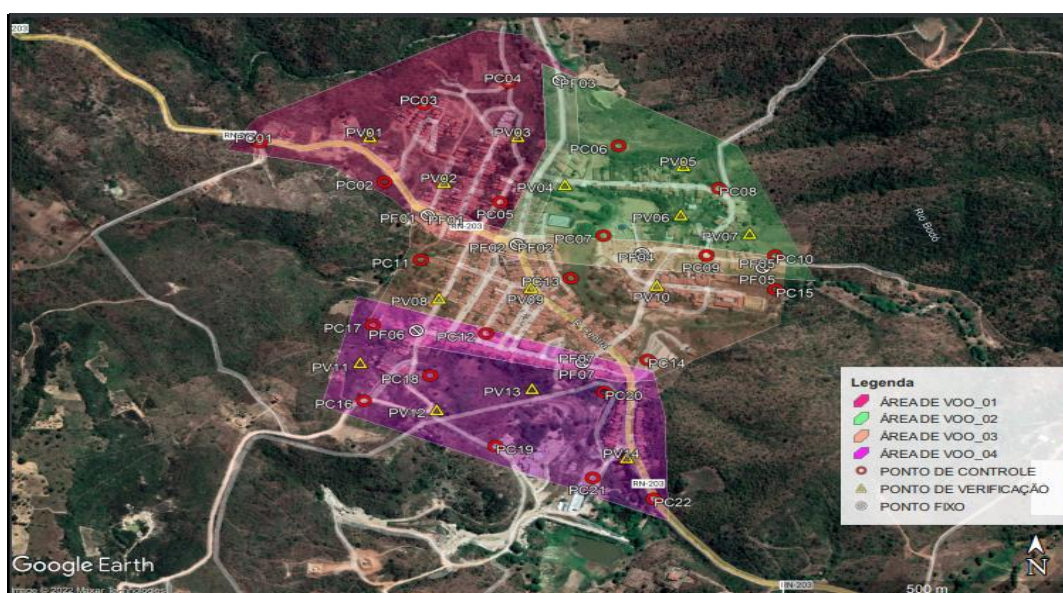
Fonte: Autoria própria (2022).

A primeira etapa foi uma revisão bibliográfica que serviu de embasamento sobre o tema e auxiliou na análise dos resultados. A segunda etapa consiste no planejamento buscando facilitar e agilizar a etapa seguinte. No trabalho de campo foram coletados os dados aerofotogramétricos e coordenadas geográficas da área de estudo. No processamento de dados, utiliza-se ferramentas de geoprocessamento para a obtenção dos produtos a serem trabalhados. Na etapa de análise de dados observamos a qualidade dos produtos gerados pelo processamento, e por fim temos a exposição dos resultados obtidos na pesquisa.

### 2.4) Planejamento

Na etapa de planejamento foi adotada a metodologia padrão do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, onde o planejamento de campo é elaborado a partir do *Google Earth PRO*, gerando um arquivo do tipo *kml*, onde serão armazenados os dados e pontos geográficos que auxiliam no trabalho em campo, tanto na distribuição dos pontos de controle de solo como na execução dos planos de voo. Nesse planejamento a área de estudos foi dividida em 4 subáreas, cada uma com 20 hectares aproximadamente, e nessas foram distribuídos 22 pontos de controle (PC), 14 pontos de verificação (PV) e 7 Pontos fixos (PF) como apresenta a Figura 3.

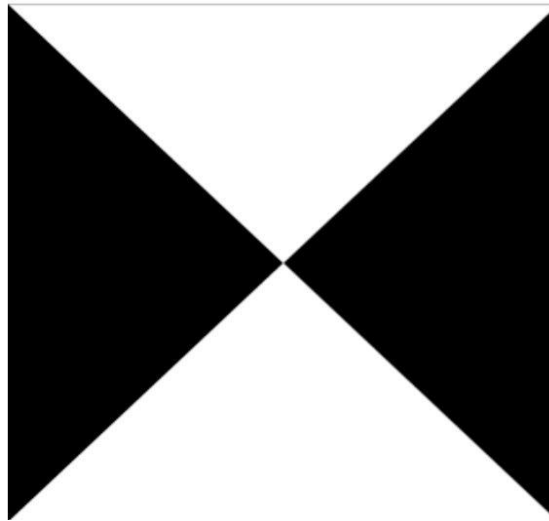
Figura 3 - Mapa de situação da cidade de Bodó - RN



Fonte: Autoria própria (2022).

Os pontos foram distribuídos de maneira uniforme por todas as áreas contemplando as áreas centrais, as bordas e as áreas de sobreposição, eles foram confeccionados em lona e papelão com dimensões 60 x 60 cm como ilustra a Figura 4.

Figura 4 - Pontos de controle



Fonte: Autoria própria (2022).

Os Pontos de Fixos (PF) foram alocados nas áreas de sobreposição entre subáreas como forma de garantir uma melhor precisão no processamento da ortofotomagem.

## 2.5) Trabalho de Campo

Na atividade de campo as condições climáticas estão diretamente ligadas a qualidade do produto final, uma vez que o levantamento aerofotogramétrico necessita de uma boa iluminação natural, sem fortes rajadas de vento, chuvas e neblinas. Desta forma o trabalho foi realizado entre as 09:00 e 12:30 horas do dia 09 de fevereiro de 2022. As condições climáticas, como incidência solar e vento, favoreceram para uma boa operação do drone na captação das imagens.

Foi utilizado um *GNSS RTK* modelo X-91 da marca CHC ilustrada na (Figura 5) o mesmo possui 220 canais GNSS; rastreia sinais GPS (L1C/A, L1C, L2C, L2E, L5); *GLONASS* (L1C/A, L1P, L2C/A, L2P, L3); *SBAS* (*WAAS*, *EGNOS*, *MSAS*); *Galileo* (E1, E5A, E5B); e *BeiDou* (B1, B2); tempo de inicialização abaixo de 10 segundos; rádio interno de 1 W de potência; memória interna de 4GB; precisão horizontal 8 mm + 1 ppm e vertical de 15 mm + 1 ppm.

Figura 5 - Base e Rover





Fonte: Autoria própria (2022).

O kit é formado 3 dispositivos: base, rover e coletoras, os dois primeiros são idênticos a diferença entre eles se dá no modo de uso onde a base fica estática e o rover é móvel, já a unidade coletora (Figura 06) é utilizada para o armazenamento dos dados coletados, possui um sistema operacional Windows Mobile Device Center.

Figura 6 - Coletora



Fonte: Autoria própria (2022).

Quanto ao modelo de ARP, foi utilizado um quadricóptero da marca DJI modelo *PHANTOM 4 RTK* (Figura 7), ele possui uma câmera de 20 megapixels, podendo alcançar um GSD de até 5 cm, com GPS do tipo GNSS RTK e fornecendo uma precisão horizontal 1,5 cm + 1 ppm e vertical de 1 cm + 1 ppm. A aeronave possui uma autonomia de voo de 30 minutos por bateria, cobrindo no média 20 hectares por voo. Ele ainda vem equipado com um controle



remoto de tela embutida o qual trabalha numa frequência de operação de 2.400 GHz - 2.483 GHz.

Figura 7 - Drone utilizado para coleta de dados



Fonte: Autoria própria (2022).

Os demais parâmetros de voo são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Parâmetros de voo

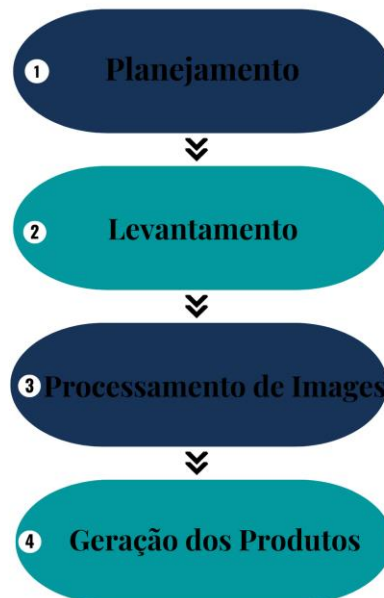
<b>Parâmetros</b>	<b>Valor Inserido / Estimado</b>
Altura de voo	100 m
Velocidade de voo	8,5m/s
Sobreposição Lateral	60%
Sobreposição Longitudinal	80%
Tempo de voo estimado	1h e 40 min
Quantidade de Imagem	729
Tamanho do pixel estimado	3 cm/pix
Quantidade de baterias	5 baterias

Fonte: Autoria própria (2022).

## 2.6) Processamento

O processamento é a etapa de laboratório onde ocorre o tratamento e processamento dos dados. Desta maneira obtém-se uma ortoimagem georreferenciada, de onde pode-se extrair diversas informações para serem utilizadas como embasamento das decisões de cunho político administrativo ou estudos científicos. As etapas do processamento estão apresentadas na Figura 8.

Figura 8 - Fluxograma com as etapas do processamento dos dados.



Fonte: Autoria própria (2022).

Na etapa de processamento com a utilização do *software Agisoft Metashape* é necessário um computador que possua configurações que garantam uma boa qualidade no produto final e um processamento rápido, já que uma das justificativas para a utilização do aerolevantamento é justamente a rapidez na entrega do projeto final se comparado aos métodos convencionais. As características da máquina utilizada no processamento e geração dos produtos dessa pesquisa são mostradas no Quadro 2.

Quadro 2 - Dados do computador utilizado

<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
Processador	AMD Ryzen 5 3600X
Memória RAW	XPR Spectrix D41, RGB, 8GB
Placa Mãe	GA-AB350M-DS3H V2, AMD
Placa de Vídeo	NVIDIA GeForce GTX 1650 Super
Memória RAW	XPR Spectrix D41, RGB, 8GB
Fonte	EVGA 500W 80 Plus
SSD	WD Blue SN550, 500GB

Fonte: Autoria própria, 2022.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A ocupação desordenada pelo processo de invasão das APP's, principalmente daquelas que estão localizadas às margens do rios podem gerar riscos e prejuízos imensuráveis não só para o meio ambiente, mas também para a população que ocupa essas áreas, pois as mesmas estão susceptíveis a desastres naturais como alagamentos, enchente e inundações, desta maneira corroboramos com o pensamentos de Licco e Dowell (2015) de que os desastres são definidos pela vulnerabilidade dos sistemas humanos, ou seja, pela susceptibilidade das pessoas ou de seus bens expostos a um perigo. Assim, a maior ou menor intensidade de um desastre dependerá da vulnerabilidade a que aquela população está exposta.

Lei 12.651/2012 define Área de Proteção Permanente no Art. 3º no parágrafo II como sendo:

“Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Já no Art. 4º considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.

Apesar da existência da lei como uma ferramenta regulamentadora para a inibição desse tipo de ocupação, o que se nota é uma falta de comprometimento por parte do poder público com as questões ambientais. Por outro lado, nota-se um nível elevado de desinformação a respeito do assunto, que afeta a maior parcela referente aos grupos sociais mais carentes, que, na busca por acesso à moradia e dignidade, invadem as APP's. Zamparoni (2014) afirma que a globalização dos problemas socioambientais expressos pela elevada densidade demográfica, desigualdade de renda e oferta de bens e serviços que levam a população carente a ocupar as áreas de risco nas cidades, em especial as APP's, são características do grau de urbanização do século XXI.

Devido ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das tecnologias empregadas no ARP, ultimamente esse vem sendo empregado para as mais diversas finalidades, principalmente quando se trata de projetos de pequeno porte tais como, ecologia, agricultura de precisão, arqueologia e ambientes urbanos (SILVA 2020).

Para Leite et al., (2010) a implementação do uso das geotecnologias na análise ambiental nos permite compreender a área de estudo em um tempo muito mais hábil se comparado às metodologias tradicionais facilitando assim o gerenciamento dos recursos ali presentes. Desse modo o sensoriamento remoto traz uma contribuição no que se diz respeito ao monitoramento, simulação e apontamento de soluções.

Para mapeamentos em áreas não homogêneas como é o caso de áreas urbanas, é necessária uma boa resolução de imagens para que seja possível um mapeamento de uso e ocupação do solo de forma mais eficiente, pois existem estruturas com tamanhos menores que a resolução de alguns pixels, como por exemplo a Landsat TM 5 com uma área de 900m<sup>2</sup> por pixel (Lima 2018 *apud* Zhou & Troy, 2008). Já nos casos onde é utilizado ARP para a captura

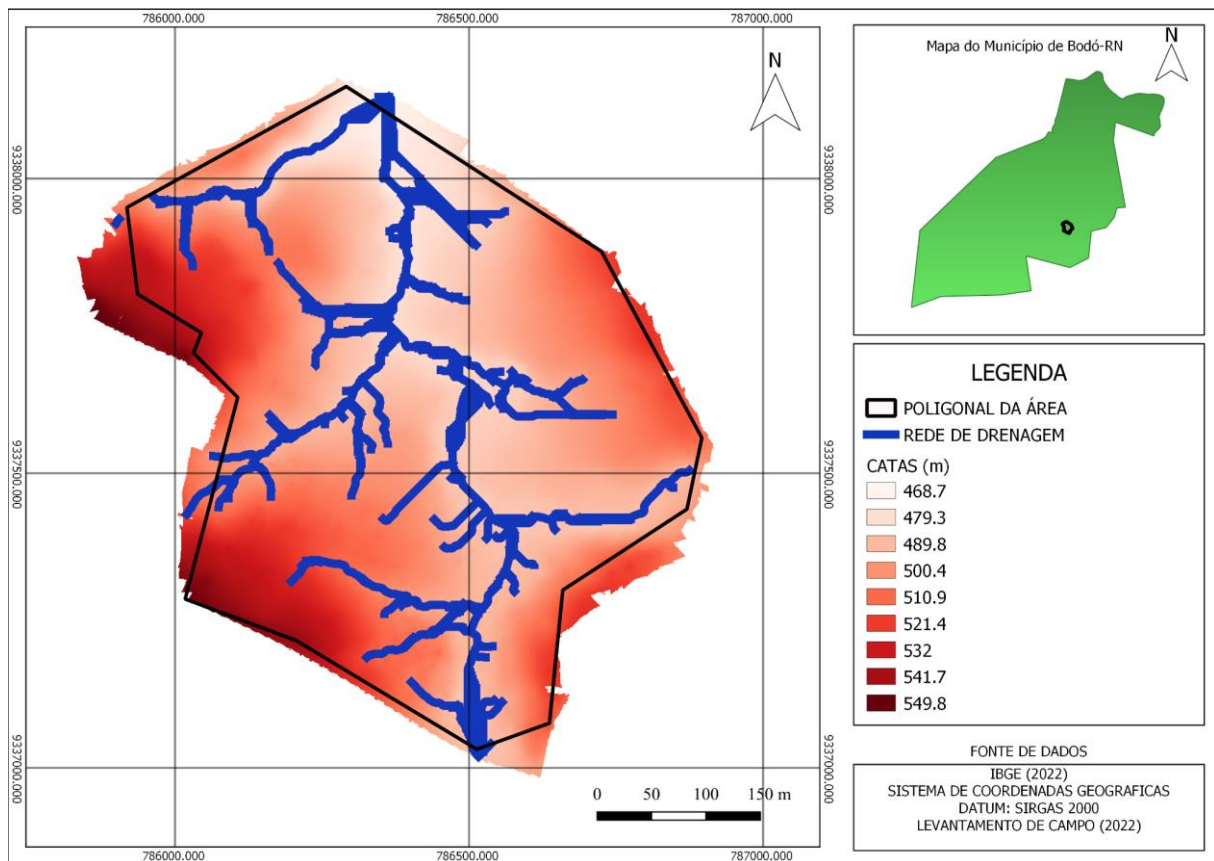
das imagens esse tamanho de pixel cai para casa dos centímetros o que possibilita a execução de uma análise com um alto grau de precisão.

Devido aos estudos e avanços tecnológicos na área ocorreu um barateamento das tecnologias empregadas na realização de aerolevantamentos como afirma Ferreira *et.al.* (2013). O baixo custo de operação dessas plataformas não tripuladas permite que sejam realizados aerolevantamentos em pequenas áreas, algo inviável para aviões tripulados, seja por motivos técnicos ou financeiros.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir do MDT (Modelo Digital de Terreno) foi gerada a Rede de Drenagem da cidade com o auxílio do software SAGA GIS 2.3.2. Com a junção desses dois produtos (Figura 9) foi possível fazer uma melhor análise para o traçado do leito do rio, uma vez que esse tem regime intermitente ou temporário e no momento do levantamento estava sem água corrente.

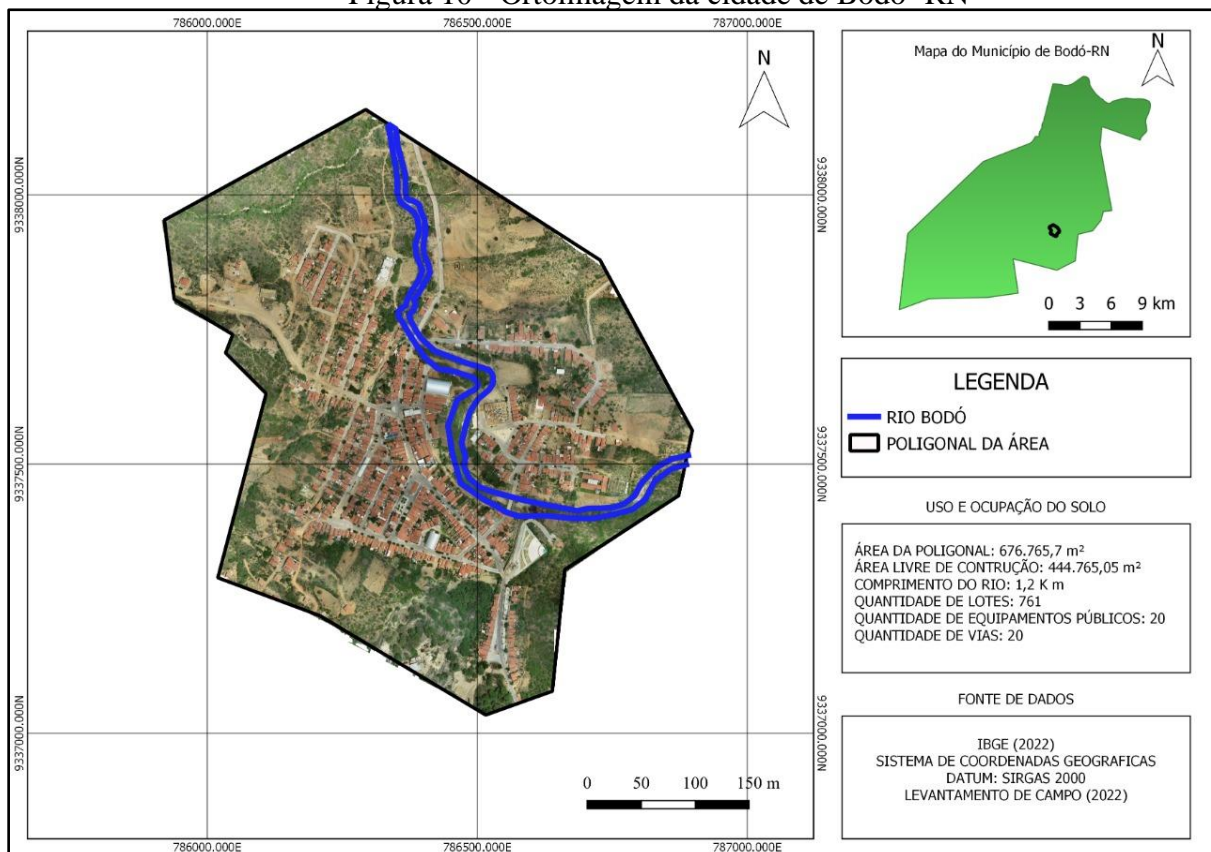
Figura 9 -MDE e rede de drenagem da cidade de bodó -RN



Fonte: Autoria própria (2022).

A partir da ortoimagem, apresentada na Figura 10, gerada na etapa de processamento, faz-se uma análise detalhada do uso e ocupação do solo pelo software QGIS 3.6 com a vetorização de lotes, vias e equipamentos públicos e áreas livres.

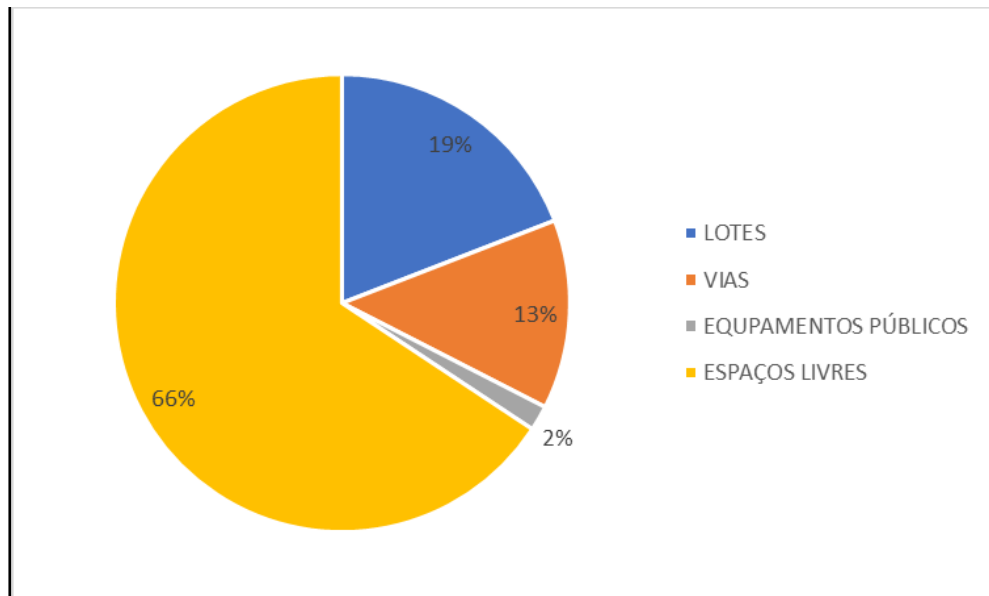
Figura 10 - Ortoimagem da cidade de Bodó -RN



Fonte: Autoria própria (2022).

A área de estudo ocupa 676.765,7 m<sup>2</sup> contemplando toda a parte urbana do município, e está dividida em 761 lotes, 20 áreas de equipamentos públicos, 20 vias, além dos espaços livres e do Rio Bodó que corre no sentido noroeste por um trajeto de 1,2 km dentro deste perímetro, com uma largura que varia entre 12 e 30 metros nesse trecho. As parcelas de ocupação são apresentadas na Figura 11.

Figura 11 - Gráfico setorial da cidade de Bodó – RN



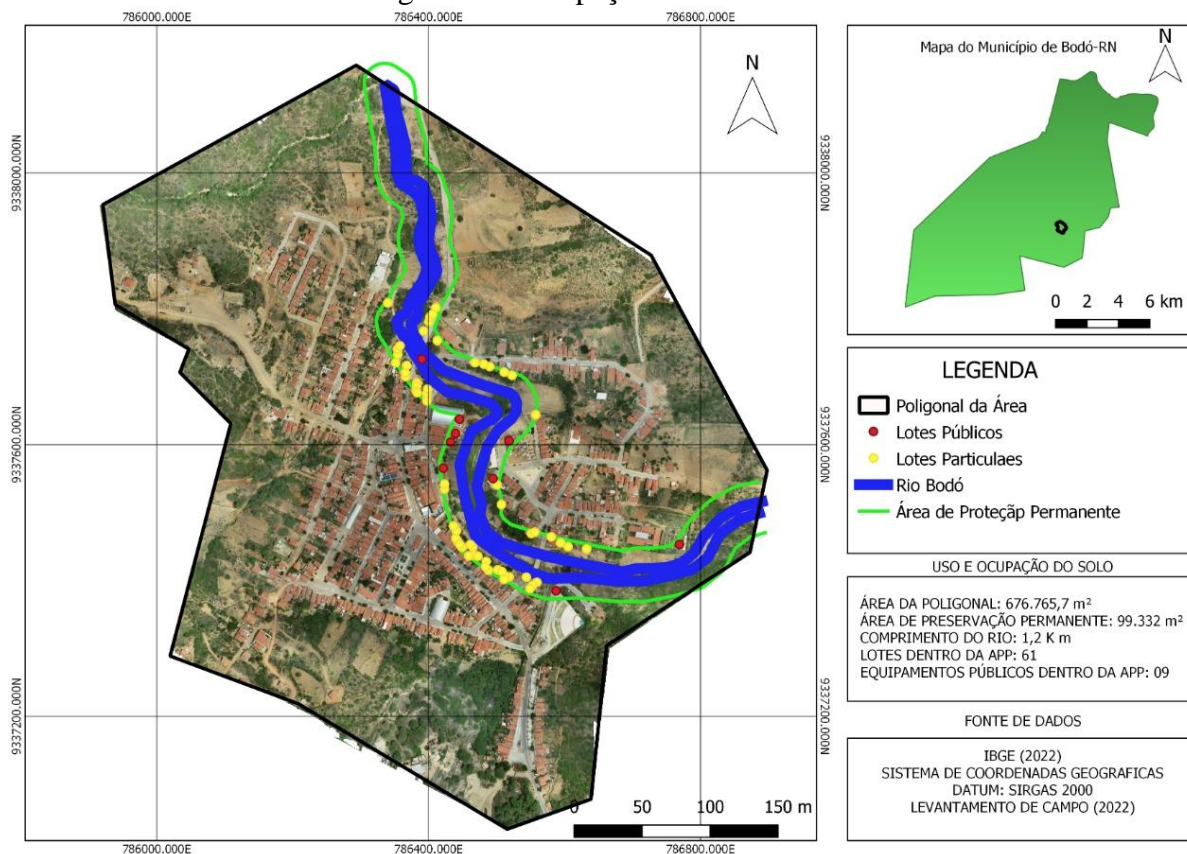
Fonte: Autoria própria (2022).

A Lei 12.651/2012 art. 4º § 10º estabelece também que “Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo”. Entretanto, não foi encontrado nenhum documento legal que ampare tais questões, por esse motivo para a delimitação da área de proteção ambiental foram utilizados os parâmetros estabelecidos no artigo 4º dessa mesma lei.

No que se refere à análise ambiental, observa-se uma área de 99.323,00 m<sup>2</sup> que corresponde a Área de Proteção Permanente, que representa 14,68% da área total. Inseridos dentro da APP de forma completa ou parcial foram contabilizados 61 lotes que representam 8,02% das habitações da cidade, e 9 equipamentos públicos que representam 45 % dos equipamentos públicos presentes na cidade. Na figura 12 é possível uma melhor observação de tais fatos.



Figura 12 - Ocupações dentro da APP



Fonte: Autoria própria (2022).

Uma vez quando as APPs são definidas pelo Código Florestal ou por Leis Municipais fica vedada a interferência humana para a construção de edificações, já que serão consideradas irregulares do ponto de vista legal.

Ao término da pesquisa, depois de todos os métodos e procedimentos adotados, observou-se que o uso de ortomagem para análise de uso e ocupação do solo bem como a delimitação da área de proteção permanente no trecho urbano do município de Bodó-RN se mostra uma ferramenta de grande importância para esse tipo de trabalho devido ao alto nível de detalhamento e rapidez no processo para a obtenção dos resultados.

Além das construções irregulares feitas dentro da APP outros problemas de cunho socioambiental também foram observados como, por exemplo, o lançamento de esgoto sem tratamento (Figura 13), descarte de entulhos nas margens do rio (Figura 14) e destruição das matas ciliares (Figura 15) que vai acarretar num acelerado processo de erosão das encostas que deixa em riscos as famílias que residem nas habitações às margens do rio.

Figura 13 - Lançamento de esgoto sem tratamento



Fonte: Autoria própria (2022).

Figura 14 - Descarte de entulho



Fonte: Autoria própria (2022).

Figura 14 – Destruição das matas ciliares.



Fonte: Autoria própria (2022).

Outro ponto a destacar é a falta de comprometimento que os gestores municipais têm com as questões ambientais, uma vez que não foi encontrado registros de normas ou leis municipais desse cunho, não existe a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas pela Lei 12.651/2012 sendo que 9 equipamentos públicos estão em discordância com a lei, como é o caso do cemitério municipal que fica a cerca de 20 metros do leito do rio em descumprindo a resolução Conama n° 335/2003 que proíbe a instalação de cemitérios em área de proteção permanente.

Desta maneira ressalta-se a eficiência do uso do conjunto de ARP e as ferramentas de geoprocessamento para a análise de uso e ocupação do solo, sobretudo para casos de identificação das irregularidades fundiárias ligadas às ocupações em áreas com alguma restrição ambiental, visto que, na maioria dos casos, são áreas de difícil acesso e a utilização dessas ferramentas não só aceleram como viabilizam tecnicamente e financeiramente tais análises.

## REFERÊNCIAS

BILAC, Roberto Platini Rocha; ALVES, Agassiel de Medeiros. CRESCIMENTO URBANO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs): UM ESTUDO DE CASO DO LEITO DO RIO APODI/MOSSORÓ NA ZONA URBANA DE PAU DOS FERROS-RN. *Geotemas*, Pau dos Ferros, v. 4, n. 2, p. 79-95, dez. 2014. Quinzenal. Disponível em:



<http://periodicos.apps.uern.br/index.php/GEOTemas/article/view/677/589>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. **Código Florestal**. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

ZAMPARONI, Cleusa Aparecida Gonçalves Pereira; ROSSETTO, Onélia Carmem. ÁREAS DE RISCO (APP's), DESAPROPRIAÇÕES E A COPA DE 2014 EM CUIABÁ/MT: IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E LEGISLAÇÃO. **Revista Geonorte**, Edição Especial 2, v. 5, n. 2, p. 162-172, 2012. Disponível em: <https://silوtips/download/areas-de-risco-app-s-desapropriacoes-e-a-copa-de-2014-em-cuiaba-mt-impactos-socio> Acesso em: 1 jul. 2022

LICCO, Eduardo Antonio; DOWELL, Silvia Ferreira Mac. Alagamentos, Enchentes Enxurradas e Inundações: Digressões sobre seus impactos sócio econômicos e governança. **Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística Edição Temática em Sustentabilidade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 160-174, dez. 2015. Disponível em: <http://www1.sp.senac.br/hotsites/blogs/revistainiciacao/index.php/vol-5-3-ano-2015/>. Acesso em: 1 jul. 2022

FERREIRA, Alexandre Moreno Richwin *et al.* Utilização de aeronaves remotamente pilotadas para extração de mosaico georreferenciado multiespectral e modelo digital de elevação de altíssima resolução espacial. **Anais XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR**, Foz do Iguaçu, PR, p. 9308-9315, abr. 2013. Disponível em: <http://marte2.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/marte2/2013/05.29.00.37.47/doc/p1264.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2022

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE | Cidades@ | Rio Grande do Norte | Bodó | Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/bodo/panorama>. Acesso em: 4 juli. 2022.

FONTELLES, Mauro José *et al.* METODOLOGIA DA PESQUISA CIENTÍFICA: DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DE UM PROTOCOLO DE PESQUISA. **Revista Paraense de Medicina**, Belém, ago. 2009. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C8\\_NONAME.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf) Acesso em: 4 jul. 2022.

GIL, Antônio Carlos. Como Classificar as Pesquisas? In: GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002. Cap. 4. p. 41-57. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf) Acesso em: 4 jul. 2022.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA Nº 335, de 03/04/2003. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios. Disponível em: [https://www2.mppa.mp.br/data/files/3B/B5/07/20/BFBB17107E4491F6180808FF/RESOLUCAO%20CONAMA%20n%20335\\_%20de%203%20de%20abril%20de%202003.pdf](https://www2.mppa.mp.br/data/files/3B/B5/07/20/BFBB17107E4491F6180808FF/RESOLUCAO%20CONAMA%20n%20335_%20de%203%20de%20abril%20de%202003.pdf). Acesso em: 4 jul. 2022.

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de. **VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS DE RIOS URBANOS.**: bacia hidrográfica do rio maranguapinho. região metropolitana de fortaleza, ceará.. 2010. 310 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104309>. Acesso em: 02 jul. 2022.

Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. **Perfil do seu município: Bodó.** IDEMA, 2008. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000016650.PDF>. Acesso em: 06 jul. 2022.

TAGLIARINI, Felipe de Souza Nogueira. **IMAGENS DE DRONE E ÍNDICE DE VEGETAÇÃO POR DIFERENÇA NORMALIZADA (NDVI) PARA CLASSIFICAÇÃO SEGMENTADA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP).** 2020. 150 f. Tese (Doutorado) - Curso de Agronomia, Universidade Estadual Paulista, Botucatu, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/204111>. Acesso em: 08 jul. 2022.

LEITE, Marcos Esdras *et al.* O USO DO SOLO E O CONFLITO POR ÁGUA NO ALTO RIO RIACHÃO – NORTE DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE AUXILIADA PELAS GEOTECNOLOGIAS. **Revista Geografia Acadêmica**, v. 1, n. 4, p. 46-55, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104309>. Acesso em: 09 jul. 2022.

LIMA, Luan Barros *et al.* USO DE VEÍCULO AÉREO NÃO TRIPULADO NA AVALIAÇÃO DE ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE NO MUNICÍPIO DE HUMAITÁ/AM. **Revista Geonorte**, v. 32, n. 9, p. 160-170,. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/4407/3769>. Acesso em: 09 jul. 2022.

SILVA, Mariana de Sá Rodrigues da. **O USO DE DADOS DE SENSORIAMENTO REMOTO, COM ÊNFASE À TECNOLOGIA RPA, PARA ANÁLISE E CONTROLE DA OCUPAÇÃO URBANA.** 2020. 235 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/hanll/Downloads/PARQ0398-T.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2022.

## CONTRIBUIÇÕES DAS MULHERES QUE PENSARAM O BRASIL PARA O DEBATE SOBRE O REGIONAL

Luciana Butzke<sup>1</sup>  
Ivo Marcos Theis<sup>2</sup>  
Vivian Costa Brito<sup>3</sup>  
Tatiane Thaís Lasta<sup>4</sup>

### RESUMO

Este artigo busca compreender a questão regional no Brasil com base nas reflexões de mulheres que pensaram o Brasil a partir de suas experiências e de suas áreas de conhecimento. Foram selecionadas dez mulheres e seus textos datam de 1976 a 2014. Neles, a região aparece em alguns casos como um recorte geopolítico, como espaço da relação Capital e como construção social. O passado não resolvido deita raízes na inserção do Brasil na economia externa, na tentativa de branqueamento da Nação, na prática histórica do racismo disfarçado e do sexismo e no coronelismo – temas que se mesclam com a história das regionalizações do Brasil. A relação Capital no espaço e no tempo traz à tona a subserviência das formas políticas, jurídicas e econômicas ao Capital. E as resistências possíveis tratam da atuação dos movimentos sociais, da afirmação da diferença, considerando que historicamente no Brasil as decisões sobre os rumos do País sempre foram decididas por poucos e beneficiando poucos.

**Palavras- chave:** Mulheres; Regional; Região; Brasil.

**GT No 1:** Estudos teóricos e metodológicos do Desenvolvimento

### 1 INTRODUÇÃO

Muitas são as tentativas de compreender o Brasil. Geralmente elas são capitaneadas por aquilo que chamamos pensamento social brasileiro e são feitas a partir dos escritos dos chamados “intérpretes do Brasil” (MARTINS, 2017. Na coletânea organizada por Pericás e Secco (2014) cuja intenção era a de apresentar a contribuição dos renegados e esquecidos pensadores do Brasil são apresentados 25 homens, nenhuma mulher. Moraes, Antunes e Ferrante (1986) trazem a inteligência brasileira representada exclusivamente por homens. Dos 29 intérpretes do Brasil apresentados por Botelho e Schwarcz (2009) aparecem 27 homens e

---

1 Universidade Regional de Blumenau; Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/FURB, e-mail: [lbutzke@furb.br](mailto:lbutzke@furb.br)

2 Universidade Regional de Blumenau; Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional FURB; contato: [theis@furb.br](mailto:theis@furb.br)

3 Doutora em Desenvolvimento Regional pela FURB; Professora da Unioeste; e-mail: [vivianbritofoz@gmail.com](mailto:vivianbritofoz@gmail.com)

4 Doutora em Desenvolvimento Regional pela FURB; Professora da Unidavi, e-mail: [tatilasta@gmail.com](mailto:tatilasta@gmail.com)

duas mulheres. A maioria masculina se repete em outras coletâneas (SENTO-SÉ; PAIVA, 2005; SOUZA, 2018).

Aqui propomos uma escritura do Brasil e do regional a partir da contribuição das mulheres. Mulheres que não figuram entre os intérpretes do Brasil, mas que acreditamos ter contribuições importantes para pensar o Brasil e a questão regional. Essa escolha vai na contramão dos clássicos, dos consagrados, dos conhecidos “intérpretes” do Brasil. Aqui utilizamos a categoria mulher no sentido político, a fim de refletir sobre as relações de poder e fazer a crítica dos essencialismos (PISCITELLI, s.d.). Não se trata de perseguir a singularidade das mulheres na construção do conhecimento científico, mas levantar suas contribuições e refletir sobre os discursos, práticas e relações sociais nas quais a mulher acaba assumindo uma posição secundária.

Os textos que mobilizados não são encarados como simples documentos, nem como ideias que devem ser tomadas no seu tempo, mas como elementos para recompor questões do passado e permitam que os autores fundamentem suas próprias questões (MAIA, 2008).

Ressaltando que o papel do leitor também é importante. “O sentido de um texto está aberto a quem quer que possa ler.” (RICOEUR, 1987, p. 105). “Se a referência do texto é o projeto de um mundo, então, não é o leitor que primeiramente a si mesmo se projeta. O leitor é antes alargado na sua capacidade de auto projeção, ao receber do próprio texto um novo modo de ser.” (RICOEUR, 1987, p. 106). A intenção nesse artigo não é recompor o binômio autor/obra, mas buscar compreender a partir da regional no Brasil como essas autoras trataram o tema em seus textos selecionados.

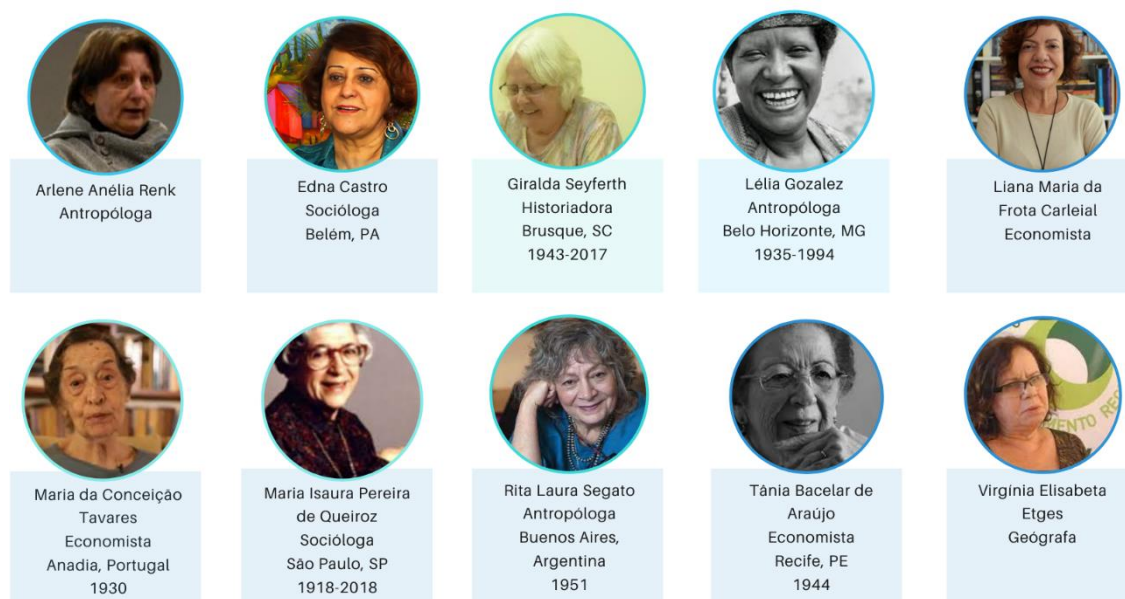
O artigo está dividido em seis seções. A primeira seção é essa introdução na qual são apresentados a contextualização, objetivos e metodologia. A segunda seção trata das mulheres selecionadas para esse artigo, suas formações e artigos selecionados para essa pesquisa. A terceira seção aborda a partir da contribuição das autoras o passado não resolvido do Brasil. A quarta seção traz o tema da relação capital no espaço e no tempo, a quinta seção trazemos a resistência possível e, nas considerações finais, fazemos uma síntese das principais contribuições das autoras para pensar o regional no Brasil.

## 2 QUEM SÃO ESSAS MULHERES?



As mulheres cujas ideias sobre Brasil e região são apresentadas e discutidas nesse artigo são: Arlene A. Renk, Edna Castro, Giralda Seyferth, Lélia Gonzalez, Liana Maria da Frota Carleial, Maria da Conceição Tavares, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Rita Laura Segato, Tania Bacelar de Araújo e Virgínia E. Etges. Maria Isaura Pereira de Queiroz figura em alguns livros que tratam de intérpretes do Brasil (BOTELHO; SCHWARCZ, 2009), é socióloga e nasceu em São Paulo, capital.

Maria da Conceição Tavares é economista e nasceu em Portugal. Edna Castro é de Belém, no Estado do Pará e é socióloga; Giralda Seyferth é antropóloga e nasceu em Brusque, Santa Catarina; Lelia Gonzalez é antropóloga, nascida em Belo Horizonte, MG; Tania Bacelar de Araújo é economista e nasceu em Recife, Pernambuco; Rita L. Segato é antropóloga e nasceu em Buenos Aires, Argentina; Virgínia E. Etges é geógrafa e Arlene A. Renk é antropóloga (Figura 1).

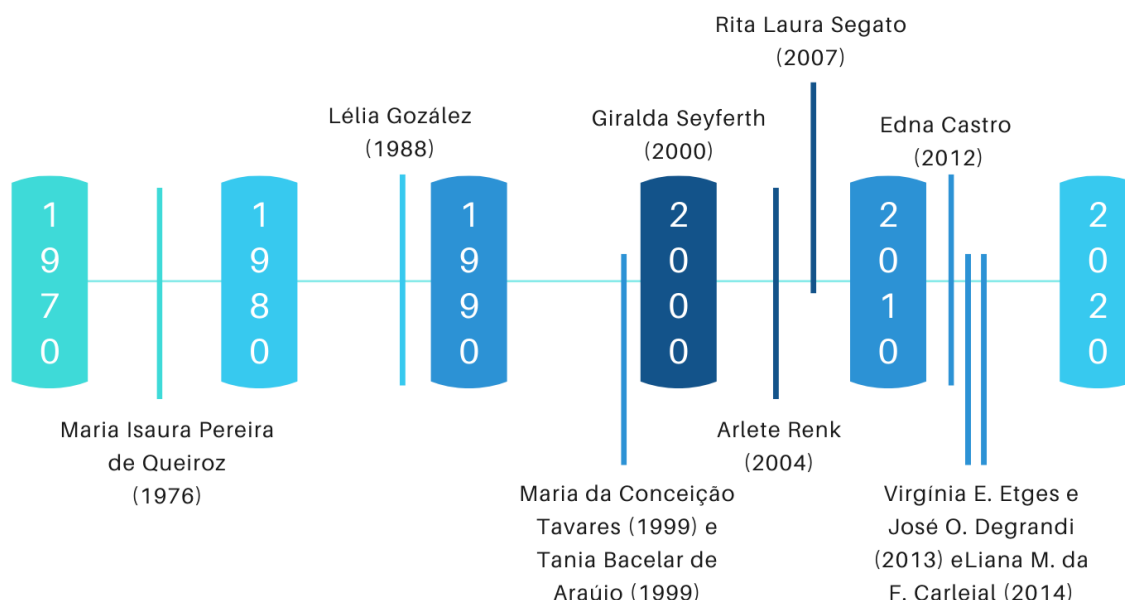


**Figura 1 – Mulheres que pensam o Brasil**

**Fonte:** Elaboração própria.

Aqui buscamos a contribuições de mulheres que interpretaram o Brasil com textos da década de 1970 em diante. Da década de 1970 temos o texto de Maria Isaura Pereira de Queiroz que trata do tema *O coronelismo numa interpretação sociológica*, na sequência Lélia Gonzalez com um texto sobre *A categoria político-cultural de amefricanidade* de 1988. Em 1999 contamos com a contribuição de Maria da Conceição Tavares em sua reflexão sobre *Império, território e dinheiro* e a reflexão de Tania Bacelar de Araújo sobre *Brasil nos anos noventa*:

*opções estratégicas e dinâmica regional. Giralda Seyferth entra com uma reflexão sobre Identidade nacional, diferenças regionais, integração étnica e a questão imigratória no Brasil e Arlene A. Renk com as Narrativas da diferença. Em 2007, Rita Laura Segato tece uma análise sobre Identidades políticas/Alteridades históricas: uma crítica a las certezas del pluralismo global e, Edna Castro publica em 2012 o artigo Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. Virgínia E. Etges e José O. Degrandi tratam do Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade e em 2014 Liana M. de Fronta Caleial faz uma reflexão sobre O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão (Figura 2).*



**Figura 2 – Linha histórica dos textos analisados**

**Fonte:** Elaboração própria.

Da leitura dos textos podemos estabelecer alguns temas presentes que podem ser analisados comparativamente ao longo do artigo. Apresentamos na sequência uma síntese dos principais pontos (o passado não resolvido, a relação capital no espaço e no tempo e as resistências possíveis) numa conversa composta com elementos trazidos nos textos das autoras.

### 3 O PASSADO NÃO RESOLVIDO

Os condicionantes geopolíticos e geoeconômicos da formação do Brasil não explicam sua evolução social e política como país independente. É possível falar em oscilação entre

ordem liberal oligárquica e Estado interventor autoritário, que passa por três ordens de fatores político-econômicos que geram conflitos periódicos no pacto de dominação interna: (i) conflitos pela concessão de garantias para a apropriação privada do território; (ii) conflitos entre oligarquias regionais em sua relação com o poder central; e (iii) relação entre dinheiro mundial, dinheiro local e finanças públicas (TAVARES, 2019).

Além desses condicionantes, temos na formação do Brasil também os condicionantes político culturais. O processo de colonização que vivemos no Brasil e na América Latina é herdeiro da classificação social (racial e sexual) e dos processos jurídicos e administrativos das metrópoles ibéricas. É importante destacarmos no colonialismo do século XIX o papel do racismo, seja ele aberto ou disfarçado na internalização da superioridade do colonizador no colonizado (GONZALEZ, 1988).

Nas primeiras décadas da República houve um grande fluxo migratório europeu. Os projetos colonizadores na República Velha envolveram principalmente os três estados do sul. Havia um ideal de branqueamento do Brasil com a vinda de imigrantes dos estados alemães (SEYFERTH, 2000).

De acordo com os principais nacionalistas do período, a identidade nacional estava em risco porque o governo imperial havia permitido a concentração dos europeus no Sul, criando desigualdades regionais acentuadas e quase insuperáveis para uma República que se devia transformar numa nação branca, de língua portuguesa, civilização latina e economia capitalista. (SEYFERTH, 2000, p. 88).

No Brasil perdura o racismo disfarçado que se traveste ora do discurso da miscigenação e da assimilação, ora da democracia racial (GONZALEZ, 1988). A contestação que surge a partir da heterogeneidade étnica põe em questão o ideal de univocidade nacional que o pensamento nacionalista brasileiro considerava possível através da miscigenação e assimilação (SEYFERTH, 2000).

Na história de Santa Catarina, mais precisamente o Oeste catarinense nos anos 1920, se fala em um suposto vazio demográfico pois não eram considerados os moradores do sertão, índios e caboclos – chamados de brasileiros. Para esses, o período anterior da colonização é idealizado e foi rompido com a colonização, “desestruturando o modo de vida e as bases morfológicas desse grupo” (RENK, 2004, p. 29). Os colonizadores, chamados “de origem”, acabam criando uma narrativa para a história local e regional. Esses, “pela posição hegemônica

que ocupam no espaço social, têm a maior possibilidade de terem voz e vez para falarem de si, de seus feitos, de marcarem suas fronteiras, e de lutarem para imposição destas como as fronteiras legítimas.” (RENK, 2004, p. 31).

Além das questões étnico-raciais tão bem expressas por Gonzalez (1988), Seyferth (2000) e Renk (2004), na Primeira República temos ainda o *Coronelismo*, que é uma forma específica de poder político que remonta ao Império. Os títulos de coronéis eram títulos dados no período do Império a membros da Guarda Nacional. Com a Proclamação da República a Guarda Nacional foi extinta, mas os coronéis continuaram existindo. O coronel é um “elemento socioeconômico polarizador, que servia de ponto de referência para se reconhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social, fossem estes seus pares ou seus inferiores.” (QUEIROZ, 1976, p. 164).

É importante verificar na estrutura coronelista de uma região se existe o mando um só coronel e parentela ou se há rival. Ela cita a zona serrana de Santa Catarina nas duas primeiras décadas (Curitibanos, Canoinhas e Xanxerê) estavam divididas entre chefes menores e maiores buscando alianças locais e regionais com a família Ramos (família hegemônica regional). Segundo Queiroz (1976, p. 170) “(...) a estrutura coronelística de uma região é profundamente influenciada pela própria estrutura socioeconômica ali existente; esta não deve ser esquecida ao se efetuarem estudos (...)”. O coronelismo vai se transformando na medida em que avançam os processos de urbanização, crescimento demográfico e industrialização, mas em algumas regiões o coronelismo ainda está presente na associação entre o político e o econômico (QUEIROZ, 1976).

Como se pode constatar, vários aspectos tratados por essas mulheres conversam com o passado presente do Brasil e com a questão regional: os conflitos no pacto de dominação interna (TAVARES, 2019), o racismo (GONZALEZ, 1988), a ideia de branqueamento (SEYFERTH, 2000), a colonização como desestruturação dos modos de vida existentes e sua relação com a narrativa hegemônica local e regional (RENK, 2004) e o coronelismo (QUEIROZ, 1976). As desigualdades regionais tratadas por Araújo (1999), sua crítica ao papel das elites brasileiras – herdeiras do colonialismo e do ganho rentista, que atuam em favor de uma política de rendição nos anos de 1990. Bem como, “o aprofundamento das diferenciações regionais herdadas do passado” (ARAÚJO, 1999, p. 22). São temas do passado colonial que permanecem presentes

nas diferentes regiões brasileiras. Regiões essas constituídas a partir dessas dinâmicas que continuam agindo no território.

#### **4 A RELAÇÃO CAPITAL NO TEMPO E NO ESPAÇO NO BRASIL**

Para compreender a questão regional em um país periférico como é o caso do Brasil com um passado colonial não resolvido e todas as mazelas e feridas que ainda se perpetuam na atualidade, é importante compreender os desdobramentos do ambiente mundial e os movimentos da economia em escala mundial. Uma questão a ser levada em conta para discutir a questão regional é justamente o papel da globalização e da internacionalização dos mercados, onde o movimento do capital alcança todos os espaços em todas as formações sociais especialmente após 1970 e com maior intensidade nos pós 1990 penetrando de forma hegemônica em todos os territórios e impondo o que, como e para quem e onde produzir, evidenciando uma seletividade espacial do capital (ARAÚJO, 1999); (TAVARES, 2019).

Compreender a questão regional perpassa por compreender a relação capital no tempo e no espaço que são resultantes do acelerado pelo processo de globalização e, portanto, de constantes mudanças. “Quando se fala em *globalização*, está-se querendo ressaltar a maturidade de uma tendência antiga, que vai superpondo à internacionalização do capital e dos fluxos mercantis a internacionalização produtiva e, especialmente, a financeira” (ARAÚJO, 1999, p. 9)

Para este processo de inserção subordinada do Brasil e seus desdobramentos no território também Maria Conceição Tavares constata que:

As forças expansivas dos donos do império, do território e do dinheiro, sobrepuseram-se sempre aos interesses de vida da maioria da população brasileira. Nos seus caminhos de dominação, sempre em busca da “modernidade”, podem ser encontradas as razões da riqueza e da miséria da nação brasileira (TAVARES, 2019 p. 270)

Com este processo em curso as velhas formas de acumulação se tornam ultrapassadas e passa-se pelo processo de “reestruturação produtiva”. Um novo padrão torna-se necessário, para substituir o velho que já não serve mais, especialmente a partir da década de 1970. É nesse contexto que se destaca um papel importante da tecnologia, dos meios informatizados que vão definir os rumos de um novo “padrão produtivo” mais favorável ao processo de acumulação de

capital. E especialmente na atualidade o processo de hegemônico de financierização da economia (ARAÚJO, 1999).

Na dinâmica regional brasileira o país experimentou desde a década de 1950 um avanço do projeto desenvolvimentista, com base em megaprojetos de infraestrutura distribuídos pelas regiões brasileiras, muitos deles com recursos financeiros financiados via endividamento externo. A prática desenvolvimentista durou até o choque do petróleo na década de 1970, onde o Brasil pagou o preço a altas taxas de juros pela dívida contraída. E nos anos seguintes na década de 1980, a tendência foi de crise e todas as consequências que ela traz recaíram pesadamente sobre a classe trabalhadora (TAVARES, 2019).

Importante ressaltar que no país desde o início do século XX se tem uma tendência a concentração regional das atividades produtivas na região Sudeste, especificamente em São Paulo e entornos. O que se fez com esse investimento pesado em infraestrutura foi levar a possibilidade de “desenvolver” outras regiões. Fatos estes que já havia sido discutido na década de 1950 por Celso Furtado, quando apontou que tal concentração gerava nas demais regiões profundas disparidades regionais.

À medida que o Sudeste passava a comandar a acumulação de capitais em escala nacional, ia-se soldando o mercado interno brasileiro, com o aumento da concentração de riqueza e renda naquela região. Com 11% do território brasileiro, o Sudeste respondia, em 1970, por 81% da atividade industrial do País, e São Paulo, sozinho, gerava 58% da produção da indústria existente. (ARAÚJO, 1999, p.12).

Embora se tenha tentado ao longo dos anos promover um processo de desconcentração das atividades na região Sudeste e promover outras regiões menos desenvolvidas. Ainda passadas duas décadas depois dos incentivos a região Sudeste correspondia por algo como 60% da atividade produtiva do país, ao passo que as regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste passam de 18% na década de 1970 para 23% em 1990. Importante destacar que na atualidade essa tendência de desigualdades segue presente na economia brasileira.

A década de 1990 é marcada pelos "novo ajuste", cujas medidas também implicam na dinâmica regional do país. Essa nova dinâmica consistiu na abertura comercial logo, favoreceu "focos exportadores" com a tendência a concentrar as atividades nas regiões já mais dinâmicas do país (ARAÚJO, 1999); (TAVARES, 2019)



A dinâmica regional brasileira é sem dúvida central no trabalho de Araújo (1999), através de estudos ao longo da década de 90 até meados dos anos 2000 demonstra que no Brasil ocorre um processo de inserção seletiva das regiões que já estão incluídas nos circuitos de acumulação de capital em escala internacional através de grandes projetos públicos e, portanto, de fomento estatal. Além disso, ressalta-se ainda a ausência de políticas de desenvolvimento regional que de fato pudessem reduzir as disparidades regionais. “Se o setor privado, o governo federal e os governos locais concentram seus esforços nas áreas mais dinâmicas, vão-se deixando grandes áreas do País à margem: são os ditos *espaços não-competitivos*” (ARAÚJO, 1999, p. 20).

Sendo que,

A conclusão preocupante que emerge das observações e análises até aqui apresentadas é que, muito provavelmente, a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos subespaços econômicos deste amplo e heterogêneo País. Tal diferenciação tende a alimentar a ampliação de históricas e profundas desigualdades inter-regionais, entre e no interior das grandes macrorregiões brasileiras (ARAÚJO, 1999, p. 21)

Araújo (1999) enfatiza que as opções estratégicas e a dinâmica regional do Brasil dos anos noventa apresenta uma mudança de padrão. De uma configuração de uma base econômica que atuava no espaço nacional – apesar de ter forte presença de agentes econômicos transacionais, mas que caminhava aos poucos para a desconcentração de atividades para espaços periféricos do País e com forte presença do Estado, para uma subjugação às demandas do setor privado na orientação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Araújo (1999, p. 1) confirma suas duas hipóteses: “a do estancamento da tendência à desconcentração, que dominou dos anos 70 até meados dos 80, e a tendência à fragmentação no País”, esta última comandada por “ilhas dinâmicas”, situadas nas distintas macrorregiões brasileiras, em detrimento das demais áreas menos competitivas. O que resulta em um alargamento das diferenciações e da heterogeneidade intrarregional, fruto da seletividade espacial do capital, de concentração de investimentos nas áreas historicamente mais dinâmicas e competitivas do País, resultando por vezes em uma perda de solidariedade com o restante do território.

De modo que a preocupação com o regional no Brasil vem de longa data, mas há uma dificuldade de se constituir um projeto próprio de desenvolvimento regional. As políticas de

desenvolvimento regional ou a falta delas expressam a manutenção do capital em suas várias formas (CARLEIAL, 2014). E segundo Araújo (1999), nos anos 90 se rompe a tradição de atuação do Estado Nacional do desenvolvimento das políticas tipicamente regionais, de base setorial-nacional e de suas organizações estatais, para uma atuação subordinada aos interesses do setor privado.

Nesse contexto, é importante contemplar a atuação do Estado em um modo de produção capitalista. Nesse sentido, “o conceito de região é corolário do conceito de espaço geográfico, este, sinteticamente, entendido como um ‘espaço capitalista’, ou seja, o espaço construído pela sociedade capitalista.” (ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 88).

Há de se debruçar sob os impactos na dinâmica regional do Brasil no período recente: do estancamento da tendência à desconcentração (Década de 1970 e meados dos 80) à tendência à fragmentação do país (dos 90 em diante). Nesse sentido destaca-se o papel do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 1999). Dentre as autoras aqui apresentadas, algumas apostam mais no papel do Estado e outras menos.

Ao mencionar o Estado brasileiro é preciso lembrar que:

Nossas ‘tradições democráticas interrompidas’ nunca alteraram a marcha da batida do capitalismo brasileiro, dando a impressão sistemática de que os ideais reformistas ou revolucionários estão ‘fora do lugar’, quando na verdade as ideias postas em prática pela chamada ‘sociedade civil’ burguesa sempre estiveram no lugar: o de manter em movimento o ‘moinho satânico’ do capital em suas várias formas. (TAVARES, 2019, p. 266).

Refletindo sobre o processo de globalização, existem duas visões do mundo globalizado, aquela da progressiva unificação e homogeneização e a produção de novas formas de heterogeneidade e pluralismo (SEGATO, 2007). A Amazônia, se multiplicam estratégias governamentais e empresariais visando a exploração de recursos naturais para além das fronteiras políticas regionais sob a égide de uma modernização baseada em megaprojetos. Dessa forma se “reedita o modelo de desenvolvimento que orientou a expansão da fronteira amazônica a partir dos anos 70 do século XX e provocou conflitos socioterritoriais que envolveram diferentes atores locais e intensificaram a exploração de recursos naturais e o desmatamento.” (CASTRO, 2012, p. 46). A quem serviria a integração pan amazônica? A ideia é fazer circular o capital e não pessoas. Não há nesse projeto uma superação das contradições

do capital e da exclusão. O Estado tem escolhido o modelo de desenvolvimento que aprofunda as mazelas sociais e ambientais (CASTRO, 2012).

Do ponto de vista do conhecimento sobre o regional no Brasil, vários cursos de pós-graduação em desenvolvimento regional foram criados no Brasil, mas tratam de problemas delimitados. “Não existe uma perspectiva que aborde a problemática regional de uma maneira mais ampla no âmbito das tendências e transformações da economia brasileira e que considere como cada macrorregião participa ou pode vir a participar dessas mudanças.” (CARLEIAL, 2014, p. 2).

Qual é o projeto de desenvolvimento do Brasil? “Não é excessivo afirmar que não existe uma estratégia nacional de desenvolvimento precisa, não se sabe o que o país pretende ser dentro de 30 ou 40 anos.” (CARLEIAL, 2014, p. 4).

## 5 AS RESISTÊNCIAS POSSÍVEIS

Uma aposta pode ser no papel do Estado em relação às políticas regionais e da mobilização dos atores locais para pensar e propor estratégias de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 1999). Estratégias essas denominadas por Araújo (1999) de contratendências que atuam de baixo para cima, em contraposição a diferenciações regionais e a fragmentação do País.

Se coloca também a valorização da dimensão horizontal dos processos, a identificação das potencialidades e a construção de instrumentos de coesão social, criação de formas de representação da vontade da maioria, eleição de governos comprometidos (ETGES; DEGRANDI, 2013).

Gonzalez (1988) propõe o uso do termo Améfrica Ladina e pretoguês para imprimir a presença negra na africanização da América Latina e no português. - Novo olhar para a formação histórico-cultural do Brasil. Lélia Gonzalez critica a passividade do Brasil e da América Latina frente ao imperialismo estadunidense. Por isso a proposta da amefricanidade como forma de resistência.

Renk (2004) aposta na região como narrativa inacabada e na importância dos movimentos sociais (MST, Movimento das Mulheres Agricultoras, MAB, Movimento indígena) na construção de outras narrativas mais incluídas. No caso da Amazônia:

Populações locais, com suas práticas sociais e saberes relativos ao território, têm produzido leituras desse processo, a partir de movimentos sociais e étnicos que revelam novos processos de dominação incorporados ao modo de implantação dos projetos de infraestrutura e às práticas de agentes que violam direitos sociais e étnicos, como o resultado da desterritorialização que atinge grupos de população tradicional, na extensão pan-amazônica (CASTRO, 2012, p. 46).

Acrescido aos movimentos citados acima, Araújo (1999) destaca o movimento dos desalojados pelos projetos de barragens, cuja atuação de base territorial se configura como uma contratendência de política de desenvolvimento regional que reivindicam políticas de desenvolvimento regional que promovam articulação regional, tão como realizam em suas práticas. São mais que narrativas, apresentam-se como evidências de resistências possíveis.

Com o cenário da questão regional traçado pelas autoras parecem concordar que não se desfruta de um horizonte muito promissor no que depender das nossas elites locais e internacionais as quais tem feito uma opção histórica pelos “negócios mais rentáveis” utilizando os benefícios do Estado para seus fins e socializado com todo povo brasileiro em todas as regiões os prejuízos (não apenas financeiros, mas sociais e ambientais). Nesse sentido chama-se atenção de que:

Ordem e Progresso sempre significaram domínio sobre a terra e as classes subordinadas e acumulação “familiar” de capital e de riqueza, qualquer que fosse a inspiração ideológica, positivista ou liberal, das elites no poder. Nunca se conseguiu constituir, por isso, nenhuma espécie de consenso amplo da “sociedade civil” sobre como governar em forma democrática o nosso país. (TAVARES, 2019, p.267)

Parece estar claro nas contribuições das autoras no que consiste ao horizonte da questão regional brasileira, esta aponta para o aprofundamento das desigualdades regionais, marca histórica da formação social brasileira, na qual destaca-se regiões com fortes dinamismos e outras taxadas como o “resto” do país (ARAÚJO, 1999).

Diante do diagnóstico e das contribuições das autoras tem-se a constatação da ausência de um projeto de desenvolvimento regional para o Brasil. Por isso, é importante mencionar que existem no território movimentos que se contrapõem as práticas do Estado e Mercado e as negam, reagindo e construindo de forma coletiva e autônoma de acordo com a sua realidade

buscando soluções para o real enfrentamento de seus problemas locais e regionais, almejando um outro horizonte coletivo e com mais esperança.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os textos selecionados que tratam do regional datam de 1976 a 2014. Nos textos a região aparece como um recorte geopolítico, como espaço capitalista, mas também como construção social, como narrativa inacabada. O passado não resolvido deita raízes na inserção do Brasil na economia externa, na tentativa de branqueamento da Nação, na prática histórica do racismo disfarçado e do sexismo e no coronelismo – temas que se mesclam com as regionalizações do Brasil. A relação Capital no espaço e no tempo traz à tona a subserviência das formas políticas, jurídicas e econômicas ao Capital no Brasil, não interessando as consequências para o povo brasileiro. As resistências possíveis tratam de buscar elementos que possam apontar outros caminhos: na atuação dos movimentos sociais, na afirmação da diferença, em alternativas que incluam o maior número de pessoas possível, considerando que historicamente no Brasil as decisões sobre os rumos do País sempre foram decididas por poucos e beneficiando poucos (Quadro 1).

Esse artigo tem limites claros, mas pretendeu essa visão panorâmica. Para quem estuda o regional no Brasil cabe procurar autores e autoras que trataram do tema e tem algo a dizer sobre o presente, o passado e o futuro do Brasil e dos processos de regionalização. Tendo em vista que a região deve ser pensada sempre no interior da unidade nacional e não apenas como mera seletividade espacial de atuação do capital ao longo do tempo. Esse é o primeiro passo para construção de políticas de desenvolvimento regional de base integradora. Importante tratar a região como algo em permanente construção do ponto de vista do conhecimento e de sua prática. Os temas tratados, sejam eles da economia, antropologia, história e sociologia trazem diferentes olhares, diferentes questionamentos, e caminhos a seguir. Os temas da região como narrativa inacabada, das migrações, da amefricanidade, da subordinação do Brasil ao “moinho satânico”, do coronelismo ainda existente, da construção da diferença, da região como espaço capitalista – todos oferecem interfaces com o regional e oxigenam as nossas reflexões, tão necessárias para que possamos continuar a fazer ciência no Brasil e contribuir para o campo do regional.

## **REFERÊNCIAS**

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, nov. 1999, p. 9-24.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Um enigma chamado Brasil**. 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.

ETGES, Virgínia E.; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, n.1, v.1, p. 85-94, outono de 2013.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 92/93, jan./jun. 1988, p. 69-82.

MAIA, João Marcelo Ehlert. **A terra como invenção**. O espaço no pensamento social brasileiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

MARTINS, José Ricardo. Os intérpretes do Brasil: pensamento sociopolítico lastreado no fluxo de ideias, narrativas e realidades na busca de uma identidade nacional brasileira. **Revista Tempo do Mundo**, v.3, n. 1, jan. 2017, p. 307-336.

MORAES, Reginaldo; ANTUNES, Ricardo; FERRANTE, Vera B. (Orgs.). **Inteligência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln Ferreira (Orgs.). **Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados**. São Paulo: Boitempo, 2014.

PISCITELLI, Adriana. **Re-criando a (categoria) mulher?** Disponível em: <https://www.culturaegero.com.br/download/praticafeminina.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: Maria Isaura Pereira de Queiroz. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

RENK, Arlene. **Narrativas da diferença**. Chapecó: Argos, 2004.

RICOEUR, Paul. **Teoria da interpretação**. O discurso e o excesso de significação. Rio de Janeiro: Edições 70, 1987.

SEGATO, Rita Laura. Identidades políticas/Alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global. In: SEGATO, Rita Laura. **La nación y sus otros**. Raza, etnicidad y



diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad. Buenos Aires: Prometeo, 2007, p. 37-69.

SENTO-SÉ, João Trajano; PAIVA, Vanilda (Orgs.). **Pensamento social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2005.

SEYFERTH, Giralda. Identidade nacional, diferenças regionais, integração étnica e a questão imigratória no Brasil. In: Zarur, George de Cerqueira Leite. **Região e nação na América Latina**. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 81-109.

SOUZA, Ricardo Luiz de. **Pensamento social brasileiro: de Euclides da Cunha a Oswald de Andrade**. São Paulo: Alameda, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: MELO, Hildete Pereira de (Org.). **Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019, p. 261-304.

ETGES, V. E. The Regional Dimension: Theoretical Considerations and Practical Experience in Southern Brazil. In: GRABHER, Gudrun M.; MATHIS-MOSER, Ursula (org). (Org.). **Regionalism(s) - A Variety of Perspectives from Europe and the Americas**. 119ed. Viena: Newacademicpress, 2014, v. 119, p. 147-162.

## **GT 3 - DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO**

## FATORES CARACTERÍSTICOS DE UMA CIDADE MÉDIA QUE INFLUENCIAM O DESENVOLVIMENTO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS

Mario Celso de Felipe<sup>1</sup>

### RESUMO

O dinamismo econômico, a capacidade de intermediação e o porte demográfico das cidades médias torna-as celeiro de investimentos. Sete Lagoas, considerada uma cidade que, tem atraído atividades industriais, beneficiando economicamente habitantes e circunvizinhos. Há necessidade de um olhar diferenciado dos organismos públicos e privados para tais cidades e seus empreendedores, por isso, busca-se aqui contribuir para que esses organismos possam direcionar as políticas públicas de forma mais assertiva. Esta pesquisa objetivou realizar um levantamento dos principais fatores característicos dessa cidade que influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios. A abordagem metodológica constou de pesquisa bibliográfica, e de campo, via formulário do *Google Forms*. Os resultados mostraram que Sete Lagoas passou por diversas fases de desenvolvimento econômico, obtendo benefícios em razão dos fatores mais importantes para o desenvolvimento dos Pequenos Negócios presentes no município.

**Palavras-chaves:** Cidades Médias; Pequenos Negócios; Urbanização.

### GT 03 – DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

O termo cidade tem muitas definições, porém, sabe-se que cidade é uma área densamente povoada onde se agrupam uma variedade de pessoas e é delimitada por um espaço. Dessa forma, independentemente de como se apresentam os modelos socioeconômicos e de produção, algumas características permanecem intactas quando as cidades são analisadas, como: concentração demográfica, diferenciação social e unidade espacial (SPOSITO, 2006).

Souza, (2008) completa que as cidades são verdadeiros assentamentos humanos extremamente diversificados, no que se refere a atividades econômicas ali desenvolvidas. O autor também faz uma comparação da vida econômica da aldeia ou povoado para diferenciá-los da vida citadina, afirmando que as cidades possuem uma certa centralidade econômica. Lencioni (2008), por sua vez, diz que o conceito de cidade é obscuro, porque existem critérios

---

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pelo DINTER- UNISC/UNITAU [mariocelsodefelippe@gmail.com](mailto:mariocelsodefelippe@gmail.com)

muito diferentes como tamanho, população; no entanto, define a cidade como “um aglomerado sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública” (p.116), enfatiza que se está falando de uma definição de cidade aqui no Brasil.

O mundo tem passado por um processo de urbanização. “Mais da metade da população mundial habita em cidades” (SOARES, 2019, p. 648). As cidades vão se desenvolvendo, absorvendo os territórios adjacentes ou dando origem a novos territórios. (SOARES, 2019). As cidades representam forças político-econômicas do século XXI e reúnem uma capacidade única para a participação e articulação da sociedade civil na criação de soluções sustentáveis e planos a longo prazo (HABITAT, 2016; DESA, 2018).

Corroborando Souza (2008, p.26) apontando que “cidades possuem uma certa centralidade econômica. Sua área de influência pode, muitas vezes, não ir além dos limites territoriais da unidade político-administrativa local da qual ela é sede”. Nesse sentido, o termo cidade está associado ao conceito de território, pois é uma área que só existe com base na materialidade que lhe é dada pelo seu uso e traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultado dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre seus habitantes, é resultado do tipo de organização social ali criada (ETGES, 2005).

Raffestin (1993) explica que do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que “produzem o território”, todos de alguma forma, em graus diversos, em momentos diferentes todos são produtores dos territórios com diversas relações de poder. Assim, ganha destaque o território de Sete Lagoas com localização privilegiada nas proximidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte; é o centro de uma região que vem experimentando crescimentos nos últimos anos, especialmente pelas instalações de diversas indústrias. Observa-se nas palavras de Nogueira (1999) que, a partir dos anos 1960, significativas modificações socioeconômicas marcaram o Brasil, conseqüentemente, o território setelagoano, trazendo crescimentos expressivos do setor industrial e da expansão do setor terciário.

Nesse sentido, o objetivo principal deste estudo foi levantar os fatores característicos da cidade de Sete Lagoas que influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios na cidade. A cidade de Sete Lagoas, nasceu em 1841, por meio da Lei Provincial nº 211, porém, na realidade foi bem antes, quando Fernão Dias Paes, ainda querendo descobrir esmeraldas para o Rei de Portugal, saiu de São Paulo e cruzou as terras de Minas Gerais até o Grão Mogol, isso

se deu em 1677. Trouxera consigo, além dos outros parentes, dois filhos, que, após desentendimentos familiares, acabou na morte de um deles; houve expulsões de diversos companheiros de Bandeiras que acamparam às margens do Ribeirão Matadouro, na planície das Sete Lagoas (ACI, 2019).

A ocupação da região de Sete Lagoas ocorreu em três fases que contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento da região. A primeira é caracterizada pelo chamado “ciclo do ouro”. A segunda refere-se à chegada dos trilhos da Central do Brasil. A terceira corresponde ao progresso nas várias atividades tradicionais, construção e pavimentação de inúmeras estradas e, principalmente, a exploração do calcário. (AZEVEDO, 1966). Ressaltam-se, na terceira fase, as instalações das indústrias em Sete Lagoas. Esse processo obedece a uma lógica que condiz com a posição da cidade face à malha rodoviária (BR-40 e MG-424), à proximidade com o aeroporto de Confins e Pampulha, o seu mercado consumidor forte e ao fácil acesso à Stellantis (FIAT), em Betim. Adicionalmente, a cidade conta com mão de obra qualificada, em função da presença de escolas profissionalizantes na cidade, como o SENAI, SESI, Escola Técnica, entre outras, bem como algumas Universidades com cursos de Engenharia, Administração e outros.

Boa parte das novas indústrias que se instalaram na cidade são subfornecedoras do setor automotivo e de autopeças. Esse setor demanda um número grande de outras empresas menores para realizar trabalhos que não se enquadram nas atividades fins dessas empresas, ou seja, criam as chamadas “terceirizadas” e muitas dessas pequenas empresas nascem de dentro da grande empresa, as chamadas MEI (Microempresário Individual) (NOGUEIRA, 1999).

Observa-se que o crescimento e o desenvolvimento, influenciado pelas diversas indústrias, requerem investimento em infraestruturas por parte da prefeitura local, como pavimentações das avenidas, ruas e praças, investimentos em energia elétrica, água encanada e esgoto. Também é necessário investir nos setores da saúde, segurança e financeiro. Todas essas atividades contribuem para a movimentação da economia, atraindo cada vez mais negócios para a cidade, fatores que fazem o desenvolvimento do comércio e dos serviços se expandirem. Identificar os fatores característico de uma cidade, como Sete Lagoas, e explorar como tais fatores influenciam o desenvolvimento de pequenos empreendimentos, aqueles que dependem exclusivamente da região, contribuem para que mecanismos de políticas públicas possam ser elaboradas com mais assertividade para impulsionar os Pequenos Negócios locais.

Para além desta introdução, que compõe a primeira seção, o artigo está dividido em mais outras seções. Na segunda estão os aspectos Metodológicos do estudo. A terceira seção está composta pelo Referencial Teórico, abordando temas como: Cidade Média e Território, A cidade de Sete Lagoas e os Pequenos Negócios e o Ambiente Empreendedor. Já na quarta estão os Resultados e as Discussões do estudo.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este artigo teve o objetivo de levantar e analisar os fatores característicos de uma cidade média no desenvolvimento dos Pequenos Negócios. Para isso se utilizou das pesquisas bibliográfica, documental e de uma pesquisa de campo realizada no dia 14.06.2022 na própria cidade. A região do estudo foi Minas Gerais, no território de Sete Lagoas. Foi de grande valia compreender como uma cidade média configura entre as cidades que favorecem o desenvolvimento dos Pequenos Negócios.

O território de Sete Lagoas conta, atualmente, com uma população total de 241.835, uma taxa de urbanização de 97,6%, superior à taxa do Estado de Minas Gerais e do País que é de 85,3% e 84,4%, respectivamente. O PIB do município é de 8.144,2 em uma área útil de 536.928 km<sup>2</sup>. As empresas na cidade, incluindo os microempreendedores individuais MEI, são 5.186 do setor do comércio, 1.886 de indústria e 12.251 do setor de serviços, perfazendo um total de 19.323.

Quanto à técnica de pesquisa, fez-se necessário empregar abordagem qualitativa e quantitativa descritiva em vista do interesse ter sido centrado nas características de uma cidade média para o desenvolvimento dos Pequenos Negócios e manipulação de dados divulgados pelos diversos organismos públicos e privados como: IBGE, Junta Comercial, Prefeitura Municipal, SEBRAE.

E quantos aos meios, na pesquisa de campo, efetuou-se uma coleta de dados, via formulário *Forms* do *Google*, com doze perguntas, sendo onze com opções de respostas de múltiplas escolhas, e uma pergunta aberta, com o intuito de aprofundar as questões necessárias às respostas dos problemas e, para isso, foram enviadas a vinte e três pequenos empresários da cidade de Sete Lagoas, no dia 14/6/2022.

O estudo entende que a pesquisa de campo é a investigação guiada pela experiência (empírica) de levantamento de dados, realizada no local em que ocorre ou ocorreu o fenômeno



e disponha de elementos para explicá-lo (MARCONI & LAKATOS, 2020; VERGARA, 2000).

Já com relação à pesquisa bibliográfica, vale ressaltar que ela investiga o problema com base no referencial teórico existente em documentos e publicações. Logo, para os dados primários foi realizado um levantamento de referências já publicadas, em forma de artigos científicos, livros, teses de doutorado e dissertações de mestrado, sítios eletrônicos de entidades públicas e privadas, cuja finalidade maior foi colocar o pesquisador em contato direto com o que já fora pesquisado (PRODANOV e FREITAS, 2013).

A pesquisa documental se assemelha à pesquisa bibliográfica, com a diferença para os documentos que serão revisados. Este artigo fez revisão em documentos de organizações como SEBRAE, IPEA, IBGE, Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, e documentos da ACI e Prefeitura local, entre outros, pois se consideram mais apropriados à natureza e ao objetivo principal do trabalho.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 Cidade Média e Território

O termo cidade média resulta da literatura e pensamento francês: *villes moyennes*. que advém de esforços de políticas de descentralização territorial (LIMA; SILVEIRA, 2018).

As cidades médias brasileiras são definidas pelo IBGE como cidades que possuem entre 100.000 e 500.000 mil habitantes. Entretanto, há uma heterogeneidade nos parâmetros quantitativos adotados entre os países para definir o que são as cidades médias, de modo que não é possível adotar o número de habitantes como o único critério de delimitação dessas cidades. A **Tabela 1** ilustra melhor essas diversidades:

**Tabela 1** – Classificação demográfica das cidades médias

País/Instituição	Faixa de tamanho demográfico (habitantes)
Alemanha	150.000 – 600.000
Argentina	50.000 – 1.000.000
Banco Mundial	Até 1.000.000
Brasil (IBGE)	100.000 – 500.000
Dinamarca	Menor que 100.000
Espanha	30.000 – 130.000
Estados Unidos	200.000 – 500.000
França	20.000 – 100.000
Grécia	10.000 – 100.000
Irlanda	50.000 – 100.000
Itália	50.000 – 300.000

ONU	100.000 – 3.000.000
Paquistão	20.000 – 100.000
Portugal	20.000 – 100.000
Reino Unido	150.000 – 600.000
Suécia	50.000 – 200.000
União Europeia	20.000 – 500.000

**Fonte:** SOUZA *et al.* (2007, p.7) *apud* LIMA; SILVEIRA, 2016.

Há estudiosos que desenvolveram trabalhos sobre cidades médias, porém sem levar em consideração o tamanho populacional como fator principal na caracterização delas, mas sim a funcionalidade das cidades.

Atualmente, com o cenário de desconcentração industrial em curso no país, as cidades médias vêm adquirindo um papel de importância crescente na economia brasileira, pois elas são o centro de destino de indústrias, empregos e mão de obra qualificada, alterando assim o espaço. No entanto, Pena (2022) chama a atenção para o controle dos processos de urbanização, porque os respectivos espaços urbanos são, em geral, heranças de um passado recente, cuja estrutura interna corresponde a cidades de menor porte.

Ao se urbanizar rapidamente, nem sempre esses espaços conseguirão absorver o aumento exponencial de habitantes, veículos, casas e outros, enumerando uma eventual ocorrência de problemas já existentes nas grandes metrópoles brasileiras, atualmente. Como comenta Raffestin, (1993), “[d]efinir, caracterizar, distinguir, classificar, decidir, agir implicam a noção de limite: é preciso delimitar” (p. 153).

Também se faz imprescindível compreender como um território é utilizado, pois é parte relevante do estudo do desenvolvimento regional. Preiss e Schneider (2020) destacam a necessidade de analisar a área urbana, uma vez que o século XXI trouxe uma situação inédita à humanidade, que passou a ser uma sociedade, majoritariamente, urbana.

Compreendendo o estudo antropológico e sociológico do território como o espaço no qual a população precisa autenticar sua identidade, criada durante anos pelos que ali estiveram antes e, assim, construíram uma cultura e escreveram sua história. O espaço é, portanto, anterior a qualquer ação, é dado como se fosse a matéria-prima para que o ator se apodere e dele se crie um território (RAFFESTIN, 1993).

Neste sentido, este artigo se apodera da definição de território como o espaço que é construído, usado e apropriado pela sociedade sendo, portanto, um processo dinâmico de

relações de troca entre as particularidades e a totalidade, porém não tem valor de troca e sim valor de uso (BENKO, 1999).

O território municipal, no seu aspecto físico, é a conjugação da área urbana (cidade) com a área rural (campo), sendo que, nestes dois ambientes, a vida econômica e social acontece, talvez não de forma semelhante, porque os modelos de produção são distintos, mas, de uma forma ou de outra, há muita articulação entre eles e relevância em cada um deles. Sete Lagoas é uma cidade média que já atravessou alguns ciclos diferentes de produção e o que predomina, hoje, é a atividade industrial voltada aos setores automotivo, fármaco, militar, de cimento e de bebidas, tendo como consequência as atividades comerciais e de serviços bem desenvolvidas.

### 3.2 A Cidade de Sete Lagoas

A história do Brasil está associada à exploração dos bens naturais do seu território. Nesse contexto, Minas Gerais, com sua destacada disponibilidade de recursos naturais, teve e tem papel importante no desenvolvimento econômico, regional e na urbanização (SIMONATO; MAGALHÃES, 2017).

Entre as cidades mineiras, Sete Lagoas se destaca, uma vez que sempre ocupou posição de expressiva centralidade na região em que está localizada, pois desenvolveu-se econômica e demograficamente muito rápido, especialmente nas últimas décadas.

Sete Lagoas, fundada em 30 de novembro de 1880, está localizada na região metropolitana da capital Belo Horizonte, distando cerca de 70 Km em direção noroeste. Essa localização confere a Sete Lagoas uma posição privilegiada, pois está entre o quadrilátero ferrífero, zona de ocorrência predominante de minerais ferrosos e da floresta tropical úmida, com vegetação primitiva do centro no conjunto de Minas Gerais (NOGUEIRA; GARCIA, 2010). Ademais, é o centro de uma das mais de trezentas microrregiões geográficas identificadas em todo o país, bem como o centro de uma das vinte e cinco regiões administrativas de Minas Gerais. Trata-se de uma cidade que hoje ocupa posição hierárquica superior na microrregião, composta de vinte municípios, conforme **Tabela 2**. Ela também se apresenta como uma das cidades mais bem equipada de toda a região metropolitana de Belo Horizonte. (NOGUEIRA, 2005).

**Tabela 2 – Municípios da microrregião Sete Lagoas e suas populações**

<b>Municípios</b>	<b>População aproximada em 2021</b>
Sete Lagoas	243.950
Esmeraldas	72.512
Matozinhos	38.469
Paraopeba	24.854
Jaboticatubas	20.683
Papagaios	15.922
Caetanópolis	11.869
Prudente de Morais	10.931
Capim Branco	9.896
Cordisburgo	8.903
Baldim	7.782
Santana de Pirapama	7.538
Inhaúma	6.352
Jequitibá	5.203
Pequi	4.457
Funilândia	4.434
Santana do Riacho	4.334
Cachoeira da Prata	3.580
Fortuna de Minas	2.986
Aracáí	2.360

Fonte: IBGE, 2022

Sete Lagoas tem uma expressão populacional bem superior aos demais municípios. Nas últimas quatro décadas, a cidade sofreu um expressivo crescimento populacional, notadamente no que respeita à expansão urbana. A **Tabela 3** evidencia uma variação negativa no que tange à população rural, no período de 1980 para 1991, com leve recuperação nos períodos seguintes, fenômeno comum dos municípios brasileiros que demonstra uma evasão do campo em direção às cidades, fenômeno que causou uma taxa de urbanização de 97,6%, superior à taxa do Estado de Minas Gerais e do País que é de 85,3% e 84,4%, respectivamente (NOGUEIRA, 1993).

**Tabela 3 – Evolução da população de Sete Lagoas entre 1960-2010**

<b>População</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
TOTAL	41.656	66.585	100.628	143.950	184.692	214.152
URBANA	36.482	61.142	94.604	140.060	180.613	208.956
RURAL	5.174	5.543	6.024	3.890	4.079	5.196

Fonte: IBGE, 2022

A expansão urbana de Sete Lagoas teve forte crescimento a partir de 1980, quando ultrapassa a casa dos 100 mil habitantes, em decorrência do desenvolvimento da infraestrutura necessária para o comércio, a administração das atividades de siderurgia, como relatado por

Nogueira (1999, p. 92), “o apogeu do ferro-gusa em Sete Lagoas deu-se nos anos 80, época na qual deu-se a duplicação da produção local, passando a ser o maior centro guseiro do país” e outros setores que emergiram na cidade. Na mesma época, o Brasil como nação apresentava os mesmos efeitos.

A cidade começou a viver seu ciclo de industrialização nos anos de 1970, com a instalação das primeiras unidades siderúrgicas. Nessa época, entre as 64 usinas do Estado de Minas, 21 estavam no território de Sete Lagoas. O setor se transformou, em pouco tempo, na principal força da economia local, exportando produtos para os Estados Unidos e países da Europa. No final dos anos de 1990, foram desenvolvidos no território outros setores para alavancagem da economia local, com a chegada da Iveco, fábrica de caminhões e ônibus da FIAT. Em seguida, estabeleceram-se na cidade a cervejeira Ambev e uma cimenteira do grupo Brennand. A Bombril, a Itambé e a Elma Chips são algumas das grandes fábricas que também possuem sede no território (EVANS, 2016).

Neste sentido, Sete Lagoas tem relevância econômica e social na microrregião em que está inserida. Em se tratando de uma cidade média de acordo com o indicador do IBGE que vai de 100.000 a 500.000 mil habitantes, uma infraestrutura instalada e adequada, uma localização estratégica e, finalmente, um parque siderúrgico consolidado, com uma diversificação industrial importante, além de contar com o setor primário, com a pecuária leiteira e o seguimento de laticínios, o município tem todas as características para o desenvolvimento dos Pequenos Negócios.

### 3.3 Pequenos Negócios e o Ambiente Empreendedor

Até o final da primeira fase da Revolução Industrial inglesa (1760 a 1860), os Pequenos Negócios surgiam de forma voluntária, sem a necessidade de empenho social, ou mesmo, de estímulos estatais para seu desenvolvimento. Com o término da Segunda Grande Guerra, em 1946, verificou-se um *boom* no desenvolvimento das Pequenas Empresas, impulsionado pelo Estado. O grande crescimento deste setor empresarial teve papel essencial na absorção de toda mão de obra oriunda da guerra pelo mercado (MADUREIRA, 2011).

Recentemente, com o advento das terceirizações dos componentes necessários para a fabricação e comercialização dos mais distintos produtos, agora fabricados em diversos países,

como efeitos da globalização da produção, isso facilita e exige a promoção e o fortalecimento das transnacionais e das multinacionais no cenário mundial, fato que vem contribuir para o crescimento das pequenas unidades, necessárias ao apoio dos grandes conglomerados, onde quer que se instale (FRIEDEN, 2008).

Embora haja o entendimento de que as grandes organizações, de modo geral, desempenham um papel importante para o desenvolvimento regional, uma vez que contribuem com os processos de inovação, produção de tecnologia, movimentação econômica, entre outros, as investigações mais acuradas mostram que são os Pequenos Negócios que sempre garantiram a subsistência e o crescimento da humanidade, tanto em seu aspecto individual quanto no coletivo. (FOUTORA, 2019; MADUREIRA, 2011).

O setor cumpre um papel de destaque, justificado pela participação do número de pessoas e empreendimento envolvidos nesses seguimentos, pois de acordo com o Relatório Anual das Pequenas e Médias Empresas, da União Europeia, essas empresas representam 99,8% do total de empresas, respondem por 66,9% da mão de obra empregada e 58,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Outro fator importante é que, individualmente, em termos de geração de emprego, destacam-se as Pequenas e Médias Empresas de Portugal, com 75% da mão de obra empregada. Em termos de PIB, as Pequenas e Médias Empresas da Espanha contribuem com 65%. Na América Latina e Caribe, países que têm mais comparabilidade com o Brasil, têm-se, em termos de participação do PIB, a Argentina com 60%, Colômbia, 35%, Uruguai com 30%, e México 23%, e comparados ao Brasil, 20% representam patamares superiores. No Brasil o universo de empresas, Pequenos Negócios, soma 98% das empresas, absorvendo 60% da mão de obra e contribuindo com cerca de 20% para o PIB (SEBRAE, 2010).

A grande importância dos Pequenos Negócios para os territórios brasileiros, principalmente nos pequenos municípios, reside no fato de tais empreendimentos serem fontes de recursos para a população menos abastada e empregarem força de trabalho menos qualificada, desempenhando, portanto, importante papel na inclusão social e na ampliação das oportunidades de empreendedorismo (MADUREIRA, 2011).

Segundo o SEBRAE (2018), essas empresas possuem expressividade e veemência no empreendedorismo, uma vez que, “são as únicas capazes de levar bens e produzir serviços em qualquer lugar para qualquer cidadão, do mais perto ao mais remoto, a fim de atender necessidades individuais ou coletivas”.



Na visão de Madureira, (2011) existe ainda um setor de Pequenos Negócios que se ocupa da prestação de serviços terceirizados, ou seja, que desenvolve atividades-meio em nichos de mercado nos quais as grandes não têm interesse de operar, por meio de subcontratações ou assistências técnicas, por exemplo. Significa dizer que muitos Pequenos Negócios atuam de forma complementar às atividades das grandes empresas, sendo, inclusive, a fonte nascedoura de muitos microempreendedores individuais, principalmente dos profissionais das áreas técnicas. Dessa forma, os Pequenos Negócios aqui descritos não têm uma produção destinada a satisfazer, diretamente, as necessidades de consumo da população.

Com relação à classificação e definição dos Pequenos Negócios encontram-se diversos critérios, tais como receita bruta de vendas, patrimônio líquido, número de empregados, entre outros abundantes, eis o motivo pelo qual este estudo levanta, primeiramente, sua delimitação conceitual.

Os Estados Unidos foram o primeiro país a definir Pequenas Empresas, em determinação oficial do *Selective Service Act* de 1948, que as estabeleceu pelo atendimento aos seguintes critérios: 1. sua posição no comércio ou indústria da qual faz parte não seja dominante; 2. o número de empregados não seja superior a 500; 3. seja possuída e operada independentemente. Antes disso, porém, o fenômeno foi objeto de discussão em vários países, notadamente no Reino Unido (FILION, 1991).

Diversos critérios podem ser utilizados para a definição de Pequenos Negócios. Assim, Vidal (2013) classifica-os em quantitativos e qualitativos: o primeiro, incipiente especialização em termos de organização e administração (em geral familiar e centralizada); e o segundo, combinados ausência de organização com estrutura financeira inadequada. Na prática, percebe-se que prevalecem os critérios de natureza quantitativa que têm como vantagens: permitem a determinação do porte da empresa; são mais fáceis de coletar; permitem o emprego de medidas de tendência no tempo; possibilitam análises comparativas; são de uso corrente nos setores institucionais públicos e privados.

Complementado Montañó (2001, p. 13-14), classifica os Pequenos Negócios levando em consideração três aspectos fundamentais:

O primeiro é a dimensão, isto é, as organizações são classificadas em grandes, médias ou pequenas, levando em consideração o número de membros que compõem esta organização, volume de produção e comercialização, custos de produção, ponto de equilíbrio, número de mercadorias produzidas e volume de vendas, capital fixo e capital de giro, mercado que atende, volume de lucro etc. No caso dos pequenos negócios, estes são reduzidos tanto no número de membros, quanto no nível de

produção e comercialização. O segundo, complexidade, ou seja, dependendo do porte da organização a centralização da autoridade e poder determinam sua estrutura, porém em geral, como nos pequenos negócios todos fazem de tudo, desde a fase inicial do processo até a fase final, como o velho artesão, não há muitos níveis hierárquicos. O terceiro aspecto, por sua vez, é a formalização, em que os pequenos negócios não apresentam objetivos e normas explicitamente definidos, nesse caso, essas empresas se caracterizam por um certo grau de informalidade.

Além de considerar a dimensão, a complexidade e a formalização, Montaño (2001) classifica os Pequenos Negócios conforme a composição do capital. A partir deste aspecto, o autor não considera apenas questões quantitativas, pois nem todas as organizações que empregam poucos funcionários são Pequenos Negócios, uma vez que existem aquelas organizações que, por terem atingido um elevado nível tecnológico, automatizando a produção e subcontratando empresas e trabalhadores, empregam um baixo número de pessoas, obtendo, no entanto, lucros muito acima dos níveis médios de ganho dos considerados Pequenos Negócios.

A classificação dos Pequenos Negócios é diversificada e bastante pulverizada entre os órgãos que utilizam metodologias diferentes. As primeiras concepções de Pequena Empresa empregavam, predominantemente, critérios qualitativos, com extrema vagueza, dando ênfase à descrição de uma empresa desfavorecida em termos de participação no mercado e de poder de barganha. Essa definição, na maioria das vezes, tem sido feita não apenas para fins tributários, mas também com a intenção de estabelecer categorias de empreendimentos elegíveis para diferentes tipos de financiamentos privilegiados do governo, para vários programas de subcontratação ou subsídios, para vender seus produtos ou serviços para organizações governamentais. No Brasil, contudo, a definição de Microempresas e Empresa de Pequeno Porte constante no Artigo 3º. da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, é baseada, como regra, em um único critério objetivo: a receita bruta, mas não varia para completar diferenças quanto ao ramo em que a atividade se encontra inserida (VOLPI, 2018).

Quanto ao tamanho e valores da receita bruta, as empresas são classificadas dessas maneiras, muito embora para Longenecker e Moore (1997, p. 27), apontem que “especificar qualquer padrão de tamanho para definir pequenas empresas é algo necessariamente arbitrário, porque as pessoas adotam padrões diferentes para propósitos diferentes”.

Fato é que, no Brasil, os critérios adotados para classificar uma empresa podem variar bastante, e os dois mais utilizados são: por porte e pelo número de empregados.

O Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, classifica as empresas (seus clientes), de acordo com o porte, para que possa atuar prontamente, conforme as características de cada segmento, por meio da oferta de linhas de crédito, programas e condições específicas para cada porte de empresa. A classificação do banco leva em consideração a Receita Operacional Bruta (ROB) (LEMES JR.; PISA, 2019), conforme **Figura 4**:

**Figura 4** – Classificação conforme Receita Operacional Bruta

<b>Classificação</b>	<b>Receita Operacional Bruta (ROB) – Renda anula</b>
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 360 mil
Pequena Empresa	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 3,6 milhões.
Média Empresa	Maior que R\$ 3,6 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões.
Grande Empresa	Maior que R\$ 360 milhões

Fonte: LEMES JR.; PISA (2019, p. 112).

Para o caso de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, a classificação por porte, segue a Lei Complementar 155/2016, demonstrado na **Figura 5**:

**Figura 5** – Classificação das Empresas por porte.

<b>Classificação</b>	<b>Simples Nacional / Faturamento anual</b>
Microempresa (ME)	Até R\$ 360 mil
Empresa de Pequeno Porte	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões.
Microempreendedor Individual	Até R\$ 81 mil

Fonte: Lei Complementar 123/2006 e Lei Complementar 155/2016.

Importante observar que na **Figura 5**, acima, o Microempreendedor Individual (MEI) não aparece, pois, sua formação é dotada de apenas uma pessoa, geralmente o proprietário, não obtendo nenhum funcionário, muito embora a legislação permita o registro de 1 (uma) pessoa.

Outra classificação adotada é pelo número de empregados, demonstrada na **Figura 6**, e pode ser encontrada no Anuário do Trabalho na MPE do SEBRAE e no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

**Figura 6** – Classificação pelos números de funcionários

<b>Classificação</b>	<b>Indústria pessoas ocupadas</b>	<b>Comércio e Serviços</b>
Microempresa	Até 19	Até 9
Pequena Empresa	de 20 a 99	de 10 a 49
Média Empresa	de 100 a 499	de 50 a 99
Grande Empresa	500 ou mais	100 ou mais

Fonte: SEBRAE, 2016, *apud* LEMES JR.; PISA (2019, p.112).

Observa-se que os Pequenos Negócios apresentam características muito distintas. Realizando uma análise com outros países, Santos (2001) observa que nos países desenvolvidos é muito comum o tratamento conjunto do seguimento de médias, pequenas e microempresas (MPME), no qual o seguimento de Pequenos Negócios apresenta, em geral, um grau muito mais elevado de estruturação, de pequenas empresas mais capitalizadas, exportadoras e com um grau mais elevado de assalariamento.

Diferentemente no Brasil, o seguimento de Pequenos Negócios apresenta uma enorme parcela de empresas sem o mínimo de estruturação, com reduzida produtividade e eficiência, com baixa participação do trabalho assalariado e maior participação relativa do trabalho do empresário e familiar. É elevada a importância destes tipos no interior do segmento de Pequenos Negócios no Brasil e suas diferenças são até mais marcantes em relação às pequenas empresas mais estruturadas do que em relação a muitas atividades desenvolvidas pelos trabalhadores por conta própria (SANTOS, 2001).

Ainda observado por Santos, (2001), muitos pequenos empregadores com empresas juridicamente constituídas não desenvolvem suas atividades em estabelecimento próprio, assim como muito trabalhadores por conta própria trabalham no próprio domicílio e, em alguns casos, em estabelecimento específico para o desenvolvimento de sua atividade.

Nesse sentido, a expressão Pequenos Negócios será utilizada, neste artigo, como forma de referir-se a um universo que compreende tanto as Micro e Pequenas Empresas juridicamente constituídas, com estabelecimentos e empregados, como aquelas atividades desenvolvidas em estabelecimento específico ou as não estabelecidas com ou sem empregados, que, muitas vezes, estão classificados como MEI.

Por outro lado, esses Pequenos Negócios só existem porque alguém se propôs a assumir riscos e empreender, e qualquer estudo que verse sobre os Pequenos Negócios e não aborde o tema do empreendedorismo apresentará uma lacuna, pois os empreendedores são as pessoas responsáveis, no caso brasileiro, “os heróis populares do mundo dos negócios”. O empreendedorismo é um processo para iniciar e desenvolver um negócio. Conforme a ênfase abordada por Fillion (1999, p.5): “[...] qualquer discussão sobre pequenas empresas deve ser precedida, necessariamente, por uma discussão em torno do conceito de proprietários de pequenas empresas, e não se pode falar nisso sem também falar no conceito de empreendedor”.

A tradução da palavra empreendedor vem da palavra *entrepreneur*, da língua francesa, que é exatamente a mesma palavra que se utiliza na língua inglesa e foi introduzida na literatura econômica por Richard Cantillon, em 1755. Mais adiante foi associado ao capitalismo e, em decorrência, à livre empresa nos séculos XIX e XX, porém seus estudos retratam a partir da metade do século XVIII. As discussões e análises levaram à aceitação de que os empresários servem como agentes de mudanças, contribuem com ideias criativas e inovadoras para empreendimentos empresariais e ajudam os negócios a crescerem e ficarem lucrativos (NUENO, 1996; SANTOS, 2008).

Um dos grandes problemas no mundo dos Pequenos Negócios, segundo alguns autores, é que as pessoas costumam confundir empresário, empreendedor, administrador e até mesmo o Técnico porque muitos Pequenos Negócios são administrados por técnicos, porém em cada um dos momentos da empresa, o dirigente principal tem um desses papéis afluído e, portanto, deve-se entender esse contexto para ajustar seu processo decisório. Na visão de Tachizawa (2002), quando o dirigente confunde esses papéis na administração da empresa corre o risco de fracassarem.

Um dos fatores que tem sido apontado como de crescimento de Pequenos Negócios no Brasil é o desemprego; nesse contexto é importante destacar que a falta de emprego é fator que influencia no empreendedorismo por necessidade. Mesmo assim, o Brasil aparece com destaque nos indicadores de empreendedorismo, pois de acordo com o com *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2019)<sup>1</sup>, o país atingiu a sua segunda maior Taxa de Empreendedorismo Total (TTE), o que significa dizer que 38,7% da população adulta estava envolvida de alguma forma com atividades empreendedoras. O organismo destaca uma série de fatores que contribuíram para esse crescimento. Entre eles estão: o aumento do consumo incentivado pela baixa inflação, redução da taxa básica de juros (SELIC), utilização dos saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em relação ao último fator, ressalta-se há um certo crescimento do empreendedorismo por necessidade, pois são trabalhadores procurando emprego e, por não conseguir, buscam a sorte em um Pequeno Negócio. Para além desses fatores, há também a melhoria no ambiente de negócios puxado pelas Reformas Trabalhistas, Reforma da Previdência, redução da burocracia, simplificação no sistema de escrituração e criação do abuso regulatório (GEM, 2019).

---

<sup>1</sup> Consórcio Internacional e responsável pela avaliação anual da atividade empreendedora no mundo.

O campo dos Pequenos Negócios abrange uma grande variedade de empreendedores e, dentre as diversas transformações ocorridas nos últimos anos, está o crescimento do empreendedorismo feminino, fato que já era uma realidade em outros países. Durante muitos anos as mulheres foram vistas como cuidadoras dos lares e tinham a responsabilidade de zelar pelos filhos e o marido. Com o passar do tempo esse cenário ganhou um novo perfil por meio do empreendedorismo, segundo a ONU (Organização das Nações Unidas) elas contribuem para a geração de renda do país, pela conquista de espaço na sociedade e no ramo dos negócios. Segundo as pesquisas, 98% das mulheres são responsáveis pela abertura de negócios correspondendo a 20% do PIB (Produto Interno Bruto) no Brasil, divulgados pela *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) indica que 52% dos investimentos novos são exercidos por mulheres, referente à abertura de Pequenos Negócios (GEM, 2018).

Longenecker *et al* (1997, p. 16) relatam que um ‘estudo feito pelo economista David Birch, divulgado em 1992, relatou que as mulheres possuíam 28% dos negócios nos Estados Unidos e que empregavam 10% dos trabalhadores do país’, não faz muitos anos, as mulheres empreendedoras restringem-se, na maior parte, a administrar salões de beleza, pequenas lojas de roupas ou outros estabelecimentos que reúnem principalmente mulheres (LONGENECKER *et al.*, 1997).

No Brasil o empreendedorismo feminino demonstrou um crescimento percentual de 52,2% contra 47,8% das pesquisas anteriores, relatou o relatório GEM de 2013. A taxa de empreendedores iniciais no país é similar dentre homens e mulheres, mas nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul elas são mais altas no gênero feminino. Na região Nordeste há um indicativo de uma pequena maioria de homens (50,9%). No geral, desde 2002, observa-se na sociedade brasileira uma crescente aproximação entre as taxas de empreendedorismo dos gêneros feminino e masculino (GEM, 2013).

Vichi, (2021) relata quatro características que estão impulsionando as mulheres empreendedoras vitoriosas: a primeira dessas particularidades é ser uma mulher desapegada de rótulos, o segundo atributo é ter foco, a terceira peculiaridade é exercitar uma escuta ativa, e a última, porém não menos importante, é a capacidade de inovar, sendo que aqui a autora revela que a mulher tem a capacidade de se reinventar várias vezes ao dia e colocar essa habilidade a serviço de uma ideia.

Apesar dos relatos, as mulheres ainda estão em desvantagem nos Pequenos Negócios, pois, no início de 2020, o relatório da Fórum Econômico Mundial apontava que seriam necessários, aproximadamente, 250 anos para haver igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Em janeiro de 2021, o Departamento Econômico e Social da Organização das Nações Unidas – ONU revelava, por meio do relatório “Situação Mundial e Perspectivas”, que a pandemia de Covid-19 lançara 131 milhões de pessoas à pobreza – em sua maioria, mulheres. As crises econômicas atingem de maneira distinta homens e mulheres, sendo a ala feminina notadamente mais afetada pelos riscos de pobreza e de violência, não apenas no Brasil, mas em todo mundo (VICHI, 2021).

Além das desvantagens apontadas Marques (2016) relata que as mulheres enfrentam alguns desafios como o de superar os preconceitos que a sociedade ainda impõe sobre o trabalho feminino, falta de apoio até mesmo do marido e da família, ter flexibilidade em conciliar o ambiente familiar e empresarial, encontrar o empreendimento que realmente irá satisfazê-la, pois segundo a GEM a mulher não constitui *network* que é rede de contatos no qual possibilita estabelecer parcerias para desenvolver um negócio bem-sucedido. Por outro lado, Vichi (2021) observa que é preciso ter coragem e manter uma noção clara e precisa a respeito do seu território, ou seja, é preciso ter ciência de sua especialidade, assim ficará mais fácil compreender e incorporar a razão pela qual a mulher está ocupando uma cadeira à mesa de reunião. As mulheres empreendedoras, obviamente, enfrentam problemas comuns a todos os empreendedores, no entanto, no geral, elas empreendem por “falta de emprego ou necessidade” ou pelo desejo de mudar de mundo.

Alguns autores entendem que o empreendedorismo somente terá valor e eficiência se for um empreendimento por oportunidade, um empreendimento que crie valor, ou seja, só haverá desenvolvimento econômico decorrente de empreendedorismo, se surgirem empreendedores, por oportunidade, que promovam a destruição criativa do antigo, criando o novo, pois é ao realizar algo novo que se manifesta a principal característica do comportamento do empreendedor: ser inovador (SCHUMPETER, 1982).

Neste sentido, Drucker (1985) acrescenta que o verdadeiro empreendedor é aquele que inova, sistematicamente, ou seja, não basta apenas uma única inovação, é preciso ser sucessiva. Também relata que o simples fato de abrir um negócio, ainda que com coragem, determinação, otimismo e um bom plano de negócios, não seria suficiente para configurar o verdadeiro



empreendedor. Observando as colaborações dos autores, muitos empreendedores, não só brasileiros, mas também de outras nações estão à margem do que seja empreendedorismo.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nas perguntas efetuadas aos empresários locais, as duas primeiras foram para conhecer o perfil do empreendedor, cujo resultado foi: 8,7% possuem mais de 51 anos; 60,9% dos entrevistados possuem entre 41 e 50 anos. Isso é importante porque mostra certa fase madura do empreendedorismo da cidade, composto por pessoas que devem possuir maior experiência com os negócios; 21,7% têm entre 31 e 40 anos; 8,7% possuem de 20 a 30 anos.

Os proprietários dos Pequenos Negócios são formados de 60% de homens e 40% de mulheres. Dados que respaldam o interesse feminino pelos negócios e que fortalece o trabalho do município com relação ao empreendedorismo das mulheres.

Com relação ao tempo de vida dos empreendimentos, 34,8% estão com seus negócios com até 5 anos, 26,1% de 5 a 10 anos e 39,1% a mais de 10 anos. Percebe-se que a maior parte são negócios já consolidados no mercado, pois já passaram dos números estatísticos que definem que os Pequenos Negócios morrem antes de completar 3 anos de vida.

Já com relação ao ramo de atividade destes Pequenos Negócios, 56,5% são empresas que estão no ramo de prestadores de serviços e 34,8% são do setor do comércio, sendo que apenas 8,7% são indústrias. Dois fatores podem justificar essa relevância de negócios no setor de prestação de serviços: primeiro são as atividades que mais atendem os grandes empreendimentos; e por segundo, pelo número de empresas neste setor que a cidade possui em atividade, são 12.251 empresas no setor de prestação de serviços em atividade no município.

Foi perguntado sobre a classificação dos empreendimentos e o resultado apontou: 34,8% são microempreendedores individuais; 30,4% são empresas de pequeno porte; 26,1% estão na situação de microempresa; 8,7% são consideradas uma grande empresa.

Parte importante dos negócios estão classificados como MEI. É perfeitamente compreensível porque os benefícios que estes seguimentos possuem é de suma importância para o desenvolvimento dos negócios, além de estar livre de toda a burocracia fiscal exigida pelo Estado para o controle dos impostos entre outros.

Com relação ao número de funcionários desses empreendimentos, foi respondido que 43,5% das empresas pesquisadas não possuem funcionários, 39,1% possuem até 10 pessoas empregadas e 8,7% de 11 a 50 pessoas e 8,7% mais de 100 pessoas empregadas.

Os MEI são empresas muito pequenas, muitas vezes é composta de apenas uma pessoa, o seu próprio proprietário; são profissionais liberais que observando possibilidades no mercado abrem seu negócio aproveitando os benefícios que este seguimento apresenta.

A pergunta seguinte foi sobre a percepção do empresário em relação à cidade: quais das características da cidade é importante para o desenvolvimento de seu negócio? As opções que se apresentavam era: número de população demográfica, presença de grandes empreendimentos, número de Pequenos Negócios, escolaridade da população. Assim, 43,5% dos entrevistados responderam que todas as alternativas eram importantes e incluíram outras como: busca por bem-estar e qualidade de vida e infraestrutura da cidade.

Na questão: seu negócio depende exclusivamente de uma grande empresa? Obteve-se: 73,9% disseram que não, 13% que sim e 13% disseram que depende de várias grandes empresas. A cidade que está no seu terceiro estágio de desenvolvimento possui uma diversificação muito importante de industriais, nesse sentido é uma grata surpresa que 73,9% dos entrevistados não dependerem de uma dessas grandes empresas.

Os empresários entrevistados entendem que o Governo Municipal pouco tem feito em relação aos Pequenos Negócios, pois 78,3% acreditam que a cidade não possui nenhum tipo de política pública que beneficie o desenvolvimento dos pequenos.

Já com referência à localização da cidade: 60,9% acreditam ser a mesma influência no desenvolvimento dos Pequenos Negócios, 26,1% não acreditam e 13% talvez.

Como a cidade possui algumas atividades voltadas para o empreendedor, este fato está justificado na resposta dos empresários à pergunta se eles já tinham estado em contato com algum movimento de empreendedores na cidade: 65,2% já estiveram 30,4% não.

Com relação a única pergunta aberta, as respostas foram as mais variadas possíveis, duas delas chamaram a atenção pela expressão: “Empresas que colocam o preço muito abaixo do mercado para atrair clientes” – resposta que pode ter reflexo em um mercado muito saturado de Pequenos Negócios e “Conseguir ter acesso aos grupos fechados que movimentam a cidade. Tanto para a divulgação do negócio, quanto para participar da

prestação de serviço” – resposta que pode estar solicitando uma melhor liderança dos organismos representativos dos Pequenos Negócios.

A pesquisa de campo, encontrou empresários com certa maturidade e alguns com mais de dez anos estabelecidos no mercado. Parte dos empreendedores são do sexo feminino e estão centralizados no setor de serviços, porém, declaram não ter dependência do grande empreendimento. Presume-se que estes profissionais estejam explorando setores mais voltados à população diretamente como: professores, consultores imobiliários e profissionais da área da saúde e do bem-estar entre outros. Muito embora os entrevistados entendam não terem a dependência das grandes empresas, é importante ressaltar a importância dessas organizações para o território, pois são geradoras de empregos com melhores níveis de assalariamento.

Considerando o lema “nascida para o alto”, o município de Sete Lagoas tem forte expressão na economia mineira, considerada uma cidade média com atividades que influenciam o entorno e o desenvolvimento regional, contribuindo de forma positiva para a economia do Estado. Está muito bem equipada para atendimento dos municípios menores que dependem dele em diversos quesitos como segurança, saúde, financeiro, entre outros. O município de Sete Lagoas possui diversos fatores característicos que influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios, sua localização, às margens da Rodovia Federal BR 040 e proximidades com os aeroportos de Confins e Pampulha, mão de obra tecnicamente especializada, bem como um parque industrial consolidado e diversificado, características que têm contribuído para que os Pequenos Negócios possam se desenvolver e crescer. Os resultados evidenciaram, portanto, que Sete Lagoas, com todos os atributos já mencionados, influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios, ainda que faltem caminhos a percorrer, quanto ao olhar dos organismos públicos para que suas políticas sejam mais bem direcionadas às Pequenas Empresas, objetivando continuarem a gerar empregos e renda para toda a sociedade setelagoana.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana da Silva; ALVIM, Ana Maria M.; BLAZ, Karina T.; GOUVEIA, Leonardo L.A. **Sete Lagoas**: a influência de uma cidade média em sua Microrregião. PUC MINAS, 2007.

ACI - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE SETE LAGOAS. **Sete Lagoas em números 2019**: uma cidade para se viver e para se investir. Sete Lagoas: ACI, 2019.

AZEVEDO, Guiomar G. de. **Os primórdios do povoamento e a evolução econômica da região de Sete Lagoas, Minas Gerais**. Boletim Mineiro de Geografia. Belo Horizonte, MG: Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Regional de Minas Gerais, p. 15 a 38. 1957-1966. Semestral.

BENKO, Georges. *Ciência Regional*. Oeiras: Celta, 1999.

DRUCKER, Peter F. **Inovação e espírito empreendedor**: prática e princípios. São Paulo: Pioneira, 1985.

DESA, U.N. *World urbanization prospects: the 2018 revision*. New York, 2018.

ETGES, Virgínia Elisabeta. **Desenvolvimento regional sustentável**: o território como paradigma. *Redes (St. Cruz do Sul Online)*, v. 10, n. 3, p. 47 a 55, 2005.

EVANS, Luciane. **Sete Lagoas vira retrato da crise com fechamento de empresas e desemprego**. O Estado de Minas, Belo Horizonte, 27 mar. 2016. Disponível em: <https://url.gratis/8SG7LG>. Acesso em: 18 ago.2021.

FILION, Louis Jacques. *The nature of small business and its implications for managerial activities*. *Small business, Marketing and Society Conference*. USSR, 1991.

FILION, Louis Jacques. **Empreendedorismo; empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios**. *Revista de Administração*, São Paulo, v.34, n.2, p. 06-28, abril/junho,1999.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira. **Desenvolvimento organizacional multidimensional**: uma perspectiva crítica para o estudo de organizações familiares. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2019.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global**: história econômica. Zahar, Rio de Janeiro, 2008.

GEM. *Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, 2013

GEM. *Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, 2018.

GEM. *Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, 2019.

HABITAT, U.N. *Urbanization and development emerging futures*. *World cities report*, 2016.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Conheça o Brasil**: população. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca--brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

JUCEMG (Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – REDEMG, Rede de Intercâmbios de Tecnologias Alternativas). **Estatística de empresas**. Impressão em 17 maio 2022.

LEI COMPLEMENTAR nº 123. **Estatuto Nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte**. Governo Federal, 14.12.2006.

LEI COMPLEMENTAR nº 155. **Altera a Lei Complementar nº 123 de 14.12.2006.** Congresso Nacional, 27.10.2016.

LENCIONI, Sandra. **Observações sobre o conceito de cidade e urbano.** GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, nº 24, p.109 a 123, 2008.

LEMES JR, Antônio Barbosa; PISA, Beatriz Jackiu. **Administrando micro e pequenas empresas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

LIMA, Juscelino Gomes; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. **Cidades médias brasileiras a partir de um novo olhar de nominal e conceitual:** cidades de comando regional. Desenvolvimento em Questão, v. 16, n. 42, p. 8 a 41, 2018.

LORGA, Marco Antonio; OPUSZKA, Paulo Ricardo. Tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas no Brasil e o princípio da capacidade contributiva. **Revista Jurídica, UNICURITIBA.** ISSN 2316-753X, v.1, n. 34, 2014.

LOGENECKER, Justin G.; MOORE, Carlos W.; PETTY, J. William. **Administração de pequenas empresas.** São Paulo: Makron Books, 1997.

MADUREIRA, Mirella. **A crise econômico-financeira internacional e seus impactos sobre a preservação das microempresas e empresas de pequeno porte.** Dissertação. (Mestrado - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Franca, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Atlas, 2020.

MARQUES, J. R. **Quais os principais desafios das mulheres empreendedoras?** 2016. Disponível em: [www.jrmcoaching.com.br](http://www.jrmcoaching.com.br) > Blog > Coaching & Negócios. Acesso em: 14 jun.2022.

MONTAÑO, Carlos. **Microempresa na era da globalização:** uma abordagem histórica – crítica. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Marly. **Sete Lagoas:** a dinâmica disfuncional de uma cidade média e sua inserção na rede urbana de Minas Gerais. Boletim Goiano de Geografia, v. 25, p. 48-60, 2005.

NOGUEIRA, Marly. **A autonomia de uma cidade média Sete Lagoas MG.** Geografia, Rio Claro, Vol. 24 (1): 85-104, 1999.

NOGUEIRA, Marly; GARCIA Ricardo A. **A Centralidade urbana de Sete Lagoas na região central de Minas Gerais:** o que revelam os fluxos populacionais. ResearchGate, 2010.

NUENO, Pedro. *Emprendiendo: el arte de crear empresas y sus artistas.* Madrid: Deusto, 1996.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Cidades Médias.** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/cidades-medias.htm>. Acesso em: 18 de mar. 2022.

PREISS, P.V.; SCHNEIDER, S. **Sistemas alimentares do século 21: debates contemporâneos**. Porto Alegre: UFRG, 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar; **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Anselmo Luis. **Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise do final do século XX**. Tese (Doutorado em Economia). UNICAMP – São Paulo, 2001.

SANTOS, Artur Henrique; JAKOBSEN, Kjeld A. O trabalho nas atuais transformações da globalização capitalista. In: DALILA, Andrade Oliveira; MARCIO Pochmann. **Devastação do trabalho: a classe do labor na devastação da pandemia**. Curitiba: Positiva, 2008.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **A diferença entre microempresa e a pequena empresa, 2010**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-as-diferencas-entre-microempresa-pequena-empresa-emei,03f5438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SEBRAE. **Panorama dos pequenos negócios**. São Paulo, 2018.

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

SCHUMACHER, Ernst Friedrinch; **O negócio e ser pequeno**. Círculo do Livro, 1973.

SIMONATO, Thiago Cavalcante; MAGALHÃES, Aline Souza; DOMINGUES, Edson Paulo. **Urbanização, economia e mineração em Minas Gerais: aspectos contemporâneos de conflitos históricos**. Anais ENANPUR, v. 17, n. 1, 2017.

SOARES, Manuel Pereira. A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 45, p. 647-668, 2019.

SOUZA, Marcelo L. O que faz uma cidade? In Souza, M.L. **O abc do desenvolvimento urbano**, 2008, cap. 1, p. 23 a 40.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**, v. 2, p. 111-130, 2006.

TACHIZAWA, Takeshi; FARIA, Marília De Sant'Anna. **Criação de novos negócios gestão de micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

VERGARA, Constant Sylvia. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VICHI, Renata. **Chocolate nas veias: descubra a surpreendente história da CEO que revolucionou o mercado de chocolates no país com a Copenhagen e a Brasil Cacau**. São Paulo: Buzz, 2021.

VOLPI, Matheus Tauan. **Conceito constitucional de microempresa e empresa de pequeno porte.** Dissertação. (Mestrado - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.



## A DINÂMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM JÓIA/RS: considerações a partir de dados do censo agropecuário de 2017

Guilherme Fontana Ramos<sup>1</sup>  
Janete Stoffel<sup>2</sup>  
Anelise Graciele Rambo<sup>3</sup>

### RESUMO

A agricultura familiar detém expressiva participação no número de pessoas ocupadas e nos estabelecimentos ocupados em âmbitos nacional e estaduais, o que justifica conhecer as dinâmicas socioprodutivas relacionadas a este segmento em nível municipal, sobretudo em municípios cuja identidade está associada a agricultura não familiar. Com base nessas reflexões, este artigo objetiva caracterizar a organização socioprodutiva da agricultura familiar no município de Jóia, no Rio Grande do Sul. O estudo foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados secundários. Em relação aos resultados se observa que a agricultura familiar tem importante papel na produção agrícola e colabora de maneira preponderante na produção animal. Do mesmo modo, se verifica a conexão da agricultura familiar com o desenvolvimento regional, por meio da geração de riquezas, de renda, de ocupações, da pluriatividade, da aproximação da população rural e urbana, do cuidado com o ambiente.

**Palavras-chave:** Censo Agropecuário, Dinâmicas socioeconômicas, Agropecuária, Desenvolvimento regional.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

O grupo social que compõe a agricultura familiar corresponde aos agricultore(a)s proprietário(a)s de pequenas áreas de terras, residentes em comunidades do meio rural, que utilizam a força de trabalho dos integrantes da própria família para a realização das dinâmicas produtivas em suas unidades de produção. Para Schneider e Cassol (2014), as atividades

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Mestre em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Laranjeiras do Sul, Paraná, Brasil, [janete.stoffel@gmail.com](mailto:janete.stoffel@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Doutora em Desenvolvimento Regional, Laranjeiras do Sul, Paraná, Brasil, [janete.stoffel@gmail.com](mailto:janete.stoffel@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutora em Desenvolvimento Rural, Tramandaí, Rio Grande do Sul, Brasil, [anelise.rambo@ufrgs.br](mailto:anelise.rambo@ufrgs.br)

empreendidas por esse grupo têm como finalidade atender as necessidades do autoconsumo da família e havendo excedentes, efetuar a sua comercialização.

Mattei (2014) afirma que a agricultura familiar constitui um sistema de produção que busca desenvolver métodos produtivos centrados na biodiversidade, no reconhecimento do trabalho familiar, em processos que incluam jovens e mulheres. Ainda, segundo o autor, envolve dinâmicas de produção voltadas ao alcance da segurança alimentar e nutricional, no fomento da democratização ao acesso à terra e na promoção de mecanismos produtivos como alternativas para o estabelecimento de um desenvolvimento rural sustentável. Nesse sentido, a agricultura familiar contribui significativamente com as dinâmicas regionais de desenvolvimento, sobretudo em regiões rurais onde tal categoria social é predominante.

No Brasil, segundo o Censo Agropecuário realizado em 2017, aproximadamente 77% dos estabelecimentos agropecuários são classificados como agricultura familiar, nestes estão cerca de 67% do pessoal ocupado. Entretanto, a categoria ocupa somente 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país (IBGE, 2021a). Já no estado do Rio Grande do Sul, a agricultura familiar ocupa 80% dos estabelecimentos agropecuários, envolvendo 72% do pessoal ocupado com as atividades agropecuárias, apesar de o segmento trabalhar em cerca de 25% da área dos estabelecimentos agropecuários do estado (IBGE, 2021b).

A partir destes dados, considerando a relevância que a agricultura familiar representa nos cenários produtivos em nível nacional e estadual, compreendemos que se faz necessário conhecer as dinâmicas socioprodutivas relacionadas ao segmento da agricultura familiar, também ao nível municipal. Baseando-se nessas reflexões, este artigo tem como objetivo caracterizar a organização socioprodutiva da agricultura familiar de Jóia, localizado na região noroeste do Rio Grande do Sul. Este município é reconhecido ao nível estadual pela presença do agronegócio, uma vez que em volumes produzidos, está entre os dez maiores produtores de soja e trigo, bem como entre os dez municípios com maior área irrigada para produção agrícola no RS. Ao mesmo tempo, é reconhecido como um município de assentamentos, o que começa a indicar a presença da agricultura familiar. Busca-se assim, chamar a atenção sobre as realidades municipais, principalmente aquelas historicamente associadas ao agronegócio, mas que ao longo do tempo, por diferentes razões, passam a ter uma presença significativa da agricultura familiar. Caracterizar esses agricultores familiares torna-se importante para compreender sua realidade diminuindo sua invisibilização em meio ao agronegócio.

Para dar conta desta proposta o artigo está organizado em sete seções. Além desta seção introdutória, na segunda seção são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na terceira, quarta e quinta seções são abordadas informações sobre a formação do município de Jóia, características da agropecuária e da agricultura familiar no município. Na sexta seção constam as considerações e por fim são apresentadas as referências utilizadas.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O município de Jóia, está localizado na Região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, a uma distância de 320 km da capital Porto Alegre. Sua emancipação ocorreu em 12 de maio de 1982, sendo que atualmente possui uma extensão territorial correspondente a 1.238,918 km<sup>2</sup> e uma população estimada em 2020 de 8.566 habitantes (IBGE, 2021c). Já os municípios limítrofes são: Augusto Pestana, Eugênio de Castro, Boa Vista do Cadeado, Tupanciretã e São Miguel das Missões (JÓIA, 2021).

Quanto a classificação esta pesquisa é considerada exploratória e descritiva, conforme as definições de Gil (2008). O caráter exploratório fica evidenciado à medida que desenvolve um olhar sobre a temática da agricultura familiar, assunto que em âmbito local ainda se apresenta pouco explorado. Quanto aos aspectos descritivos estes podem ser observados na exposição da organização das atividades da agricultura familiar no município em evidência.

No que tange à coleta dos dados para a elaboração desta pesquisa, cabe destacar que a primeira etapa consistiu em uma pesquisa bibliográfica, e no segundo momento, realizou-se um levantamento de dados secundários em bases de instituições de pesquisa. Uma das principais fontes é o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), na qual foram acessadas informações dos Censos Agropecuários de 1995, 2006 e 2017 e o *Portal das Cidades*. Outras bases acessadas foram as informações do SEBRAE/RS (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul), de órgãos do governo estadual do Rio Grande do Sul e da Prefeitura Municipal de Jóia. As informações coletadas foram sistematizadas e organizadas em tabelas que estão apresentadas nas próximas seções.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A área territorial de Jóia integrou o município missioneiro de Santo Ângelo-RS (SILVA, 2003). Mais tarde, passou a pertencer ao município de Tupanciretã do qual emancipou-se em

1982. Atualmente o município conta com oito (8) assentamentos e importante presença de agricultura familiar, mas ao mesmo tempo está entre os dez maiores produtores de soja e trigo do Rio Grande do Sul (RS), considerando o volume de produção. Ainda está entre os dez municípios do estado com maior área irrigada para produção agrícola (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Desse modo, para compreender o atual cenário produtivo é relevante conhecer elementos relacionados à sua formação histórica, vegetação, e ocupação do espaço, fatores estes, que influenciaram no desenvolvimento dos sistemas agrários atualmente existentes no município.

Consideramos importante contextualizar as dinâmicas regionais do estado do Rio Grande do Sul, a partir do qual se desdobrará a ocupação em Jóia. Brum (1983) indica, que a ocupação do território gaúcho pelo elemento branco, manifestou aspectos muito particulares, resultantes das condições naturais, em especial da vegetação. Outro elemento apontado pelo autor refere-se ao fato de que antes da chegada dos colonizados ibéricos, este território era habitado pelos indígenas, os quais pertenciam a três principais povos: os Tupis-guaranis, os Pampeanos e os Gês.

No que tange aos tipos de vegetação natural, no período da ocupação do território Rio-grandense, destacam-se duas formações bem diferenciadas “(...) uma área de campo estendendo-se por cerca de 52% do território e outra área de mata tropical cobrindo o restante dos 48% da superfície atual do Rio Grande do Sul” (BRUM, 1983, p. 14). Estas duas formações vegetais, conforme Frantz e Silva Neto (2005), influenciaram na localização dos dois principais sistemas agrários do estado, sendo o sistema pastoril que prevaleceu nas áreas de campo, e o sistema agrícola, que ocorreu hegemonicamente nas áreas de mata.

Ao dissertar sobre os dois sistemas agrários desenvolvidos no Rio Grande do Sul, o sistema pastoril e sistema agrícola, Frantz (1982) aponta as principais características destas economias. Ao abordar a economia pastoril, o autor destaca o surgimento das estâncias como fator importante para este contexto produtivo, uma vez que forneciam couro e charque para os ciclos econômicos do Brasil colonial (FURTADO, 2005; PRADO JR, 2008; PRADO JR, 2011). Ainda no que se refere à economia pastoril, Frantz (1979) ao dissertar sobre a evolução das atividades agropecuárias na região do Planalto Gaúcho, salienta a relevância do período missionário para estas atividades.

Nesta ótica, Dudermel *et al.*, (1993) e Bernardes (1997), ao discorrerem sobre os contextos históricos e geográficos das atividades agropecuárias do RS, abordam o período

missioneiro e sua relação com a produção agropecuária. Ao analisar este período, Brum (1983) destaca o fato de os jesuítas e índios missioneiros, serem os responsáveis pela introdução do gado nas reduções jesuíticas por volta do ano de 1634. Tais fatores demonstram a importância da contribuição destes povos para os sistemas agropecuários do estado, em especial para o município de Jóia, tendo em vista que no passado o território que compõem este município, pertenceu ao município missioneiro de Santo Ângelo-RS (SILVA, 2003).

Já no que se refere à produção agrícola, Brum (1983) estabelece uma relação desta dinâmica produtiva, com a ocupação e colonização das terras de mato por parte de imigrantes europeus e seus descendentes. De acordo com o autor, nas áreas de matas, as quais foram ocupadas mediante os processos de imigração, “a atividade econômica básica foi a agricultura pelo sistema de pequena propriedade e trabalho familiar” (BRUM, 1983, p. 31).

Nesta perspectiva, o autor afirma que a ocupação das áreas de mata no estado ocorreu em duas etapas. A primeira é entendida como o período em que se deu a ocupação da região centro-nordeste do estado, mediante a criação de núcleos coloniais que passaram a ser conhecidos como colônias velhas. Já a segunda etapa ocorre a partir da fundação de núcleos coloniais nas áreas da região norte do estado, em particular no vale do rio Ijuí e região do Alto Uruguai. Esta segunda fase, tem início em 1890 com a fundação da Colônia Ijuhy (BRUM, 1983). Neste contexto, conforme Bindé (2006) também ocorre na primeira década do século XX, a fundação da colônia “Pontão do Ijuizinho”, nas áreas de matas ao sul do Rio Ijuizinho, sendo esta uma parte do atual território do município de Jóia.

Neste cenário, conforme Frantz (1979), grande parte das primeiras famílias que ocupam e colonizam terras da região Noroeste são descendentes de imigrantes europeus denominados de colonos. Devido às características de ocupação territorial, produção e organização socioeconômica, é possível considerar que inicialmente a produção agrícola dessa região, onde se localiza o município de Jóia, é identificada como produção colonial.

Ao discorrer sobre o processo de evolução da agropecuária no Planalto Gaúcho, Frantz (1979) aponta que este sistema inicial de agricultura de base familiar, que ocorre nas áreas coloniais, posteriormente sofre alterações mediante o surgimento das ‘granjas’. Esses estabelecimentos surgem a partir de meados da década de 1940 na região de Passo Fundo (RS), e início da década de 1950, nas regiões de Ijuí (RS) e Santo Ângelo (RS). Em um primeiro momento, elas se dedicam à tricultura. Porém, com o passar do tempo, as granjas direcionam

as dinâmicas produtivas à sojicultura, atividade que passa a ser produzida de maneira mais intensa a partir do “boom” da soja, no mercado internacional, no início dos anos de 1970 (FRANTZ, 1979). Neste cenário, o contexto em que ocorre a intensificação da produção agrícola, em especial da cultura da soja, é caracterizado como período de modernização da agricultura (BRUM, 1983; DELGADO, 2005).

Além desses aspectos da dimensão regional, é importante que ocorra a compreensão sobre determinados fatores também em nível local. Neste sentido, sobre a ocupação do território de Jóia são encontrados apontamentos na obra de Ruckert (1985 a), segundo o qual, a sua área no passado compreendeu duas regiões de características tradicionalmente distintas: a região colonial dedicada à agricultura e a região de campos voltada a pecuária tradicional, o que conformava duas diferentes formações de vegetação: os campos e as matas. Esses dois tipos de vegetação, ocasionaram o desenvolvimento de formas diferenciadas de ocupação do espaço e de produção agropecuária, sendo que o sistema agrícola ocorre nas áreas e matas ou florestais, enquanto a produção pastoril é realizada nas áreas de campo (RUCKERT, 1985 a).

Neste aspecto, de acordo com Ruckert (1985 b) apesar dessa diferenciação original, o território com o passar do tempo sofre alterações em suas dinâmicas produtivas. Tais mudanças são decorrentes do processo de modernização agrícola que ocorre no Planalto Gaúcho (FRANTZ, 1979; BRUM, 1983; DUDERMEL *et al.*, 1993; FRANTZ, SILVA NETO, 2005). Essas transformações incidem no desenvolvimento de novas dinâmicas socioprodutivas que resultam em um novo contexto agropecuário (RUCKERT, 1985 b).

Em relação ao período de modernização agrícola, Andreatta (2003) indica este favoreceu a ocorrência de consideráveis alterações nas duas grandes regiões do município de Jóia. Estes espaços que por muito tempo desenvolvem características produtivas distintas, a partir dos anos de 1960/70, passam a adotar dinâmicas produtivas similares, mas que mantêm certas particularidades, as quais devem ser consideradas.

Além dos elementos já apresentados sobre o município de Jóia, importa mencionar a implantação entre os anos de 1988 e 2006 de 6 (seis) projetos de assentamentos e 2 projetos de reassentamentos dentro da promoção da reforma agrária. No quadro 1 podem ser visualizadas informações sobre estes projetos.

Quadro 1: Projetos de Assentamentos e Reassentamentos, implantados entre 1988 e 2006, no município de Jóia

Nome do Projeto	Ano de implantação	Área (ha)	Nº de famílias assentadas ou reassentadas
Assentamento Santa Tecla “Botão de Ouro”	1988	1.154	64
Assentamento Rondinha	1995	4.200	232
Assentamento Ceres	1996	1.951	114
Assentamento Barroca	1997	516	29
Reassentamento 31 de Maio	2000	687	36
Reassentamento Novo Amanhecer	2000	973	49
Assentamento Tarumã	2001	1.053	54
Assentamento Simon Bolívar	2006	1.116	85
Total	-	11.650	663

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) a partir de (MENDES, 2010; SECCO, 2004, ANDREATTA, 1992).

Quanto ao tema da reforma agrária, cabe destacar que Guerrero *et al.*, (2016) consideram este processo como uma dinâmica de desenvolvimento inclusivo. De acordo com os autores, este processo, resulta em inúmeros benefícios, os quais incidem em melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias e dos territórios onde os projetos de assentamentos são desenvolvidos.

Nesta perspectiva, a partir da implantação de áreas de reforma agrária são observadas transformações em nível local. Entre estas mudanças estão as alterações relacionadas à estrutura fundiária, cujas informações podem ser observadas na tabela 1. Estes dados possibilitam visualizar aspectos relacionados ao número de estabelecimentos por estratos de área no período anterior e posterior à implantação da maior parte das áreas de reforma agrária, uma vez que 6(seis) dos 8(oito) assentamentos ocorreu entre os anos 1995 e 2001, ou seja, no período intercensos agropecuários.

Tabela 1: Número e área dos estabelecimentos, por estratos de área, nos anos de 1995 e 2006 em Jóia

Grupos de áreas	Nº de estabelecimentos (unidades)		Área dos estabelecimentos (ha)	
	1995	2006	1995	2006
Mais de 0 a menos 10 há	230	527	1.206,3	2.082,0
10 a menos de 20 há	462	608	7.308,7	9.220,7
20 a menos de 50 há	203	300	6.161,6	8.706,5
50 a menos de 100 há	88	99	6.096,8	6.860,6
100 a menos de 500 há	105	122	23.931,7	27.015,4
500 a menos de 1.000 há	37	32	26.466,5	21.075,0
Acima de 1000 há	19	19	38.629,0	33.316,6
Produtor sem área	-	40	-	-
Total	1144	1810	109.800,5	108.276,7

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de IBGE (2021 e), IBGE (2021 d).



Os dados da Tabela 1 indicam que, entre 1995 e 2006, ocorre um crescimento no número de estabelecimentos e na área ocupada por estabelecimentos agropecuários cujas áreas têm menos de 50 hectares. Neste grupo estão incluídos os estabelecimentos localizados nas áreas de assentamentos e reassentamentos, os quais correspondem em sua maioria aos lotes com áreas entre 10 e 20 hectares. Outra variação na estrutura fundiária de Jóia, que merece destaque, se refere à redução no número e área ocupada por estabelecimentos com extensão superior aos 500 hectares, reduzindo em 5 o número de estabelecimentos e em 10,7 mil hectares a área ocupada (IBGE, 2021 e; IBGE, 2021 d).

Sobre a contribuição da reforma agrária para a economia local, Mendes (2010) destaca transformações nas dimensões sociais e econômicas no âmbito municipal. Entre os fatores, a autora menciona a ampliação dos volumes de produção, o que resultou no acréscimo da arrecadação municipal. Sobre o tema, Secco (2004, p. 50) afirma que “(...) com a transformação das áreas de latifúndio em pequenas propriedades, constata-se um aumento na produção agrícola de subsistência, predominando a agricultura familiar o que acarreta mais retorno de ICMS para o município”.

Um fato que impactou o setor agropecuário de Jóia em agosto de 2000 foi a incidência de um foco de febre aftosa no município. O vírus foi detectado em uma região que compreende unidades de produção de pequeno e médio porte, onde a atividade da pecuária leiteira tinha uma relevante função na composição da renda das famílias agricultoras. Em decorrência da doença, ocorre a redução no número de animais produzindo leite, bem como é reduzido o volume de produção desta atividade, a qual cede espaço para a cultura da soja (ANDREATTA, 2003).

A partir da discussão de aspectos relacionados a trajetória histórica das atividades produtivas desenvolvidas no município de Jóia, busca-se entender o atual contexto econômico e produtivo da agropecuária neste território. É possível observar que ocorrem transformações quanto ao número de estabelecimentos e aos principais cultivos agropecuários no município.

Com base nos dados da Tabela 2 é possível observar que a agricultura familiar ocupa menos de um terço da área total das terras do município em questão. Neste cenário, apesar de deter apenas 26% da área total dos estabelecimentos agropecuários, este percentual supera a média nacional, na qual a agricultura familiar ocupa 23% do total da área dos estabelecimentos agropecuários (CRUZ *et al.*, 2021).

Tabela 2: Número de estabelecimentos e área ocupada, por tipologia, no ano de 2017 em Jóia

Tipologia	Estabelecimentos Agropecuários			
	Unidades	%	Área total (hectares)	%
Agricultura Familiar	1.240	85	27.541,0	26
Agricultura Não Familiar	204	15	78.418,5	74
Total	1.444	100	105.960,0	100

Fonte: Elaborado pelo autor partir de IBGE (2021 b)

Os resultados do Censo Agropecuário de 2017, indicam que em 98% dos estabelecimentos agropecuários de Jóia, a produção está voltada para a comercialização (considera-se também a possibilidade de troca ou escambo). Os demais 2% da área, 1.421 hectares, estão direcionados para o consumo próprio das famílias e de pessoas com laços de parentesco com estas. Observando o volume total de produção para autoconsumo em Jóia (nos 1.421 hectares) constata-se que 79% desta área é cultivada pela agricultura familiar e 21% pela não familiar (IBGE, 2021b). Nesta perspectiva, cabe destacar os apontamentos efetuados por Grisa (2007), a qual elucida a importância da produção voltada ao atendimento das necessidades alimentares das famílias, prática que contribui na produção alimentar do(a)s agricultore(a)s e coopera para a obtenção da autonomia dos agricultores familiares.

Assim, com base nos resultados do Censo Agropecuário de 2017, considerando que 85% dos estabelecimentos agropecuários em Jóia são da agricultura familiar, na próxima seção são detalhadas as características desta categoria no município em questão.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Uma primeira observação efetuada em relação à categoria familiar em Jóia é sobre a área ocupada pelos estabelecimentos. A partir dos dados da tabela 3 observa-se que em torno de 83% (1.202) dos estabelecimentos agropecuários existentes em Jóia, tem áreas menores de 50 hectares. Estes ocupam 17.731,7 hectares. Entretanto, há 19 estabelecimentos agropecuários cujas áreas estão entre 1.000 ha até 2.500 ha, os quais ocupam uma área de 28.871,9 hectares, indicando elevada concentração fundiária no município, nas mãos de agricultores não familiares. Esses dados vão ao encontro da perspectiva apontada por Teixeira (2019, p. 26), segundo o qual “após decorridas duas décadas do século XXI o padrão histórico brasileiro de hiperconcentração da terra permanece inalterado”. Neste contexto, o autor aponta que os resultados das ações promovidas pelos programas de reforma agrária não foram suficientes para mudar a realidade brasileira e local, caracterizada pela concentração de terras.

Nestes estabelecimentos agropecuários, constata-se que o número de pessoas ocupadas em 2017 era de 4.109 pessoas, em uma população total estimada para o município de 8.679 habitantes em 2017, segundo IBGE (2022). Do número total de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários de Jóia, segundo o Censo Agropecuário de 2017, consta que 61% são homens e 39% mulheres. Em relação à categoria na qual atuam, em torno de 77% pertence à agricultura familiar.

Tabela 3: Número de estabelecimentos por tamanho de área total, conforme a tipologia e área total ocupada em Jóia no ano de 2017.

Tamanho da área	Estabelecimentos Agropecuários			Área total ocupada (hectares)
	Nº total no município	Não familiares	Familiares	
Mais de 0 a menos de 5 ha.	183	47	136	407,6
De 5 e menos de 10 ha.	137	10	127	961,9
De 10 a menos de 20 ha.	672	25	647	10.348,8
De 20 a menos de 50 ha.	210	6	204	6.013,4
De 50 a menos de 100 ha.	88	2	86	5.907,0
De 100 a menos de 200 ha.	56	16	40	7.321,9
De 200 a menos de 500 ha.	46	46	0	14.335,2
De 500 a menos de 1000 ha.	30	30	0	21.947,9
De 1.000 a menos de 2.500 ha.	19	19	0	28.871,9
De 2.500 a menos de 10.000 ha.	3	3	0	x
Total	1.444	204	1240	96.115,6

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) a partir de IBGE (2021 b)

O elevado percentual de pessoas ocupadas na agricultura familiar no município está alinhado com o que apontam diversas pesquisas que destacam a agricultura familiar e seu importante papel na geração de trabalho e renda (HEBERLÊ *ET AL.*, 2017; PLOEG, 2014; BERGAMASCO E DELGADO, 2017; ASSAD E ALMEIDA, 2004; AQUINO *ET AL.*, 2018; MATTEI, 2014). Em relação a esta temática, Castro *et al.*, (2014, p. 7) argumentam que “(...) por ser mais diversificada que a agricultura de grande escala, a agricultura familiar traz benefícios socioeconômicos, como o emprego de mais trabalhadores por área (...)”.

Quando a lente de análise é direcionada para o número de pessoas ocupadas por grupos de área, é possível constatar que 75% estão inseridas em estabelecimentos com área de até 50 hectares. E dentro deste grupo, o maior número de pessoas ocupadas está na faixa de 10 ha a 20 hectares, perfazendo 41% do total de pessoas ocupadas na agropecuária de Jóia. Este dado é relevante na medida em que indica que nesta faixa se encontram os lotes de assentamento e reassentamentos implementados no município.

Em relação à produção agrícola e pecuária, a tabela 4 apresenta informações das duas principais atividades agropecuárias praticadas no município estudado: na pecuária os dados são sobre o rebanho bovino e na agricultura a produção de soja.

Tabela 4: Evolução do rebanho bovino (em cabeças) e da produção de soja em grãos (em toneladas), no período de 1989 a 2019, em Jóia

Período (anos)	Rebanho Bovino (n° de cabeças)	Soja em grãos (volume/toneladas)
1989	56.100	59.200
1999	54.000	85.800
2009	47.500	139.500
2019	43.520	259.200

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) a partir de IBGE (2021 f), IBGE (2021 g)

Os dados da Tabela 4 confirmam o crescimento acentuado no volume de produção de soja no período de 30 anos apresentado na ilustração. A respeito das transformações geradas pelo aumento da produção de soja, Mantelli (2006) relaciona o crescimento produtivo desta cultura com a redução do cultivo de outros produtos agrícolas, o que resultou em transformações agrícolas e inclusive comprometeu o cultivo de itens que fazem parte do abastecimento alimentar.

Ao mesmo tempo em que cresce o volume produzido de soja, o rebanho bovino apresenta redução em seu tamanho. A respeito das alterações observadas nas duas culturas apresentadas na tabela 4, apesar de não ter ocorrido aprofundamento neste debate é possível relacionar esta evolução com o processo de modernização da agricultura que estimulou a produção de *commodities*, voltadas para a exportação, produzidas em grandes extensões de terras (FRANTZ, 1979; BRUM, 1983; FRANTZ E SILVA NETO, 2005).

Além das transformações nos sistemas de produção também foram observadas alterações no que diz respeito ao aumento no número de estabelecimentos agropecuários existentes, no município de Jóia, entre os anos dos Censos agropecuários de 1995 até 2017 (IBGE, 2021 b; IBGE, 2021 d; IBGE, 2021 e). Esta alteração provavelmente esteja relacionada à implantação de projetos de reforma agrária neste período.

No que concerne às receitas dos estabelecimentos agropecuários de Jóia, no ano de 2017 o valor total obtido foi de aproximadamente R\$ 281,5 milhões. Deste total, a categoria “Receitas da produção do estabelecimento” corresponde a maior parte das receitas de todos os estabelecimentos agropecuários do município de Jóia, somando 91% do total. A título de comparação o Produto Interno Bruto a preços correntes no município de Jóia para o ano de

2017 foi de R\$ 406 milhões (IBGE, 2022), o que significa que as receitas dos estabelecimentos agropecuários perfazem um valor correspondente a 69% do valor do PIB deste local.

Tabela 5: Número de estabelecimentos agropecuários conforme a condição legal das terras, por tipologia, em Jóia, no ano de 2017.

Condição legal das terras	Estabelecimentos Agropecuários (unidades)		
	Total	Agricultura Familiar	Agricultura Não Familiar
Próprias	831	664	162
Concedidas por órgão fundiário sem titulação definitiva	545	529	16
Arrendadas	182	120	62
Em parceria	59	41	18
Em regime de comodato	25	18	7
Ocupadas	21	18	3
<b>Total</b>	<b>1.444</b>	<b>1.240</b>	<b>204</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) a partir de IBGE (2021 b).

Com base nos dados da Tabela 5, observa-se que 95% dos estabelecimentos agropecuários tem terras próprias ou concedidas por órgão fundiário sem titulação definitiva. Dentre aqueles que são próprios, a agricultura familiar ocupa 46% dos estabelecimentos enquanto aqueles que pertencem ao segundo grupo perfazem 36% do total de estabelecimentos. Nesta segunda categoria estão as áreas de assentamentos e reassentamentos.

Na continuidade da análise sobre a agricultura familiar, a tabela 6 traz informações sobre o gênero e a idade de quem dirige os estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar em Jóia. É possível observar na ilustração a seguir que aproximadamente 84% dos estabelecimentos agropecuários, da agricultura familiar em Jóia, são dirigidos por homens. No que tange a idade das pessoas responsáveis por essa direção, observa-se que as faixas etárias que concentram o maior número de pessoas, são as categorias que englobam as idades entre 45 anos e 65 anos, sendo que o maior número de estabelecimentos tem na direção pessoas com idade de 55 a menos de 65 anos. Informações estas que confirmam as tendências ao envelhecimento no meio rural (SPANVELLO, *et al.*, 2017), sobretudo quando observamos que há apenas 18 produtores com idade inferior a 25 anos que dirigem o estabelecimento.

Tabela 6: Gênero e idade de quem dirige os estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar em Jóia no ano de 2017

Classe de idade do produtor	Total	Masculino	Feminino
Menor que 25 anos	18	12	6
De 25 a menos de 35 anos	65	55	10
De 35 a menos de 45 anos	209	178	31
De 45 a menos de 55 anos	320	285	35

De 55 a menos de 65 anos	325	269	56
De 65 a menos de 75 anos	205	172	33
De 75 anos a mais	98	75	23
Total	1.240	1.046	194

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) IBGE (2021 b)

Com a finalidade de observar a dinâmica produtiva da agricultura familiar em Jóia, na tabela 7 são apresentadas informações sobre as culturas desenvolvidas em lavouras temporárias do município para o ano de 2017. Sobre a área cultivada nos estabelecimentos agropecuários identifica-se que em torno de 69% deste espaço é ocupada com lavouras temporárias (IBGE, 2021 b). Conforme pode ser observado na Tabela 7, a cultura com maior volume de produção é a soja, cujo volume é aproximadamente 8 vezes maior do que aquele do milho forrageiro, segunda cultura mais produzida no município. Também é possível verificar que os produtos voltados à comercialização, como as *commodities*, são majoritariamente produzidos pela agricultura não familiar. Já a produção de alimentos ou de produtos para o suprimento das necessidades das unidades de produção (milho forrageiro, mandioca/aipim, cana de açúcar, abóbora, moranga, jerimum, sorgo forrageiro e melancia) tem sua produção associada majoritariamente à agricultura familiar.

Tabela 7: Culturas produzidas em lavouras temporárias no município de Jóia, por tipologia, no ano de 2017.

<b>Produtos</b>	<b>Total (t)</b>	<b>Agricultura Familiar (t)</b>	<b>Agricultura Não Familiar (t)</b>
Soja em grão	216.667,3	43.476,0	173.191,4
Milho forrageiro	253.10,4	<b>19.930,4</b>	5.380,0
Milho em grão	24.302,4	3.207,7	21.094,7
Trigo em grão	22.977,9	2.207,1	20.770,8
Aveia Branca em grãos	11.558,3	2.050,4	9.507,8
Outros produtos	3.362,2	168,2	3.194,0
Mandioca (aipim, macaxeira)	1.084,4	<b>977,9</b>	106,5
FORAGEIRAS para o corte	558,2	-	558,2
Colza (canola)	453,1	110,4	342,7
Feijão preto em grão	449,1	77,6	371,5
Cana de açúcar	337,8	<b>274,8</b>	63,0
Abóbora, moranga, jerimum	162,0	<b>136,9</b>	25,1
Sorgo forrageiro	76,0	<b>76,0</b>	-
Melancia	30,1	<b>27,2</b>	2,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2012 b)

Sobre as culturas produzidas na lavoura temporária por parte da agricultura familiar, Teixeira (2019) afirma que a categoria contribui para a produção dos principais alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros. Na mesma linha de valorização sobre o papel da agricultura

familiar para a produção de alimentos também podem ser citados Schneider e Cassol (2014), Mattei (2014) e Ploeg (2014) os quais ressaltam a importância deste grupo social para o alcance da segurança alimentar, dimensão esta fundamental à promoção do desenvolvimento regional.

Os dados disponíveis na tabela 8 apontam que a agricultura familiar em Jóia produz a maior parte das unidades de aves e de suínos, e detém quase a metade do rebanho bovino conforme os dados do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2021 b). Das 19.075 unidades de bovinos identificadas na agricultura familiar, 5.922 são vacas ordenhadas no ano de 2017, o que está relacionado à produção leiteira (Tabela 9), assim com o rebanho de aves que está relacionado com a produção de ovos.

Tabela 8: Principais atividades de produção animal em Jóia, por tipologia de agricultura, em 2017

Tipo de Produção	Número de unidades em cada tipo de rebanho		
	Total	Agricultura Familiar	Agricultura Não Familiar
Bovinos	41.285	19.075	22.210
Galinhas, galos, frangas, frangos e pintos	40.910	<b>35.632</b>	5.278
Ovinos	8.874	3.123	5.751
Suínos	5.395	<b>4.344</b>	1.051
Equinos	727	277	450

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) a partir de IBGE (2021 b)

Os dados da tabela 9 permitem visualizar a relevância da agricultura familiar na produção de origem animal do município estudado. Esta categoria social é responsável por aproximadamente 85% do leite produzido e comercializado no município, e por possuir 90% do rebanho leiteiro. Em relação aos outros produtos de origem animal, como a produção de mel, cerca de 75% das caixas de colmeias estão em estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar. Além da produção de mel, a agricultura familiar também se apresenta como a principal responsável pela produção e venda de ovos, uma vez que responde por aproximadamente 85% da produção e de 94% da comercialização destes produtos no município (IBGE, 2021b). Estas informações reforçam mais uma vez a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, com base na realidade de Jóia.

Tabela 9: Produção de origem animal no município de Jóia, por tipologia de agricultura, em 2017.

Produtos de origem animal nos estabelecimentos agropecuários		Total	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar
Leite	Número de vacas ordenhadas (cabeças)	5.922	5.371	551
	Produção de leite (mil litros)	25.365,2	22.267,8	3.097,4
	Quantidade vendida de leite cru (mil litros)	24.308,8	21.300,3	3.008,6



<b>Mel</b>	Colmeias (Nº de caixas)	2.035	1.542	493
<b>Ovos</b>	Produção de ovos de galinhas (mil dúzias)	267.3	227.7	39.6
	Venda de ovos de galinha (mil dúzias)	36.6	34.4	2.2

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) a partir de IBGE (2021b)

Os dados apontados pela tabela 9, revelam igualmente que a produção de origem animal está relacionada tanto com a comercialização, quanto com o autoconsumo. As informações relacionadas à produção de ovos e leite, apontam que parte desta produção, não é comercializada. Cabe salientar que, conforme já apontado por Grisa (2007), o autoconsumo é essencial para a reprodução das famílias agricultoras e pode ser considerada como renda não monetária para estas famílias.

Após as informações sobre as culturas temporárias com as quais se envolve a agricultura familiar, das atividades de produção animal e dos produtos de origem animal, na continuidade foram observadas as origens das receitas dos estabelecimentos agropecuários. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 2017, 78% das receitas da agricultura familiar são provenientes do próprio estabelecimento, relacionadas com a produção vegetal, animal. Nesta categoria, 18% são outras receitas do produtor, tais como aposentadorias ou pensões, atividades realizadas fora do estabelecimento, bem como rendas de programas governamentais. E ainda há neste segmento 4% que correspondem outras receitas do estabelecimento, tais como serviços de turismo rural, atividade de artesanato, tecelagem.

Neste sentido, em relação à origem das receitas dos estabelecimentos da agricultura familiar, pode-se estabelecer uma associação destes dados com o entendimento referente aos estudos que abordam as dinâmicas de pluriatividades, as quais são discutidas por Schneider (2003; 2009) o qual esclarece sobre a ocorrência delas na categoria. Nesta perspectiva, ao discorrer sobre a temática, Schneider (2003; 2009) indica que a pluriatividade apesar de ser uma dinâmica não apenas restrita a(o)s agricultore(a)s familiares, se apresenta com maior ocorrência entre este(a)s. No caso de Jóia isto ocorre uma vez que, na agricultura não familiar, 97% das receitas estão relacionadas à produção do estabelecimento. Ou seja, outras receitas do produtor como aposentadorias ou pensões, rendas de programas governamentais e atividades fora do estabelecimento, assim como outras receitas do estabelecimento, como artesanato, por exemplo, tem uma participação de apenas 3% nesta categoria, enquanto na agricultura familiar este percentual é de 22%.

Além das questões relacionadas às atividades produtivas e de renda, volumes de produção e comercialização, outros elementos também são relevantes no que concerne à produção agropecuária. Entre estes fatores estão as questões correspondentes à orientação técnica que o(a)s agricultore(a)s acessam (CRUZ *et al.*, 2021). No caso de Jóia, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, verifica-se que 44% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar recebe assistência técnica. Quanto à origem deste serviço, o atendimento é realizado por órgãos governamentais de nível federal, estadual ou municipal (IBGE, 2021b). Dessa maneira, no município estudado, assim como na realidade nacional, o acesso à orientação técnica corresponde a uma das limitações para o desenvolvimento da agricultura familiar (ARRAIS *et al.*, 2019).

Uma das possibilidades de apoio da assistência técnica é no acesso ao crédito. Assim, foi observado como se caracteriza o acesso a estes recursos na agricultura familiar de Jóia. O Censo Agropecuário de 2017, indica que apenas 30% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar teve acesso aos financiamentos de crédito no ano pesquisado. Na comparação com a agricultura não familiar observa-se que nesta categoria o acesso é maior. Essa realidade, tanto de baixo acesso quanto de acesso desfavorável para a agricultura familiar, é observada na conjuntura nacional, pois conforme indica Arrais *et al.*, (2019, p. 236) “é importante ressaltar que ainda há uma desigualdade em relação ao acesso ao crédito entre grande e pequeno produtor”.

Segundo os autores supracitados, entre os fatores que se mostram desiguais para essas duas categorias, estão as taxas de juros das operações financeiras, que acabam sendo menores para os grandes produtores(a)s, pelo fato destes acessarem maiores montantes. Outro elemento apontado pelos autores diz respeito à comprovação de garantias, que são mais fáceis para os agricultores não familiares, que em geral possuem mais capital. Acrescentamos a estes fatores o baixo acesso à assistência técnica por parte da agricultura familiar, conforme já indicado anteriormente neste texto. O acesso ao crédito via financiamentos pode ser um dos momentos para os quais sejam necessárias orientações.

Além da assistência técnica, os agricultores familiares podem acessar ou compartilhar conhecimentos e apoio em entidades coletivas. Neste sentido, verificou-se como está a participação em associações/organizações, informações que estão apresentadas na tabela 10.

Tabela 10: Participação dos estabelecimentos agropecuários em entidades coletivas, no município de Jóia em 2017

Forma de organização/instituição	Número de Estabelecimentos Agropecuários		
	Total	Agricultura Familiar	Agricultura Não Familiar
Cooperativa	746	622	124
Entidade de classe/sindicato	800	684	116
Associação/mov. de produtores	52	44	8
Associação de moradores	327	289	38

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir de IBGE (2021 b)

A partir da tabela 10, é possível constatar que quando analisados o(a)s agricultor (a)s do município de Jóia sob uma perspectiva geral, sem a separação de familiar ou não familiar, percebe-se que uma parcela significativa participa de alguma forma de organização ou associação. Isto é constatado ao verificar que 746 estabelecimentos agropecuários (51%) estão associados em cooperativas. Também nesta ótica, destaca-se que 800 estabelecimentos (55%), estão vinculados às entidades de classe/sindicatos.

Ao direcionar a lente para a agricultura familiar, percebe-se que 55% dos estabelecimentos da categoria participam em entidades de classe/sindicato, 50% de cooperativas e 23% em associações de moradores. Em relação à participação em entidades de classe/sindicatos, cabe salientar a relevância desta forma de organização para a agricultura familiar, como indicam Conterato e Fillipi (2009). Os autores ressaltam a importância da ação política dos movimentos e organizações sindicais relacionados a(o)s trabalhador (a)s rurais para que nos anos 1990 o debate da agricultura familiar fosse realizado.

Quanto à expressiva participação dos estabelecimentos da agricultura familiar em cooperativas, Moraes e Schwab (2019) apontam estas instituições como organizações relevantes para o contexto socioeconômico do universo rural, indicando que estas organizações têm importante papel para o desenvolvimento dos estabelecimentos agropecuários vinculados à agricultura familiar.

Ainda que seja menor a participação dos estabelecimentos em associações, cabe considerar estes dados. Conforme destacam Lisboa e Alcântara (2019) a prática associativa no meio rural é um elemento importante para as famílias agricultoras. De acordo com os autores, “(...) o associativismo rural influenciou, e influencia, de forma positiva no desenvolvimento do agricultor familiar (...)” (IDEM, p. 26).

Na sequência deste artigo buscamos ainda verificar aspectos relacionados à utilização de agrotóxicos nos estabelecimentos agropecuários de Jóia, destacando como a agricultura familiar se insere neste polêmico tema. Os dados publicados pelo IBGE (2021b) indicam que 80% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar utilizaram agrotóxicos no ano da pesquisa, percentual inclusive superior ao da agricultura não familiar, que aparece nestas estatísticas com 73% dos estabelecimentos como tendo utilizado agrotóxico. Porém, cabe destacar a dificuldade de aprofundar o debate, uma vez que os dados do Censo Agropecuário de 2017 não trazem informações mais detalhadas sobre este aspecto.

Dentre os dados que não foram localizados estão aqueles referentes à quantidade de agrotóxicos utilizados, às culturas e ao tamanho da área em que são aplicados estes produtos. Neste sentido, ao dissertar sobre os aspectos relacionados aos agrotóxicos, abordados pelo Censo Agropecuário de 2017, Mattei (2019, p. 3) esclarece que “(...) aspectos polêmicos relativos ao uso de agrotóxicos foram excluídos, ficando apenas a pergunta se os mesmos eram ou não usados”. Outra curiosidade que emerge se refere às práticas utilizadas naqueles estabelecimentos que declararam não utilizar agrotóxicos.

Na perspectiva voltada à produção mais sustentável, na busca de informações sobre os tipos de produção, convencional e orgânica, em consulta ao CNPO (Cadastro Nacional dos Produtores Orgânicos) do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) no dia 08/02/2022, não foram encontrados agricultor (a)s com certificação orgânica no município de Jóia (BRASIL, 2022). Ainda sobre o tema, Teixeira (2019) afirma que em nível nacional, comparando os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 ocorreu uma queda no número de estabelecimentos agropecuários que praticavam a agricultura orgânica. De acordo com o autor “a redução em 2017 em comparação com 2006 foi de 29%.” (TEIXEIRA, 2019, p. 23).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de dados secundários possibilitou a constatação de importantes aspectos, entre estes, a relevante participação da agricultura familiar no contexto socioeconômico das atividades agropecuárias de Jóia. Este grupo social apresenta significativa contribuição nas dimensões produtivas, tanto na participação da produção de culturas voltadas a exportação, quanto na produção de produtos direcionados ao suprimento das necessidades das famílias

agricultoras, assim como das unidades de produção. Também se verificou que esta categoria social desempenha relevante papel, no que concerne à produção que visa ao autoconsumo.

Da mesma forma, constatou-se que a atuação dos agricultores familiares se mostra preponderante na produção animal. Igualmente cabe ressaltar a colaboração da agricultura familiar em aspectos relacionados à dimensão social, como ao elevado percentual de ocupação de pessoas em atividades agropecuárias, participação em organizações sociais.

Analisar Jóia nos permite ensaiar a seguinte questão: a agricultura familiar está contida e contém o desenvolvimento regional. Com isso queremos destacar que, nas realidades locais ou regionais nas quais a agricultura familiar predomina socioeconomicamente, esta deve merecer maior atenção, seja dos gestores, seja dos pesquisadores do desenvolvimento regional, pois entende-se que seu papel e seu potencial ultrapassa a escala rural. Ao mesmo tempo em que é preciso conhecer as dinâmicas municipais e regionais, de modo que seja possível adequar as estratégias de desenvolvimento a estas realidades, a agricultura familiar assume papel protagonista em realidades como as do município de Jóia.

Corroboramos nossos argumentos, a reflexão de Gazolla et al. (2022), a qual expõe que a agricultura familiar não contribui somente com os mercados agropecuários, mas com o conjunto do desenvolvimento regional. Isso se dá a partir das atividades rurais não agrícolas e da pluriatividade. Essas atividades, incrementam os processos econômicos de geração de renda e de ocupações das famílias rurais. Ao mesmo tempo, produzem vínculos mercantis e empregos entre os espaços rurais e urbanos, que agem no sentido de aproximar agricultores e pessoas urbanas em atividades econômicas e sociais, bem como na defesa do ambiente.

## REFERÊNCIAS

ANDREATTA, E. C. L Assentamento Santa Tecla Fazenda Botão de Ouro. 1992, 50 p. Trabalho de Conclusão de Curso (História) Universidade de Ijuí. Ijuí, 1992.

ANDREATTA, T. Febre Aftosa no Rio Grande do Sul no ano de 2000: uma análise das transformações ocorridas nos sistemas de produção dos agricultores produtores de leite de Jóia. 2003, 266 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **RESR**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.

ARRAIS, S. C. S.; PRAT, B. V.; CAMBRAIA, R. P.; Análise dos censos agropecuários brasileiros dos anos de 2006 e 2017 para identificação de características da população agrícola. **Revista Cerrados (Unimontes)**, v. 17, n. 2, p. 228-242, 2019.

ASSAD, M. L. L.; ALMEIDA, J. Agricultura e Sustentabilidade Contexto, Desafios e Cenários. **Ciência & Ambiente**, Santa Maria, n. 29, p.15-30, 2004.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; DELGADO, G. C. Apresentação. *In*: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 9-11.

BERNARDES, Nilo. Bases Geográficas do Povoamento do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí: Unijui, 1997m 147 p.

BINDÉ, W. C. **Santo Ângelo- Terra de muitas Histórias**. Santo Ângelo: Ed. Multicor, 2006. 392 p.

BRASIL. [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos). **Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos**. Disponível: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>. Acesso: em 08 de fev. 2022

BRUM, A. J. **Modernização da agricultura no Planalto Gaúcho**. Ijuí: FIDENE, 1983. 204 p.

CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S.; **Avaliação dos impactos regionais do programa nacional da agricultura familiar (PRONAF)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea: Brasília; Rio de Janeiro, 2014. 54 p.

CONTERATO, M. A.; FILLIPI, E. E. **Teorias do desenvolvimento**. PLAGEDER, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 56 p.

CRUZ, N. B.; JESUS, J. G.; BACHA, C. J. C.; COSTA, E. M. Acesso da agricultura familiar ao crédito e à assistência técnica no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, n. 3, p. 1-20, 2021.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In*: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90.

DUDERMEL, T.; BASSO, D.; LIMA, A. P. **A política agrícola e diferenciação da agricultura do Noroeste do Rio Grande do Sul**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1993. 56 p.

FRANTZ, Telmo. R. Evolução da Agropecuária no Planalto Gaúcho. Ijuí. FIDENE, 1979. 47 P.

FRANTZ, T. R. **Cooperativismo empresarial e desenvolvimento agrícola - o caso da COTRIJUÍ**. Ijuí: FIDENE, 1982. 249 P.

FRANTZ, T. R.; SILVA NETO, B. A formação histórica dos sistemas agrários do Rio Grande do Sul. *In*: SILVA NETO, B.; BASSO, D. (Orgs.). **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul** Análise e Recomendações de Políticas. Ijuí: Ed. Unijui, 2005, p. 27-92.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GAZOLLA, M. et al. Agricultura familiar. **Drd** - Desenvolvimento Regional em Debate, [S.L.], v. 12, n. , p. 1-6, 11 fev. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GRISA, C. Para além da alimentação: papéis e significados da produção para autoconsumo na agricultura familiar. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, Ano 14, p. 5-35, 2007.

GUERRERO, I. C. O.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Reforma agrária: contribuições para o debate. **Retratos de Assentamentos**, v.19, n.1, p. 350-381, 2016.

HEBERLÊ, A. L. O.; SICOLI, A. H.; SILVA, J. S.; BORBA, M. F. S.; BALSADI, O. V; PEREIRA, V. F. Agricultura familiar e pesquisa agropecuária: contribuições para uma agenda de futuro. *In*: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 133-149.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados definitivos: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Censo Agropecuário de 2017. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/agricultura\\_familiar.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf). Acesso em: 01 de abr. 2021 a

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 01 de abr. 2021 b

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Portal Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/joia/panorama>. Acesso em: 06 de abr. 2021 c

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2006**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 04 de out. 2021 d

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 1995**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/312#resultado>. Acesso em: 04 de out. 2021 e

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção Agrícola Municipal**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1612#resultado>. Acesso em: 04 de out. 2021 f



IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Pecuária Municipal**. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3939#resultado>. Acesso em: 04 de out. 2021 g

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativas de População –EstimaPop. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>. Acesso em: 07 de abr. 2022  
IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados municipais. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/joia/panorama>. Acesso em mar. 2022.

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). **Instrução Normativa nº 42**. De 18 de setembro de 2007. Disponível em [https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in\\_42\\_2007.pdf](https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in_42_2007.pdf). Acesso em mar. 2022.

JÓIA, Prefeitura Municipal de Jóia. **Dados do Município**. Disponível em: <https://www.joia.rs.gov.br/pagina/id/3/?dados-do-municipio.html>. Acesso em: 05 de abr. 2021

LISBOA, A. S.; ALCANTARA, F. V. O associativismo rural como estratégia de desenvolvimento para a agricultura familiar. **Para Onde!?**, v.11, n.1, p.17-28, 2019.

MANTELLI, J. O setor agrário da região noroeste do Rio Grande do Sul. **Geosul**, Florianópolis, v. 21, n. 41, p 87-105, 2006.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014.

MATTEI, L. A nova realidade agrícola e agrária do país revelada pelo Censo Agropecuário de 2017. **Revista NECAT**, a. 8, n.16, p. 1-7, 2019.

MENDES, N. L. G. **A contribuição dos assentamentos de reforma agrária para o desenvolvimento econômico e social do município de Jóia**. 2010, 66 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Licenciatura em História) Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2010.

MORAES, J. L. A.; SCHWAB, P. I. O papel do cooperativismo no fortalecimento da agricultura familiar. **Revista do CEPE**, n. 49, p. 67-79, 2019.

PLOEG, J. D. V. D. Dez qualidades da agricultura familiar. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia** (número extra). Rio de Janeiro, n° 1, p.7-14, 2014.

PRADO JR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento de Políticas Agrícolas e Desenvolvimento Rural. **Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2020**. 39 p. 2020. Disponível em:

<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/26185534-radiografia-da-agropecuaria-gaucha-2020-1.pdf>. Acesso em 06 de abr. 2021.

RUCKERT, A. A. **As Transformações da Agropecuária e a Produção do Espaço de um Município Rural no Centro do Planalto Rio-Grandense: o caso de Jóia**. 1985. 116 p. Relatório Parcial de Especialização em Desenvolvimento Rural. Universidade Estadual Paulista, Campus de Rio Claro, Rio Claro, SP, 1985 a.

RUCKERT, A. A. **O município de Jóia no contexto das transformações da agropecuária no planalto: um estudo numa região de transição campo-colônia no Rio Grande do Sul**. 1985, 89 p. Relatório de Estágio (Especialização em Desenvolvimento Rural) Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 1985 b.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. – 2. ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 258 p.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, 2014.

SECCO, R. L. A. Impactos causados pela construção da usina Dona Francisca e formação do Reassentamento Novo Amanhecer no município de Jóia. 2004, 52 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia- Licenciatura Plena) Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- UNIJUÍ, Ijuí, 2004.

SILVA, G. G. O crescimento da cidade de Jóia. In: COLÉGIO ESTADUAL ANTÔNIO MASTELLA ET. AL, (Org). **Jóia: um registro da história**. Ijuí: Editora Unijui, 2003, p. 44-49.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS/Cadernos Territoriais. Caderno Territorial Noroeste Colonial. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em fev. 2022.

SPANEVELLO, R.M.; MATTE, A.; ANDREATTA, T., LAGO, A. A problemática do envelhecimento no meio rural, sob a ótica dos agricultores familiares sem sucessores. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí: Unijui, 2017, vol. 15, núm. 40, julho-setembro.

TEIXEIRA, G. O censo agropecuário 2017. **Revista NECAT**, a. 8, n. 15/16, p. 8-39, 2019.

## RELAÇÕES ESPACIAIS DOS CRIMES DE FURTO E ROUBO NA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP/BRASIL: uma análise a partir dos dados do compstat paulistano

LUÍS FLÁVIO RODRIGUES <sup>1</sup>  
CRISTIANO CAPELLANI QUARESMA <sup>2</sup>  
HELMO FRANKLIN ALVES DE FREITAS <sup>3</sup>  
GIOVANNA PETRICA NEVES <sup>4</sup>  
FELIPE PORTELA DE PAULO <sup>5</sup>

### RESUMO

A cidade de São Paulo apresentou quase 8 milhões de casos de furto e roubo nos últimos 20 anos. Estudos que tratam dos crimes contra o patrimônio são fundamentais ao Planejamento Urbano e Desenvolvimento Regional, pois sua incidência possui relações com variáveis socioeconômicas e com o nível de urbanização. Alguns trabalhos buscam entender padrões espaciais e temporais de ocorrência destes crimes, contudo não foram identificadas produções focadas na Zona Leste (ZL) com base em dados do COMPSTAT PAULISTANO (CP). Assim, objetiva-se descrever padrões temporais e espaciais dos crimes de furto e de roubo na ZL. Trata-se de estudo exploratório, baseado em revisão bibliográfica e análise de dados secundários do CP, entre os anos de 2017 e 2021. Resultados apontam totais de casos anuais e gerais, turnos diários de maior e menor ocorrência, totais de casos por distrito. Também são levantadas hipóteses de possíveis padrões dos crimes, com base em atributos espaciais dos distritos e na literatura.

**Palavras-chave:** criminologia espacial; criminalidade; segurança pública; crimes contra o patrimônio.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

## 1 INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [luisflaviofile2020@gmail.com](mailto:luisflaviofile2020@gmail.com)

<sup>2</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Doutor em Geografia; São Paulo, São Paulo, Brasil; [quaresmacc@uni9.pro.br](mailto:quaresmacc@uni9.pro.br)

<sup>3</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [helmofreitas@hotmail.com](mailto:helmofreitas@hotmail.com)

<sup>4</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [giovannapetricaneves@gmail.com](mailto:giovannapetricaneves@gmail.com)

<sup>5</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [f.paulo@uni9.Edu.br](mailto:f.paulo@uni9.Edu.br)

De acordo com Dornelles (2017), o conceito liberal de crime, que emerge dos princípios de Contrato Social, presentes nos pensamentos de Jean-Jacques Rousseau, bem como das ideias de Cesare Bonesana, conhecido como marquês de Beccaria, trata-se do rompimento da harmonia social, causado por uma violação voluntária e consciente de um indivíduo, que no exercício absoluto de sua liberdade, se choca com as liberdades de outros indivíduos e com o interesse geral do Estado, rompendo assim as bases da convivência pacífica e consensual.

O crime é insuscetível de fragmentação, contudo, para fins de estudo, pode-se dizer que, para que uma determinada ação se constitua em um crime, torna-se necessário que haja a conjugação de três elementos fundamentais, a saber, a ação deve se constituir em um fato típico, antijurídico e culpável (GRECO, 2017).

Segundo o princípio da anterioridade ou da reserva legal preconizado no Art. 1º do Código Penal: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, pode-se concluir que, para que determinada conduta seja considerada criminosa, ela deve estar inserida no ordenamento jurídico pátrio, ou seja, deve estar devidamente tipificada na lei penal. Nesta seara, segundo a teoria geral do crime, clássica ou tripartida, crime é fato típico, antijurídico e culpável. É típico, pois, está descrito na norma penal proibindo determinada conduta, antijurídico, pois viola um preceito legal causando lesão ao bem jurídico tutelado e culpável, pois, levar-se-á em conta a imputabilidade do agente, bem como a potencial consciência da ilicitude e a exigibilidade de conduta diversa.

Dentre os crimes tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro), existem aqueles que são denominados como “Crimes contra o Patrimônio”, dentre os quais, para efeitos de estudo deste trabalho, destacamos os crimes de furto e de roubo.

Assim, de acordo com o Art. 155 do referido Código, o crime de Furto pode ser definido como a ação de “Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”. Já o crime de Roubo é definido no Art. 157 como sendo a ação de “Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-lo, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência”.

Percebe-se, deste modo, que ambos os crimes objetos deste estudo envolvem a subtração de coisa alheia, porém o crime de roubo exige o emprego de violência ou grave ameaça à vítima.

Trabalhos acadêmicos que se proponham a estudar as causas e padrões de ocorrência de crimes são fundamentais ao combate da criminalidade, a qual se trata de um fenômeno que pode impactar negativamente o desempenho socioeconômico do país, causando redução significativa no nível de bem-estar da sua população (MARTINS, TEIXEIRA E SILVA, 2020).

Além disso, estudos que tratam dos crimes contra o patrimônio são fundamentais ao Planejamento Urbano uma vez que, segundo Souza (2017), tais crimes encontram-se associados às variáveis socioeconômicas, tendo em vista que sua mobilidade e incidência ocorrem de modo paralelo ao crescimento da renda per capita e ao nível de urbanização.

Como exemplo neste contexto, cita-se a cidade de São Paulo que, de acordo com os dados da Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança do Estado de São Paulo (SSP-SP), apresentou um total de mais de 3,6 milhões de casos de furto, mais de 2,6 milhões de casos de roubo, sem considerar os mais de 1,7 milhão de casos de furto e roubo de veículo nos últimos 20 anos (2001 a 2021). Os dados permitem verificar que, apesar da redução crescente do número de casos de furto e roubo de veículos pós 2013, os números dos outros crimes de roubo e furto apresentaram crescimento ou taxas elevadas nos últimos dez anos com leve declínio no período pandêmico, o que reflete a necessidade de novos estudos.

Diante da importância do tema, diversos estudos têm se preocupado em analisar padrões temporais de ocorrência de crimes de furto e de roubo em áreas urbanas (Grubestic e Mack, 2008; Newton, 2015; Ceccato e Oberwittler, 2008). Outros estudos têm buscado analisar as relações dos referidos crimes com o espaço urbano (Gorham et al., 2009); (PEARSALL, LUCAS E LENHARDT, 2014); (NAKAIA E YANO, 2010); (CECCATO E MOREIRA, 2021) e (YUE E ZHU, 2021).

Contudo, com base em levantamento bibliográfico preliminar, não foram identificados trabalhos que se propuseram a descrever padrões espaço-temporais de crimes de furto e roubo na zona Leste de São Paulo com base nos dados do COMPSTAT PAULISTANO (CP). Trata-se, portanto, de uma lacuna que o presente estudo visa preencher.

A palavra COMPSTAT significa Compare Statistics, ferramenta de gestão na New York Police Department – NYPD, na década de 1990, para analisar, mapear e mensurar onde os crimes e as desordens urbanas aconteciam.

Ele oferece quatro princípios para o combate e redução do crime: i. precisão de informações; ii. escolha das melhores táticas; iii. rapidez na implantação com foco em pessoas; e, iv. resultados e acompanhamento e avaliação dos resultados.

No contexto brasileiro, o COMPSTAT foi inserido como ferramenta de gestão na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e, na cidade de São Paulo, pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU como ferramenta de gestão e combate à criminalidade, por meio dos dados mensurados pela Guarda Civil Metropolitana – GCM, São Paulo/Brasil, denominado COMPSTAT PAULISTANO.

Adotou-se como recorte espacial a zona Leste de São Paulo-SP/Brasil, tendo em vista que é a região mais populosa do referido município, com aproximadamente 4,6 milhões de habitantes distribuídos nos 33 distritos. Tal zona encontra-se dividida em duas regiões, a saber: a) região leste 1, composta por Água Rasa, Aricanduva, Artur Alvim, Brás, Belém, Cangaíba, Carrão, Mooca, Pari, Penha, São Lucas, Sapopemba, Tatuapé, Vila Formosa, Vila Matilde e Vila Prudente; b) região leste 2, composta por Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jardim Helena, José Bonifácio, Lajeado, Parque do Carmo, Ponte Rasa, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Vila Curuçá e Vila Jacuí.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo descrever padrões temporais e espaciais dos crimes de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo – SP/Brasil.

Espera-se que os resultados aqui apresentados e discutidos permitam contribuir para com outros estudos inerentes à temática, bem como para com futuras políticas públicas de prevenção e combate aos crimes contra o patrimônio na cidade de São Paulo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Alguns estudos analisam os crimes de furto e roubo correlacionados a outros tipos penais, como chantagem, brigas e agressão (ZHOU ET AL., 2019). Outros pesquisadores estudaram o roubo (QUICK; LI; BRUNTON-SMITH, 2018) levando-se em consideração a importância dos espaços vazios e/ou ociosos, como potencial atrator ou gerador de crimes, por exemplo, terrenos baldios. Nesse sentido, Pearsall et.al. (2013) entendem a importância da reurbanização nessas áreas para a diminuição do crime, por exemplo, a criação de hortas comunitárias nesses espaços vazios.

As questões pertinentes ao espaço e tempo foram analisadas por muitos pesquisadores, sendo que o estudo de Grubestic e Mack (2008) abriu caminho para estudos similares, devido a importância do tema para interpretação, compreensão e a espacialização dos crimes. Desta forma, os tomadores de decisão na área de segurança pública podem, com base nesses estudos, elaborar políticas públicas voltadas à segurança na abordagem de diversos crimes, dentre eles, o de furto e roubo.

Outro ponto importante para a compreensão da dinâmica criminal é a sua relação com as características do espaço geográfico, tendo em vista que ela se modifica em função da presença de atributos espaciais, à exemplo de nós de transporte, como segmentos de rua, cruzamentos e quadras. Segundo Waples et al. (2009), há algumas formas de deslocamento temporal que ocorrem no mesmo local em momentos diferentes, em função das diferentes características e atributos do espaço geográfico urbano (NEWTON, 2015), especialmente quando presentes estações de metrô, shopping centers, parques, segmentos de rua em que as pessoas se encontram, convergem ou aglomeram para as atividades rotineiras (COHEN e FELSON, 1979).

O estudo espaço-temporal é de suma importância para compreender como os crimes ocorrem (GRUBESIC e MACK, 2008), em quais horários e como são distribuídos (NEWTON, 2015). Neste sentido, Ceccato & Oberwittler (2008) analisaram a flutuação dos roubos durante o dia e noite em cidades da Europa Ocidental e Oriental, concluindo-se que os furtos ocorreram mais no período da manhã e o roubo durante a noite.

Os atributos espaciais foram estudados por Irvin-Erickson e La Vigne (2015), os quais analisaram como a estação de metrô em Washington DC gerava e atraía os crimes em horários de pico, entre picos e próximos aos nós de transporte, cuja constatação foi de que o crime de roubo ocorria mais no horário noturno extra pico e que as estações mais distantes eram atratoras de furtos. Nesse sentido, o estudo de Ceccato e Moreira (2021) analisou os crimes de furto e roubo nas estações do metrô da cidade de São Paulo, em especial nas estações da linha vermelha, concluindo que os roubos ocorreram do lado externo das estações e o furto no interior destas. Além disso, os autores também concluíram que as estações finais se tratavam daquelas que geravam mais crimes.

Neste mesmo estudo, os autores analisaram que certos pontos no espaço geográfico são atratores e geradores de crimes, tais como shoppings, arenas esportivas, nós de transporte e



paradas de ônibus. Em relação ao ambiente construído em Wuhan – China Central, de acordo com Yue e Zhu (2021), as interseções e junções da rede de transporte viário com a rede metroviária e as construções de prédios com vários andares, bem como residências antigas, são a combinação perfeita para o roubo.

Com relação aos meios de transporte público, tais como metrô, ônibus e trens, seja no trajeto, seja em suas estações (trens e metrôs) e paradas (ônibus), há grande impacto dos crimes de roubo e furto devido à grande concentração de pessoas nesses locais, uma vez que existe a dispersão, conversão e o encontro de pessoas, facilitando a prática do crime, principalmente nos períodos da tarde e da noite.

Algumas estações de metrô possuem atributos agregados, como shopping centers e terminais de ônibus tornando-os atrativos para a prática criminal (CECCATO e MOREIRA, 2021) (NAKAYA e YANO, 2010), como é o caso da estação de metrô Corinthians/Itaquera na zona leste da cidade de São Paulo, cuja plataforma de embarque e desembarque tem acesso integrado ao Shopping Itaquera. No caso do bairro de Itaquera, outro atributo que potencializa os crimes de roubo e furto no entorno da estação metrô trata-se da presença do estádio de futebol, Arena NéoQuímica, conhecida como “Arena Corinthians”, onde o fluxo de pessoas é alto nos dias de jogo.

É importante citar que, tanto o crime, como as pessoas não são estáticos, encontrando-se em algum momento do dia nas redes de transporte (metrô, trens, ônibus), e aliada às especificidades de cada local, criam-se oportunidades para a prática do crime, seja de furto ou roubo (FENG, DONG e SONG, 2016).

Se o crime e as pessoas não são estáticos, os criminosos procuram os locais e as oportunidades para cometer o ilícito. Neste sentido, o segmento de rua ao longo da rede viária é onde se concentrou a maior parte dos crimes (SHIODE, 2011). O estudo de Wu et.al. (2015) analisou os roubos residenciais em Wuhan, China, e constatou que tais crimes aconteciam nos segmentos de ruas próximos a becos e estradas, concluindo que os roubos se davam mais nas ruas arteriais do que nas residenciais.

A desigualdade econômica entre os bairros favorece diversas escolhas de mobilidade, favorecendo também o criminoso, podendo este praticar o roubo de veículos automotores e motocicletas, uma vez que os deslocamentos para as atividades rotineiras são realizados por pessoas que possuem esses bens. Conclui-se, portanto, que os crimes de furto e roubo

acompanham as pessoas que vivem nas grandes cidades, inclusive em escolhas de caminhos que essas pessoas utilizam para o deslocamento, seja a pé, bicicleta ou veículo automotor (PIÑA-GARCÍA e RAMÍREZ-RAMÍREZ, 2019).

Para Ceccato, Haining e Wilhelmsson, (2011) os roubos residenciais impactaram nos valores das propriedades em Estocolmo, ocorrendo uma associação às questões socioeconômicas, pois, quanto maior a renda, maior a probabilidade do risco de roubos residenciais. Já com relação aos crimes de roubo em Londres, os fatores potencializadores para o cometimento desse tipo de crime foram o desemprego e a densidade de edifícios, haja vista que os criminosos conhecem bem a dinâmica da região, criando “zonas de conforto” em horários e dias previamente escolhidos nas zonas de transição entre bairros ricos e pobres, situados próximos à rede viária que possuem comércio bem movimentado (MBURU e BAKILLAH, 2016).

Sendo assim, em razão das atividades cotidianas das pessoas, tais como, ir ao shopping center, academia, universidade, restaurante, utilizar o transporte público etc., nos mais diversos locais e horários, pode ocorrer a facilitação da ação criminosa devido as oportunidades que surgem. Segundo Cohen e Felson (1979), há que se aplicar, para entendimento desse fenômeno, a teoria da atividade de rotina, pela qual o estilo de vida da vítima aumenta a oportunidade dos criminosos no cometimento dos ilícitos.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Em relação ao seu objetivo, este trabalho pode ser classificado como exploratório, o qual, segundo Gil (2008), trata-se daquele que visa proporcionar maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito ou a elaborar hipóteses. Neste sentido, como procedimentos técnicos, adotaram-se o levantamento bibliográfico e a análise documental, sendo esta última realizada com base nos relatórios produzidos pelo CP.

Já quanto ao recorte espacial, adotou-se a zona Leste da cidade de São Paulo, por esta se tratar da região mais populosa da cidade de São Paulo com aproximadamente 4,6 milhões de habitantes, que possui atributos espaciais importantes como a Arena Corinthians, O Parque do Carmo, Sesc Itaquera, Parque Tiquatira, Shoppings Centers, Terminais de ônibus, segmentos de ruas e avenidas importantes e a linha vermelha do metrô, que liga a zona leste ao centro e interligando a outras regiões, e a estações da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

(CPTM) interligando a região até o centro e outras cidades circunvizinhas como Mogi das Cruzes.

Segundo informações da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Prefeitura de São Paulo, 2005), a Zona Leste da cidade de São Paulo está dividida em duas regiões, a saber, a Região Leste 1 e a Região Leste 2. Situada na Latitude: 23° 32' 56" Sul, Longitude: 46° 38' 20" Oeste, a Zona Leste é composta por 4,6 milhões de habitantes, distribuídos em uma área total de 400 km<sup>2</sup> correspondendo aos distritos de Aricanduva/Formosa (AF), Sapopemba (SB), Penha (PE), Vila Prudente (VP), Cidade Tiradentes (CT), Ermelino Matarazzo (EM), Guaianases (GN), São Mateus (SM), Itaquera (IQ), São Miguel e Itaim Paulista (IT).

Por se tratar de análise realizada a partir dos dados secundários do CP, os bairros de Aricanduva/Formosa, AF, englobam alguns outros distritos situados em perímetro de subprefeituras; o mesmo caso ocorre com os bairros de Itaim Paulista e São Miguel Paulista, IT.

Foram utilizados os dados secundários que alimentam o CP, os quais são oriundos da Secretaria dos Negócios de Segurança Pública – SSP/SP, através de convênio firmado entre a SSP/SP e SMSU onde são enviados, via planilha Excel, os boletins de ocorrências elaborados nas delegacias de polícia por meio de registro digital de ocorrência (RDO) ou via delegacia eletrônica (DE), contendo latitude e longitude (x-y), data da impressão, data da ocorrência, tipologia, data/hora do fato, logradouro de todos os crimes relacionados aos crimes de furto e roubo na cidade de São Paulo.

A ferramenta CP é composta por funções gráficas que demonstram em relatórios inteligentes os pontos de atuações necessárias dos gestores em segurança pública e urbana, tanto para uma proteção específica da população, como também na observação de pontos de desordem urbana que podem influenciar diretamente na situação criminal da região.

Com relação aos produtos inseridos no CP, os dados secundários são retratados em gráficos e planilhas, analisando o que acontece em cada distrito. Contudo, foram utilizadas apenas três funcionalidades deste software, a saber, comparativo de ocorrência, bairros e faixa horária, com mais incidências de crimes. Utilizamos o termo “bairros” uma vez que estes estão inseridos dentro de cada distrito previamente cadastrados no CP.

Com relação ao recorte temporal dos dados analisados, adotou-se o período entre os anos de 2017 e 2021, compreendendo a ocorrência de um total de 446.257 crimes de furto e de roubo para a Zona Leste da cidade de São Paulo.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para o período entre os anos de 2017 e 2021, os dados permitiram verificar a ocorrência de um total de 446.257 de casos de crimes de furto e roubo na Zona Leste de São Paulo, conforme Figura 01.

Figura 01: Totais de casos de crimes de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil.



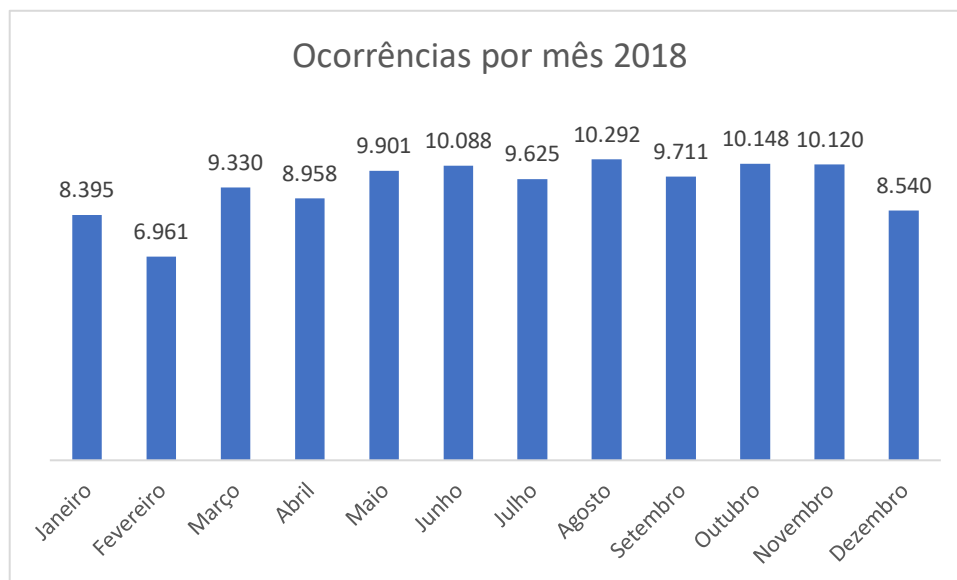
Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

Conforme a Figura 01, no ano de 2017, verificou-se o menor número de casos de crimes de furto e de roubo ao longo do período analisado, correspondendo a um total de 49.891 casos registrados. Entretanto, no ano de 2018 houve um aumento de quase 125% em relação ao ano anterior, passando a um total de 112.069 casos registrados. Em 2019, houve uma ligeira queda no número de casos de furto e roubo em relação ao ano anterior, passando de um total de 112.069 para um total de 106.032.

Em 2020, quando comparado ao ano de 2019, verificou-se uma redução de 20,4% no total de crimes. Uma possível explicação para tal redução pode ser atribuída à pandemia de Covid 19, especialmente pela adoção de lockdown, tendo em vista a necessidade de distanciamento social com vias a redução do número de contaminações. Entretanto, no ano de

2021, verificou-se um novo aumento nos totais de casos registrados, passando de 84.394 para 94.587 casos de furto e roubo, correspondendo a um incremento de 12% entre os anos de 2020 e 2021. Atribui-se como motivo de tal aumento, o afrouxamento das restrições à mobilidade da população, o fim do lockdown e a retomada gradual das atividades diárias da população urbana. A figura 02 ilustra os totais mensais de casos de furto e de roubo ao longo do ano de 2018.

Figura 02. Totais de ocorrências de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil no ano de 2018.



Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

O gráfico ilustrado pela Figura 02 demonstra os totais mensais de casos de furto e roubo ao longo do ano de 2018. Conforme pode ser observado, o mês de fevereiro tratou-se daquele que apresentou o menor valor total, correspondendo a 6.961 casos registrados. Já o mês de agosto tratou-se do mês com o maior número de casos, a saber 10.292. Uma das hipóteses na redução de crimes no mês de fevereiro está relacionada às férias escolares, com a diminuição no fluxo de pessoas. De qualquer modo, verifica-se que a média dos totais mensais para o ano de 2018 ficou em 9.339 casos de furto e de roubo na zona leste de São Paulo.

Em 2020 optou-se por analisar a relação dos crimes tendo em vista a pandemia do coronavírus, que modificou comportamentos humanos e trouxe uma nova realidade, inclusive

quanto aos deslocamentos das pessoas para atividades rotineiras, como veremos nos parágrafos seguintes.

Os números de crimes cometidos no ano de 2017 ficaram abaixo dos números de 2018. O mês de abril, por exemplo, apresentou a maior quantidade de crimes, correspondendo a 8.496 casos e o mês de fevereiro, por sua vez, apresentou 2.838 casos. Já no ano de 2019, três meses se destacam com maior quantidade de crimes, sendo que agosto apresentou 9 mil casos de roubo e furto, e outubro e novembro com 9.100 casos. O mês com a menor quantidade de crimes foi janeiro, com 6.600 casos.

No início de 2020 os números continuaram elevados, destacando-se os meses de janeiro (8.728) e fevereiro (8.468). Contudo, vale observar o aumento no mês de janeiro, que, mesmo em período de férias escolares, teve maior índice de ocorrências que o mês de fevereiro. Tendo em vista que as festividades do carnaval de rua de São Paulo ocorreram entre os meses de fevereiro e março do referido ano, esperava-se que, com o incremento da população flutuante de 15 milhões de pessoas, estes meses fossem registrar totais de casos de furto e de roubo mais elevados do que o primeiro mês do ano.

Entretanto, apesar do mês de fevereiro ter registrado menor número de casos em relação ao mês anterior, o seu total de casos ainda esteve acima dos demais meses do ano de 2020. Neste sentido, é importante salientar que a zona leste não é recebedora de grandes blocos carnavalescos, porém, possui uma rede de transporte bem elaborada por trilhos e malha rodoviária que pode ter sido, nestes polos geradores de viagens, o atrator de crimes, haja vista as pessoas utilizam os meios de transportes para suas atividades rotineiras, dentre elas trabalho e lazer (Ceccato e Moreira, 2021).

Entre os meses de março e junho de 2020, houve queda significativa no número de crimes, o que se pode atribuir às restrições instituídas em razão do lockdown estabelecido em 11 de março, tanto no estado como na capital de São Paulo, como medida de prevenção e combate à propagação do coronavírus.

Portanto, nos meses de março a junho, ocorreram os menores números de crimes, sendo que em março houve 7.608 mil casos, abril 6.359, maio 6.089 e junho 7.103 mil casos. Cabe ressaltar que, mesmo com as medidas restritivas, muitos profissionais de áreas prioritárias como, saúde, serviço funerário, transporte público viário e por trilhos e forças de segurança,

dentre outros, não tiveram a opção de realizar a quarentena ou de trabalhar em casa na modalidade “home office”.

Porém, as menores ocorrências dos crimes observadas neste período permitem corroborar com o estudo de Sun et al. (2021), realizado em Londres e com o estudo realizado em Chicago, por Yang et al. (2021), sobre os crimes de roubo no ano de 2020 durante o momento mais crítico da pandemia de Coronavírus. De acordo com tais autores, após o fechamento de Pubs e bares, com aumento do patrulhamento de policiais e bloqueios em ruas, bem como com a mudança de padrões nas atividades rotineiras, os crimes de roubo diminuíram no referido período.

Finalizando esta análise, constatou-se que o ano de 2021 apresentou aumento em todos os meses, e seguindo o padrão de análise dos anos anteriores, o mês com maior incidência de crimes foi outubro com 8.644 casos e o mês de abril com 7.053 ocorrências.

Com vias a permitir análise do comportamento da ocorrência dos crimes de furto e de roubo ao longo dos turnos diários, elaborou-se o gráfico ilustrado pela figura 03.

Figura 03: Proporção dos casos de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil entre os anos de 2017 e 2021, agrupados por turnos em suas ocorrências.



Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

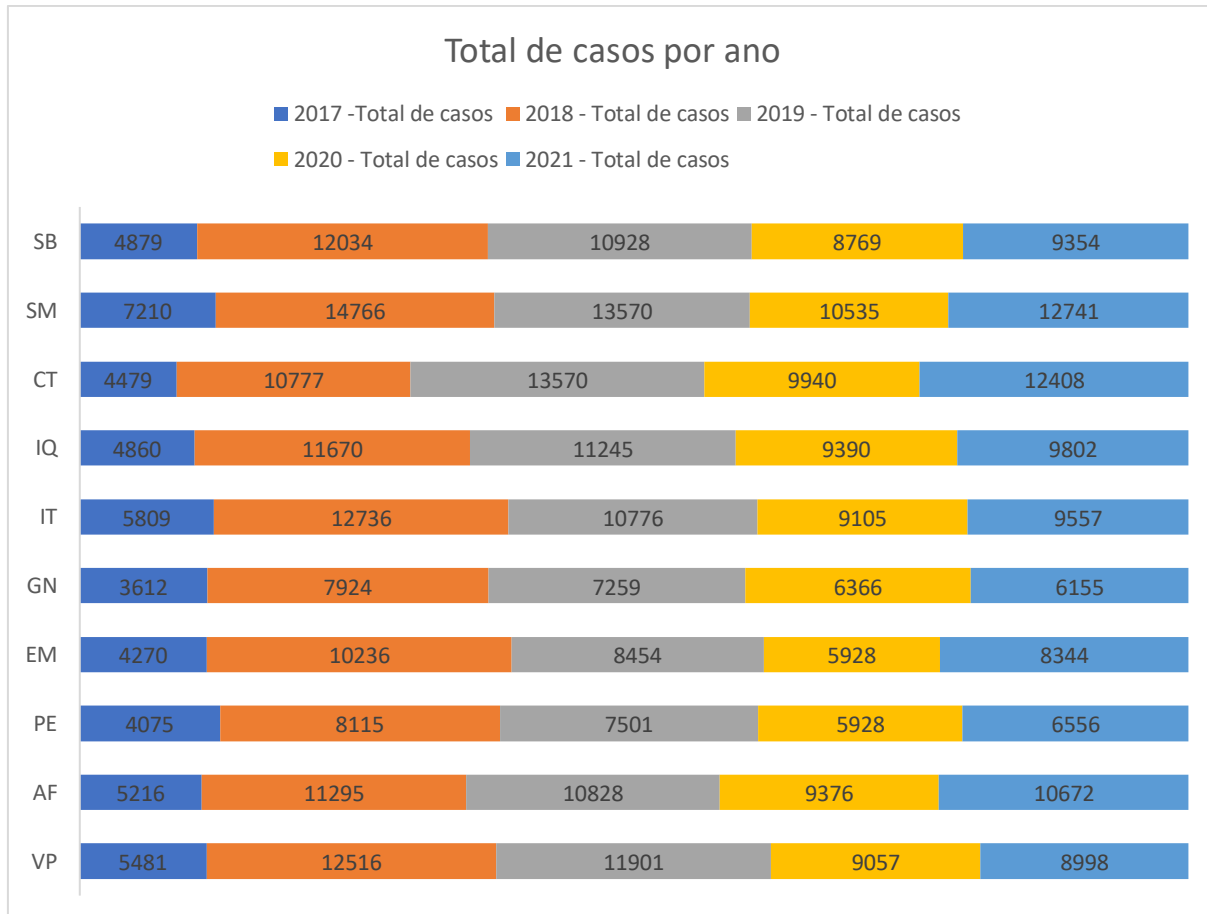


Para o melhor entendimento do gráfico, torna-se necessário destacar que o período da manhã se trata daquele entre às 6h até às 11h59, tarde das 12h às 17h59, noite das 18h às 23h59 e madrugada das 00h às 05h59.

A figura 03 demonstra a relação do período do dia em que mais acontecem os crimes no período de 2017 a 2021. Assim, a maior parte dos crimes ocorreram no período noturno com 49% dos casos. O segundo período foi da tarde, com 21%, seguido pelo da manhã, com 17% e pela madrugada com 13% do total de caso de crimes de furto e rubo entre os anos de 2017 e 2021.

Os próximos parágrafos visarão analisar os casos de furto e de roubo distribuídos nos distritos da zona leste da cidade de São Paulo, conforme figura 04.

Figura 04: Totais de casos de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil entre os anos de 2017 e 2021.



Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

A figura 04 ilustra os totais anuais de crimes de furto e de roubo para os anos de 2017 a 2021 nos distritos de São Paulo. Assim, pela análise do gráfico da referida figura, pode-se verificar que em ordem decrescentes de totais de ocorrências de crimes de furto e de roubo estão os distritos de São Mateus - SM (58.822), Cidade Tiradentes - CT (51.174), Itaim Paulista - IT (47.983), Vila Prudente - VP (47.953), Aricanduva/Formosa - AF (47.387), Itaquera - IQ (46.967), Sapopemba - SB (45.964), Ermelino Matarazzo - EM (37.232), Penha - PE (32.175) e Guaianases - GN (31.316).

Uma vez expostos os totais de casos de ocorrência de crimes de furto e de roubo para cada um dos distritos da zona Leste de São Paulo, os próximos parágrafos buscarão levantar hipóteses de possíveis atributos espaciais existentes em cada um dos distritos analisados e que possam responder pela ocorrência dos crimes, à luz do que tem sido apontado, pela literatura especializada, como possíveis causas espaciais. Contudo, torna-se importante salientar que tais hipóteses visam abrir espaço para futuros estudos, especialmente que se baseiem em dados geolocalizados de ocorrências dos tipos de crimes aqui analisados.

Assim, o distrito de Sapopemba - SB, até meados de 2019, não possuía transporte público sobre trilhos, cujos deslocamentos das pessoas eram realizados unicamente através de ônibus municipais com itinerários centro/bairro e bairro/centro, principalmente pelas Avenidas Luís de Ignácio de Anhaia Melo e Avenida Sapopemba, a maior avenida da América Latina com 42 km de extensão. Com a inauguração das estações da Linha Prata do metrô, conhecida como monotrilho, as pessoas puderam realizar o deslocamento tanto de ônibus quanto de trem.

Acontece que com a chegada da nova linha do metrô, muitos empreendimentos foram construídos ao longo das avenidas, trazendo novos moradores e novas oportunidades aos criminosos. Neste sentido, levanta-se a hipótese de que os crimes aconteçam nos segmentos de rua e próximos às estações de metrô e paradas de ônibus.

Nos distritos de Cidade Tiradentes - CT e Aricanduva/Formosa - AF, as pessoas se deslocam por meio do transporte viário, haja vista que não possuem estações de trem ou metrô, sendo que a estação de trem mais próxima para a Cidade Tiradentes é a de Guaianases, pertencente à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, bem como as estações do metrô Corinthians Itaquera e Penha. Portanto, levanta-se a hipótese de que os crimes ocorram

próximos aos terminais de ônibus e segmentos de rua (LIU *et al.*, 2017) e estações do metrô e entornos (CECCATO e UITTENBOGAARD, 2014).

O distrito de Aricanduva/Formosa - AF possui atributos em seu espaço que atraem pessoas tanto para o divertimento quanto para a despedida de entes queridos, tais como, o Shopping Aricanduva e o cemitério da Vila Formosa, ambos os maiores da América Latina, dando oportunidades aos criminosos para a prática delituosa de roubos e furtos.

Uma vez que já foi constatado que os crimes acompanham as pessoas em suas atividades de rotina, levanta-se a seguinte hipótese para os distritos de Itaquera - IQ, Vila Prudente - VP, Guaianases - GN e Itaim Paulista - IT: o distrito de Itaquera – IQ, além de possuir os atributos já mencionados nesse trabalho, possui também o Parque do Carmo, o SESC Itaquera e o Aquário de Itaquera, responsáveis por grande fluxo de pessoas em busca de atividades esportivas, lazer e recreação, aumentando a incidência de crimes.

A Vila Prudente -VP era semelhante ao Sapopemba - SB, carente de transporte sobre trilhos, até a inauguração da linha verde do metrô em 2010. Com a chegada do metrô, Linha Verde, na Vila Prudente -VP foram construídos novos prédios comerciais e residências e uma universidade que concentra em seu campus aproximadamente 20 mil alunos diariamente, atributos tais que se constituem em grande polo gerador de viagem, atratores e geradores de crimes.

No extremo leste de São Paulo, o distrito de Guaianases - GN possui como atributos as estações que integram a linha 11 coral da CPTM. Portanto, o deslocamento sentido centro-bairro é realizado em sua maioria, pelos trilhos ou por ônibus com integração com o metrô Corinthians Itaquera. O mesmo ocorre com Itaim Paulista IT, que possui as estações da linha 12 Safira da CPTM e ônibus para a região central.

Quanto aos distritos de Ermelino Matarazzo - EM e Penha - PE, estes possuem proximidade geográfica e têm atributos bem distintos. Enquanto EM possui a estação de trem que leva o nome do distrito, PE possui estação de metrô, bem como um shopping center. Já EM possui algumas empresas, sendo uma de grande porte, a Cisper e o Parque Ecológico do Tietê que faz divisa com a PE e que atrai as pessoas para a prática de esporte e lazer.

Por fim, tem-se o distrito de São Mateus - SM que possui o maior número de registros de ocorrência em todos os anos, isso pode ser explicado, uma vez que ele faz divisa com outros municípios, como Santo André e Mauá, e por ser rota para os distritos de Itaquera - IQ, Cidade

Tiradentes - CT e Guaianases - GN. Além de SM receber diariamente pessoas para suas atividades rotineiras (trabalho, escola e lazer), o que contribui com a atividade criminal, possui o terminal intermunicipal de ônibus interligado a rede de trólebus com destino às cidades de Santo André, São Bernardo, Mauá e Diadema bem como e a estação da linha 15 prata, aumentando ainda mais a incidência de crimes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou descrever padrões temporais e espaciais dos crimes de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo – SP/Brasil.

Dentre as principais contribuições no que diz respeito à descrição dos padrões temporais verificou-se que o ano de 2018 tratou-se do que apresentou o maior número de casos de crimes de furto e de roubo em relação aos demais anos abarcados pelo presente estudo.

Também foi possível destacar a possível influência da pandemia da Covid-19, a qual pode ser apontada como responsável pela redução de casos de furto e de roubo verificados no ano de 2020, em comparação à 2019. A influência da pandemia também pode ser observada pelo aumento do número de casos no ano de 2021, em relação ao ano de 2020, e que pode ter ocorrido em função do afrouxamento das medidas de lockdown.

Em relação aos turnos diários de ocorrência dos crimes, verificou-se com base nas médias que os mesmos aconteceram predominantemente no turno da noite, seguido pela tarde, manhã e madrugada.

Com relação a distribuição espacial dos casos de furto e roubo na zona Leste de São Paulo, foi possível apontar os valores de ocorrência por distrito, indicando o distrito de São Mateus, como o que apresentou maior número de casos e o distrito de Guaianases como o que apresentou o menor número de ocorrência dos crimes aqui estudados.

Além disso, foi possível levantar hipóteses das possíveis causas de ocorrências dos crimes com base em características e atributos espaciais de cada distrito, bem como com base nos aspectos espaciais apontados como indutores/facilitadores de crimes pela literatura especializada.

Para fins de estudos futuros, destaca-se a importância de se analisar os dados de furto e de roubo em separado para que os padrões de mudanças apontados por parte da literatura,

especialmente durante a pandemia, quando casos de roubo passaram a aumentar em detrimento da redução no número de furtos, possam ser analisados.

Também se aponta a importância de que sejam levantados dados de crimes com base na sua geolocalização, tendo em vista que parte da literatura aponta as relações dos crimes de furto e de roubo com a presença de estações de metrô e de trem, pontos de ônibus, seguimentos e cruzamentos de ruas etc.

Deste modo, espera-se que os resultados aqui apresentados e discutidos contribuam para com outros estudos inerentes à temática, bem como para com futuras políticas públicas de prevenção e combate aos crimes contra o patrimônio na cidade de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

CECCATO, Vania; MOREIRA, Gustavo. **the dynamics of thefts and robberies in São Paulo's Metro, Brazil**. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 27, n. 3, p. 353-373, 2021.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. **Social change and crime rate trends: A routine activity approach** (1979). In: *Classics in environmental criminology*. Routledge, 2010. p. 203-232.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral, volume I**. Niterói, RJ: Impetus, p. 48-50, 2017.

GRUBESIC, Tony H.; MACK, Elizabeth A. **Spatio-temporal interaction of urban crime**. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 24, n. 3, p. 285-306, 2008.

Irvin-Erickson, Y., & La Vigne, N. (2015). **A Spatio-temporal Analysis of Crime at Washington, DC Metro Rail: Stations' Crime-generating and Crime-attracting Characteristics as Transportation Nodes and Places**. *Crime Science*, 4(1), 14.

IRVIN-ERICKSON, Yasemin; LA VIGNE, Nancy. **A spatio-temporal analysis of crime at Washington, DC metro rail: Stations' crime-generating and crime-attracting characteristics as transportation nodes and places**. *Crime Science*, v. 4, n. 1, p. 1-13, 2015.

Shach-Pinsly, D., & Ganor, T. (2021). **A New Approach for Assessing Secure and Vulnerable Areas in Central Urban Neighborhoods Based on Social-Groups' Analysis**. *Sustainability*, 13(3), 1174.

MARTINSA, Adrielle Cléssia; TEIXEIRAB, Evandro Camargos; SILVAC, Gercione Dionizio. **Determinantes da Probabilidade de Subnotificação de Crimes Contra o Patrimônio no Brasil**.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (2005). SEP. Convênio Seade-Dieese. **Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED. Município em mapas, 2005.** Disponível em: [http://smul.prefeitura.sp.gov.br/economia\\_urbana/mapas/cap3\\_p2.pdf](http://smul.prefeitura.sp.gov.br/economia_urbana/mapas/cap3_p2.pdf). Acesso em 05 de julho de 2022.

SOUZA, Marcelo Rodrigues De. **O Impacto Dos Principais Crimes Contra O Patrimônio Na Segurança Pública No Ano De 2016, Em Goiânia.** Curso De Especialização Em Gerenciamento De Segurança, Universidade Estadual De Goiás, Goiânia, 2017.

Sun, Y., Huang, Y., Yuan, K., Chan, T. O., & Wang, Y. (2021). **Spatial Patterns of COVID-19 Incidence in Relation to Crime Rate Across London.** *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(2), 53.

Vandeviver, C., Bernasco, W., & Van Daele, S. (2019). **Do sports stadiums generate crime on days without matches? A natural experiment on the delayed exploitation of criminal opportunities.** *Security Journal*, 32(1), 1–19.

Waples, S., Gill, M., & Fisher, P. (2009). **Does CCTV displace crime?** *Criminology & Criminal Justice*, 9(2), 207–224.

Yang, M., Chen, Z., Zhou, M., Liang, X., & Bai, Z. (2021). **The Impact of COVID-19 on Crime: A Spatial Temporal Analysis in Chicago.** *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(3), 152.

Yue, H., & Zhu, X. (2021). **The influence of urban built environment on residential burglary in China: Testing the encounter and enclosure hypotheses.** *Criminology & Criminal Justice*, 21(4), 508–528.

Zhou, J., Yang, Y., Zhang, Y., & Zhang, C. (2019). **A Beijing that you might not know: Geovisualizing selected crimes in Beijing.** *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(7), 1415–1419.

## A PROVISÃO HABITACIONAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020)

Raquel Carla Alves da Silva<sup>1</sup>  
Almir Mariano de Sousa Junior<sup>2</sup>

### RESUMO

Apesar de alta atuação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no âmbito nacional, nos pequenos municípios a política se apresenta de diferentes formas, considerando o baixo investimento e articulação administrativa de baixa impacto, considerando outros cenários urbanos. Este artigo tem como objetivo compreender o contexto do planejamento urbano-habitacional, a partir da atuação dos programas habitacionais, além de analisar os resultados do PMCMV (2009-2020) no contexto dos pequenos municípios, a partir da modalidade Oferta Pública – Entidades, acrescentando o debate conceitual sobre esses pequenos núcleos. Para isso, é utilizado o viés exploratório com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de dados em teses, revistas, livros, documentos e publicações públicas. Dito isso, conclui-se que, a partir do debate teórico sobre os pequenos núcleos, é perceptível a dificuldade em compreender esses municípios no contexto da implementação da política habitacional.

**Palavras-chave:** Habitação; Pequenas Cidades; Política Habitacional; Planejamento Urbano-Habitacional; Urbanização Interiorizada.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

Na busca pela modernização da sua forma de produção, o Brasil tem a consolidação do seu processo de urbanização iniciado, principalmente, no final do século XIX e se estende no século XX, no auge da industrialização tardia que sofreu. À luz de atividades ainda ligadas a produção do café, a industrialização se intensifica e, na contramão, a população rural é impulsionada a transladar-se na busca por emprego e alguma qualidade de vida, já que a periferia, com sua pequena base industrial como aponta Cano (1998), não tinha meios para possibilitar um processo de urbanização considerável e, muito menos, uma modernização da sua base agrícola.

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Mestranda em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido e Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Potiguar (UNP); Pau dos Ferros, RN, Brasil; [rcarla.10.rc@gmail.com](mailto:rcarla.10.rc@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Doutor em Ciências e Engenharia de Petróleo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Pau dos Ferros, RN, Brasil; [almir.mariano@ufersa.edu.br](mailto:almir.mariano@ufersa.edu.br)



Apontada como caótica por Ribeiro (2014), a urbanização brasileira teve como seqüela a miséria e a competição por emprego já que os grandes centros não estavam preparados para a grande massa migrante e o inchaço urbano foi inevitável. Ao chegar nesses centros industriais, essa população é condenada à marginalidade, já que o próprio modelo de industrialização reproduzia, ao mesmo tempo, um efeito concentrador e excludente por atrair a massa ao capital e não possibilitar condições de vida para essa mesma massa permanecer nesse espaço.

Aliado às reformas urbanas em prol do embelezamento, as obras de saneamento básico nos grandes centros acontecem de forma concomitante com os primeiros indícios de segregação espacial, como aponta Bonduki (2017), onde à elite é destinada as porções centrais da cidade, livre de deterioração e com fácil acesso ao comércio. Enquanto à população recém migrada, o que resta são os espaços periféricos, apontados por Guimarães (2016), como frutos do capitalismo, que se autoconstroem e expandem como reação ao processo segregativo que o capital impulsiona no país. Nessa perspectiva, a problemática da habitação se torna uma das grandes questões urbanas no Brasil, mas que é esquecida por muito tempo no campo das políticas públicas, demonstrando falta de interesse do Estado em atender as demandas das classes mais baixas.

No âmbito da atuação de políticas públicas, a promulgação da Constituição Federal de 1988, marcou um novo momento da produção habitacional, através do processo de descentralização, tornando a gestão das políticas sociais responsabilidade dos Estados e Municípios. Nessa perspectiva, a adoção das políticas, participação dos programas e a viabilidade dos financiamentos cabe à administração municipal, viabilizando a implementação das políticas no âmbito local.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, a questão da habitação ganha destaque e a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH) é uma das primeiras estratégias para a retomada do enfrentamento às questões habitacionais. Logo em seguida, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) é criado, sendo o setor responsável pelos investimentos, com seu funcionamento a partir do Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), sendo esse último com foco na atuação alinhada aos estados e municípios, com o auxílio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) estimulando a capacitação administrativa (BRASIL, 2012).

Sobre a efetividade da descentralização administrativa para o âmbito da habitação, Brasil (2021) aponta que o processo demanda a instauração de instrumentos, sendo esses: um órgão gestor, do conselho municipal de habitação, fundo municipal de habitação e cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais. Contudo, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2020), aponta que municípios de até 50 mil habitantes são os que possuem a menor adesão desses instrumentos, além de apresentarem a menor taxa de urbanização e alto índice de pobreza e maior porcentagem do déficit habitacional rural (BRASIL, 2009; BRASIL, 2012; FRANÇA, 2015).

A proposta deste texto é traçar, inicialmente, um breve histórico sobre as políticas habitacionais a partir do Banco Nacional de Habitação (BNH) até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), questionando sua atuação em prol do enfrentamento do déficit habitacional, além de analisar, posteriormente, a efetivação dos objetivos propostos pela Política Nacional de Habitação a partir da implementação do PMCMV e os desafios da provisão habitacional em pequenos municípios, destacando a Região Imediata de Pau dos Ferros/RN.

A motivação para o estudo do tema da política habitacional parte do interesse no aprofundamento teórico dos autores, além da necessidade de compreender a atuação heterogênea das políticas habitacionais em municípios de pequeno porte, possibilitando um olhar interiorizado sobre a problemática operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida em consoante com planejamento urbano local.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa se classifica como exploratória, por se tratar de um estudo com objetivo de compreender a provisão habitacional, considerando o contexto de baixa adesão, tanto dos instrumentos necessários para possibilitar a implementação de política habitacional quanto de programas habitacionais. A partir das considerações de Marconi e Lakatos (2003), quanto às técnicas de pesquisa, são empregadas a bibliográfica e documental.

O levantamento bibliográfico para fundamentação teórica, será construído com base na literatura acerca da urbanização, políticas e programas habitacionais contexto nacional, regional e local, em revistas, livros, teses. Já o levantamento de dados documentais acontece através de dados públicos de escala municipal, estadual e nacional e fontes estatísticas, em publicações, leis, relatórios em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria Nacional de

Habitação para dados do Programa Minha Casa Minha Vida, cedidos pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2021).

### **3 DEMANDA HABITACIONAL, POLÍTICAS E PEQUENAS CIDADES**

Nos anos de 1960, com taxa de urbanização se aproximando a 60% na região do sudeste (SOUZA, 1988 apud SANTOS, 1993), a estimativa para o déficit habitacional da época já chegava em 8 milhões de moradias (KAMPEL; VALLE, 1974) culminando na criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, Lei nº4.380/64 (BRASIL, 1964) no auge da implantação do regime militar no Brasil, sendo essa a grande saída da época para investir na produção habitacional e promover a aquisição da casa própria pelas famílias de classes mais baixas.

Com os recursos sendo captados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo um a partir da poupança voluntária e outro pela poupança forçada (MENDONÇA, 1980), o SFH tinha como órgão principal o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela fiscalização e financiamento das habitações, garantindo também o funcionamento desse sistema, cujo investimentos tinham como objetivo de atendimento os seguintes programas:

a) aqueles destinados a substituir as favelas, os mocambos, e outros tipos de habitações precárias ou insalubres, por conjuntos habitacionais populares; b) aqueles elaborados pelas municipalidades e pelos governos estaduais que, dispondo de terrenos devidamente equipados, podem ser imediatamente construídos; c) aqueles que, oriundos da iniciativa privada, podem contribuir para a solução do problema da habitação; d) aqueles destinados à construção de abrigos para a população rural (MENDONÇA, 1980, p. 153).

A captação liderada pelo FGTS servia para financiar a produção habitacional para as camadas com menores rendimentos através das Companhias Estaduais de Habitação (COHAB), onde o sucesso de arrecadação de recursos dependia principalmente da média salarial da época, já que a captação positiva era aquela que possibilitava a aplicação dos recursos, sua recirculação e, ainda supria a insuficiência de fluxo voluntários, mantendo assim o funcionamento do sistema, como aponta Schulman (1996).

Essa lógica conseguiu sustentar a política por alguns anos, entretanto os reajustes salariais e, por conseguinte, das prestações contribuíram para o aumento da inadimplência,

principalmente dos contribuintes de renda de até três salários-mínimos, culminando a alteração do público-alvo da política, incluindo também, a partir de 1975, a população com renda de até cinco salários-mínimos melhorando o funcionamento da COHAB nos anos seguintes, mas alterando, de acordo com Santos (1999), de forma definitiva sua destinação final.

Diante disso, o sistema se volta a privilegiar às camadas de classe média, destinando mais de 60% de suas unidades construídas à essas famílias (MENDONÇA, 1980), a promoção da habitação popular e o controle do crescente déficit habitacional deixaram de ser foco da política ainda nos primeiros dez anos de funcionamento e se manteve assim até sua extinção. Após a alteração da política salarial no ano de 1983, os salários começaram a receber reajustes diferenciados para as classes de renda, impulsionando, inevitavelmente, reajustes no valor da prestação das moradias inferiores à correção monetária, impedindo a adequada captação dos recursos e levando à extinção do Banco Nacional de Habitação sendo incorporado à Caixa Econômica Federal logo após, demonstrando uma desarticulação de propostas em prol da produção habitacional para a população de baixa renda.

Com a ineficácia do BNH no enfrentamento do déficit habitacional e a inexistência de uma política habitacional para atender essa demanda, os anos seguintes (1990 - 2002) foram marcados por mudanças superficiais no SFH e atuação de programas alternativos para o melhoramento de áreas em degradação e de habitação popular, sendo esses o Pró-Moradia e Habitar-Brasil com implementação liderada pelo poder público de estados e municípios, o primeiro atuou em 630 municípios, com investimento de 1.072.000,00 milhões, atendendo 285.000 mil famílias, enquanto o segundo atendeu 437.524 mil famílias, em 2.546 municípios, com investimento de 1.090.000,00 milhões de reais (SEPURB, 1988 apud SANTOS, 1999), mas que apesar desses dados tiveram sua adesão dificultada por fatores políticos e pelas próprias exigências para o recebimento dos recursos.

[...] somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros (SANTOS, 1999, p.17).

Em 1999, foi implementado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como alternativa para possibilitar o subsídio para financiamento habitacional, se destinando as faixas

de renda entre três a seis salários-mínimos, como aponta Cardoso, Aragão e Jaenish (2017), tinha sua operação comandada pela Caixa Econômica Federal, apontada como de baixo custo e com articulação facilitada pelos gestores locais através de flexibilização de legislação urbana, incentivos fiscais e doação de terreno, servindo como base para o modelo que seria adotado logo adiante pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Com objetivo de retomar a produção habitacional, através da ampliação do mercado habitacional, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), através da Medida Provisória de nº 459, publicada em março de 2009 e transformada meses depois na Lei 11.977 de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009). Com grande foco no enfrentamento do déficit habitacional, a estimativa para o ano de lançamento do programa correspondia a 5,998 milhões de domicílios, onde 84,8% desse montante estavam localizados em áreas urbanas com grande destaque para a região Sudeste, representando 37% desse percentual e a região Nordeste com 34,2%, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2012).

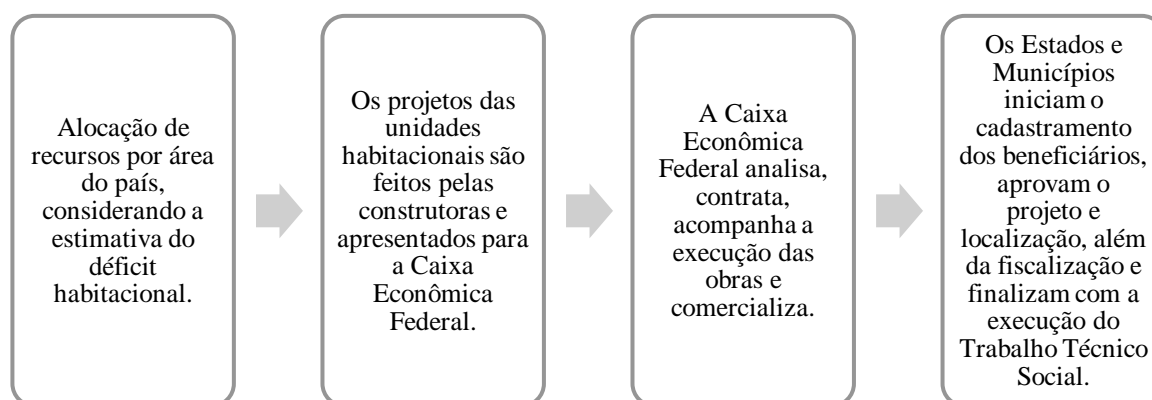
Além do objetivo de reaquecer o mercado imobiliário e a construção civil, por integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PMCMV manteve o subsídio direto implementado anteriormente pelo PAR, além de possibilitar a redução de juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, maior volume de crédito para produção e aquisição de unidades habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISH, 2017).

O programa teve como objetivo também, o atendimento para famílias com renda de até 10 salários-mínimos, através da operação em três faixas de renda, com subsídio direto dividido em subprogramas, sendo esses o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

A Faixa 1 do programa, a de maior concentração de déficit habitacional com 90,1% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012), tem seu atendimento voltado às famílias com renda de até três salários-mínimos, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – Entidades, ambos com atuação em municípios acima de 50 mil habitantes, enquanto a Oferta Pública de Recursos para municípios de até 50 mil habitantes. Já as Faixas 2 e 3, voltados às famílias de três a seis salários-mínimos e de seis a dez salários-mínimos tem seu atendimento através do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).

A estrutura de funcionamento do PMCMV acontece de formas distintas para a Faixa 1 e para as Faixas 2 e 3, de acordo com Cardoso e Aragão (2013), sendo para a primeira demonstrada no Quadro 1 para o atendimento pelo FAR e que difere do funcionamento no caso do atendimento pelo FDS – Entidades, que acontece através da apresentação do projeto por entidades sem fins lucrativos para a Caixa Econômica Federal (CEF), com participação ou não dos Estados e Municípios, logo após é encaminhado para o Ministério das Cidades e retorna para a CEF que se responsabiliza em contratar e acompanhar a execução.

Quadro 01: Etapas de funcionamento do MCMV para a Faixa 1.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de Cardoso e Aragão (2013).

Nas Faixas 2 e 3, a comercialização acontece através das construtoras e/ou incorporadoras imobiliárias que apresentam o projeto para a CEF, que autoriza o lançamento e comercialização e após a comprovação da comercialização mínima é assinado o Contrato de Financiamento à Produção (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Com sua atuação organizada em três fases, nos primeiros dois anos de atuação (2009 – 2011)<sup>1</sup>, de acordo com Brasil (2021), o montante de contratações para a Faixa 1 foi de 563.517 unidades, sendo 535.4222 entregues, já a Faixa 2 e 3 tiveram 848.370 unidades contratadas, sendo 741.260 entregues. A segunda fase teve três anos de duração (2012 - 2015), com resultados para a Faixa 1 de 1.144.543 unidades contratadas e apenas 891.513 entregues, na Faixa 2 e 3 o montante foi de 1.497.286 contratadas e 1.350.724 entregues e, o programa ainda

<sup>1</sup> O levantamento de dados dos anos de 2011 para a primeira fase é feito considerando entregas remanescentes, obras atrasadas, distratadas, entregues e paralisadas, considerando que a fase 2 tem seu início ainda no primeiro semestre de 2011 e que os resultados acima se referem ainda a fase anterior, já que não é possível contabilizar os atrasos e cancelamentos.

contou com uma terceira fase, sendo a mais extensa de sua atuação (2016 - 2021), com os seguintes resultados: Faixa 1 com contratação de 173.190 unidades e 100.939 entregues e Faixas 1,5/2/3 com 1.805.685 unidades contratadas e 1.531.609 entregues (BRASIL, 2021). Segue Tabela 1 com a organização dos dados listados acima:

Tabela 1 – Levantamento dos resultados do PMCMV por Fase e Faixa.

FASE	FAIXA	UH CONTRATADAS	UH ENTREGUES
I	1	481.128	442.946
I	2 e 3	848.370	741.260
II	1	1.144.543	891.513
II	2 e 3	1.497.286	1.350.724
III	1	173.190	100.939
III	1,5/2/3	1.805.685	1.531.609

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Brasil (2021).

Os dados listados são resultado da atuação do PMCMV em âmbito nacional, considerando todas as fases e modalidades de recursos, entretanto para essa pesquisa serão levados em consideração os resultados obtidos pela Faixa 1, na modalidade de Oferta Pública – Entidades. A fim de destrinchar a implementação da política, serão analisados a implementação nos municípios de até 50 mil habitantes que correspondem, de acordo com o IBGE (2020), o total de 4.893 municípios brasileiros, sendo esses os que ainda enfrentam dificuldades na formulação de estratégias para a provisão habitacional.

### 3.1 Pequenos municípios à luz do planejamento urbano-habitacional

No auge da industrialização, uma onda de desconcentração industrial é instaurada, na tentativa de barrar as problemáticas urbanas e sociais, onde as indústrias têm suas instalações movidas para os interiores, impulsionando o processo de industrialização interiorizada (CANO, 1989). A partir disso, novas configurações urbanas surgem, com aumento de cidades locais, centros e metrópoles regionais, impulsionando a expansão industrial maior que no Sudeste (SANTOS, 1994).

Esse processo culminou em um cenário urbano complexo, considerando um contingente de 5.570 municípios, o país tem 3.778 municípios com uma estimativa de até 20



mil habitantes, enquanto 1.110 representam o quantitativo populacional entre 20 e 50 mil (IBGE, 2020), apresentando uma formação espacial diversa.

A partir da descentralização das políticas públicas nas cidades, o âmbito da construção de uma política habitacional ganha foco, assim como o planejamento urbano-habitacional. Sobre isso, Bandeira e Reyes Júnior (2021), apontam que a descentralização gerou grandes expectativas, com proposições voltadas para melhorias no processo de adesão e implementação dos programas.

A criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) reafirmou a descentralização e, seus instrumentos integralizaram o plano estratégico à promoção habitacional dos municípios e estados (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012) - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O SNHIS junto com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social possui sua viabilidade atrelada à adesão por parte de agentes descentralizados (municípios e estados), já que ambos integralizam os programas habitacionais e os recursos para o funcionamento deles, estimulando os municípios/estados à capacitação para uma atuação integrada no campo da habitação.

E, na busca por fortalecer essa gestão municipal, é criado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), pela Lei 11.124/05 (BRASIL, 2005), caracterizado como um plano estratégico para o setor habitacional através da elaboração de ações que consideram as diferentes necessidades e realidades municipais (FRANÇA, 2015).

Os municípios de até 50 mil habitantes, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2020), são os que possuem a menor adesão desses instrumentos além de representarem a menor taxa de urbanização, maior índice de pobreza e agruparem maior porcentagem do déficit habitacional rural (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009; BRASIL, 2012; FRANÇA, 2015), onde dos 4.893 municípios com até 50 mil habitantes, 2.883 possuem Órgão Gestor para a política habitacional, 605 possuem Conselho Municipal de Habitação, 1.949 com Fundo Municipal de Habitação, 2.162 realizam cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais considerando a natureza do benefício habitacional pretendido, demonstrando uma aplicação bastante heterogênea desses instrumentos.

Para além do PlanHab, Carvalho, Quintão e Lima (2014) apontam a importância do PLHIS nesse processo de contratação de unidades habitacionais e para a consolidação da política habitacional dos estados e municípios. E, Akaishi (2011) aponta que só é possível inserir os municípios na PNH através da elaboração do plano, ou seja, a partir de uma articulação vertical.

Contudo, apesar da existência desses instrumentos, sua implementação nos municípios ainda aponta dificuldades, principalmente no que tange os com população menor que 20 mil habitantes, indicando uma baixa capacidade administrativa e, em algum nível, a não adequação às especificidades do próprio plano para a participação (BASÍLIO; GONÇALVES, 2014).

Trzcinski e Amaral (2014) questionam a aplicabilidade dos instrumentos, refletindo sobre a necessidade de reformulação para melhor inserção nos municípios, considerando as diferentes realidades existentes e que o processo de descentralização não acompanhou (AKAISHI, 2011).

Sobre isso, Akaishi (2011) aponta a realidade desses pequenos núcleos acerca da capacidade administrativa “[...] cabe destacar que a maioria desses municípios está saindo da estaca zero com relação à base mínima de informações para consubstanciar a formulação de políticas.” (AKAISHI, 2011 p. 45).

Historicamente, a fragilidade de estudos técnicos para identificar, dimensionar e elaborar políticas públicas com foco nas necessidades habitacionais dos pequenos municípios e a ausência de uma visão estratégica do governo federal parecem não ter demandado investimentos, capacitação ações de fortalecimento institucional e assistência técnica significativa para a adesão às políticas e aos programas federais e sua efetividade no território em conformidade com as necessidades habitacionais (FRANÇA, 2015, p. 326-327).

Santos *et al.* (2021) afirma que a baixa capacidade administrativa está atrelada à falta de interesse, da própria administração pública dos municípios, na articulação em prol de investimentos no âmbito habitacional, assim como de uma ausência no campo técnico da gestão territorial, além do planejamento urbano-habitacional.

Já Medeiros (2017) afirma que a baixa capacidade interfere o trabalho técnico social responsável pelo mapeamento e levantamento de déficit habitacional, já que o corpo técnico não apresenta qualificação necessária, corroborando com Barreto (2016) que acrescenta a necessidade de qualificação do corpo técnico para a utilização dos instrumentos de gestão

urbana, considerando o contexto de precário conhecimento acerca dos problemas urbanos (AKAISHI, 2011; VOGT; SILVEIRA, 2020).

No próximo tópico será abordado os resultados do levantamento de dados da política na Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros/RN.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este último tópico se estrutura em dois momentos, o primeiro voltado aos resultados do levantamento proposto para a pesquisa, dando foco à atuação do PMCMV na Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros/RN. E, por fim, os apontamentos finais sobre a pesquisa, os resultados e as problemáticas analisadas no processo de construção deste artigo.

### 4.1 Programa Minha Casa Minha Vida e os municípios de pequeno porte

É através do Programa de Oferta Pública de Recursos, modalidade voltada para atendimento das famílias com renda de até três salários-mínimos, que é assegurado a atuação do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de pequeno porte. O PMCV, de acordo com a Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), tem como meta de 220 mil contratações em unidades habitacionais até o ano de 2014, sendo o limite máximo de 100 unidades contratadas por município.

A partir do relatório de contratações do Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2021), é possível analisar a atuação da política nesses municípios entre o período de 2010 – 2014, onde 4.412 municípios tiveram unidades contratadas de um total de 4.893 municípios com essa tipologia, com o montante de unidades entregues de apenas 3.374, variando entre 1 e 60 unidades por município.

Tabela 2 – Levantamento dos resultados da modalidade Oferta Pública de Recursos do PMCMV.

TOTAL DE MUNICÍPIOS	VALOR TOTAL DA CONTRATAÇÃO	UH CONTRATADAS	UH ENTREGUES
4.412	R\$3.374.072.000,00	69.492	51.762

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Brasil (2021).

Dos 4.412 municípios que contrataram, 1.037 não tiveram suas unidades entregues, apontando uma dificuldade de efetivação da modalidade que, de acordo com França (2015),

teve problemas na execução dos projetos, problemática adesão dos municípios no processo de execução, atrasos no repasse dos recursos e nas obras.

Essa dificuldade foi identificada também no âmbito no Estado do Rio Grande do Norte que, com uma estimativa para déficit habitacional de 112.800 unidades nos anos de 2013-2014 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016), teve um montante de 9.204 unidades contratadas distribuídas em 103 municípios, sendo entregues apenas 7.945, onde 13 municípios não tiveram suas entregas efetivadas.

A partir do recorte da Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros, que contempla 34 municípios considerando a nova divisão regional feita pelo IBGE (2017), foi possível identificar que todos os municípios tiveram unidades contratadas e entregues (Tabela 3), onde 30 tiveram dois momentos de contratação, um através do Banco Paulista e outro pela Companhia Hipotecária Brasileira (CHB), ultrapassando o total máximo de contratações indicado pela Lei nº 11.977/09.

Tabela 3 – Levantamento dos resultados da modalidade Oferta Pública de Recursos do PMCMV na Região Geográfica de Pau dos Ferros/RN.

MUNICÍPIOS	VALOR DA CONTRATAÇÃO	UH CONTRATADAS	UH ENTREGUES
Água Nova	R\$360.000,00	30	29
Alexandria	R\$1.000.000,00	40	40
Almino Afonso	R\$1.310.000,00	68	67
Antônio Martins	R\$1.540.000,00	85	78
Coronel João Pessoa	R\$1.360.000,00	70	62
Doutor Severiano	R\$1.360.000,00	70	59
Encanto	R\$1.360.000,00	70	69
Fruitoso Gomes	R\$810.000,00	48	29
João Dias	R\$1.360.000,00	70	67
José da Penha	R\$1.360.000,00	70	67
Lucrécia	R\$1.360.000,00	70	69
Luís Gomes	R\$1.360.000,00	70	65
Major Sales	R\$1.285.000,00	67	57
Marcelino Vieira	R\$1.360.000,00	70	67
Martins	R\$1.348.000,00	69	66
Olho D'Água dos Borges	R\$1.285.000,00	67	27

Paraná	R\$1.360.000,00	70	54
Pau dos Ferros	R\$1.700.000,00	80	51
Pilões	R\$1.310.000,00	68	66
Portalegre	R\$1.336.000,00	68	64
Rafael Fernandes	R\$360.000,00	30	25
Rafael Godeiro	R\$700.000,00	28	3
Riacho da Cruz	R\$1.360.000,00	70	62
Riacho de Santana	R\$1.160.000,00	62	50
São Francisco do Oeste	R\$1.360.000,00	70	68
Serrinha dos Pintos	R\$1.348.000,00	69	67
Tenente Ananias	R\$1.360.000,00	70	68
Umarizal	R\$1.360.000,00	70	50
Venha-Ver	R\$1.360.000,00	70	54
Viçosa	R\$1.348.000,00	69	61
<b>Total</b>	<b>37.240.000,00</b>	<b>1.928</b>	<b>1.661</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Brasil (2021).

Dado o levantamento, é perceptível a baixa adesão, considerando uma atuação de 11 anos, para esses municípios o contexto de baixa aplicabilidade pode indicar outras problemáticas, já que a realidade de municípios com até 20 mil habitantes não pode ser compreendida como a mesma dos municípios que possuem um montante entre 20 – 50 mil habitantes. Além de ser necessário diferenciar essas realidades, a retomada do debate sobre os papéis exercidos por esses núcleos deve ser considerada para a implementação, já que os mesmos podem exercer papéis centrais na rede urbana local e regional, como é o caso do município de Pau dos Ferros. Apesar disso, o município de Pau dos Ferros teve o quantitativo de unidades entregues menor que de outros municípios, destacando o município de Viçosa, o menos populoso do estado.

Ademais, essa modalidade tem sua vigência até o ano de 2012, se encerrando através do cancelamento da seleção de 2013, onde o atendimento dos municípios de até 50 mil habitantes passa a ocorrer através da modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com o limite de contratação de até 135 mil unidades habitacionais precarizando, para França (2015), sua efetividade já que os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para construir, capacidade administrativa para gerir e um mercado imobiliário pouco atuante, ficando a cargo de programas e ações alternativas para a provisão habitacional nesses espaços.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com mais de 5 milhões de unidades entregues e um montante de contratação de quase 6,5 milhões de unidades, o Programa Minha Casa Minha Vida é finalizado em 2020, após 11 anos de atuação, e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela. O PMCMV se formula como instrumento para possibilitar o acesso à moradia, colocando em prática os objetivos do Estatuto da Cidade, entretanto, o programa tem sua lógica de implementação alinhada aos interesses de mercado, demonstrada pela ineficiência no enfrentamento do déficit habitacional e, ao mesmo tempo, sua efetividade na obtenção de lucros para o setor da construção civil e do mercado imobiliário.

Contudo, o programa tem êxito quando dispôs de instrumentos para a provisão habitacional com grande atuação do poder público e atingindo diversas classes sociais, o diferenciando em vários aspectos do Banco Nacional de Habitação e, servindo como uma robusta base para formulação de programas habitacionais futuros.

Apesar disso, o PMCMV não conseguiu atender a demanda habitacional da população de classe mais baixa, enfrentou dificuldades de implementação em território nacional considerando as assimetrias regionais existentes, com uma provisão precária em municípios de pequeno porte por não possuir de mecanismos que voltam para esses espaços, considerando o contexto fundiário, econômico, político e social preexistente.

Compreende-se então que a política habitacional do PMCMV não abarcou as problemáticas habitacionais dos pequenos municípios. É perceptível a dificuldade em se aplicar os instrumentos de gestão urbana nesses espaços, além de um corpo técnico despreparado no que tange a administração pública local, a adesão e adequação às políticas públicas. Ademais, existe um descompasso na construção da política com a realidade desses municípios, inviabilizando os mesmos à articulação no campo das questões habitacionais.

Contudo, a ausência de um planejamento urbano-habitacional estratégico para que identificar as diferentes problemáticas existentes nesses núcleos, além de propor um programa habitacional que atenda a demanda habitacional do local, considerando as assimetrias regionais existentes.

Dito isso, o PMCMV é lançado em um contexto de déficit habitacional 5,998 milhões de domicílios (BRASIL, 2012) e finaliza sua atuação deixando um montante de 5,876 milhões

de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021), apontando insuficiência para atendimento do seu principal objetivo, indicando assim uma necessária reavaliação do processo de construção de políticas públicas habitacionais e uma atuação com comprometimento em atender às demandas sociais.

## REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **RISCO Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), ed. 14, ano 2011, n. 2, p. 41-50, julho. 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/45504/49113>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BANDEIRA, Ludmila Ferreira; REYES JUNIOR, Edgar. Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 55, p. 309-330, mar. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/GZ8htWtPwDtpKKV5BbVdChL/#>. Acesso em: 1 ago. 2022.

BARRETO, Márcio Pereira. **Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios de pequeno porte: efeitos na microrregião de Baixa Verde/RN**. Orientador: Françoise Dominique Valery. 2016. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21679/1/ProgramaMinhaCasa\\_Barreto\\_2016.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21679/1/ProgramaMinhaCasa_Barreto_2016.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

BASÍLIO, Robson Freire de Carvalho; GONÇALVES, Lilian Farias. Panorama dos planos locais de habitação de interesse social – PLHIS no estado da Bahia. **ANPARQ - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, Trabalho apresentado no 3º III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2014. Disponível em: [http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-017\\_BASILIO\\_GONCALVES.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-017_BASILIO_GONCALVES.pdf). Acesso em: 8 jul. 2022.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella; GHILARDI, Flávio Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. *In*: BRASIL, Ministério das Cidades; CIDADES, Aliança de; DENALDI, Rosana (org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2009. p. 33-62. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.



BRASIL. **Lei Nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964.** Brasília, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm). Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Brasília, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 11.124, de 16 de Junho de 2005.** Brasília, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009.** Brasília, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Marta Arretche. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** 2012. Disponível em:  
[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/livro\\_capa\\_cidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/livro_capa_cidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf). Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. (comp.). **Dados de Contratação dos programas Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela.** 2021. Disponível em:  
[http://sishab.mdr.gov.br/dados\\_abertos/sistema\\_habitacao](http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao). Acesso em: 15 jul. 2022.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 – 1970.** Campinas: Unicamp, IE, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISH, Samuel Thomas. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. **O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais**, Rio de Janeiro, p. 17-65, jan. 2013. Disponível em:  
[https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_adauto2013.pdf](https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (org.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. Disponível em:  
[https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/livro\\_politicahabitacional\\_2017.pdf](https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_politicahabitacional_2017.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; QUINTÃO, Louise Rochebois; LIMA, Marília Gaspar de Souza. Esforços de Descentralização da Política Habitacional nos municípios de Minas gerais com população até 100 mil habitantes: reflexões a partir do cenário recente da política habitacional brasileira. **Anais ENANPUR**, Blumenau, v. 15, n. 1, Trabalho apresentado no 15º XV ENANPUR, Recife, 2014. Disponível em:

<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/392/382>. Acesso em: 9 jul. 2022.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa minha casa, minha vida. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal Of Urban Management)**, Curitiba, p. 325-339, set. 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/tSFn9zLhSqFHpzP7djVhgHD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil - 2009**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações., 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76700>. Acesso em: 18 jul. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e. **DEFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DE MORADIAS NO BRASIL: principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Belo Horizonte: Fjp, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf). Acesso em: 18 jul. 2022.

GUIMARÃES, Leandro da Silva. O modelo de urbanização brasileiro: notas gerais. **Geotextos**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 13-35, jun. 2016. Semestral. Universidade Federal da Bahia. <http://dx.doi.org/10.9771/1984-5537geo.v12i1.14084>. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/14084>. Acesso em: 11 jul. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 18 jul. 2022.

KAMPEL, L. C.; VALLE, M. T.. **Sistema financeiro de habitação**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, 1974. 207 p.

MEDEIROS, Mônica de Melo. Política Habitacional em Pequenos Municípios Paraenses. **Um Século de Reforma e Revolução**, Maranhão, Trabalho apresentado no 8º VIII Jornada Internacional Políticas Públicas, Maranhão, 2017. Disponível em: [http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-017\\_BASILIO\\_GONCALVES.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-017_BASILIO_GONCALVES.pdf). Acesso em: 9 jul. 2022.

MENDONÇA, Lycia de. A política habitacional a partir de 1964. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 141-161, set. 1980. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59990/58310>. Acesso em: 15 jul. 2022.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomas; SCHUSSEL, Zulma. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação

e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 14, p. 83-96, jan./ jun. 2012.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Globo Editora, 2014.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Texto para discussão 0654**: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 654, 1999. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0654.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Rariane Rodrigues Doerl *et al.* Boa governança territorial em pequenos municípios. **Research, Society and Development**, Rio de Janeiro: Red Iberoamerica, ed. 10, ano 2021, n. 9, p. 1-10, 3 ago. 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/18202/16507/229793>. Acesso em: 13 jul. 2022.

SCHULMAN, Maurício. SFI: um novo modelo habitacional. In: VIII ENCONTRO DA ABECIP, 8., 1995, Brasília. **Catálogo**. São Paulo: Abecip, 1996.

SEPURB. **Política de habitação: ações do governo federal jan./95 a jun./98**. Brasília: Sepurb, 1998.

SOUZA, Maria Adélia de. **Governo Urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.

TRZCINSKI, Clarete; AMARAL, Fernando Gonçalves. Avaliação da execução de Plano Local de Habitação de Interesse Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre: Universidade Federal de Uberlândia., ed. 13, ano 2014, n. 2, p. 41-50, 30 dez. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/18272/12715>. Acesso em: 10 jul. 2022.

VOGT, Helena de Moura; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. O DESCOMPASSO ENTRE AS POLÍTICAS E OS INDICADORES HABITACIONAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul.: Departamentos de Ciências Humanas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, ano 2020, n. 56, p. 261-281, 10 jan. 2020. Semestral. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/14726/8876>. Acesso em: 10 jul. 2022.

## ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ESPACIAL DA COVID-19 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE FRONTEIRA

Bruna Regina Bratti Frank Terre<sup>1</sup>  
Deise Baumgratz<sup>2</sup>  
Lucir Reinaldo Alves<sup>3</sup>  
Crislaine Colla<sup>4</sup>

**RESUMO:** O artigo discute o impacto da Covid-19 no Brasil, avaliando a correlação existente entre indicadores da pandemia e indicadores socioeconômicos nas fronteiras brasileiras, para tanto utilizou-se de dados secundários quantitativos, oriundos da secretaria de saúde e do IBGE. Observou-se as políticas de imunização nestas localidades e identificou-se que os indicadores sociais como IDHM, PIB e escolaridade influenciam nos indicadores de saúde da população, uma vez que localidades com alto IDHM têm tendência a ter maior incidência de COVID-19. Contudo, ressalva-se que regiões com maior IDHM, PIB e escolaridade, possuem maior fluxo de pessoas, o que facilita o processo contagioso. Por outro lado, observou-se também que locais com baixo IDHM têm formação de *clusters* de baixa cobertura vacinal, indicando que as políticas para vacinação são menos efetivas nestas localidades.

**Palavras Chaves:** Brasil, COVID-19, Fronteiras, Políticas Públicas.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO;

### 1 INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Enfermeira. Mestre em Biociências e Saúde, linha de práticas e políticas de saúde. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Biociências e Saúde da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: [brunabratti@gmail.com](mailto:brunabratti@gmail.com), ORCID: 0000-0003-3177-3295.

<sup>2</sup> Administradora. Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteira pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, especialista em Relações Internacionais contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-americana e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UTFPR. Pesquisadora do LAFRONT. Email: [baumgratz9@gmail.com](mailto:baumgratz9@gmail.com)

<sup>3</sup> Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da Unioeste/Toledo e investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa (ULisboa)-PT. Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: [lucir.alves@unioeste.br](mailto:lucir.alves@unioeste.br) ou [lucir\\_a@hotmail.com](mailto:lucir_a@hotmail.com)

<sup>4</sup> Economista. Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora adjunta do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisadora e Coordenadora do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da Unioeste/Toledo. Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: [crislaine.colla@unioeste.br](mailto:crislaine.colla@unioeste.br) ou [collacris@yahoo.com.br](mailto:collacris@yahoo.com.br)

Em novembro de 2019, rumores de um surto de pneumonia de etiologia desconhecida surgiram em Wuhan, na China. Nos primeiros dias de janeiro de 2020 diversos pesquisadores do mundo concluíram o sequenciamento do vírus, sendo denominado de SARS-CoV-2, causador da doença denominada COVID-19 (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020; MACIEL; CASTRO-SILVA; FARIAS, 2020).

Em decorrência da confirmação que a doença poderia ser transmitida de maneira sustentada entre humanos e o registro dos primeiros óbitos na China, a OMS declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em 30 de janeiro de 2020. Esse cenário, somado à acelerada velocidade de disseminação, que atingiu mais de 114 países no mundo até meados de março, levaram a classificação da COVID-19 como uma pandemia. (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020; OMS, 2020a; OMS, 2020b). A partir de então, além de estratégias de enfrentamento e contenção da doença, bem como publicação de pesquisas sobre a temática, iniciou-se a corrida para o desenvolvimento de uma vacina a fim de diminuir a incidência de casos e a ocorrência de óbitos em todo o mundo.

No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, sendo que o estado de transmissão comunitária foi divulgado em 20 de março do mesmo ano. Até dezembro daquele ano, o Ministério da Saúde (MS) registrou 7.465.806 casos com 190.795 mortes da COVID-19, classificado como terceiro país com maior número de casos e o segundo com maior número de óbitos (BRASIL, 2020).

Com a divulgação de estudos internacionais em relação à produção de vacinas contra a COVID-19 e considerando o cenário epidemiológico instalado, em 17 janeiro de 2021, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) autorizou o uso emergencial de vacinas contra a doença, iniciando a Campanha Nacional de Vacinação contra a COVID-19 (BRASIL, 2021a) como principal política de enfrentamento da doença.

A disseminação da doença ocorreu de forma desigual nos estados brasileiros, assim como a implementação da Campanha de Vacinação, tendo em vista a extensão territorial do país, bem como os fatores sociodemográficos, econômicos, políticos e culturais de cada região, em especial da região de fronteira.

Conjectura-se que esses fatores, mensurados por indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - que avalia longevidade, educação e renda de uma população -, o Produto Interno Bruto (PIB), o nível de escolaridade, entre outros,

apresentam estreita relação com os indicadores de saúde e implementação de políticas, como a Campanha de Vacinação. Ademais, especula-se que essa relação se torne maior a depender da localização geográfica avaliada.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo primeiramente avaliar a correlação espacial da Taxa de Incidência da COVID-19, cobertura vacinal e o IDHM local, bem como analisar a correlação entre a cobertura vacinal e a Taxa de Letalidade da doença na região de fronteiras do Brasil. A hipótese a ser averiguada é de que existe correlação espacial entre os indicadores socioeconômicos e os indicadores de saúde da COVID-19.

Para tanto, divide-se o trabalho em seis seções, depois da presente introdução, segue-se para descrição das fontes e técnicas metodológicas utilizadas, na sequência se expõe o panorama socioeconômico da região de fronteira no Brasil. A quarta seção aborda os indicadores de COVID-19 nos municípios elencados, ato contínuo, averígua-se a hipótese da pesquisa, apresentando os resultados acerca da correlação entre os indicadores selecionados. Por fim, apresentam-se as considerações finais acerca da pesquisa.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo de análise transversal a partir de dados secundários, utilizando-se de abordagem mista, realizado na faixa de fronteira do Brasil. De acordo com a Constituição Federal de 1988, entende-se como faixa de fronteira a extensão territorial de 150 km do limite com o país vizinho, podendo ser dividida em: 1) cidades gêmeas, sendo ligeiramente limítrofes com outros países; e 2) cidades de fronteira, correspondente às demais cidades do limite territorial. 588 municípios se enquadram na faixa de fronteira brasileira (BRASIL, 1988).

Utiliza-se pesquisa exploratória bibliográfica para perscrutar os conceitos acerca de fronteira, combinando com dados secundários oriundos da plataforma do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE Cidades), para construção do panorama das fronteiras. Ademais, utiliza-se o *software* QGIS, para elaboração de mapas temáticos, colaborando com a visualização das informações apontadas.

Coletou-se dados secundários acerca dos indicadores da COVID-19 a partir da base de dados do DATASUS (para os dados epidemiológicos e cobertura vacinal) e IBGE - para dados sociodemográficos e geográficos, de abril a outubro de 2021.



A partir do número de casos e óbitos confirmados, calcularam-se: a) Taxa de Incidência (TI), representada pela razão entre o número de casos confirmados de COVID-19 e a população residente, multiplicado por 100.000; b) Taxa de Letalidade (TL), calculado pela razão entre o número de óbitos da COVID-19 e o número de casos registrados, multiplicados por 100%; c) Coeficiente de Mortalidade (CM), mensurado pela razão entre o número de óbitos da doença e a população residente, em 100.000. Para os dados referentes à população, foram utilizados dados estimados a partir do banco de dados IBGE do ano de 2020.

Com relação aos dados da cobertura vacinal, para análise fidedigna da vacinação, foram utilizados os dados da “2ª Dose da Vacina contra a COVID-19” somados aos vacinados com “Dose Única”, compreendendo indivíduos com esquema vacinal completo. Posteriormente, realizou-se o cálculo da porcentagem da população imunizada com esquema completo.

No que tange os dados sociodemográficos, devido à divergência de informações entre órgãos oficiais como IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), após análise minuciosa dos municípios contemplados na faixa de fronteiras do Brasil, foram elencados 583 municípios para análise. Logo, os municípios de Douradina-MS, Rio Branco-MT, Lagoa dos Patos-RS, Lagoa Mirim-RS, Novo Machado-SC, Santa Helena - SC e Planalto - RS, foram removidos da pesquisa<sup>1</sup>.

Ressalva-se que alguns municípios apresentam indicadores discrepantes, com saldo de vacinação, por exemplo, acima de 100%. Esta debilidade na pesquisa se dá em função da fonte de informação pública, a qual é alimentada pelos municípios e pode conter erros de digitação, lançamento de dados, entre outros. Entretanto, optou-se por utilizar os dados do órgão oficial brasileiro (DATASUS) para padronização dos resultados.

Após coleta, os dados epidemiológicos e sociais foram inicialmente analisados por meio de estatística simples e apresentados por meio de mapas temáticos construídos utilizando o software QGIS. Na sequência, realizou-se a Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE) através do software GeoDa, entre 1) Taxa de Incidência da COVID-19 e IDHM, 2) Cobertura vacinal e IDHM e 3) Cobertura vacinal e Taxa de Letalidade da COVID-19.

## 2.1 Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE)

---

<sup>1</sup> Estes municípios constavam no arquivo de municípios de fronteira do IBGE, entretanto, não estavam presentes na plataforma IBGE Cidades, de onde alguns dados foram coletados.



As técnicas de análise exploratória têm o intuito de avaliar a estrutura de correlação espacial, ou seja, a medida estatística, associada à covariância espacial, que melhor descreva os dados, a fim de estimar a magnitude da autocorrelação espacial entre as áreas, para tanto, uma das ferramentas, utilizada nesta pesquisa, é o Índice de Moran (CÂMARA et al., 2002).

A Lei de Tobler (1970) indica que tudo está relacionado, mas aquilo que está mais próximo, tende a ter maior correlação do que aquilo que está distante. De acordo com Luzardo, Castañeda Filho e Rubim (2017) a correlação é uma medida que indica o quanto uma variável modifica em função de outra e pode ser de três tipos: direta (ou positiva) - quando duas variáveis aumentam ou diminuem ao mesmo tempo; inversa (ou negativa) - quando uma aumenta e outra diminui; ou nula. Ainda que o objetivo da análise contemple a correlação numérica entre os dados, o objetivo principal da correlação é investigar o quanto o valor observado de uma variável, em determinado espaço geográfico, é dependente dos valores da mesma variável nas localizações vizinhas.

Para analisar a proximidade espacial na medida de autocorrelação das variáveis, utilizou-se a matriz de pesos espacial, denotada por  $[W]$ <sup>1</sup>. Os elementos da matriz de pesos são baseados no arranjo geográfico das observações ou na contiguidade entre elas, com objetivo de capturar os efeitos dessa contiguidade e vizinhança sobre os dados (ALMEIDA, 2004).

Dentre as matrizes de peso adotadas na presente pesquisa elencam-se: a matriz de contiguidade do tipo rainha, que contempla como contíguos tanto as fronteiras com extensão diferente de zero como os vértices (nós) na visualização de um mapa; matriz torre e a matriz de vizinhos mais próximos (de 1 a 6). Após escolha e construção da matriz de pesos espaciais, calculou-se o Índice  $I$  de Moran bivariado, para identificar se valores de uma determinada região apresentam associação com uma 2ª variável nas suas regiões vizinhas.

O Índice  $I$  de Moran caracteriza-se por fornecer uma medida geral da correlação espacial existente entre um conjunto de dados, variando de -1 e +1. Se houver correlação positiva [ $I > 0$ ], então a maioria dos polígonos vizinhos terá valores do mesmo lado da média. Se os dados apresentarem correlação negativa [ $I < 0$ ], então a maioria dos polígonos vizinhos terá valores em lados opostos da média. Na ausência de correlação espacial o  $I = 0$ .

Como regra de decisão, utilizou-se o teste de pseudo-significância, que consiste na geração de um determinado número de permutações, distintas entre si, dos valores de atributos

---

<sup>1</sup> Referente a *weight*, de peso em inglês.

associados às áreas. No caso do presente estudo adotou-se o cálculo baseado em 999 permutações, considerando o intervalo de confiança de 95%. Sendo assim, as hipóteses testadas pelo estudo foram:

Hipótese nula: Não há correlação espacial [ $I=0$ ], p-valor não significativo ( $\geq 0,05$ ) e Hipótese alternativa: A correlação espacial foi positiva [ $I>0$ ], ou negativa [ $I<0$ ], e o p-valor foi significativo ( $<0,05$ ).

Para visualização estatística do  $I$  de Moran foram utilizados os diagramas de dispersão, que demonstram a correlação entre as variáveis, podendo apresentar: autocorrelação positiva, indicando clusters espaciais de valores similares Alto-Alto (AA) ou Baixo-Baixo (BB); ou autocorrelação negativa, indicando clusters de valores heterogêneos Alto-Baixo (AB) ou Baixo-Alto (BA).

O estudo traz ainda o Índice de Moran Local, ou LISA (*Local Indicators of Spatial Association*), demonstrada através de mapas, que consiste em uma decomposição do indicador global de autocorrelação, de acordo com a contribuição local de cada observação em quatro categorias, em que cada uma representa um grau de agrupamento no diagrama de dispersão, além dos valores não significativos (ALMEIDA, 2004), a saber: Não significativo: territórios que não formaram *clusters* por suas diferenças não terem sido significativas; Alto-Alto (AA): regiões formadas por municípios com altas frequências da variável dependente e independente; Baixo-Baixo (BB): regiões formadas por municípios com baixas frequências da variável dependente e independente; Alto-Baixo (AB): regiões formadas por municípios com altas frequências da variável dependente e baixas frequências da variável independente; Baixo-Alto (BA): regiões formadas por municípios com baixas frequências da variável dependente e altas frequências da variável independente.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os 583 municípios avaliados estão distribuídos em 3 regiões: Norte, Centro-Oeste e Sul, sendo que 97 (16,63%) encontram-se na região Norte, que compreende os estados do Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AP), Pará (PA), Rondônia (RO) e Roraima (RR); 71 (12,17%), na região Centro-Oeste, na qual fazem parte os estados do Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS); e 415 municípios (71,18%) estão localizados na região Sul, que contempla o Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS).

Os indicadores sociais e de saúde são demonstrados por meio de mapas e os dados são categorizados em quartis. A apresentação e discussão dos indicadores sociais e de saúde, bem como a análise exploratória espacial para avaliar a correlação entre os mesmos são abordadas nos tópicos a seguir.

### 3.1 Panorama dos municípios de fronteira e indicadores sociais

O território brasileiro é constituído por mais de 15 mil quilômetros de fronteira com 10 países, aproximadamente 30% do território nacional (CDIF, 2019). Entretanto, a maior parte dos municípios estão concentrados no eixo Centro-Sul do país, isso se deve primeiramente em função da geografia nacional, uma vez que o Norte do país concentra a maior quantidade de vegetação florestal.

Essa reflexão é importante para compreender as restrições naturais de cada território, que impactam diretamente nos indicadores de saúde como a contaminação da COVID-19, que pode ser maior a depender do fluxo de circulação de pessoas.

As regiões de fronteira, historicamente, são estratégicas do ponto de vista securitário. Vieira (2018, p.251) faz uma análise do termo Fronteira com seu radical “Front”, assimilando com o *front* de batalha, a linha de frente do combate, desta forma o Estado se faz presente – comumente através das forças de segurança - nessa linha territorial para garantir a soberania e segurança nacional. Por outro lado, estes territórios permanecem frequentemente às margens do processo de desenvolvimento do Estado.

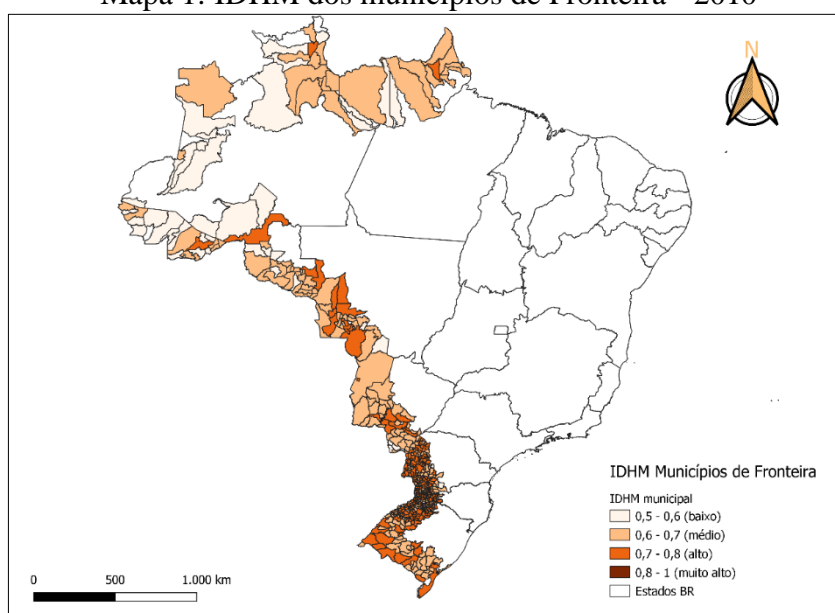
Martins (1966), analisa as fronteiras brasileiras, e as define de modo geral como o limite que divide o humano e o não humano, o “nós” dos “outros”. Nesta concepção, a fronteira é sinônimo de divisão, de separação e de conflito, deste modo reforça que a “fronteira só deixa de existir quando o conflito desaparece, quando os tempos se fundem, quando a alteridade original e mortal dá lugar à alteridade política, quando o outro se torna a parte antagônica do nós. Quando a História passa a ser a nossa História” (MARTINS, 1996, p. 27).

Além disso, o autor declara que a Amazônia é a última fronteira brasileira em disputa e ainda está em processo de demarcação, um dos motivos de se observar a quantidade de conflitos no referido território. Essa visão de fronteira como lugar de alteridade, reverbera de forma tangível nas políticas públicas. No atual modelo de gestão do estado brasileiro, as decisões são tomadas nos centros, e então aplicadas em todos os territórios, sem considerar suas

particularidades e suas regionalidades. A fronteira, por sua vez, não é concebida como fulcro das políticas públicas de desenvolvimento, reverberando nos indicadores sociais.

No Mapa 1, é apresentado o IDHM, verifica-se que apenas um município de fronteira possui IDHM no quartil muito alto (Bandeirante-SC). A região Norte possui os menores indicadores, comparados ao Centro-Sul. A maioria dos municípios (290), possuem IDHM nos quartis baixo e médio, ratificando o nível de desenvolvimento marginal destes municípios.

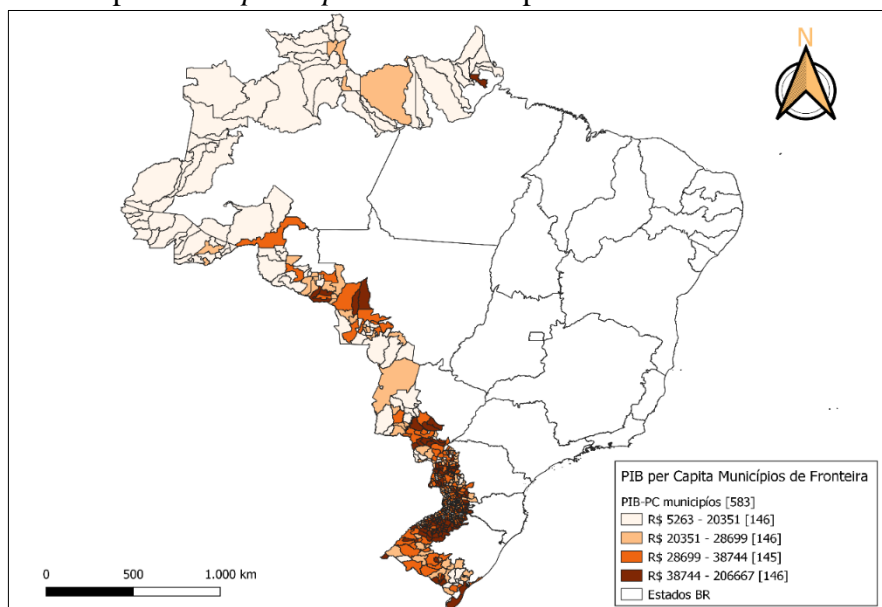
Mapa 1: IDHM dos municípios de Fronteira - 2010



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

É crucial compreender a realidade social destes municípios, para posteriormente analisar o panorama de infecção da COVID-19 e a cobertura vacinal nestas localidades.

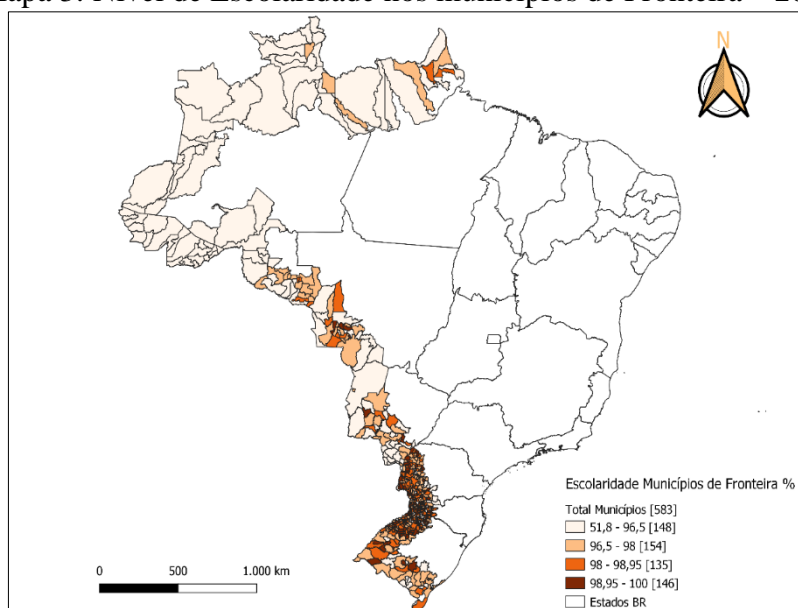
Mapa 2: PIB *per capita* dos municípios de Fronteira – 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

Assim como existe discrepância regional no IDHM dos municípios de fronteira, o mesmo se observa ao analisar o PIB *per capita* (Mapa 2). Ainda que exista uma divisão equânime no número de municípios em cada quartil, os menores valores estão concentrados na região Norte do país, enquanto na região Sul há valores superiores de renda.

Mapa 3: Nível de Escolaridade nos municípios de Fronteira – 2010



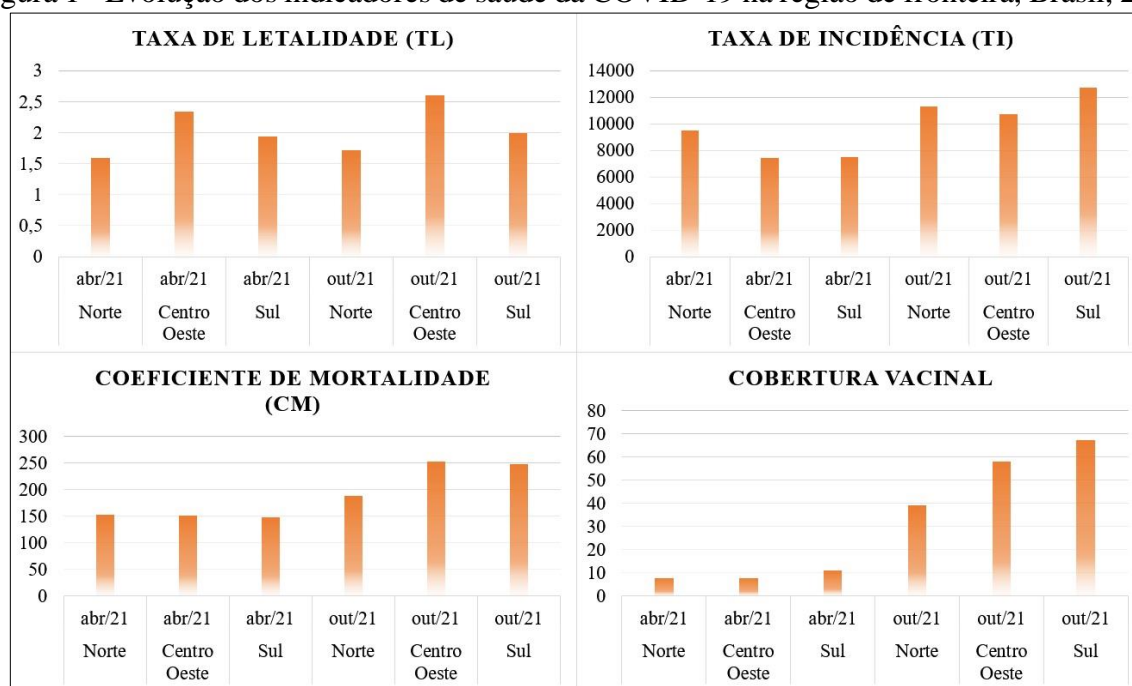
Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

Os indicadores de PIB *per capita* demonstrados no Mapa 2, têm uma visualização muito semelhante ao panorama da escolaridade (Mapa 3). Uma situação melhor é identificada no Centro-Sul do país, enquanto nas fronteiras do Norte e Nordeste a realidade da educação possui indicadores menores.

### 3.2 Indicadores de saúde e cobertura vacinal da COVID-19 nos municípios de fronteira

Para se avaliar a evolução de uma doença é importante compreender o impacto da patologia nos indicadores de saúde da população. Esses indicadores refletem o grau de acometimento, disseminação e gravidade da doença, sendo os principais: Taxa de Letalidade (TL), Coeficiente de Mortalidade (CM) e Taxa de Incidência (TI). As médias dos indicadores nas regiões avaliadas nos meses de abril e outubro são demonstradas na Figura 1.

Figura 1 - Evolução dos indicadores de saúde da COVID-19 na região de fronteira, Brasil, 2021



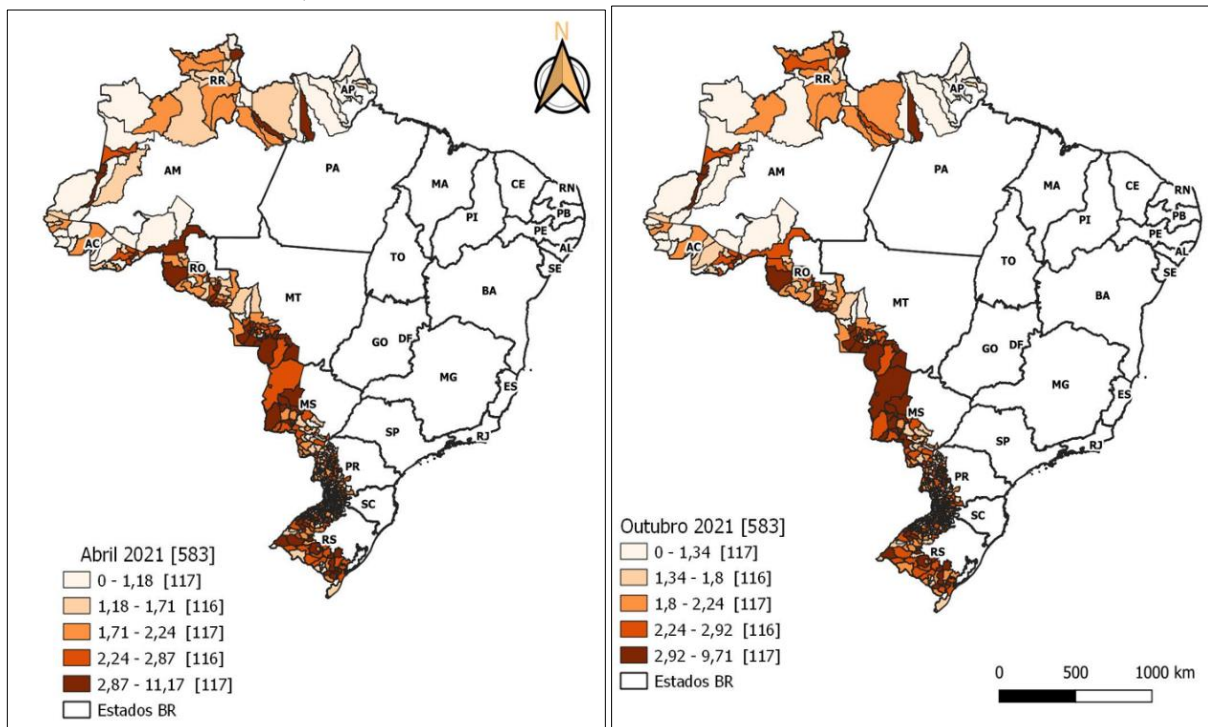
Fonte: Elaboração própria.

A TL é considerada um indicador importante de saúde, pois corresponde a uma medida de gravidade de doença, expressada pela capacidade de provocar óbito dos indivíduos acometidos. Considera-se que quanto maior a letalidade de uma doença, maior sua gravidade em uma determinada população (GOMES, 2015).



No caso da COVID-19, a mensuração da TL foi desigual nas diferentes regiões (Figura 1 e Mapa 4). De modo geral, considerando que a TL é cumulativa, houve aumento de abril a outubro, mas no mês de abril registrou-se a maior TL do período avaliado (11,17%). Destarte, os resultados demonstram uma concentração de municípios com TL elevada nas regiões Centro-Oeste (média de 2,34% em abril e 2,60% em outubro) e Sul (média de 1,93% em abril e 2,60% em outubro), em comparação à região Norte (média de 1,59% em abril e 1,76% em outubro). Comparando-se a média nacional de abril (2,76%) e outubro (2,78%) todas as regiões apresentaram TL inferiores.

Mapa 4 - Taxa de Letalidade (%) da COVID-19 em municípios da região de fronteira entre abril e outubro de 2021, Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

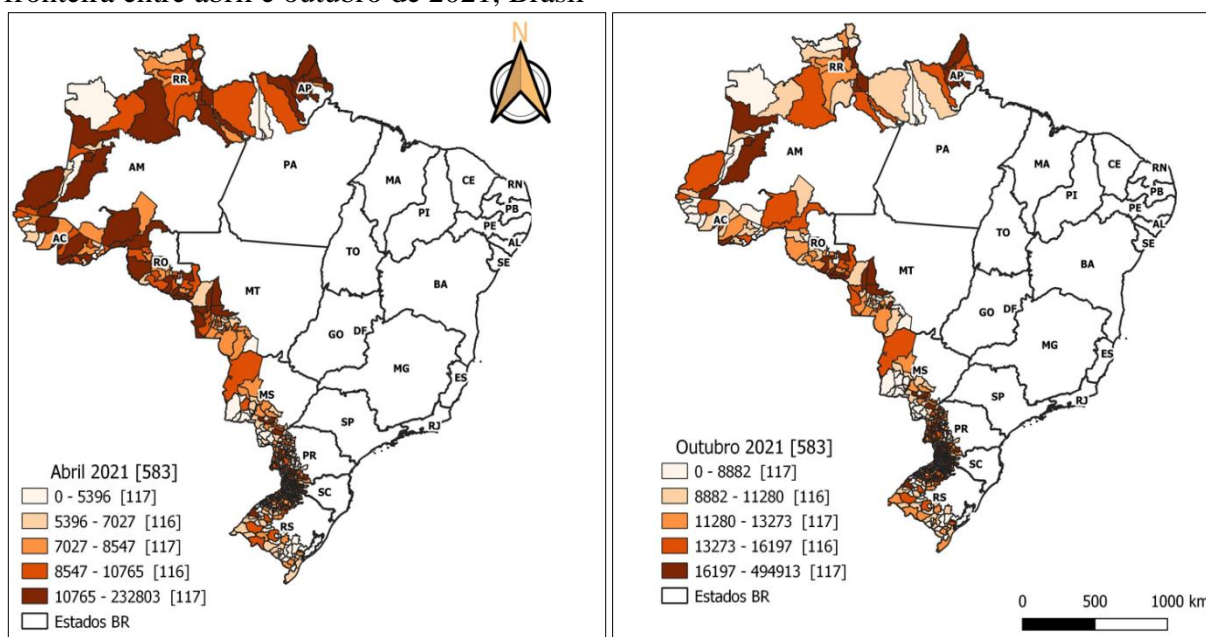
Ainda que a análise de casos acumulados tenha sua relevância, no contexto de uma pandemia, é de suma importância sua avaliação em relação à população residente de uma determinada região, isso se dá por meio da mensuração da TI. Ao se calcular esse indicador utiliza-se uma constante de base 10 ( $10^5$ ), sendo 100.000 habitantes no caso do presente estudo. Essa constante, além de facilitar a compreensão do resultado, torna os dados comparáveis quando se trata de populações com diferentes tamanhos, permitindo a análise proporcional da evolução da doença (OMS, 2018).



Para avaliação dos resultados, é crucial compreender que a TI é um indicador cumulativo, ou seja, independente das ações e políticas implementadas, seus valores sempre aumentarão com o passar do tempo, contudo, a incidência pode apresentar estagnação em determinado momento, isso ocorre quando a doença está a caminho da erradicação ou é erradicada de fato.

Em abril de 2021, as maiores TI estavam concentradas na região Norte do país (9.503/100.000 habitantes) em comparação às regiões Centro-Oeste (7.427/100.000 habitantes) e Sul (7.510/100.000 habitantes), todas acima da média nacional de 6.954/100.000 habitantes. Essa dinâmica se inverte no mês de outubro, sendo que a região Sul passa a apresentar a maior TI (12.734/100.000 habitantes), seguida das regiões Norte (11.292/100.000 habitantes) e Centro-Oeste (10.711/100.000 habitantes) (Figura 1 e Mapa 5), mantendo-se superiores à média nacional de 10.296/100.000 habitantes (BRASIL, 2021b; BRASIL, 2021c).

Mapa 5 - Taxa de Incidência em 100.000 habitantes da COVID-19 em municípios da região de fronteira entre abril e outubro de 2021, Brasil



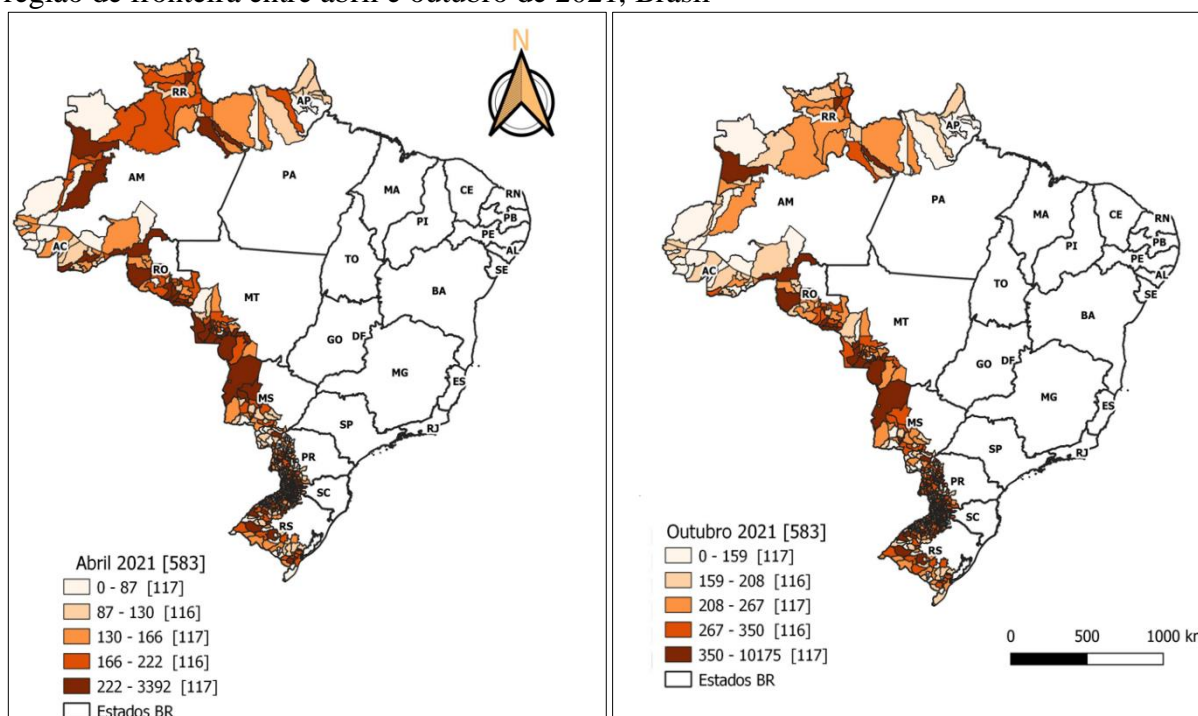
Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

A inversão na dinâmica de indicadores de abril para outubro igualmente pode ser observada no caso do Coeficiente de Mortalidade - CM (Mapa 6), outro importante indicador de saúde que também assume uma constante de 100.000 habitantes. Segundo a OMS (2018) os dados referentes à mortalidade de uma determinada população representam uma fonte

fundamental de informação demográfica, geográfica e de causa de morte, sendo utilizados para determinar e monitorar as prioridades ou metas em saúde. Vale destacar que o CM, assim como a TI, representa um indicador cumulativo.

A visualização do Mapa 6 evidencia que no mês de abril houve uma concentração maior do CM na região Norte (média de 152/100.000 habitantes), comparado com as demais regiões de estudo (151 e 147/100.000 habitantes no Centro-Oeste e Sul respectivamente), todos abaixo da média nacional de 191/100.000 habitantes. Já no mês de outubro ocorre um aumento do CM nas regiões Centro-Oeste e Sul (253 e 247/100.000 habitantes respectivamente) em comparação ao Norte (187/100.000 habitantes), mantendo-se abaixo da média nacional de 287/100.000 habitantes (BRASIL, 2021b; BRASIL, 2021c).

Mapa 6 - Coeficiente de Mortalidade em 100.000 habitantes da COVID-19 em municípios da região de fronteira entre abril e outubro de 2021, Brasil

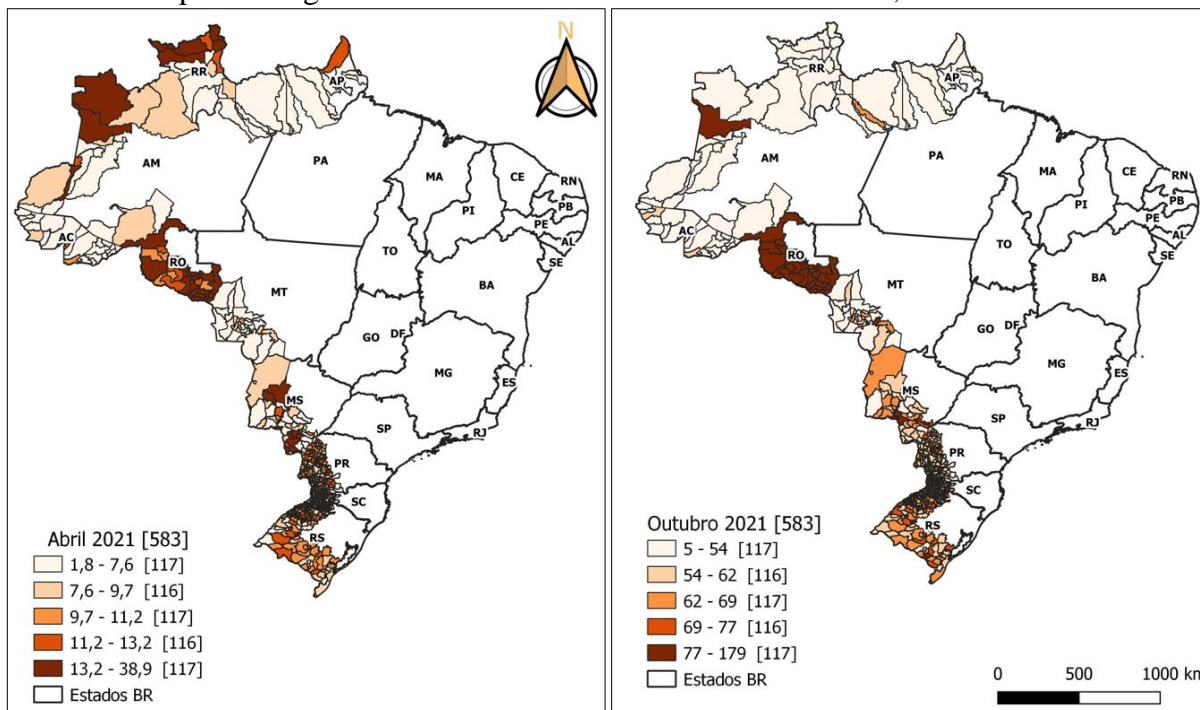


Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

Uma justificativa para essa inversão em relação à TI e ao CM pode estar relacionada ao relaxamento das medidas de enfrentamento da pandemia precoce em alguns estados brasileiros como reflexo da porcentagem de pessoas com cobertura vacinal completa dessas regiões. Conforme demonstrado pela Figura 1 e reiterado no Mapa 7, a cobertura vacinal da COVID-19 foi maior na região Sul para ambos os períodos avaliados (0,95% em abril para 67% em

outubro). Além disso, outro fator que pode impactar nestes resultados é a reabertura das fronteiras ocorrida gradualmente no segundo semestre de 2021.

Mapa 7 - População (%) com esquema vacinal completo (2ª Dose e Dose Única) da COVID-19 em municípios da região de fronteira entre abril e outubro de 2021, Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2021.

Embora o estado de RO tenha apresentado cobertura vacinal elevada, principalmente no mês de outubro, esses valores podem não ser fidedignos para a análise, visto que os dados demonstraram porcentagem que chega a 179%. Esses dados discrepantes, considerados estatisticamente como *outliers*, podem ser justificados por duplicação de informação no preenchimento de dados, erros de digitação, lançamento de vacinas em indivíduos não cadastrados nas regiões devido ao processo de imigração crescente nessas regiões, entre outros.

### 3.3 Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE)

#### 3.3.1 Correlação entre a Taxa de Incidência e o IDHM nos municípios de fronteira

Resgatando o objetivo inicial da pesquisa, de avaliar a correlação espacial entre a incidência da COVID-19 nas regiões de fronteira e o IDHM correspondente, foi realizado o AEDE, utilizado como variável independente (x) o IDHM, e a variável dependente (y) a TI.

Identificou-se que a hipótese nula foi rejeitada, ou seja, evidenciaram-se índices de correlação espacial com significância nas variáveis observadas, conforme dados a seguir:

Tabela 1: Análise de correlação bivariada de *I* de Moran entre Taxa de Incidência e IDHM nos municípios de Fronteira

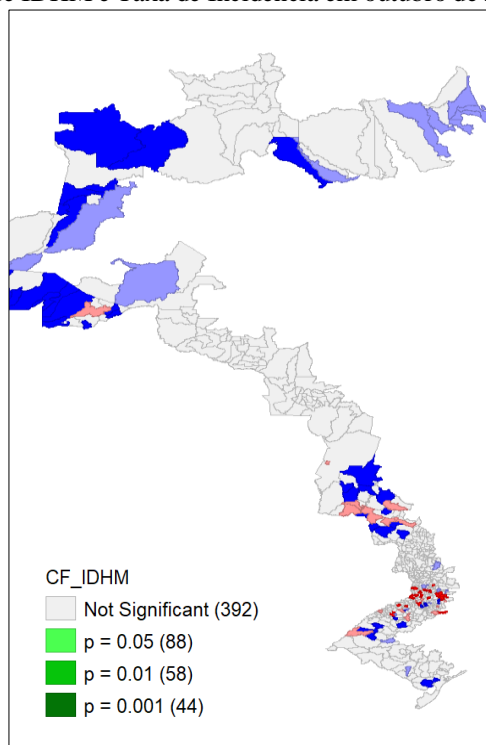
<b>Matriz</b>	<b>Valor <i>I</i> de Moran</b>	<b>p-valor</b>
Rainha 1	0,049	0,003
Rainha 2	0,047	0,001
Torre 1	0,051	0,003
Torre 2	0,047	0,001
1 Vizinho	0,027	0,256
2 Vizinhos	0,06	0,006
3 Vizinhos	0,06	0,003
4 Vizinhos	0,049	0,004
5 Vizinhos	0,05	0,003
<b>6 Vizinhos</b>	<b>0,059</b>	<b>0,001</b>

Fonte: elaboração própria no *software* GeoDa, 2021.

Considerando que não existe tese que indique a melhor matriz de correlação espacial, optou-se por realizar o teste para os pesos de contiguidade (Rainha e Torre) e de proximidade geográfica, totalizando 10 opções, conforme a Tabela 1, para cada situação foi selecionado arbitrariamente o peso (*W*) com maior significância, combinando o *I* de Moran global e o p-valor posterior à randomização de 999 fatores. No caso da correlação entre IDHM e TI, elegeu-se o peso *W* de 6 vizinhos, ou seja, delimitando a análise para a distância geográfica, “trata-se de uma matriz binária cuja convenção de proximidade é baseada na distância geográfica” (ALMEIDA, 2012, p.79).

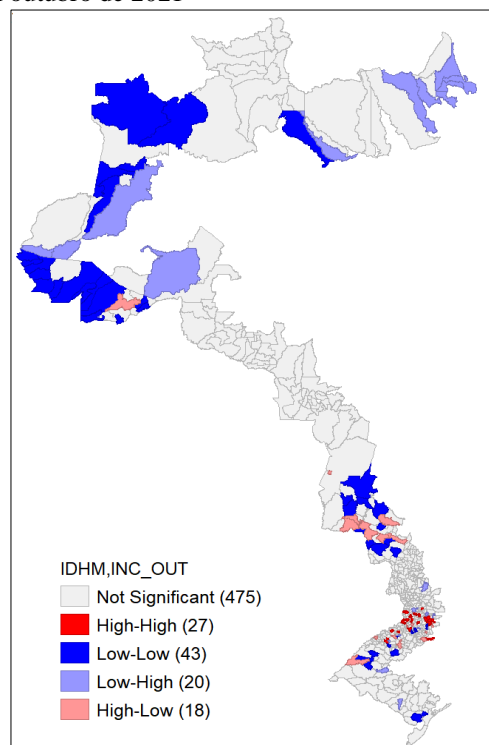
Após a definição da matriz de peso (*W*) pela proximidade geográfica de 6 vizinhos para o caso da correlação bivariada entre o IDHM e o TI de COVID-19 nos municípios de fronteira, obteve-se a Figura 2, representando a significância de Moran e a formação de *clusters*, principalmente no Norte e no Centro-Sul do país.

Figura 2: Significância do I de Moran para correlação entre IDHM e Taxa de Incidência em outubro de 2021



Fonte: Elaboração própria com banco de dados, 2021.

Figura 3: Correlação entre IDHM e Taxa de Incidência em outubro de 2021



Fonte: Elaboração própria com banco de dados, 2021.

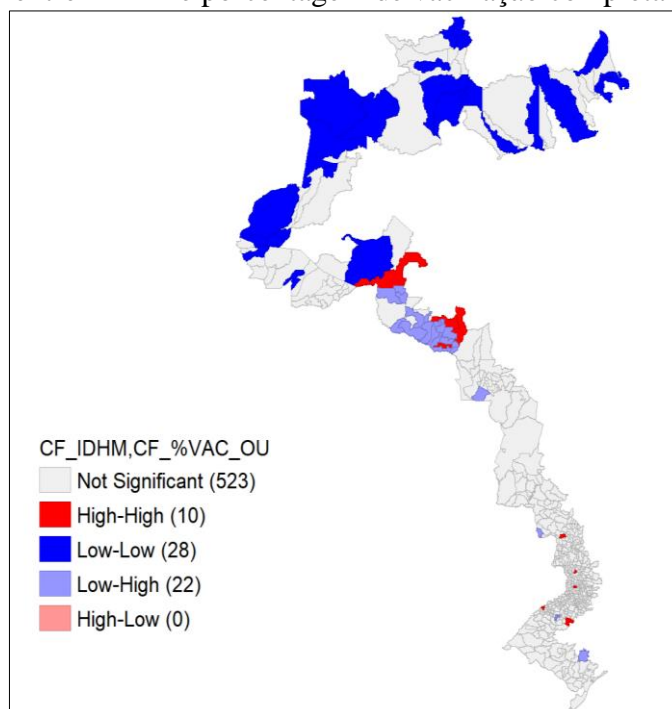
Outrossim, prosseguiu-se para a análise LISA (Figura 3), da formação de clusters. Nota-se que majoritariamente se trata de formação de nível BB (Baixo IDHM - Baixa TI), totalizando 43 vizinhos nesta situação, seguido de regiões AA (Alto IDHM- Alta TI, com 27 municípios correspondentes). Observa-se também *outliers* no Norte e no Sul.

O I de Moran para a correlação bivariada entre IDHM e Taxa de Incidência da COVID, apresentou-se com o valor 0,059, ou seja, há uma baixa correlação entre os indicadores em questão. Assim, o que se pode inferir da análise realizada é que há baixa correlação entre a TI e o IDHM. Ainda assim, observam-se *clusters* que apontam para maior contaminação nos municípios de maior IDHM, assim como de baixa contaminação quando o IDHM é baixo. Esse fator, pode se vincular ao que já foi mencionado na seção anterior, do alto fluxo de pessoas nas regiões de alto IDHM, facilitando a propagação do vírus.

### 3.3.2 Correlação entre cobertura vacinal e IDHM nos municípios de fronteira

Com o intuito de verificar se há correlação entre o IDHM e a quantidade de pessoas vacinadas, optou-se por utilizar a porcentagem de pessoas vacinadas no esquema completo em outubro, uma vez que esse mês já engloba as pessoas vacinadas em meses anteriores.

Figura 4: Correlação entre IDHM e porcentagem de vacinação completa em outubro de 2021



Fonte: Elaboração própria com banco de dados, 2021.

A matriz de peso utilizada nesta análise foi a de vizinhos mais próximos, que apresentou o *I* de Moran mais significativo de 0,273 e p-valor de 0,001. Na Figura 4, nota-se a formação de *clusters* na região Norte, com indicador BB. Desta forma, depreende-se que onde o IDHM é menor houve políticas menos efetivas de vacinação. Na região Sul, onde o IDHM de forma geral é maior, não há grandes *clusters*, mas apresentam correlações positivas de alto IDHM e altas taxas de vacinação.

### 3.3.3 Correlação entre cobertura vacinal e Taxa de Letalidade da COVID-19 nos municípios de fronteira

A análise da correlação entre a cobertura vacinal e a TL da COVID-19 é apresentada na Tabela 2. Para tanto, utilizou-se como variável independente (x) a cobertura vacinal, e variável



dependente (y) a TL. A partir dos resultados, adotou-se a matriz de peso de 6 vizinhos próximos, por apresentar o maior *I* de Moran do período avaliado (0,109 com p-valor de 0,001 no mês de outubro). Evidencia-se que os dados apresentaram correlação espacial positiva ( $I > 0$ ), com significância estatística (p-valor < 0,05), ainda que possuindo um baixo valor para a análise. Esses resultados podem ser confirmados pelo diagrama de dispersão do *I* de Moran (Figura 5).

Realizou-se a análise de abril e outubro no intuito de avaliar temporalmente a evolução da correlação dos indicadores de saúde.

Tabela 2 - Valores de *I* de Moran e p-valor correspondente, conforme matrizes de peso adotadas, nos meses de abril e outubro de 2021

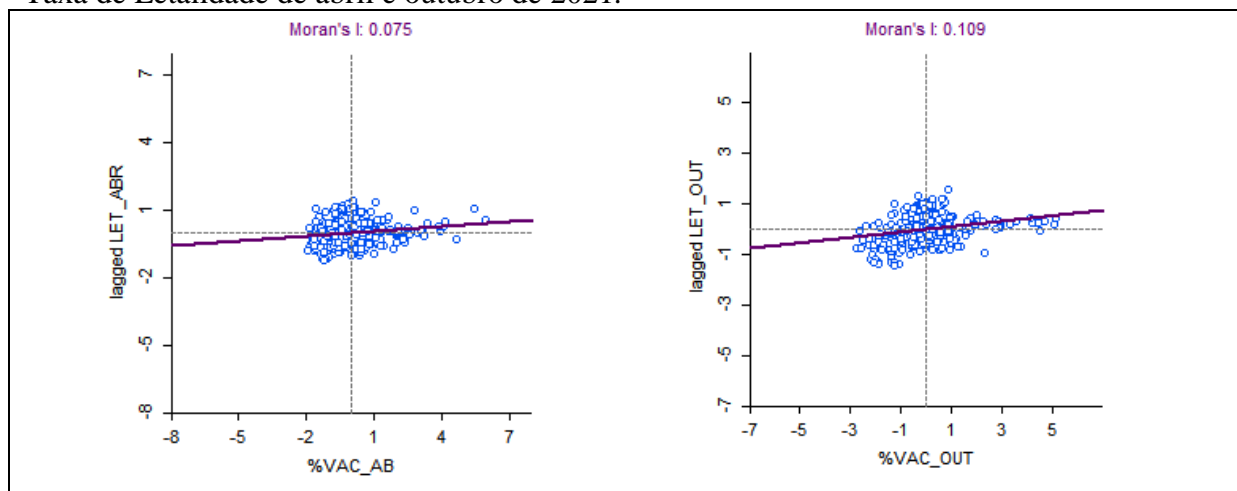
Matriz de peso	ABRIL		OUTUBRO	
	<i>I</i> de Moran	p-valor	<i>I</i> de Moran	p-valor
Rainha contiguidade 1	0,038	0,026	0,079	0,001
Rainha contiguidade 2	0,014	0,141	0,062	0,001
Torre contiguidade 1	0,038	0,022	0,0078	0,001
Torre contiguidade 2	0,014	0,14	0,061	0,001
1 vizinho próximo	0,011	0,423	0,077	0,039
2 vizinhos próximos	0,083	0,004	0,085	0,006
3 vizinhos próximos	0,061	0,013	0,096	0,001
4 vizinhos próximos	0,045	0,025	0,1	0,001
5 vizinhos próximos	0,061	0,001	0,096	0,001
<b>6 vizinhos próximos</b>	<b>0,075</b>	<b>0,001</b>	<b>0,109</b>	<b>0,001</b>

Fonte: Elaboração própria, 2021.

A Figura 5 demonstra que os dados apresentaram distribuição uniforme (tendência linear) no mês de abril. Já no mês de outubro é possível observar maior dispersão dos valores (tendência crescente), indicando um aumento da correlação entre a cobertura vacinal e a TL para esse mês.



Figura 5 - Diagrama de Dispersão do *I* de Moran da análise bivariada entre cobertura vacinal e Taxa de Letalidade de abril e outubro de 2021.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

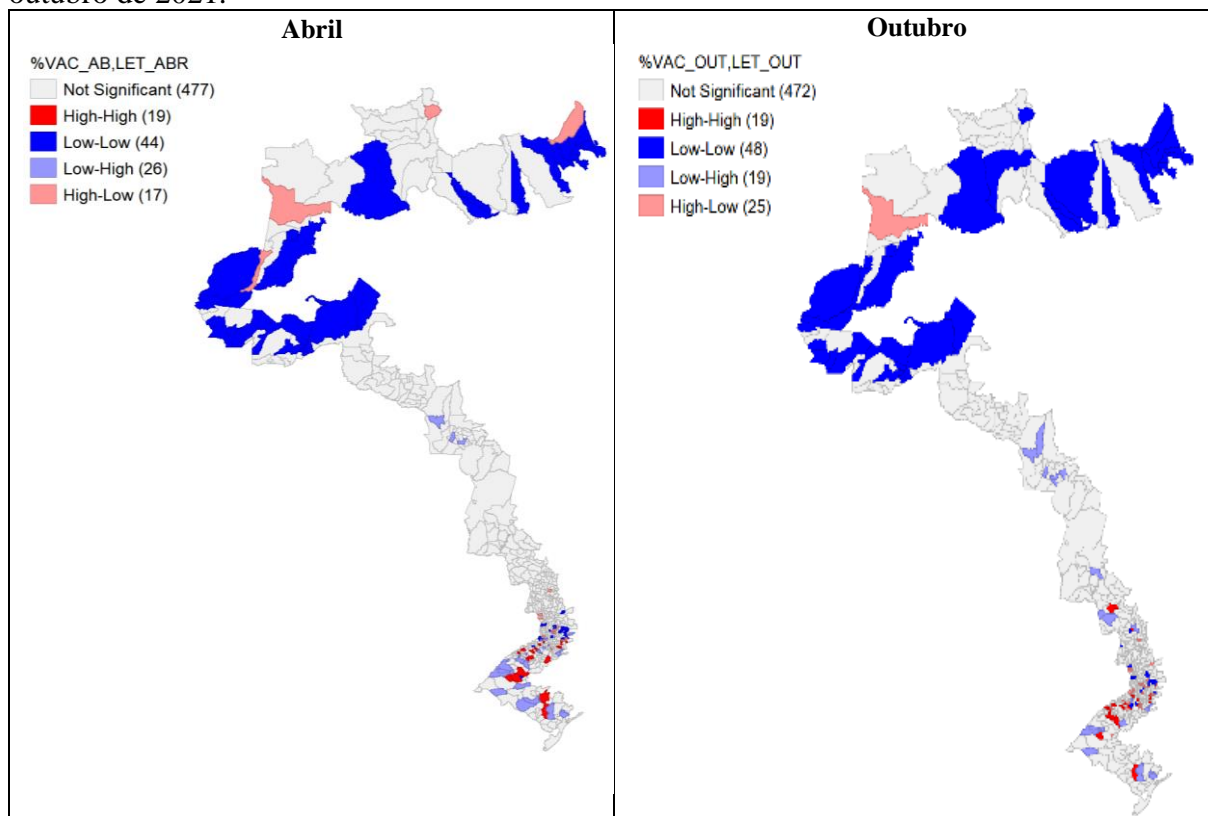
A Figura 6 ilustra os *clusters* para análise bivariada. Esperava-se que os *clusters* mais significativos fossem identificados nas categorias AA (regiões formadas por municípios com altas frequências de TL apresentam alta frequência de cobertura vacinal) e BB (regiões formadas por municípios com baixas frequências de TL apresentam baixa frequência de cobertura vacinal), de fato isso ocorre para a categoria BB na região Norte (44 municípios em abril e 48 em outubro), corroborando com a evolução da TL e da cobertura vacinal demonstrada anteriormente (Figura 1).

Para a categoria AA os resultados foram os mesmos (19 municípios com autocorrelação positiva para os dois períodos) e se concentram na região Sul do país.

No mês de abril, ocorreu o surgimento de um *cluster* BA predominante na região Sul (26 municípios), indicando que municípios com altas frequências de cobertura vacinal apresentam baixa TL, indicando a efetividade da vacinação. Essa análise merece destaque e pode ser associada aos índices elevados de IDHM, PIB e Escolaridade da região, já discutidos anteriormente.

Os achados corroboram com a análise realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) do MS, de agosto a setembro de 2021, que demonstrou maiores coberturas vacinais da região Sul e Centro-Oeste em comparação à região Norte do país (BRASIL, 2021d).

Figura 6 - *clusters* para análise bivariada cobertura vacinal x Taxa de Letalidade de abril e outubro de 2021.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Destoam deste movimento os *clusters* BB, que indicam uma baixa cobertura vacinal e ainda assim apresentam baixas TL. Entretanto, há que considerar que estas formações se deram principalmente na região Norte, onde já se discutiu sobre o diminuto fluxo de pessoas se comparado às demais regiões de fronteira do Brasil.

No que diz respeito à cobertura vacinal, ressaltam-se alguns pontos relevantes para análise. Em primeiro lugar, é notável que a vacinação tem avançado de forma assíncrona no país, entretanto o fluxo de informações pode comprometer a qualidade dos dados disponibilizados, tendo em vista o atraso de registros e falhas nos sistemas de informação (BRASIL, 2021d). Essas ocorrências podem ser identificadas principalmente em regiões mais remotas e com baixo desenvolvimento socioeconômico, como no caso da região Norte.

A necessidade de monitoramento desses dados e a urgência relacionada à crise sanitária estabelecida expõem as falhas logísticas no sistema de saúde brasileiro, que vêm se acumulando

por falta de investimento e aperfeiçoamento dos sistemas de informação em saúde (BRASIL, 2021d).

Ainda, a baixa cobertura de algumas regiões pode estar relacionada a hesitação à vacinação, tida como um fenômeno social e comportamental complexo que diz respeito a um ideal coletivo, de um grupo de pessoas que manifesta em seus questionamentos, de receio ou total recusa, dimensões como a liberdade individual, por exemplo (SOBO, 2016). Essa hesitação, que traz à tona o conflito individual x coletivo, anda na contramão dos avanços científicos em prol da prevenção e erradicação da doença, e carece de pesquisas posteriores mais aprofundadas.

Outro ponto que merece atenção no que diz respeito às regiões com alta cobertura vacinal e alta Taxa de Letalidade (*cluster AA*) na região Sul, pode estar relacionado ao relaxamento gradativo das medidas de proteção, mencionado anteriormente, tendo em vista a ampliação da cobertura vacinal, que contribui para a circulação viral impactando nos indicadores de saúde. Outro ponto a ser destacado é que a Região Sul apresenta uma população com estrutura etária mais envelhecida, o que é um fator importante no que diz respeito à letalidade da Covid-19.

Já em relação à TL, além das falhas de registro e fluxo dos sistemas de informação já abordados, outro fator que pode ter influência na acurácia do indicador diz respeito à subnotificação de óbitos. No caso da COVID-19, estudos demonstram que é provável que exista uma importante subnotificação de óbitos pela própria dificuldade na identificação de casos, devido ao número reduzido de profissionais especializados e qualificados no atendimento à doença, falha na detecção precoce de sintomas, deficiência na coleta e acondicionamento e transporte do material, etc (ORELLANA et al, 2021; FRANÇA et al, 2020).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa centrou-se em discutir a correlação entre indicadores socioeconômicos com a pandemia de COVID-19, desta forma, os *clusters* originados pela relação entre IDHM e TI e cobertura vacinal, assim como entre cobertura vacinal e TL foram observados, avaliando se a condição econômica e social da região influencia na incidência do vírus e na implementação da política pública de vacinação.

Os resultados apresentados contribuem para o conhecimento acerca do processo epidêmico da COVID-19 na região de fronteira do Brasil. A análise da TL, por exemplo, tida como um importante indicador para análise de efeito da implantação de medidas, apresentou resultados contrários ao esperado ao final do período avaliado, considerando a cobertura vacinal até então. Uma das explicações para este resultado é que em regiões mais desenvolvidas a estrutura etária é mais envelhecida, o que pode resultar em uma letalidade maior.

De maneira geral, os resultados evidenciaram a influência dos indicadores sociais como IDHM, PIB e escolaridade nos indicadores de saúde da população, uma vez que localidades com alto IDHM têm tendência a ter maior incidência de COVID-19. Contudo, ressalva-se que regiões com maior IDHM, PIB e escolaridade, possuem maior fluxo de pessoas, o que facilita o processo contagioso. Por outro lado, observou-se também que locais com baixo IDHM têm formação de *clusters* de baixa cobertura vacinal, indicando que as políticas para vacinação são menos efetivas nestas localidades.

No que diz respeito à cobertura vacinal da COVID-19, os achados permitem refletir sobre a implantação de políticas de saúde de forma homogênea em todo território nacional em um cenário epidemiológico crítico como o vivenciado atualmente.

Embora a TI observada foi maior que a média nacional para as regiões de fronteira, indicadores como o CM e a TL se apresentaram abaixo da média, indicando que, ao comparar com as medidas de enfrentamento nacionais, as ações dessas regiões podem estar sendo efetivas, ainda que se façam necessários avanços em estudos nesse sentido.

Ressalta-se que até a realização da presente pesquisa, os dados contemplaram como esquema completo a aplicação de 02 doses vacinais (Pfizer, CoronaVac e Astrazeneca) ou dose única da vacina Jansen. Contudo, a dose adicional foi adotada recentemente pelo MS, não sendo avaliada neste estudo.

Como limitação do estudo, tem-se a utilização de dados secundários. O monitoramento da COVID-19 apresenta dinamicidade importante e, considerando os problemas de atualização e preenchimento dos sistemas de informação, tal fato pode influenciar nos resultados apresentados.

Por fim, o estudo apresenta boa validade interna, pois os dados são representativos dos estratos geográficos analisados, no entanto é necessária cautela na análise da TL e cobertura vacinal, tendo em vista as possíveis falhas nos sistemas de informação, fato que pode ser

considerado como uma limitação da pesquisa. Ainda assim, é importante considerar que a TL de outubro não reflete imediatamente o resultado das pessoas imunizadas naquele mês, já que estudos indicam que a imunização completa ocorre quinze dias após a aplicação da segunda dose. Desta forma, o impacto da vacinação na letalidade será mais representativo nos meses subsequentes à conclusão do esquema vacinal.

Conquanto as regiões apresentem características socioeconômicas e culturais distintas, é de extrema importância que as medidas de implementação de vacinação sejam alinhadas, sobretudo nos municípios da região de fronteira, destaque para o Sul, que possuem alta circulação de pessoas. Ainda que os dados de cobertura vacinal tenham apresentado aumento significativo no mês de outubro, a circulação de novas variantes, com novas características de transmissibilidade e comportamento viral, além dos demais pontos aqui discutidos podem ser considerados agravantes no cenário atual.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eduardo Silva de. **Curso de Econometria Espacial Aplicada**. Piracicaba: ESALQ-USP, 2004

ALMEIDA, Eduardo. **Econometria Espacial Aplicada**. Campinas: Alínea, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial Doença pelo Coronavírus COVID-19 nº 43**. Brasília: DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis. Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra COVID-19**. 5ª ed. Brasília: DF, 2021<sup>a</sup>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **61º Boletim Epidemiológico Especial - Doença pelo Coronavírus COVID-19**. Semana Epidemiológica 17. Brasil: DF, 2021b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **87º Boletim Epidemiológico Especial - Doença pelo Coronavírus COVID-19**. Semana Epidemiológica 43. Brasil: DF, 2021c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). **Boletim Observatório COVID-19**. Semanas epidemiológicas 35 e 36, 2021d.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CÂMARA, Gilberto et al. **Análise espacial de áreas**. In: Druck, Suzana et al (Orgs.) Análise espacial de dados geográficos. Planaltina: DF, 2004.

CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>.

FRANÇA, Elisabeth Barboza et al. Óbitos por COVID-19 no Brasil: quantos e quais estamos identificando? **Rev. Bras. Epidemiol.** 23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-549720200053>

GOMES, Elaine Christine de Souza. **Conceitos e ferramentas da epidemiologia**. Ed. Universitária da UFPE: Recife; 2015.

LUZARDO, Antonio José Rocha; CASTAÑEDA FILHO, Rafael March; RUBIM, Igor Brum. Análise espacial exploratória com o emprego do Índice de Moran. **Rev. Geographia**, 19(40); 2017.

MACIEL, Jacques Antônio Cavalcante; CASTRO-SILVA, Igor Iuco; FARIAS, Mariana Ramalho. Análise inicial da correlação espacial entre a incidência de COVID-19 e o desenvolvimento humano nos municípios do estado do Ceará no Brasil. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 22(23), 2020.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. IN: O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 8(1): 25-70, maio de 1996.

ORELLANA, Jesem Douglas et al. Excesso de mortes durante a pandemia de COVID-19: subnotificação e desigualdades regionais no Brasil. **Cad. Saúde Pública**. 37(1), 2021.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. March, 2020b.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. January, 2020a.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Health indicators: Conceptual and operational considerations**. Washington, DC; 2018.

RODRIGUES, Karina Furtado; CARPES, Mariana Montez; RAFFAGNATO, Carolina Gomes. Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da COVID-19. **Rev. de Administração Pública**, 54(4), 2020.

SOBO, Elisa. **Theorizing (Vaccine) Refusal:** Through the Looking Glass.” Cultural Anthropology 31(3): 342–350; 2016. <https://doi.org/10.14506/ca31.3.04>.

TOBLER, Waldo Rudolf. A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region, **Economic Geography**, 46: 234-24; 1970.

VIEIRA, Oliveira Gustavo. Notas sobre direito da integração transfronteiriça: dilemas e desafios. In: Ludwig, Fernando José; Barros, Luciano Stremel (org.). **(RE) Definições das Fronteiras: Velhos e novos paradigmas**. Ed. Idesf, Foz do Iguaçu, 2018.



## **DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE MARANHENSE (RMSM): ANÁLISE A PARTIR DAS MIGRAÇÕES**

Ricardo Monteiro de Carvalho<sup>1</sup>  
Silvana Nunes de Queiroz<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Esse trabalho tem como objetivo analisar as migrações inter-regionais (longa distância), intrarregionais (média distância) e intraestaduais (curta distância) da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM), primeira metrópole criada no interior do Nordeste, em 2005. A principal fonte de informações são os microdados do Censo Demográfico 2010. Os resultados evidenciam a predominância do fluxo intraestadual, enquanto os de média distância são os menos praticados, e a migração inter-regional mostra saldo negativo. Em nível municipal, aponta algo incomum quando comparado a outras RMs, o núcleo metropolitano (Imperatriz) apresenta saldo migratório negativo nos três fluxos em estudo, justificado pelos desmembramentos em seu território. Outro resultado é o desenvolvimento de Açailândia, tendo saldo migratório positivo nos fluxos de curta e média distância, ganhando rapidamente o status de cidade média, devido ao seu contingente populacional e atratividade migratória.

**Palavras-chave:** Migrações; Nordeste; Maranhão; RMSM.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

### **1 INTRODUÇÃO**

Historicamente os migrantes praticam diversos deslocamentos, incentivados por projetos pessoais, pela propensão e/ou necessidade de mover-se para sobreviver ou melhorar de vida, em função de guerras, conflitos políticos, religiosos, mudanças climáticas, entre outros. No caso do Brasil, são homens, mulheres, crianças, adultos e idosos que, notadamente, entre 1940 e 1980, se deslocam do Nordeste e de Minas Gerais para outros lugares, desde a Amazônia até as zonas metropolitanas do Sudeste e Sul (BRITO, 1999). Por outro lado, o Maranhão, estado localizado na região Nordeste, apresenta outra dinâmica, com a chegada de nordestinos a partir do século XIX, principalmente em tempos de seca, sendo mais intensa a atratividade entre as décadas de 1930 e 1960 (FERREIRA, 2019).

---

<sup>1</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Graduando em Ciências Econômicas; Crato, Ceará, Brasil; E-mail: [ricardo.monteiro@urca.br](mailto:ricardo.monteiro@urca.br)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Doutorado em Demografia; Campinas, São Paulo, Brasil; E-mail: [silvana.queiroz@urca.br](mailto:silvana.queiroz@urca.br)

Nos anos de 1960, o Maranhão recebeu 179.210 emigrantes cearenses que sofriam com a seca em seu estado, além da concentração latifundiária. Diante disso, o Maranhão suplanta a atratividade, e passa os estados de São Paulo e Piauí, tornando-se o principal destino dos cearenses, desbancando a atratividade do estado de São Paulo (QUEIROZ; BAENINGER, 2017).

Para Queiroz (2013), a superação do estado maranhense frente aos do Sudeste tem, como ponta pé inicial, a seca que ocorreu na metade do século XIX no território cearense, piorando no início do século XX. Entre os anos 1940-60, o Ceará foi duramente castigado pelas secas, incentivando assim, que sua população migrasse em busca de melhores terras, e o Maranhão ofereceu isso, pois sofreu menos com as estiagens e menor concentração de terras, atraindo os migrantes cearenses e dos demais estados da região Nordeste e Norte.

Em relação às emigrações, os maranhenses, desde a década de 1970, partem em direção ao Centro-Sul do país, especialmente para a capital São Paulo, além de vários outros municípios do interior paulista e por isso, tem sua parcela de contribuição no desenvolvimento e construção dos territórios da região. Eram, em grande maioria, grupos de indivíduos à procura principalmente de trabalho, e tinham como incentivo ou tranquilizante para realizarem as migrações, uma série de informações, como duração da viagem, e as chances de conseguir emprego e residência de imediato. Essas informações foram de grande importância para estruturar uma rede de migrações dos primeiros maranhenses (RIBEIRO DA SILVA, 2017).

Por outro lado, a partir dos anos de 1980, a capital São Luís ganha um incremento populacional devido à atração de imigrantes provindos principalmente do interior do estado, que foram seduzidos por projetos políticos relacionados ao Programa Grande Carajás, responsável por introduzir o principal município do estado na rota do capital produtivo. Nesse contexto, a atração de mão-de-obra passa a ser mais intensa, assim, os migrantes foram se alocando em espaços com menos infraestrutura urbana, resultando num aumento da urbanização da periferia. É nesse contexto que a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) se devolve, a partir do deslocamento populacional do interior para a capital e em paralelo ao crescimento econômica da capital maranhense (PEREIRA JUNIOR; TRINDADE JÚNIOR, 2021).

Coelho Silva (2015) indica que na década de 1990, grupos de migrantes maranhenses foram atraídos para o estado de Minas Gerais, citando o município de São Gotardo como um

dos destinos. Como justificativa, o autor aponta que, principalmente, a falta de emprego e renda, são fatores determinantes e motivacionais para que os indivíduos deixem sua região de origem à procura de melhores oportunidades, algo que o novo destino lhes poderia proporcionar. O autor também aponta que dos residentes de São Gotardo, o Maranhão é responsável por 48,14%, ou seja, quase metade da população.

Por sua vez, Cabral (2020) aponta que durante as décadas de 2000 e 2010, uma parcela dos emigrantes maranhenses são atraídos para o município de Caldas Novas, em Goiás. O autor indica que o município goianiense, recebe rotineiramente, imigrantes maranhenses que estão à procura de emprego ou melhorar os seus salários, especialmente no setor de turismo, ou estão apenas procurando melhorar sua qualidade de vida. Outro fator determinante é a existência de redes familiares, o que facilita as informações sobre o destino, devido às imigrações do passado.

No Maranhão, de acordo com o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM), existem duas Regiões Metropolitanas Instituídas, são elas: Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), instituída pela Lei Complementar N° 38, em 1998, e a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM), sendo a primeira região metropolitana instituída no interior do Nordeste, em 2005, a partir da Lei Complementar N° 89.

Diante dessa breve revisão da literatura, observa-se que existem estudos que abordam as migrações no estado do Maranhão, bem como da e para a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). Contudo, pouco ou nada se sabe sobre as migrações da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM). Por isso, esse estudo tem como objetivo analisar as migrações a partir de três fluxos: inter-regionais (lona distância), intrarregionais (média distância) e intraestaduais (curta distância), para mostrar sua importância em relação à atração ou perda de migrantes e indicar o município de maior destaque da RMSM. Para alcançar os objetivos propostos, será usado como principal fonte de dados, os microdados da amostra do Censo Demográfico 2010, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de indicadores como imigração, emigração, saldo migratório taxa de migração líquida, migração bruta, índice de eficácia migratória.

Diante disso, esse estudo é formado por cinco seções, contando com essa introdução. A segunda seção descreve os procedimentos metodológicos. A terceira aborda as características geográficas, demográficas e socioeconômicas dos municípios que fazem parte da RMSM A

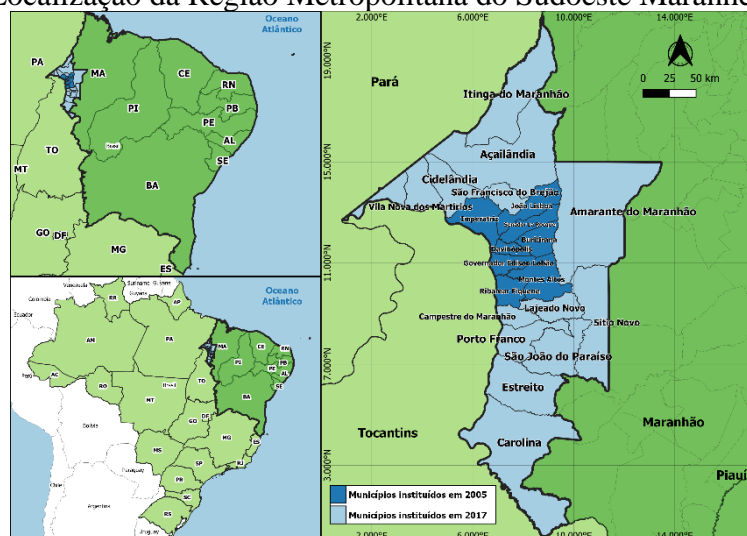
quarta mostra os resultados, a partir das análises das migrações de longa, média e curta distância. Por último, a quinta apresenta as considerações finais do estudo.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 Recorte Geográfico

O espaço geográfico de análise deste estudo é a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM), primeira região metropolitana do interior do Nordeste, instituída em 2005, formada inicialmente por oito municípios (Buritirana, Davinópolis, Governador Edson Lobão, Imperatriz, João Lisboa, Montes Altos, Ribamar Fiquene e Senador La Rocque), mas em 2017 passou a contar com mais 14 (Açailândia, Amarante do Maranhão, Campestre do Maranhão, Carolina, Cidelândia, Estreito, Itinga do Maranhão, Lajeado Novo, Porto Franco, São Francisco do Brejão, São João do Paraíso, São Pedro da Água Branca, Sítio Novo e Vila Nova dos Martírios), totalizando, 22 municípios (Figura 1).

Figura 1 – Localização da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM)



Fonte: Elaboração própria a partir das malhas digitais do IBGE.

### 2.2 Recorte temporal, fonte de dados e tratamento das informações

Para o alcance dos objetivos propostos, as contas nacionais e notadamente os microdados do Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são a principal fonte de informação. Em relação a manipulação das informações e seleção das variáveis estudadas, fez-se uso do excele do software estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Science).

### 2.3 Definições adotadas no estudo

Quanto ao fluxo migratório, o mesmo foi determinado a partir de três recortes espaciais:

- **Inter-regional (longa distância):** envolve a imigração e emigração entre os municípios da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) e os municípios das quatro grandes regiões do Brasil (Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste);
- **Intrarregional (média distância):** envolve a imigração e emigração entre os municípios da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) e os municípios da região Nordeste (com exceção dos municípios do Maranhão);
- **Intraestadual (curta distância):** envolve a imigração e emigração entre os municípios da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) e os demais municípios do estado do Maranhão.

Para análises das migrações define-se:

- **Migrante inter-regional:** possui cinco anos ou mais de idade e, na data de referência da pesquisa, residia em um município da RMSM, mas exatamente cinco anos antes do levantamento residia em outro município de outra grande região do Brasil (exclusive o Nordeste);
- **Migrante intrarregional:** possui cinco anos ou mais de idade e, na data de referência da pesquisa, residia em um município da RMSM, mas exatamente cinco anos antes do levantamento residia em outro município da região Nordeste (exclusive o Maranhão);
- **Migrante intraestadual:** possui cinco anos ou mais de idade e, na data de referência da pesquisa, residia em um município da RMSM, mas exatamente cinco anos antes do levantamento residia em outro município do estado do Maranhão;
- **Saldo migratório:** representa a diferença entre o total de imigrantes e o de emigrantes (Imigrante – Emigrante).

Para o cálculo do volume migratório nos fluxos inter-regional, intrarregional e intraestadual e volume pendular entre os 22 municípios que fazem parte da RMSM, foram elaboradas matrizes, apresentadas da seguinte forma:

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & \cdots & a_{1j} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{j1} & \cdots & a_{jj} \end{bmatrix} \quad (1)$$

$A = a_{ij}$  = saída do migrante da área  $i$  para a área  $j$

$\sum_{j=1}^{22} a_{1j}$ : Total de pessoas que emigram das áreas  $i$  para as áreas  $j$ .

$\sum_{i=1}^{22} a_{i1}$ : Total de pessoas que imigram das áreas  $j$  para as áreas  $i$ .

$$a_{11} = a_{22} = a_{33} = \dots = a_{jj} = 0$$

A partir dos resultados da matriz pode-se calcular o volume de Imigrantes (I), Emigrantes (E), Saldo Migratório (SM), Migração Bruta (MB) e Taxa de Migração Líquida (TML) para os fluxos de longa (inter-regional), média (intra-regional) e de curta distância (intraestadual).

A Migração Bruta (MB) representa todos os movimentos de entrada (imigração) e de saída (emigração) de indivíduos de determinada área. É determinada pela soma entre o total de imigrantes e o de emigrantes (I + E).

$$MB = I + E \quad (2)$$

A Taxa de Migração Líquida (TML) aponta o peso da migração (imigração e emigração) sobre a quantidade populacional de uma área. A TML é resultado da razão entre o Saldo Migratório (SM) e a população observada no final do período ( $P_n$ ).

$$TML = \frac{SM}{P_n} * 100 \quad (3)$$

### 3 CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, DEMOGRÁFICA E SOCIECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DA RMSM

A Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) está localizada no Nordeste brasileiro, no estado do Maranhão, instituída a partir da Lei Complementar N° 89 de 17 de novembro de 2005. Inicialmente era composta por oito municípios, mas ao ser reformulada pela Lei Complementar N° 204 de 11 de dezembro de 2017, passou a contar com mais quatorze, totalizando vinte e dois, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1** – Ano de incorporação e legislação dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM)

Município	Ano de incorporação	Legislação
Buritirana	Novembro / 2005	LC 89/2005
Davinópolis	Novembro / 2005	LC 89/2005
Governador Edson Lobão	Novembro / 2005	LC 89/2005
Imperatriz	Novembro / 2005	LC 89/2005
João Lisboa	Novembro / 2005	LC 89/2005
Montes Altos	Novembro / 2005	LC 89/2005
Ribamar Fiquene	Novembro / 2005	LC 89/2005

Senador La Rocque	Novembro / 2005	LC 89/2005
Açailândia	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Amarante do Maranhão	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Campestre do Maranhão	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Carolina	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Cidelândia	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Estreito	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Itinga do Maranhão	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Lajeado Novo	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Porto Franco	Dezembro / 2017	LC 204/2017
São Francisco do Brejão	Dezembro / 2017	LC 204/2017
São João do Paraíso	Dezembro / 2017	LC 204/2017
São Pedro da Água Branca	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Sítio Novo	Dezembro / 2017	LC 204/2017
Vila Nova dos Martírios	Dezembro / 2017	LC 204/2017

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

No que se refere a área territorial, a Tabela 2 mostra que os vinte e dois municípios formam uma extensão territorial de 45.606,775 Km<sup>2</sup>, onde Amarante do Maranhão (16,31%), Carolina (14,12%) e Açailândia (12,73%) possuem o maior espaço geográfico da RMSM. No oposto disso, Governador Edison Lobão (1,35%), Campestre do Maranhão (1,35%) e Davinópolis (0,74%) são os municípios com menor território, enquanto Imperatriz detém 3%.

**Tabela 2** – Área territorial, população total, urbana e rural, e densidade demográfica dos municípios da RMSM - 2010

Município	Área Territorial 2010	População total 2010	% Pop. urbana 2010	% Pop. rural 2010	Densidade Dem. 2010 hab/km <sup>2</sup>
Açailândia	5.806,44	104.047	75,19	24,81	17,92
Amarante do Maranhão	7.438,153	37.932	40,36	59,64	5,10
Buritirana	818,424	14.784	28,04	71,96	18,06
Campestre do MA	615,384	13.369	79,44	20,56	21,72
Carolina	6.441,603	23.959	67,77	32,23	3,72
Cidelândia	1.464,033	13.681	44,12	55,88	9,34
Davinópolis	335,776	12.579	83,37	16,63	37,46
Estreito	2.718,978	35.835	71,94	28,06	13,18
Gov. Edison Lobão	615,852	15.895	43,77	56,23	21,81
Imperatriz	1.368,987	247.505	94,76	5,24	180,79
Itinga do Maranhão	3.581,723	24.863	70,95	29,05	6,94
João Lisboa	636,891	20.381	75,25	24,75	32,00
Lajeado Novo	1.047,733	6.923	46,14	53,86	6,61
Montes Altos	1.488,336	9.413	54,46	45,54	6,32
Porto Franco	1.417,493	21.530	78,34	21,66	15,19
Ribamar Fiquene	750,553	7.318	50,25	49,75	9,75
São F. do Brejão	745,606	10.261	47,13	52,87	13,76
São João do Paraíso	2.053,843	10.814	48,79	51,21	5,27
São P. da Água Branca	720,452	12.028	89,06	10,94	16,70
Senador La Rocque	1.236,868	17.998	48,56	51,44	14,55
Sítio Novo	3.114,871	17.002	30,23	69,77	5,46
Vila N. dos Martírios	1.188,776	11.258	54,97	45,03	9,47
<b>Total RMSM</b>	<b>45.606,775</b>	<b>689.375</b>	<b>74,14</b>	<b>25,86</b>	<b>471,120</b>



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Com relação à população, em 2010, o volume era de 689.375 mil habitantes nos 22 municípios da RMSM, onde 74,14% estavam localizados na área urbana e 25,86% na rural. Observa-se que em nível municipal, vários municípios tipificam mais como rurais, principalmente Buritirana (71,96%) e Sítio Novo (69,77%), além de outros sete municípios que têm mais habitantes residindo no rural. Nesse sentido, não corroboram com França e Furtado (2013), que apontam alguns critérios para definir uma região metropolitana, dentre eles, que seja um espaço urbanizado e relevante. Por sua vez, Fulgêncio (2014) indica que falta clareza nos critérios para a criação de uma região metropolitana. Ademais, algumas RMs podem ter sido criadas sem adoção de critérios, a partir somente de interesses políticos.

O principal município da RMSM é Imperatriz, por concentrar 35,9% dos residentes da metrópole, além de outras características econômicas. Martins e Santos (2012) justificam que o seu contingente populacional está relacionado com investimentos públicos e privados, feitos principalmente na década de 1990, resultando em crescimento econômico e atração de indivíduos de diversas regiões do Brasil. Outro município a se destacar é Açailândia, que detém 15,09% do volume populacional. No que concerne a densidade demográfica, com 180,79 hab/km<sup>2</sup>, Imperatriz lidera, enquanto Carolina apresenta apenas 3,72 hab/km<sup>2</sup>.

No que se refere aos índices demográficos, a Tabela 3 mostra o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), também manifestado em três dimensões: renda, longevidade e educação, além da renda per capita.

Em relação à dimensão renda, a RMSM está na faixa baixa (0,585). Por sua vez, no tocante aos municípios, Imperatriz está no intervalo médio (0,697), seguido por Estreito (0,666) e Porto Franco (0,664). Ao contrário disso, Buritirana (0,540), Montes Altos (0,534) e Sítio Novo (0,509) possuem índices baixos. Babilônia e Wander (2018) destacam que há uma concentração econômica no estado, e com base nos dados do IBGE, constata-se que em 2010 o Maranhão era o quarto estado mais rico da região Nordeste e o décimo sexto no Brasil, mas ocupava a penúltima posição no ranking do IDH. No tocante à economia, há uma concentração em sua capital São Luís, detendo 38% do PIB do estado, enquanto Imperatriz está na segunda colocação com 4,3%. Os autores indicam que há um passivo social que poderia ser atenuado a partir de uma melhor distribuição de riquezas, tornando as economias dos municípios mais igualitárias.

**Tabela 3 – IDHM e renda per capita dos municípios da RMSM - 2010**

Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010	Renda per capita 2010
Açailândia	0,672	0,643	0,785	0,602	438,56
Amarante do Maranhão	0,555	0,541	0,716	0,441	231,79
Buritirana	0,583	0,54	0,725	0,505	230,11
Campestre do Maranhão	0,652	0,611	0,774	0,586	358,00
Carolina	0,634	0,6	0,802	0,529	334,51
Cidelândia	0,600	0,562	0,728	0,529	263,53
Davinópolis	0,607	0,561	0,747	0,535	263,12
Estreito	0,659	0,666	0,800	0,536	503,29
Gov. Edison Lobão	0,629	0,589	0,764	0,552	312,56
Imperatriz	0,731	0,697	0,803	0,698	613,87
Itinga do Maranhão	0,630	0,601	0,764	0,545	336,91
João Lisboa	0,641	0,585	0,785	0,573	303,91
Lajeado Novo	0,589	0,561	0,738	0,494	263,2
Montes Altos	0,575	0,534	0,732	0,486	221,57
Porto Franco	0,684	0,664	0,796	0,606	497,56
Ribamar Fiquene	0,615	0,592	0,744	0,527	317,75
São Francisco do Brejão	0,584	0,556	0,748	0,479	253,78
São João do Paraíso	0,609	0,554	0,753	0,542	251,04
São P. da Água Branca	0,605	0,577	0,735	0,523	289,7
Senador La Rocque	0,602	0,57	0,743	0,515	277,19
Sítio Novo	0,564	0,509	0,774	0,456	190,06
Vila Nova dos Martírios	0,581	0,555	0,718	0,491	252,89
<b>Total RMSM</b>	<b>0,618</b>	<b>0,585</b>	<b>0,758</b>	<b>0,534</b>	<b>318,405</b>

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Das três dimensões analisadas, a longevidade é a que apresenta o maior índice, estando a RMSM na faixa média (0,758). Por sua vez, Imperatriz (0,803), Carolina (0,802) e Estreito (0,800) apresentam indicadores muito altos. Os municípios que têm os menores índices são Buritirana (0,725), Vila Nova dos Martírios (0,718) e Amarante do Maranhão (0,716).

No que concerne à educação, a RMSM aponta índice baixo, mostrando ser uma carência da região. Imperatriz (0,698), Porto Franco (0,606) e Açailândia (0,602) mostraram indicadores médios. Em contrapartida, São Francisco do Brejão (0,479), Sítio Novo (0,456) e Amarante do Maranhão (0,441) possuem indicadores muito baixos. Bernat et al. (2019) indicam que o Maranhão é um estado de característica rural, conforme mostra a Tabela 02, e que sua população sofre com o corte em parte de seus direitos básicos, sendo um deles a alfabetização, um dos parâmetros que mais evidenciam a desigualdade social do estado. Corroborando com Bernat et al., Moreno e Bezerra (2021), com base no Censo do IBGE 2010, apontam que devido a negação dos direitos à educação e escolaridade no campo maranhense, 72,2% dessa população tem

menos de um ano de estudo ou nenhuma instrução, e 40,3% desses analfabetos vivem há pelo menos 15 anos no campo, sendo a segunda pior taxa do país.

No tocante a renda per capita, em 2010, foi de R\$ 318,405 no conjunto de municípios da RMSM. Em termos municipais, Imperatriz detém a maior (R\$ 613,87), sendo quase o dobro da RMSM. Seguido por Estreito (R\$ 503,29) e Porto Franco (R\$ 497,56). Por outro lado, os municípios com os menores são Buritirana (R\$ 230,11), Montes Altos (R\$ 221,57) e Sítio Novo (R\$ 190,06).

Pacífico Filho et al. (2020) indicam que a renda per capita de Imperatriz é resultado do aumento das exportações, principalmente a partir da instalação da Suzano Celulose, além do alargamento de pessoas cadastradas no CadÚnico. Por sua vez, no tocante à renda de Estreito, Santos et al. (2019) atribuem aos investimentos a partir de 2005, onde passa a ser referência na produção de energia elétrica. Por fim, no tocante a Porto Franco, Chaves (2012) indica que a renda se destaca logo após a instalação do grupo Algar Agro, em 2004, que construiu uma unidade para armazenamento e esmagamento de soja, além de políticas públicas e ações empreendedoras.

No que se refere às características econômicas, a Tabela 4 mostra que, em 2010, o PIB da RMSM fora de R\$ 5.398.562, e o setor mais importante é o de serviços (50,94%), seguido pela administração pública (20,37%). Por outro lado, a indústria e a agropecuária têm menor participação, com 19,10% e 9,58%, respectivamente.

Diante disso, é preciso destacar a atuação da administração pública, principalmente nos municípios menores, pois nove municípios têm mais de 40% do seu PIB concentrados em tal atividade. Silva (2020) aponta que há desigualdade entre os municípios maranhenses, e aqueles com população inferior a 50 mil habitantes são mais dependentes dos recursos federais, mas ainda aponta a fragilidade das forças produtivas. Diante disso, destaca a importância do gasto público, principal comprador e empregador de mão-de-obra, para o desenvolvimento econômico local.

Em nível municipal, Imperatriz, sozinha, concentra 48,48% do PIB, ou seja, quase metade, onde 68,70% desse valor vem do setor de serviços, 15,22% da administração pública, 14,80% da indústria e apenas 1,28% da agricultura. Silva, Santos e Vieira (2017) indicam que Imperatriz é o segundo maior município do Maranhão e se destaca especialmente pela atividade comercial, com ênfase no comércio atacadista e varejista, mas também no setor de serviços,

graças ao seu dinamismo, passando dos limites da RMSM e tendo laços com as regiões do Norte do Tocantins e Sudeste do Pará.

Outro município de destaque é Açaílândia que, apesar de distante, detém o segundo maior PIB da RMSM, com 16,77%. O setor de serviços (49,32%) é o mais importante, seguido da indústria (23,56%), administração pública (16,79%) e agropecuária (10,33%). Vieira e Oliveira (2020) creditam o aumento econômico nas áreas comerciais e de prestação de serviços a partir da instalação da Ferrovia Norte-Sul, impulsionando o desenvolvimento local e regional. Os autores também destacam a indústria do município, principalmente pela exportação de ferro gusa, produzido por cinco indústrias alocadas no distrito industrial Pequiá. É nesse contexto que Imperatriz e Açaílândia concentram 65,65% do PIB da RMSM. Por fim, o restante do PIB é dividido entre os demais municípios, onde a maioria contribui com menos de 2%.

Sousa (2015) indica que há um descuido por parte dos agentes econômicos e políticos lotados na região Sulmaranhense, fazendo com que haja centralização socioeconômica em poucos municípios. Portanto, no que tange a RMSM, Açaílândia e Imperatriz evidenciam esse protagonismo, refletindo em pouca participação dos demais. Caso semelhante à RMSM acontece na Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS), onde Carvalho e Queiroz (2021) ao estudarem a pendularidade por motivo de trabalho e estudo, fazem uma crítica no tocante a centralização das atividades econômicas no município de Feira de Santana. Os autores apontam que uma das principais características de uma RM, é a descentralização, desenvolvimento e crescimento mais equitativo entre os municípios.

**Tabela 4 – Características econômicas dos municípios da RMSM – 2010 (R\$ em Mil)**

Municípios	PIB Agropecuária		PIB Indústria		PIB Serviços		PIB Adm. Pública		PIB Total		PIB per capita
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.
Açailândia	93.558	10,33	213.269	23,56	446.503	49,32	151.977	16,79	905.307	16,77	9.730
Amarante do Maranhão	40.214	31,74	4.746	3,75	26.177	20,66	55.554	43,85	126.691	2,35	3.419
Buritirana	13.412	30,30	1.613	3,64	7.932	17,92	21.313	48,14	44.270	0,82	3.173
Campestre do Maranhão	14.428	26,54	3.710	6,83	14.127	25,99	22.092	40,64	54.357	1,01	4.285
Carolina	31.214	24,80	10.154	8,07	48.463	38,51	36.010	28,62	125.841	2,33	6.017
Cidelândia	20.715	31,73	6.861	10,51	15.858	24,29	21.843	33,46	65.277	1,21	5.041
Davinópolis	10.351	19,63	11.417	21,65	10.628	20,15	20.338	38,57	52.734	0,98	4.387
Estreito	31.084	7,53	205.673	49,85	122.144	29,60	53.707	13,02	412.608	7,64	12.417
Governador E Lobão	6.887	5,14	64.978	48,46	37.218	27,76	25.002	18,65	134.085	2,48	8.885
Imperatriz	33.572	1,28	387.341	14,80	1.798.033	68,70	398.301	15,22	2.617.247	48,48	11.861
Itinga do Maranhão	38.086	29,25	8.749	6,72	40.209	30,88	43.148	33,14	130.192	2,41	5.466
João Lisboa	17.588	17,33	19.292	19,00	27.314	26,91	37.322	36,76	101.516	1,88	5.177
Lajeado Novo	10.804	36,26	1.172	3,93	5.882	19,74	11.937	40,06	29.795	0,55	4.431
Montes Altos	10.326	31,86	1.185	3,66	7.022	21,67	13.878	42,82	32.411	0,60	3.518
Porto Franco	19.382	9,47	76.154	37,21	69.806	34,11	39.318	19,21	204.660	3,79	10.451
Ribamar Fiquene	16.199	43,97	1.948	5,29	6.834	18,55	11.861	32,19	36.842	0,68	5.193
São Francisco do Brejão	17.447	40,73	1.380	3,22	8.248	19,25	15.763	36,80	42.838	0,79	4.298
São João do Paraíso	21.507	42,10	1.773	3,47	9.174	17,96	18.635	36,48	51.089	0,95	4.813
São P da Água Branca	6.726	15,30	2.509	5,71	15.289	34,79	19.425	44,20	43.949	0,81	3.908
Senador La Rocque	29.684	34,29	3.677	4,25	16.802	19,41	36.413	42,06	86.576	1,60	4.893
Sítio Novo	19.237	32,00	2.154	3,58	9.519	15,84	29.202	48,58	60.112	1,11	3.609
Vila Nova dos Martírios	14.669	36,52	1.626	4,05	7.109	17,70	16.761	41,73	40.165	0,74	3.680
<b>Total RMSM</b>	<b>517.090</b>	<b>9,58</b>	<b>1.031.381</b>	<b>19,10</b>	<b>2.750.291</b>	<b>50,94</b>	<b>1.099.800</b>	<b>20,37</b>	<b>5.398.562</b>	<b>100</b>	<b>5.848</b>

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Quanto ao PIB per capita, a RMSM indica um valor médio de R\$ 5.848, sendo Estreito (R\$ 12.417), Imperatriz (R\$ 11.861) e Porto Franco (R\$ 10.451) os maiores destaques. Já Açailândia, Governador Edison Lobão e Carolina também se destacam, estando acima da média, enquanto os demais apontam valores abaixo da média da RM.

Em resumo, essa seção mostra que a RMSM teve os seus vinte e dois municípios incorporados em dois momentos, sendo oito em sua institucionalização em 2005, e com a adição de quatorze, em 2017.

Portanto, observa-se uma de concentração atividade econômica, infraestrutura e melhores indicadores em apenas dois municípios, fazendo com que os demais sejam apenas “figurantes”. Assim, há uma divergência com o pensamento de Cordeiro (2019) que, com base no Estatuto da Metrópole, que indica definições e critérios a serem atendidos por uma metrópole e região metropolitana. Sendo as principais características que seja um espaço urbano com continuidade territorial, com população significativa, relevância política e socioeconômica, e área de influência para os municípios em seu entorno. O autor faz uma crítica a banalização das instituições das RM’s e no caso específicos do estado do Maranhão, aponta que os agentes políticos terrorilizam os espaços para alcançar objetivos próprios.

#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Essa seção procura identificar a significância das migrações de curta, média e longa distância da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM), no interregno de 2005/2010, a fim de identificar suas potencialidades e relevâncias em relação a atração ou perdas de migrantes e, a partir disso, o seu papel na realocação dos indivíduos em outros territórios.

A Tabela 5 aponta que 166.623 indivíduos praticaram migrações da e para a RMSM onde, deste volume, 76.642 (46%) foram imigrantes e 89.981 (54%) emigrantes, resultando em um saldo migratório negativo de 13.339 pessoas, entre 2005/2010, caracterizando-se como área de perda populacional. A Migração Bruta (MB) mostra que a migração intraestadual (59,21%) é a mais forte, evidenciando a importância deste fluxo entre a RMSM e os municípios do Maranhão, seguido pelas migrações inter-regionais (36,96%) e intrarregionais (3,83%).

**Tabela 5** – Migrações inter-regionais, intrarregionais e intraestaduais da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010

Fluxo	Imigrante	Emigrante	SM	MB	TML
-------	-----------	-----------	----	----	-----

Inter-regional	20.149	41.437	-21.288	61.586	-3,09
Intrarregional	3.866	2.514	1.352	6.380	0,20
Intraestadual	52.627	46.030	6.597	98.657	0,96
<b>Total RMSM</b>	<b>76.642</b>	<b>89.981</b>	<b>-13.339</b>	<b>166.623</b>	<b>-1,93</b>

Legenda: SM – Saldo Migratório; MB – Migração Bruta; TML – Taxa de Migração Líquida.

Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

A RMSM apresenta saldo migratório negativo no fluxo inter-regional, mas positivo no intrarregional e, principalmente, no intraestadual. Portanto, evidencia-se que ainda há as tradicionais perdas populacionais para estados e regiões distantes. A TML ratifica esse resultado, mostrando que se não houvesse as perdas nas migrações de longa distância, a população da RMSM seria maior em 3,09%, isto quer dizer, que a RMSM teve um crescimento menor em 3,09% devido o saldo migratório negativo no fluxo interestadual. Por outro lado, as migrações de curta e média distância, em certa medida, compensam essas perdas, dado que como saldo migratório positivo, o crescimento populacional é maior em 1,16%.

Em relação ao fluxo inter-regional, com uma Migração Bruta (MB) de 61.586 migrantes, sendo 20.149 (32,72%) imigrantes e 41.437 (67,28%) emigrantes, resulta no único dos três fluxos analisados com saldo migratório negativo, de 21.288. Fusco (2014) aponta que a região Nordeste é caracterizada como área de perda populacional, justificado por fatores naturais, como as secas, ou baixos indicadores de qualidade de vida. A narrativa para a escolha dos destinos se deve principalmente pela oferta de trabalho.

Dentre os três fluxos analisados, o intrarregional, praticado na região Nordeste, é o que envolve menos pessoas (6.380), sendo que deste total, 3.866 (60,6%) são imigrantes e 2.514 (39,4%) emigrantes, concedendo saldo migratório positivo de 1.352 pessoas. Baeninger (2012) indica que a partir dos anos de 1990, as migrações de média distância, passam a ser um novo fenômeno, devido a atração ou retenção de indivíduos que potencialmente poderiam praticar migrações de longa ou curta distância, dinâmica que tem relação com a descontração relativa da atividade econômica e oportunidades de trabalho na região de nascimento.

No que diz respeito ao fluxo intraestadual, ou seja, a migração de curta distância, este concentra o maior volume de migrantes, 98.657, sendo 52.627 (53,34%) imigrantes e 46.030 (46,66%) emigrantes, resultando no maior saldo migratório positivo (6.597 pessoas) entre os fluxos em estudo. Brito (1999) aponta que os saldos migratórios da região Nordeste passam a diminuir a partir dos anos de 1980 em função de uma redução das emigrações e aumento significativo de imigrantes, principalmente de retorno, de curta distância, ou curto prazo ou temporária.



Analisando de forma detalhada para saber os municípios que mais atraem ou expulsam população na RMSM, a Tabela 6 mostra a migração inter-regional (longa distância), evidenciando que a maioria dos municípios apresentam perdas populacionais similar ao que acontece em diversos estudos sobre migrações nas regiões metropolitanas no interior do Nordeste (NUNES; SILVA; QUEIROZ, 2017; SILVA; NUNES; QUEIROZ, 2018; QUEIROZ et al., 2020). Os estados nordestinos, principalmente a Bahia e o Maranhão possuem características emigratórias para outras regiões do país, justificadas principalmente pela “migração de trabalho”. Os indivíduos mais propensos a emigrar são aqueles que estão em busca do primeiro emprego e que o fluxo de destino preferencial é o estado de São Paulo (MOURA, 1999).

Em nível municipal evidencia-se que vários municípios apresentam perda. Imperatriz concentra 42,81% da migração bruta nesse fluxo, onde 37,71% são imigrantes e 45,29% emigrantes, resultando em saldo migratório negativo de 11.166 pessoas, o município com maior perda populacional. Contudo, chama atenção, dado que este é o município mais desenvolvido da RMSM, possuindo a maior população e de longe o maior PIB. Queiroz et al. (2020), em seu estudo sobre cidades médias do interior nordestino, evidencia que é a mais dinâmica, muito por conta da rodovia federal Belém-Brasília, onde passam mais migrantes de longa distância, destacando que o volume emigratório é superior ao imigratório. O estudo também aponta que dentre as cidades médias, Imperatriz é uma das que mais perde população, ratificando as tradicionais perdas populacionais nordestinas para outras regiões.

**Tabela 6** – Migrações inter-regionais da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010

Fluxo	Imigrante (%)	Emigrante (%)	Saldo Migratório	Migração Bruta (%)
Açailândia	15,65	15,96	-3.458	15,86
Amarante do Maranhão	1,24	2,96	-977	2,40
Buritirana	0,74	0,65	-120	0,68
Campestre do Maranhão	2,00	1,17	-84	1,44
Carolina	3,50	5,22	-1.456	4,66
Cidelândia	2,51	1,37	-62	1,74
Davinópolis	1,22	0,32	113	0,62
Estreito	10,49	4,65	187	6,56
Governador Edison Lobão	2,34	0,47	278	1,08
Imperatriz	37,71	45,29	-11.166	42,81
Itinga do Maranhão	3,86	6,41	-1.880	5,58
João Lisboa	1,42	2,77	-860	2,33
Lajeado Novo	0,47	0,49	-110	0,49
Montes Altos	0,36	0,82	-267	0,67
Porto Franco	6,06	2,73	89	3,82

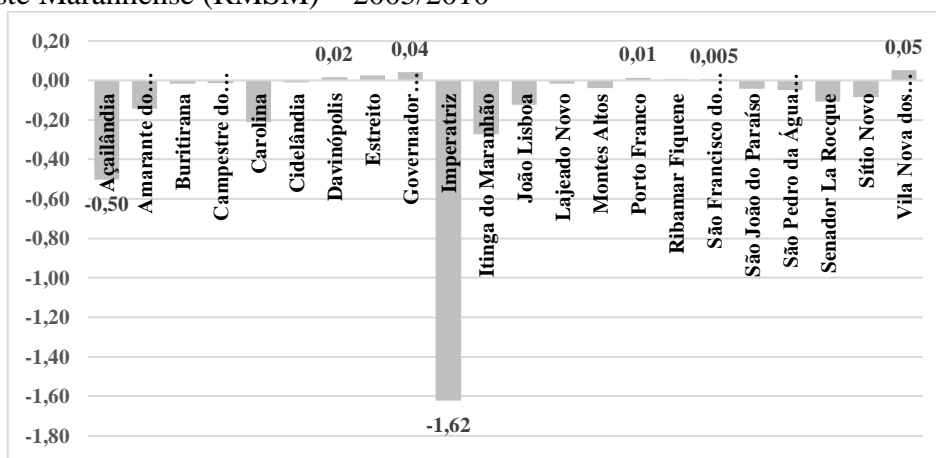
Ribamar Fiquene	0,73	0,23	53	0,39
São Francisco do Brejão	1,06	0,43	34	0,64
São João do Paraíso	0,74	1,05	-288	0,95
São Pedro da Água Branca	2,65	2,08	-330	2,27
Senador La Rocque	1,00	2,29	-746	1,87
Sítio Novo	0,53	1,68	-590	1,30
Vila Nova dos Martírios	3,71	0,95	352	1,85
<b>TOTAL RMSM</b>	<b>20.149</b>	<b>41.437</b>	<b>-21.288</b>	<b>61.586</b>

Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

Outro município que se destaca em relação às perdas de população é Açailândia, detendo 15,86% da migração bruta, apresenta 15,65% de imigração e 15,96% de emigração, gerando saldo migratório negativo de 3.458 pessoas. Dota e Queiroz (2019) apontam a existências de intensos fluxos migratórios de origem dos municípios nordestinos para o Sudeste brasileiro, principalmente para São Paulo. Isso ratifica os dados da Tabela 6, onde a maioria dos municípios perdem população e, apenas sete apresentam saldo migratório positivo, são eles: Vila Nova dos Martírios, Governador Edison Lobão, Estreito, Davinópolis, Porto Franco, Ribamar Fiquene e São Francisco do Brejão.

A Taxa de Migração Líquida (TML) ratifica os dados da Tabela 6, mostrando que referente ao fluxo inter-regional, Imperatriz e Açailândia perderam mais população, resultando nos maiores índices de TML negativos, significa dizer que, se não houvesse a perda de indivíduos, suas populações seriam maiores em 1,62% e 0,5%, ou melhor, devido as emigrações/saldo migratório negativo, tiveram decréscimo populacional em -1,62 e -0,5, respectivamente. Por sua vez, Vila Nova dos Martírios, Governador Edison Lobão e Estreito possuem TML positiva em 0,05%, 0,04% e 0,03%, respectivamente.

**Gráfico 1** – Taxa de Migração Líquida (TML) inter-regional da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010



Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

Em relação as migrações de média distância, as que ocorrem entre a RMSM e os demais estados do Nordeste, em nível municipal, dos vinte e dois municípios, dezesseis apresentam saldo migratório positivo. Imperatriz detém 44,01% de toda a migração bruta, mas do total de migrantes, 35,57% chegam ao município, enquanto 57% deixam, resultando em saldo migratório negativo de 58 indivíduos, sendo classificado como área de rotatividade migratória.

**Tabela 7** – Migrações intrarregionais da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010

Fluxo	Imigrante (%)	Emigrante (%)	Saldo Migratório	Migração Bruta (%)
Açailândia	16,99	13,84	309	15,75
Amarante do Maranhão	0,78	0,52	17	0,67
Buritirana	0,57	1,43	-14	0,91
Campestre do Maranhão	1,94	0,95	51	1,55
Carolina	1,29	0,12	47	0,83
Cidelândia	1,45	2,43	-5	1,83
Davinópolis	0,57	0,16	18	0,41
Estreito	22,12	4,49	742	15,17
Governador Edison Lobão	1,50	0,84	37	1,24
Imperatriz	35,57	57,00	-58	44,01
Itinga do Maranhão	2,90	8,11	-92	4,95
João Lisboa	1,40	2,39	-6	1,79
Lajeado Novo	0,23	0,88	-13	0,49
Montes Altos	0,26	0,00	10	0,16
Porto Franco	3,34	4,10	26	3,64
Ribamar Fiquene	1,35	0,00	52	0,82
São Francisco do Brejão	1,42	0,00	55	0,86
São João do Paraíso	0,00	0,00	0	0,00
São Pedro da Água Branca	1,63	0,00	63	0,99
Senador La Rocque	1,71	2,15	12	1,88
Sítio Novo	0,44	0,60	2	0,50
Vila Nova dos Martírios	2,56	0,00	99	1,55
<b>TOTAL RMSM</b>	<b>3.866</b>	<b>2.514</b>	<b>1.352</b>	<b>6.380</b>

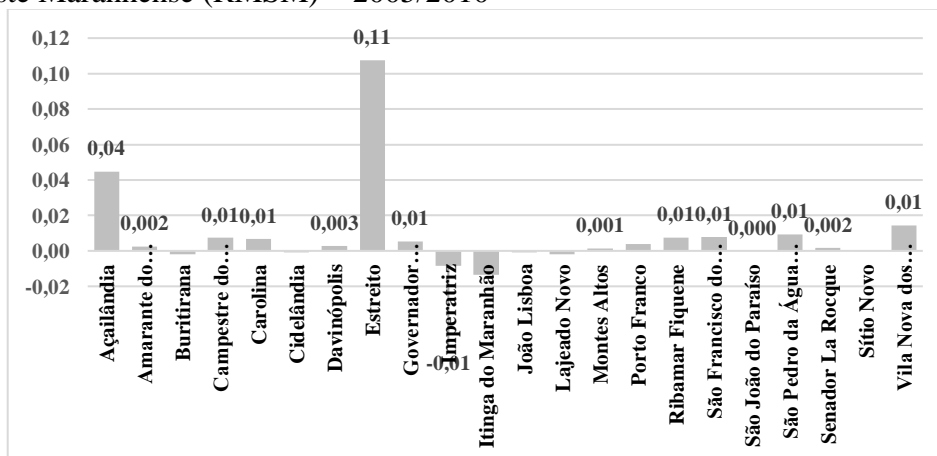
Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

Por sua vez, Açailândia possui 15,75% da migração bruta, mas ao contrário de Imperatriz, o volume de imigrantes é maior do que de emigrantes, refletindo em um saldo migratório positivo de 309 pessoas. Para Sousa (2015), Açailândia tem forte atração migratória de indivíduos provindos do Nordeste e está diretamente ligada a atuação de polos agroindustriais instalados na Amazônia brasileira desde os anos de 1960, além da exploração mineral no Sudeste do Pará. O autor também indica que a criação do polo industrial no sul do Maranhão é fator determinante para o seu desenvolvimento, tanto estadual quanto regional.

Outro município que se destaca na migração bruta é Estreito, responsável por 15,17%. Deste volume, 22,12% são imigrantes, enquanto 4,49% são emigrantes, deixando um saldo migratório positivo de 742 pessoas. Silva, Queiroz e Ojima (2021) indicam que devido ao forte investimento nos setores públicos e privados, há um crescimento das cidades no interior do Nordeste brasileiro, fortalecendo as migrações no território e reduzindo as migrações de longa distância. Ademais, há um equilíbrio entre os demais municípios, sendo que no geral, apresentam saldo migratório positivo. Vale destacar que São João do Paraíso não apresentou nenhum dado de migração.

O Gráfico 2 mostra a TML para as migrações de média distância, reforçando os dados da Tabela 7, evidenciando que Estreito e Açailândia cresceram em 0,11% e 0,04%, respectivamente, em função das migrações. No oposto disso, Imperatriz e Itinga do Maranhão tiveram suas populações menores em 0,01%.

**Gráfico 2** – Taxa de Migração Líquida (TML) intrarregional da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010



Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

A Figura 2 apresenta o IEM para as migrações de média distância, ratificando os resultados do saldo migratório e TML, e apontando que para este fluxo a RMSM resulta em área de retenção populacional, dado que doze dos vinte e dois municípios atraem mais do que expulsam população.

Por sua vez, as migrações de curta distância (intraestadual), ou seja, que ocorrem entre a RMSM e os demais municípios maranhenses, possui uma migração bruta de 98.657 indivíduos, sendo de longe o maior volume. Em nível municipal, Imperatriz concentra 30,73% deste volume, onde 28,06% são imigrantes e 33,79% emigrantes, deixando um saldo migratório negativo de 787 pessoas.

Carvalho (2016) indica que Imperatriz tem rápida evolução populacional, mas que a partir de 1981 reduz, principalmente devido a emancipação do seu distrito mais significativo, Açailândia, reduzindo o seu território pela metade e logo em seguida, os desmembramentos de mais seis distritos que resultaram na criação dos municípios de Cidelândia, Davinópolis, Governador Edison Lobão, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca e Vila Nova dos Martírios, ajudando a compor a RMSM.

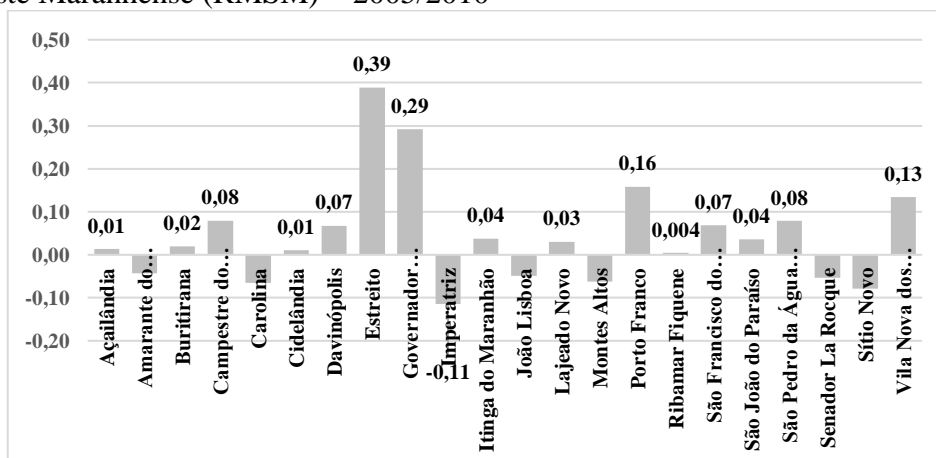
**Tabela 8** – Migrações intraestaduais da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010

Fluxo	Imigrante (%)	Emigrante (%)	Saldo Migratório	Migração Bruta (%)
Açailândia	14,21	16,04	95	15,07
Amarante do Maranhão	3,87	5,07	-293	4,43
Buritirana	2,00	1,99	137	2,00
Campestre do Maranhão	2,79	2,00	545	2,42
Carolina	1,86	3,10	-446	2,44
Cidelândia	2,44	2,63	73	2,53
Davinópolis	2,35	1,67	468	2,03
Estreito	8,53	3,93	2.682	6,38
Governador Edison Lobão	5,69	2,12	2.017	4,02
Imperatriz	28,06	33,79	-787	30,73
Itinga do Maranhão	3,86	3,85	257	3,85
João Lisboa	2,57	3,67	-335	3,08
Lajeado Novo	1,72	1,51	209	1,62
Montes Altos	1,16	2,25	-426	1,67
Porto Franco	5,21	3,59	1.090	4,46
Ribamar Fiquene	1,42	1,56	30	1,48
São Francisco do Brejão	2,17	1,45	476	1,83
São João do Paraíso	1,89	1,62	250	1,76
São Pedro da Água Branca	2,22	1,36	544	1,82
Senador La Rocque	1,49	2,51	-371	1,97
Sítio Novo	1,66	3,08	-541	2,32
Vila Nova dos Martírios	2,82	1,22	923	2,08
<b>TOTAL RMSM</b>	<b>52.627</b>	<b>46.030</b>	<b>6.597</b>	<b>98.657</b>

Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

Por sua vez, Açailândia possui 15,07% da migração bruta, e repetindo o que acontece nas migrações de média distância (intra-regional), as imigrações (7.479) são maiores do que as emigrações (7.384), resultando em um saldo migratório positivo de 95. O município possui o segundo maior PIB da RMSM e é um dos que mais se desenvolvem no interior do Nordeste, atingindo uma população superior aos cem mil habitantes e passando para o status de cidade média, sendo uma das mais influentes, dinâmica e atrativa, devido os grandes investimentos feitos pelo governo federal, estadual e setor privado, concedendo instituições de ensino, rodovias, shopping centers, empreendedorismo, junto com uma melhor qualidade de vida e oportunidades de trabalho. Nesse sentido, é área atrativo de migrantes, ajudando na absorção populacional e descentralização da metrópole, resultando no desenvolvimento em seu entorno (QUEIROZ et al., 2020).

**Gráfico 3** – Taxa de Migração Líquida (TML) intraestadual da e para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) – 2005/2010



Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria.

A TML comprova os dados da Tabela 8, em relação a Imperatriz indica que se não houvesse perda populacional, a mesma seria maior em 0,11%, ou seja, devido as emigrações e saldo migratório negativo, teve decréscimo populacional em 0,11%. Por sua vez, a população de Açailândia cresceu em 0,01%, justificado pelas imigrações e saldo migratório positivo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado do Maranhão possui duas regiões metropolitanas instituídas, a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), com estudos sobre a temática em análise, e a

Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM), a primeira RM instituída no interior nordestino, formada em dois momentos. O primeiro, em seu ano de criação, 2005, a partir de oito municípios, e o segundo em 2017, com a introdução de outros quatorze, totalizando vinte e dois. Na literatura pouco se sabe sobre a dinâmica migratória desta, por isso, esse artigo teve como propósito analisar as migrações inter-regionais (longa distância), intrarregionais (média distância) e intraestaduais (curta distância) da e para a RMSM, a fim de identificar o fluxo que mais atrai e ou expulsa migrantes, além da dinâmica que ocorre entre os municípios que compõem a metrópole.

Os resultados evidenciam que as migrações na RMSM, entre 2005/2010, é notadamente de curta distância, ou melhor, intraestaduais, reforçando a literatura que indica que desde a década de 1990 as pessoas estão dispostas a fazerem deslocamentos mais próximos. Em relação ao fluxo inter-regional ou as migrações de longa distância, fica evidente que ainda há perdas populacionais para as regiões mais distantes, principalmente para o Sudeste, mas estão sendo amortecidas ao longo do tempo. Por sua vez, as migrações de média distância (intrarregional) são as menos praticadas.

Quanto ao destino dos migrantes, em relação ao fluxo inter-regional, ratifica-se a permanência das históricas perdas populacionais, principalmente devido a expulsão de pessoas a partir de Imperatriz e Açailândia. Por sua vez, Governador Edison Lobão, Estreito e Cidelândia são os mais atrativos. Já em relação as migrações de média distância, os municípios de Estreito, Açailândia e Vila Nova dos Martírios são os mais atrativos, enquanto Itinga do Maranhão e Imperatriz possuem maior saldo migratório negativo. Por fim, o fluxo intraestadual aponta que Estreito, Governador Edison Lobão e Porto Franco são os que mais atraem indivíduos, enquanto Carolina e Montes Altos são os que mais perdem. Os ganhos e perdas populacionais são ratificados a partir da TML.

No entanto, é preciso observar as especificidades dos municípios de Imperatriz, que mesmo sendo o segundo maior do estado do Maranhão e principal na RMSM, ao deter a maior população e os melhores índices socioeconômicos, apresenta perdas populacionais nos três fluxos em análise. Já Açailândia, segundo maior município em termos populacionais e econômicos da RMSM, passa por processos de desenvolvimento significativo, com saldo migratório positivo nos fluxos de curta e média distância, ganhando status de cidade média, e negativo no de longa distância, permanecendo as tendências históricas, mas se mostrando como um município atrativo em escala regional e estadual. Imperatriz e Açailândia concentram a



atividade econômica e tem maior capacidade de oferecer oportunidades de emprego, principalmente no setor comercial, mas também por disponibilizar maior/melhor infraestrutura, saúde, lazer e outros fatores que incentivam a chegada ou saída de migrantes. Quanto aos demais municípios, há uma diversificação no tocante a atração ou repulsão, indicando que são altamente dependentes dos principais municípios.

Em linhas gerais, esse estudo aponta que a migração bruta (volume de entrada e saída), nos três fluxos, é concentrada em Imperatriz. Contudo, esse resultado difere da maioria dos estudos, pois o núcleo metropolitano da RMSM apresenta saldo migratório negativo nos três fluxos em análise, não sendo o esperado. Isso pode ser justificado principalmente pelos diversos processos de desmembramentos que o município passou, onde, de certa forma, contribuiu para o desenvolvimento de outros. Mas, com exceção de Açailândia, que teve êxito em seu desenvolvimento, os demais apresentam uma dependência significativa de Imperatriz, pois não oferecem a mesma capacidade de gerar emprego e renda, além de outros indicadores.

## REFERÊNCIAS

- BABILÔNIA, F. R., & WANDER, A. E. (2018). Concentração Econômica e Desenvolvimento Humano no Estado do Maranhão. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Pág. 81-108. Acesso em 20 de jun de 2022
- BAENINGER, R. (2012). **Fases e Faces da Migração em São Paulo**. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Núcleo de Estudos de População (NEPO). Acesso em 26 de jun de 2022
- BERNAT, I. G., LIMA, J. B., GUEDES, L., & PEREIRA, S. S. (2019). Jornada de Alfabetização do Maranhão - Mobilização Popular, Cultura e Emancipação. **EDUEMA**, Pág. 132. Acesso em 15 de jun de 2022
- BRITO, F. (1999). Minas e o Nordeste - Perspectivas Migratórias dos Dois Grandes Reservatórios de Força de Trabalho. **II Encontro Nacional de Migração, Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, GT/Migração**, Pág.169-186. Acesso em 28 de fev de 2022
- CABRAL, R. d. (2020). **Imigrantes "maranhenses" para Caldas Novas (GO): contexto imigratório e crescimento populacional no período 2000-2010**. Dissertação, Universidade Federal de Goiás - UFG, Instituto de Geografia, Catalão - GO. Acesso em 25 de jan de 2022
- CAMPELO, L. L., CALDAS, I. C., & AYRES, M. A. (2020). O Índice de Desenvolvimento Humano - Um Estudo de Caso do Município de Fernando Falcão-MA. **Revista Humanidades e Inovação**, Pág. 129-142. Acesso em 18 de jun de 2022
- CARVALHO, R. M., & QUEIROZ, S. N. (2021). Pendularidade por Motivos de Trabalho e Estudo na Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS). **XII Encontro Nacional sobre Migrações; III Encontro Nacional do GT População e Trabalho e Encontro Nacional do GT População e Gênero**

/ **Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP (Organização)**, p. Pág. 24. Acesso em 23 de jun de 2022

CARVALHO, S. L. (2016). **Autossegregação Urbana em Imperatriz-MA - Um Estudo a Partir dos Condomínios Horizontais do Bairro Santa Inês**. Dissertação, Universidade Federal do Tocantins - UFT, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Nacional - TO. Acesso em 16 de jul de 2022

CHAVES, N. R. (2012). **Empreendedorismo na Gestão Pública Municipal - O Caso de Porto Franco-MA**. Monografia, Universidade Federal do Maranhão - UFMA, Curso de Administração - Centro de Ciências Sociais - CCSO, Porto Franco. Acesso em 04 de mai de 2022

COELHO SILVA, D. A. (jul-dez de 2015). As experiências e a reconfiguração das identidades dos migrantes maranhenses em São Gotardo-MG. **Revista Brasileira de Educação e Cultura**, Pág. 01-17. Acesso em 22 de jan de 2022.

CORDEIRO, E. C. (abr de 2019). Da Banalização das Regiões Metropolitanas ao Estatuto da Metrópole - Será o Fim das "Metrópoles de papel"? **Geosp - Espaço e Tempo**, v. 23(n. 1), Pág. 40-58. Acesso em 25 de jun de 2022

DOTA, E. M., & QUEIROZ, S. N. (mai-ago de 2019). Migração Interna em Tempos de Crise no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Pág. 415-430. Acesso em 26 de jul de 2022

FERREIRA, M. M. (2019). Rumo ao Maranhão: Teias migratórias e memória dividida. **Tempos Históricos**, Pág. 342-374. Acesso em 17 de jan de 2022, disponível em <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/20710/15547>

FILHO, M. P., BORGES, T. P., TELES, M. P., & CANÇADO, A. C. (2020). Cidades Médias na Amazônia Legal - Araguaína (TO), Imperatriz (MA) e Marabá (PA) - Indoturas de Desenvolvimento e Desigualdades. **Redes - Revista do Desenvolvimento Regional**, Pág. 1477-1503. Acesso em 04 de mai de 2022

FNEM. (s.d.). **Conheça as Regiões Metropolitanas do Estado do Maranhão**. Acesso em 28 de fev de 2022, disponível em Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas - FNEM: <https://fnembrasil.org/ma/>

FRANÇA, K., & FURTADO, B. A. (2013). Experiências de Governança Metropolitana Internacional - Os Casos dos Estados Unidos e do Canadá. **IPEA**. Acesso em 26 de mai de 2022

FUSCO, W. (ago de 2014). Dinâmica Migratória no Nordeste Brasileiro: Mudanças e Continuidades. **Brasa XII**. Londres, Reino Unido: King's College. Acesso em 24 de jun de 2022.

MARANHÃO. (17 de nov de 2005). **Lei Complementar Nº 089 de 17 de Novembro de 2005**. Acesso em 16 de mar de 2022, disponível em Portal da Legislação - Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC\\_089](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_089)

MARANHÃO. (11 de dez de 2017). **Lei Complementar Nº 204 de 11 de Dezembro de 2017**. Acesso em 16 de mar de 2022, disponível em Portal da Legislação - Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC\\_204](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_204)

MARTINS, F. R., & SANTOS, M. J. (16-20 de out de 2012). Aspectos Históricos da Ocupação Territorial de Imperatriz-MA. **INCLUSÃO VERDE: Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável - XVII Encontro de Iniciação Científica, XIII Mostra de Pós-**

**graduação, VII Seminário de Extensão, IV Seminário de Docência Universitária.** Acesso em 01 de abr de 2022

MORENO, G. S., & BEZERRA, M. A. (2021). Jornada de Alfabetização de Jovens e Adultos no Estado do Maranhão. **Revista Educação e Emancipação**, Pág. 267-293. Acesso em 15 de jun de 2022

MOURA, H. A. (jan/jul de 1999). A Migração Nordestina em período Recente - 1981-1996. **Caderno de Estudos Sociais**, Pág. 101-148. Acesso em 15 de jul de 2022

NUNES, E. d., SILVA, J. G., & QUEIROZ, S. N. (ago de 2017). Migração Inter-regional no Brasil: O que há de novo? **Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE**, Pág. 388-407. Acesso em 27 de jul de 2022

PEREIRA JUNIOR, M. V., & TRINDADE JÚNIOR, S.-C. C. (2021). Metropolização brasileira - um estudo sobre a dinâmica e os indicadores socioespaciais das Regiões Metropolitanas de São Luís e Belém. **Novos Cadernos - NAEA**, Pág. 143-168. Acesso em 03 de mar de 2022

PNUD BRASIL. (s.d.). **IDH - Índice de Desenvolvimento Humano**. Acesso em 04 de mai de 2022, disponível em PNUD: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>

QUEIROZ, S. N. (2013). **Migrações, retorno e seletividade no mercado de trabalho cearense**. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Departamento de Demografia, Campinas. Acesso em 27 de jan de 2022

QUEIROZ, S. N., & BAENINGER, R. (jul-dez de 2017). Migração interestadual cearense: tendências e inflexões durante o período de 1950 a 2010. **Geografares - Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES**, Pág. 22-39. Acesso em 25 de jan de 2022

QUEIROZ, S. N., OJIMA, R., CAMPOS, J., & FUSCO, W. (2020). Migração em Cidades Médias do Interior Nordestino: A Atração Migratória como Elemento Distintivo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 22, Pág. 1-34. Acesso em 21 de jul de 2022

RIBEIRO DA SILVA, A. E. (2017). Territorialidades e redes da migração maranhense para o trabalho nos canais paulistas. **VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária - SINGA 2017 e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária, GT 8: Reestruturação produtiva e processos migratórios no campo**, 11 Pág. Acesso em 20 de jan de 2022

SANTOS, E. O., JÚNIOR, L. R., ARAUJO, R. O., & LIMA, S. E. (set de 2019). Aglomeração Urbana - Crescimento Econômico no Município de Estreito (MA). **Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**, Pág. 18. Acesso em 04 de mai de 2022

SILVA, A. R., SANTOS, R. L., & VIEIRA, B. T. (2017). Análise de Indicadores Socioeconômicos e Ambientais Utilizando o Software R - Averiguação da Conjuntura de Municípios Maranhenses. **Revista Percorso - NEMO**, Pág. 199-217. Acesso em 02 de mai de 2022

SILVA, J. G., NUNES, E. d., & QUEIROZ, S. N. (ago de 2018). Brasil: Migração inter-regional e intra-Regional de retorno (1986/91, e 1995/00 e 2005/10). **Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE**, Pág. 192-211. Acesso em 27 de jul de 2022

SILVA, J. G., QUEIROZ, S. N., & OJIMA, R. (2021). Brasil: Minha Rotina é me Deslocar para Trabalhar nesse País. **Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP**, Pág. 158-171. Acesso em 20 de jul de 2022

SILVA, W. R. (2020). A Transparência Pública como Fator de Desenvolvimento Regional no Maranhão. **Fronteiras Plurais**, Pág. 65-82. Acesso em 25 de mai de 2022

SOUSA, J. d. (2015). **Enredos da Dinâmica Urbano-Regional Sulmaranhense: Reflexões a Partir da Centralidade Econômica de Açailândia, Balsas e Imperatriz**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Uberlândia - UFU, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia - PPGeo/UFU, Uberlândia-MG. Acesso em 22 de jun de 2022

VIEIRA, J. d., & OLIVEIRA, L. A. (2020). Ferrovia Norte-Sul: Impactos no Desenvolvimento de Açailândia e Porto Nacional. **Desenvolvimento Regional em Debate - DRd**, Pág. 609-633. Acesso em 26 de mai de 2022

## DESVENDANDO O ATACAREJO: caracterização socioeconômica e espacial de um modelo comercial “tipicamente brasileiro”<sup>1</sup>

Renata Rogowski Pozzo<sup>2</sup>  
Carolina Ana Silveira Brenner<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo analisa e caracteriza o modelo comercial de atacarejo dos pontos de vista socioeconômico e espacial. Localiza suas redes comerciais no circuito de produção de alimentos, e busca compreender suas implicações para as dinâmicas urbanas nas cidades brasileiras. A pesquisa parte de revisão bibliográfica sobre o tema, análise de conteúdo dos treze números da Revista publicada pela associação do segmento, e estudo de caso sobre a inserção urbano-regional da Rede Fort Atacadista. Conclui-se que estes grandes objetos espaciais são a ponta comercial mais dinâmica do agronegócio atuando na formação nacional brasileira, que a lucratividade do modelo se baseia centralmente na redução dos postos de trabalho, e que sua inserção resulta no aprofundamento dos processos de fragmentação territorial.

**Palavras-chave:** atacarejo; agronegócio; geografia do comércio.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO.

### 1 INTRODUÇÃO

Pontos cada vez mais presentes em nossos percursos motorizados pelas vias das cidades, os atacarejos são grandes objetos espaciais que atraem destinos e adquirem progressiva importância para as compras familiares brasileiras. Localizados no limiar entre o supermercadismo varejista e o comércio de atacado, constituem hoje um modelo comercial específico, fato evidenciado pela criação, em 2014, de sua associação de representação, a ABAAS - Associação Brasileira dos Atacadistas de Autosserviço. Segundo esta associação, atualmente 1.492 lojas signatárias do modelo estão em funcionamento no Brasil, sendo que suas 14 redes associadas representam 1.165 destas. São elas: Assaí Atacadista, Atacadão, Atacadão dia a dia, Comercial Esperança, Fort Atacadista, Giga Atacado, Makro, Mart Minas – Atacado

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa apoiado pelo Edital PAP/FAPESC de Apoio a Grupos de Pesquisa da UDESC.

<sup>2</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina; Doutora em Geografia; Florianópolis, SC, Brasil; [renata.pozzo@udesc.br](mailto:renata.pozzo@udesc.br)

<sup>3</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina; Graduada em Arquitetura e Urbanismo; Florianópolis, SC, Brasil; [carolina.brenner@edu.udesc.br](mailto:carolina.brenner@edu.udesc.br)

& Varejo, Max Atacadista, Maxxi Atacado, Roldão Atacadista, Spani Atacadista, Tenda Atacado e Villefort Atacadista<sup>1</sup>.

O atacado de autosserviço brasileiro é considerado uma adaptação de dois modelos estadunidenses: o cash and carry (pegue e leve) e o self-service (auto-serviço). Entretanto, a novidade do formato tem sido o atendimento cada vez maior a consumidores finais, ou seja, a atividade varejista. Neste âmbito, os atacarejos são reconhecidos pela oferta de produtos pouco sortidos a preços menores em espaços comerciais amplos e simplificados (TUON; MOISES; MINADEO, 2011; BAPTISTA et al., 2012; NAPOLEÃO, 2017).

Assim, de acordo com a ABAAS e com autores como Tuon, Moises e Minadeo (2011), o modelo de atacarejo é exclusivamente brasileiro, e compõe o setor de comércio que mais cresce no país (REVISTA ABAAS, 2016). A pandemia e o cenário de aumento da inflação vêm impulsionando a expansão do setor, pois estimulam o chamado “comportamento estoquista” do consumidor (REVISTA ABAAS, 2020B). Sua localização, normalmente fora dos tecidos contíguos urbanos, também induz a organização dos consumidores para a realização de compras maiores.

O escrito ora apresentado é parte de uma pesquisa acerca da inserção dos atacarejos nas dinâmicas urbanas contemporâneas do Arranjo Populacional de Florianópolis, bem como seu papel reorganizador destas mesmas dinâmicas. Parte-se da hipótese de que estes grandes objetos espaciais, ao mesmo tempo que surgem em função de um processo de fragmentação do espaço típico da inserção dos territórios metropolitanos na globalização, dialeticamente, também acentua este processo.

No processo de pesquisa, nos deparamos com a complexidade disso que chamamos popularmente de atacarejo, e, por conseguinte, da necessidade de compreensão deste modelo. Assim, o presente artigo expressa esta aproximação com tema, buscando analisar e caracterizar o modelo atacarejo dos pontos de vista socioeconômico e espacial. Buscamos localizar estas redes no circuito de produção de alimentos, tendo como pano de fundo teórico o que escreve Milton Santos sobre as relações entre as horizontalidades e as verticalidades no processo de produção do espaço urbano, e suas implicações para o uso do território:

---

<sup>1</sup> Fonte: <<https://abaas.com.br/associados/>>. Acesso em 14 mai. 2022.

Cada técnica impõe uma maneira particular de comportamento, envolve suas próprias regulamentações e, por conseguinte, traz para os lugares novas formas de relacionamento. O mesmo se dá com as empresas. É assim que também se alteram as relações sociais dentro de cada comunidade. Muda a estrutura do emprego, assim como as outras relações econômicas, sociais, culturais e morais dentro de cada lugar, afetando igualmente o orçamento público, tanto na rubrica da receita como no capítulo de despesa. Um pequeno número de grandes empresas que se instala acarreta para a sociedade como um todo um pesado processo de desequilíbrio. (SANTOS, 2010, p. 68)

A análise e caracterização do modelo ocorreu mediante revisão de literatura sobre o tema, a partir de busca sistemática realizada em fevereiro de 2022, que resultou na formação de um corpus de 17 publicações (1 delas publicada entre os anos 2000 e 2010 e as demais entre os anos de 2010 e 2022). Além disso, fundamental para esta etapa foi a leitura das 13 edições da Revista da ABAAS, publicadas entre 2016 e 2022, que compuseram nosso corpus documental<sup>1</sup>. Para aproximar as discussões teóricas e conceituais mais amplas da realidade socioespacial, realizamos estudo de caso da rede Fort Atacadista, para compreender especialmente aspectos de sua inserção urbano-regional, com atenção àqueles localizados no Arranjo Populacional de Florianópolis.

## 2 SITUANDO O ATACAREJO NO CIRCUITO SUPERIOR DO ALIMENTO

"Para comer uma comida de verdade, conheça a verdade sobre a comida!" (CONSEA, 2015).

Quando da saída do Brasil do mapa mundial da fome da FAO-ONU, em 2014, outras questões nutricionais passaram a ser discutidas em âmbito nacional, evidenciando um processo que ficou denominado de transição nutricional. Este é caracterizado pela presença crescente em nossa sociedade de problemas de saúde (doenças crônicas como obesidade, diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares, alergias etc.) relacionados à alimentação inadequada representada pela ingestão de ultraprocessados. (BORTOLINI et al. , 2020).

Essa transição foi motivada pelo sistema de produção alimentar do agronegócio, que apresenta em uma ponta a produção de monoculturas baseadas em aditivos químicos (alguns extraídos através da mega-mineração), sementes modificadas e alto uso de pesticidas que fazem adoecer a terra e a gente; em seu meio grandes corporações alimentícias que exigem massivos

---

<sup>1</sup> Disponíveis em: <<https://abaas.com.br/revista/>>. Acesso entre fev. e mai. de 2022.



esforços de transporte (infraestruturas, conservantes) e são comercializados, na outra ponta, em grandes supermercados. Neste sentido, a pesquisadora Denise Elias (2021) inclui as redes de varejo alimentício em um conjunto de atividades interligadas e multiescalares definido como agronegócio, vigente no país desde a década de 1970, que envolve também a produção agropecuária; indústria de transformação (agroindústrias); indústria e comércio de maquinário e insumos (fertilizantes, sementes); serviços do terciário avançado ligados a pesquisa, finanças, marketing; fundos de investimento e redes de poder local (como a bancada ruralista). Os atacarejos são uma ramificação de comércio desse sistema.

O agronegócio, segundo a autora, vem promovendo o alimento enquanto mercadoria, e é estruturado por poderosas corporações transnacionais que lideram também as transformações nos hábitos alimentares dos brasileiros, especialmente após a reestruturação produtiva promovida pelo neoliberalismo sob comando do capital financeiro a partir dos anos 1980/90 (ELIAS, 2021). O Atlas do Agronegócio de 2016 apontava que as 10 principais corporações fabricantes de alimentos em termos de faturamento no mundo eram a Nestlé, JBS, Tyson Foods, Mars, Kraft Heinz, Mondelez, Danone, Unilever, General Mills e Smithfield, que, por sua vez, são proprietárias de diversas empresas e marcas (ELIAS, 2021). A Nestlé, por exemplo, produz as marcas Farinha Láctea, Nescau, Neston, Nescafé, Maggi, Garoto, Molico, Ninho e o Leite Moça - incluído em muitas das receitas de nossos doces “tradicionais” (ELIAS, 2021). No Brasil, entre 60 e 70% das compras de uma família provém de apenas 10 corporações (ELIAS, 2021).

A ABAAS situa o atacarejo como a maior ferramenta de venda da indústria (REVISTA ABAAS, 2022). Os atacarejos têm como principais parceiros grandes corporações alimentícias que passaram a criar linhas de produtos exclusivos para este formato, além de fornecer material de divulgação, displays especiais e packs promocionais (Figura 1). São apontados pela ABAAS como principais fornecedores dos atacarejos a Aurora, GTEX Brasil, Coca-cola Brasil, Flora, Heineken, Condor, Mondelez, P&G, Ypê, Limppano, SCJohnson<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fonte: <https://abaas.com.br/fornecedores/> - Acesso em 14 mai 2022.

Figura 1 – Display e pack promocional elaborados pela Nestlé especialmente para os atacarejos.



Fonte: revista ABBAS, 2017A.

Pesquisas divulgadas através da Revista da ABAAS (2018A), apontam que os consumidores têm mostrado preferência por marcas globais em detrimento de produtos locais, com exceção feita aos alimentos frescos, como leite, manteiga, queijos e iogurte. A preferência em consumir margas globais é majoritária especialmente nos alimentos de fórmula para bebês.

Os alimentos ultraprocessados, apesar da diversidade de rótulos, são em grande medida produzidos a partir de apenas dois insumos: soja ou de milho, duas culturas líderes no uso de sementes transgênicas e agrotóxicos no Brasil (ELIAS, 2021). Estes alimentos tendem a ser pobres em fibras e ricos em sódio, utilizado como conservante ou saborizante. Na sua composição, costumam aparecer aditivos desconhecidos dos consumidores em geral: gordura hidrogenada, xaropes, espessantes, emulsificantes etc.

Os ultraprocessados são produtos que não consumimos apenas no McDonalds, Subway, Pizza Hut ou Burguer King. Estão cada vez mais presentes nas compras domiciliares brasileiras em substituição aos alimentos in-natura, segundo o que conclui Elias (2021) com base na

pesquisa POF do IBGE de 2019, que demonstrou que a compra do grupo de cereais, leguminosas e oleaginosas caiu de 10% para 5% do peso total consumido pelas famílias brasileiras entre 2002 e 2018.

Ou seja, a autora argumenta que os supermercados são um pilar fundamental da difusão do alimento-mercadoria no Brasil, e se tornaram os “mais importantes centros de comercialização dos alimentos processados e ultraprocessados”. (ELIAS, 2021, p. 20). A autora acrescenta que “Faz-se importante citar que a entrada da empresa francesa Carrefour no país, em 1975, foi um marco para muitas mudanças no segmento, quando introduziu novos métodos de trabalho, novo layout e mix de mercadorias nas lojas”. (ELIAS, 2021, p. 21). Hoje o Carrefour, maior rede supermercadista no Brasil, possui cerca de 880 lojas e investe fortemente em atacarejos, através da bandeira Atacadão.

### **3 REDES DE MÚLTIPLAS FILIAIS DO RAMO ALIMENTÍCIO E O MODELO TACAREJO**

O varejo alimentar no Brasil viveu uma grande transição a partir da década de 1950, acompanhando transformações socioeconômicas e espaciais, como o avanço da industrialização e as migrações campo-cidade, além do crescimento urbano decorrente. O formato antigo, de venda de balcão, foi perdendo espaço para um varejo moderno.

Segundo Peres e Matioli (2020) o varejo brasileiro se organiza na contemporaneidade em varejo tradicional e varejo estruturado, ou moderno. O varejo tradicional é representado por pequenas empresas não organizadas em redes que possuem geralmente um caixa (PERES, MATIOLI, 2020) e têm vínculo com um território mais próximo (o bairro, por exemplo). São os mercados de vizinhança.

O varejo estruturado é representado por grandes empresas, por vezes corporações, comumente organizadas em rede (PERES, MATIOLI, 2020). Fazem parte desse grupo os supermercados, hipermercados e os atacarejos. Como diferencial, esses estabelecimentos passam a reunir diversas seções (padaria, açougue, hortifruti, não perecíveis, laticínios etc.) e inclusive podem apresentar departamentos (cama, mesa e banho ou eletrodomésticos, por exemplo). Dentre os maiores modelos do varejo estruturado, tem-se percebido o aumento de estabelecimentos que aplicam os sistemas conhecidos como self-service (auto-serviço) e cash and carry (pegue e leve) em suas lojas.

O modo de venda self-service adota no Brasil o nome de auto-serviço, sendo aquele em que o consumidor realiza todo o processo de compra até a chegada nos caixas de pagamento sem auxílio de funcionários da loja (TUON; MOISES; MINADEO, 2011). Philip Kotler, economista estadunidense, afirma que “o autosserviço é a base de todas as operações de desconto. Em nome da economia, muitos clientes se dispõem a conduzir sozinhos seu processo de procura, comparação e seleção de produtos” (KOTLER, 1998, p. 483), o diferenciando ainda do autoatendimento, em que o consumidor compra sozinho, mas pode ter assistência de funcionário se preferir. Nota-se que a vantagem em termos de custo se estabelece a partir da diminuição dos postos de trabalho, o que veremos adiante que o modelo de atacarejo procura aprofundar. No contexto brasileiro, os primeiros supermercados surgem em 1950 e o modelo de auto-serviço é inserido logo em 1952, a partir das Lojas Americanas (TUON; MOISES; MINADEO, 2011). Já o cash and carry representa a possibilidade de escolha do produto diretamente na gôndola, também sem contar com vendedores, podendo este ser prontamente adquirido e entregue.

No momento em que o comércio de alimentos se estrutura em um grande objeto espacial, passa a atender escalas mais amplas da cidade ou mesmo da região, apoiado por infraestruturas rodoviaristas. Tornam-se, em alguns casos, verdadeiros pontos de atração, especialmente quando reúnem outros serviços (como caixas eletrônicos, lotéricas etc.). Assim, atualmente, essas redes têm um grande poder de alterar ou gerar dinâmicas urbanas, conforme fundamenta Santos (1994):

Em áreas cada vez menos extensas, o conteúdo técnico-científico do espaço permite a produção de um mesmo produto em quantidades maiores e em tempo menor, rompendo os equilíbrios preexistentes e impondo outros, do ponto de vista da quantidade e da qualidade da população, dos capitais empregados, das formas de organização, das relações sociais etc. Ao mesmo tempo que aumenta a importância dos capitais fixos (estradas, portos, silos, terra arada etc.) e dos capitais constantes (maquinário, veículos, sementes especializadas, adubos, fungicidas etc.) aumenta também a necessidade de movimento, crescendo o número e importância dos fluxos, incluindo o do dinheiro, e dando um relevo especial à vida de relações. (SANTOS, 1994, p. 120-121).

Segundo Peres e Matioli (2020) um protótipo do que hoje conhecemos como atacarejo surge no Brasil em 1978, quando a rede de supermercados Riachuelo inaugurou uma filial com estrutura enxuta e proposta de oferecer menor variedade com preços baixos, em Joinville, Santa Catarina. Mas, naquele momento, o formato, adaptado do modelo de fortes descontos existente

nos EUA e na Europa, não vingou. Já Parente (2000), coloca que o modelo de supermercado de sortimento limitado, onde temos grande variedade de produtos mas com poucas opções de marcas, iniciou-se no Brasil pelo Grupo Pão de Açúcar a partir da bandeira Minibox, inspirado pelos formatos já encontrados nos Estados Unidos e na Europa. Dentro de uma revisão histórica do modelo, Napoleão (2017) discorre sobre a dificuldade da precisão do surgimento dos atacarejos, “justamente por existir certa dúvida se o que era praticado no Brasil de fato condizia, por exemplo, com o cash and carry americano”. Apesar disso, ele e outros autores como Tuon, Moises e Minadeo (2011) consideram a multinacional Makro como propulsora da ideia no país, no ano de 1972, mesmo nesta época tendo sua atuação dentro do modelo atacadista.

Os atacarejos mais populares no território nacional pertencem a grandes empresas do ramo de supermercados e atacados, monopólios do setor alimentício que dividem seus investimentos em bandeiras de supermercados dentro do perímetro central com atacados geralmente localizados distante dos centros e próximos às rodovias. Partem, portanto, do investimento de grandes redes varejistas em busca de consumidores de baixa renda, criando modelos voltados para atender às necessidades dessa população, tais como Walmart (Todo Dia), Carrefour (Dia%) e Grupo Pão de Açúcar (Mini Extra). (PARENTE, BARKI, KATO, 2005).

Peres e Matioli (2020) relacionam a expansão do modelo de atacarejo a partir dos anos 2000 à “euforia de consumo” dos anos Lula, com destaque para o consumidor de baixa renda. Além disso, apontam que a expansão de redes como o Carrefour e o Pão de Açúcar, nesse momento, foi apoiada financeiramente pelo BNDES. Entre 2002 e 2019 o banco investiu 8,5 bilhões no setor supermercadista, destes, 8,4 bilhões foram para os dois grupos. Em 2007, o Carrefour adquire a rede Atacadão por 2,3 bilhões. Seis meses depois, o Pão de Açúcar anunciava a compra da rede de atacarejos Assaí. Assim, a partir de 2008, as duas maiores redes varejistas do Brasil passam a atuar com bandeiras de atacarejos (PERES, MATIOLI, 2020). Por fim, os mesmos autores também definem o atacarejo como um modelo brasileiro:

É nosso porque foi desenhado para se nutrir das maiores fragilidades brasileiras: a pobreza, a insegurança alimentar e o isolamento das periferias nas grandes capitais. Onde há um Assaí, mercadinho pena, varejão definha, feirante passa aperto. Onde há um atacadão, supermercados menores são forçados a demitir funcionários, apertar fornecedores ou fechar as portas. (PERES, MATIOLI, 2020, p. 197).

#### **4 ATACAREJO: EM BUSCA DE UMA CARACTERIZAÇÃO**

Durante a pesquisa, a primeira questão elencada para caracterização do modelo foi entender qual classificação CNAE (Cadastro Nacional de Atividade Econômica) principal é atribuída a estas empresas: atacadista ou comércio varejista de alimentos. Deste questionamento surgiram descobertas interessantes, principalmente relacionadas ao fato de que as redes usam ambas classificações em seu CNAE, seja como atividade principal, seja como secundária, e, independente desta hierarquia, podem usufruir das vantagens tributárias oferecidas aos atacadistas pelos estados brasileiros.

Mesmo estas redes fazendo parte de corporações que também investem no ramo supermercadista, segundo a ABRAS, Associação Brasileira de Supermercados<sup>1</sup>, o setor varejista já sente o impacto em suas vendas causado pelo atacarejo. Como prova disso, a Associação Paulista de Supermercadistas consultou a Secretaria da Fazenda daquele estado, ainda no ano de 2016, sobre o enquadramento tributário dos atacarejos. A associação alegou que o formato:

possibilita a fruição indiscriminada de benefícios comerciais e fiscais de ICMS destinados exclusivamente aos fabricantes e atacadistas (previstos no Regulamento do ICMS/SP em seu Anexo II, artigos 34, 39, dentre outros), mesmo para as lojas que preponderantemente fazem venda ao varejo, bastando que em seu enquadramento fiscal (CNAE) e em seu contrato social, a pessoa indique a atividade de comércio atacadista como a atividade de comércio varejista.

[...]

esse formato de negócios [...] está dando margem à informalidade e a sonegação fiscal, pois muitos varejistas, restaurantes, comerciantes e demais contribuintes do ICMS têm adquirido mercadorias diretamente nos 'atacarejos', na condição de consumidor final, sem emissão de nota fiscal [...] não registram a aquisição das mercadorias no Registro de Entradas e se deparam na oportunidade de fazer a venda das mercadorias sem a emissão de nota fiscal.<sup>2</sup>

Desconsiderando elementos contraditórios da concorrência, estados como o de Alagoas recentemente ampliaram ainda mais os incentivos fiscais aos atacadistas. Na ocasião do lançamento do programa, em 2021, o superintendente especial da Receita Estadual, Francisco Suruagy, declarou que a principal mudança do regime tributário diz respeito à figura do atacarejo:

Os atacadistas alagoanos passam a ter a possibilidade de vender para o CPF, ou seja, eles passam a ser atacarejo: vão vender no atacado, mantendo sua figura clássica, mas

---

<sup>1</sup> Fonte: <<https://www.abras.com.br/clipping/geral/72213/nova-onda-do-atacarejo-afeta-supermercados>>. Acesso em 2 abr. 2022.

<sup>2</sup> Fonte: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/resposta-a-consulta-9031-2016-sp\\_326030.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/resposta-a-consulta-9031-2016-sp_326030.html)>. Acesso em 19 ago. 2021.



também terão a possibilidade de vender no varejo, diretamente ao consumidor, coisa que essas grandes multinacionais instaladas aqui e em outros estados já o faziam<sup>1</sup>.

Não é à toa que a ABAAS, desde o princípio de sua organização, conta com um Comitê Tributário (REVISTA ABAAS, 2018C), e evita declarar que a maior parte do faturamento das redes venha do varejo.

Avançando na questão da caracterização, partimos do pressuposto de que o argumento fundamental do atacarejo é o preço baixo, e este é conquistado através de uma reorganização estrutural do modelo de varejo supermercadista moderno. Dizemos que o argumento é o preço baixo porque, evidentemente, o objetivo é o aumento das taxas de lucro. Assim, descrevemos abaixo todos os aspectos que nos pareceram essenciais para a compreensão do modelo, e que foram identificados durante a análise do corpus teórico e documental elencado para a pesquisa.

#### *I - Relações de Trabalho*

- a) Baixo custo operacional conquistado com menos trabalhadores. Elencamos como primeira característica esta que despontou como central na análise: o baixo custo operacional baseia-se na diminuição máxima de postos de trabalho, a denominada "operação enxuta" (REVISTA ABAAS, 2016; REVISTA ABAAS, 2017B).
- b) Método de produtividade: defesa da meritocracia. Percebe-se que os ocupantes dos reduzidos postos de trabalho das lojas são super-explorados através da implantação de sistemas de promoção baseados na meritocracia. (REVISTA ABAAS, 2018A).

#### *II - Tecnologia*

- a) Uso de Tecnologias da Informação. Típico das redes, o modelo de atacarejo faz uso intensivo das Tecnologias da Informação para dar conta da complexidade de sua operação. A tecnologia é aplicada para redução de custos e aumento da produtividade, sendo utilizada para aprimorar a logística de reposição, identificação de perfis de consumidores e acompanhamento do comportamento dos funcionários. (REVISTA ABAAS, 2019).

#### *III - Aspectos arquitetônicos*

- a) Disponibilização dos produtos em corredores formados por gôndolas sobre as quais localiza-se a estocagem dos produtos. (NAPOLEÃO, 2017).
- b) Tamanho amplo. Busca-se constantemente ampliar o número de produtos e, conseqüentemente, de vendas por metro<sup>2</sup>. (REVISTA ABAAS, 2016)
- c) Fator logístico. A estrutura ampla também visa permitir a estocagem no mesmo espaço das vendas. A maioria das lojas não precisa de um centro de distribuição. (REVISTA ABAAS, 2016).
- d) Grande quantidade de check-outs. Entre 20 e 30. (REVISTA ABAAS, 2016).

---

<sup>1</sup> Fonte: <<http://www.sefaz.al.gov.br/noticia/item/2933-governo-do-estado-amplia-incentivos-fiscais-para-a-cadeia-atacadista-e-eleva-competitividade-do-setor>>. Acesso 10. mai. 2022.



- e) Grande quantidade de vagas de estacionamento. Entre 300 e 500. (REVISTA ABAAS, 2016).
- f) Padronização. A ABAAS desenvolveu um manual intitulado “Mandamentos do Bem” sobre a instalação, operação, inspeção e manutenção de porta-paletes e uso correto das empilhadeiras. “O objetivo é conceber um modelo de loja e determinar a altura do último nível de carga entre os associados da ABAAS com ênfase na segurança e na confiança do ambiente Atacarejo.” (REVISTA ABAAS, 2020B). Além disso, a ABAAS encomendou um projeto de porta-paletes universal em aço carbono para todas as lojas. (REVISTA ABAAS, 2020B).

#### *IV - Inserção urbano-regional*

- a) Localização nas margens de grandes estruturas viárias. Por se classificarem como um varejo de destino, precisam priorizar acessos motorizados e locais com glebas maiores disponíveis para viabilizar grandes áreas de estacionamentos. A própria presença dos estacionamentos precedendo a loja atesta que são pensadas para o acesso de automóveis, não de pedestres.
- b) Até o ano de 2017, em escala nacional, os atacarejos miram aglomerações urbanas significativas, entretanto, também consideram a presença de famílias numerosas das classes populares para decidir sua inserção. Desta forma, as principais áreas de expansão do modelo eram as regiões Sudeste e Nordeste. (REVISTA ABAAS, 2017B). Entretanto, a partir de 2018 começou a se considerar uma migração da periferia para o centro, após percepção da aceitação do modelo pelas classes de alta renda. Neste movimento, surgem formatos mais compactos de lojas, pois os centros das cidades são mais densamente ocupados. Da mesma forma, o modelo vem gradativamente se expandindo para as cidades do interior. (REVISTA ABAAS, 2017B).

#### *V - Clientela*

- a) Sua clientela está além da vizinhança; buscam consumidores na escala do arranjo populacional.
- b) O modelo surge a partir de uma transição de perfil da clientela, que passa dos pequenos comerciantes (atacado) e para o consumidor final (varejo), que hoje representam mais da metade das vendas de muitas redes. (REVISTA ABAAS, 2017A; REVISTA ABAAS, 2018B).
- c) O modelo inicialmente foca em consumidores das "periferias", das classes D e E, mas hoje tem clientela considerável das classes A, B e C. (REVISTA ABAAS, 2017A; REVISTA ABAAS, 2017C)

#### *VI - Conhecimento do mercado e do cliente*

- a) Investimento em softwares para traçar perfil dos clientes. (REVISTA ABAAS, 2020A; KYOHARA, 2001)
- b) Lançamento de um ranking exclusivo do canal de atacarejo, pela ABAAS, em 2020, onde constam 1. O peso do setor na economia (faturamento/PIB); 2. O peso do setor no emprego; 3. Ranking das empresas do setor por faturamento; 4. Eficiência da operação do Atacarejo e comparação com segmentos congêneres; 5. Comparação da operação do Atacarejo com outros segmentos; 6. Importância econômica da operação do Atacarejo para os pequenos e médios empreendedores. (REVISTA ABAAS, 2020B)

### *VII - Produtos*

- a) Política de dois preços, com a compra em quantidades (packs) gerando desconto. Revista. (REVISTA ABAAS, 2016)
- b) Sortimento reduzido
- c) Estratégias de localização para estimular compras (PARENTE, 2000; NAPOLEÃO, 2017)

### *VIII - Vendas*

- d) Promoções (KYOHARA, 2001)
- e) Clube de compras. Realizar cadastro, ou cartão da loja, para acessar descontos (KYOHARA, 2001)
- f) Financeirização. Cartões próprios para compra no crédito e mesmo outras operações financeiras.

## **5 ESTUDO DE CASO: FORT ATACADISTA**

Visto seu predomínio no estado de Santa Catarina em relação aos outros grandes atacarejos brasileiros e sua forte presença no Arranjo Populacional de Florianópolis, o Fort Atacadista foi selecionado para estudo de caso principal na pesquisa. Segundo o Ranking da ABAAS publicado em março de 2022, o Fort Atacadista está como quarto colocado entre atacarejos brasileiros levando em consideração: faturamento/2021 (9.702.545.000), número de lojas (75) e quantidade de funcionários (11840). A empresa fica atrás somente do Atacadão, Assaí e Maxx Atacadista.

O Fort Atacadista é uma das empresas do Grupo Pereira, um dos oito maiores varejistas do país. Com atuação em multicanais, o Grupo trabalha como supermercados Comper desde 1972, atacado distribuidor Bate Forte (1984) e atacarejo (inicialmente com nome de Compre Fort, em 1999, tornando-se Fort Atacadista em 2009). Para além da venda em atacado e varejo, o Grupo, seguindo o padrão típico dos conglomerados de negócios, também trabalha com serviços financeiros (Vuon Card desde 2019), soluções logísticas (Perlog desde 2020), Farmácias (SempreFort desde 2019) e Posto de gasolina (Fort Atacadista Posto desde 2021).

O Fort Atacadista iniciou-se em Joinville (SC) em 1999. Posteriormente, lojas foram inauguradas em outras regiões do estado e, paralelamente, no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. A partir de análises através do Google Maps, percebeu-se que grande parte das lojas surgiram após 2017. Tal análise foi realizada em outubro de 2021, em conjunto com levantamento de todas as 44 lojas citadas no site da empresa. Nota-se que a expansão do Fort Atacadista “pega carona” na ampliação do meio técnico-científico informacional da região

concentrada (sul e sudeste) para o centro oeste (SANTOS, SILVEIRA, 2001). A partir disso, pode-se explicar a expansão do mercado atacadista na região nos últimos anos, impulsionada pelo agronegócio e, possivelmente relacionado também à existência de incentivo fiscal para mercados mistos (atacado e varejo) nos estados que a compõem.

O levantamento das lojas do Fort Atacadista foi realizado a fim de compreender se haveria padrões e/ou relação específica de características das cidades e bairros onde foram inseridas, além de verificar as hipóteses de estratégias do modelo e iniciar debates sobre as consequências dessas grandes existências comerciais no meio urbano e vida cotidiana da população brasileira. Os pontos elencados relacionaram *inserção regional, inserção urbana e aspectos arquitetônicos e de funcionamento do Fort Atacadista*.

### 5.1 Inserção regional e urbana

Iniciando os estudos da estrutura da rede a partir da inserção regional, observa-se padrões de escolha das localidades para novas filiais do Fort Atacadista. Baseada na categorização das cidades pela última publicação da Regiões de Influência das Cidades (REGIC-IBGE, 2020), das 44 lojas catalogadas, tem-se:

- 10 lojas no Arranjo Populacional Metropolitano de Florianópolis (SC),
- 10 lojas em capitais regionais A,
- 14 lojas em capitais regionais B,
- 3 lojas na MetrÓpole Nacional de Brasília
- 3 em cidades com outras classificações.

A grande maioria dos locais de implantação fazem parte arranjos populacionais (A.P.), agrupamento de municípios com forte integração populacional devido a movimentos pendulares e/ou proximidade entre as principais manchas urbanizadas. Confirmando, portanto, a fala do presidente da ABAAS, sobre a estratégia de expansão do atacarejo focar em cidades com mais de 200 mil habitantes (REVISTA DA ABAAS, 2016).

Adentrando em escala urbana, a partir da verificação da distância e relação entre lojas do Fort Atacadista, foi possível notar a proeminência de inserção direta em estradas com grande tráfego e também em cidades que são cortadas por BR's e rodovias estaduais. Desta primeira, tem-se como exemplo mais notável a filial da cidade de São José, Santa Catarina (bairro Barreiros), presente diretamente nas margens da BR-101 (Figura 2, na página seguinte). Mesmo

ao considerarmos as filiais mais integradas no tecido urbano propriamente dito, ainda existe relação próxima entre a localização dos atacarejos com o acesso rodoviário. Este vínculo pode ser observado, por exemplo, pela filial de Jaraguá do Sul (SC), cuja localização se dá em uma rodovia estadual (SC-280) (Figura 3, na página seguinte).

Sob uma ótica contrastando uma suposta dicotomia entre o “Tecido da cidade” e as “redes rodoviárias”, os atacarejos podem ser vistos como um setor que se aproveita da constante mistura destes dois elementos, fruto dos processos contemporâneos de fragmentação socioespacial. Neste sentido, em uma análise espacial do atacarejo demonstra sua forte relação com o rodoviarismo.

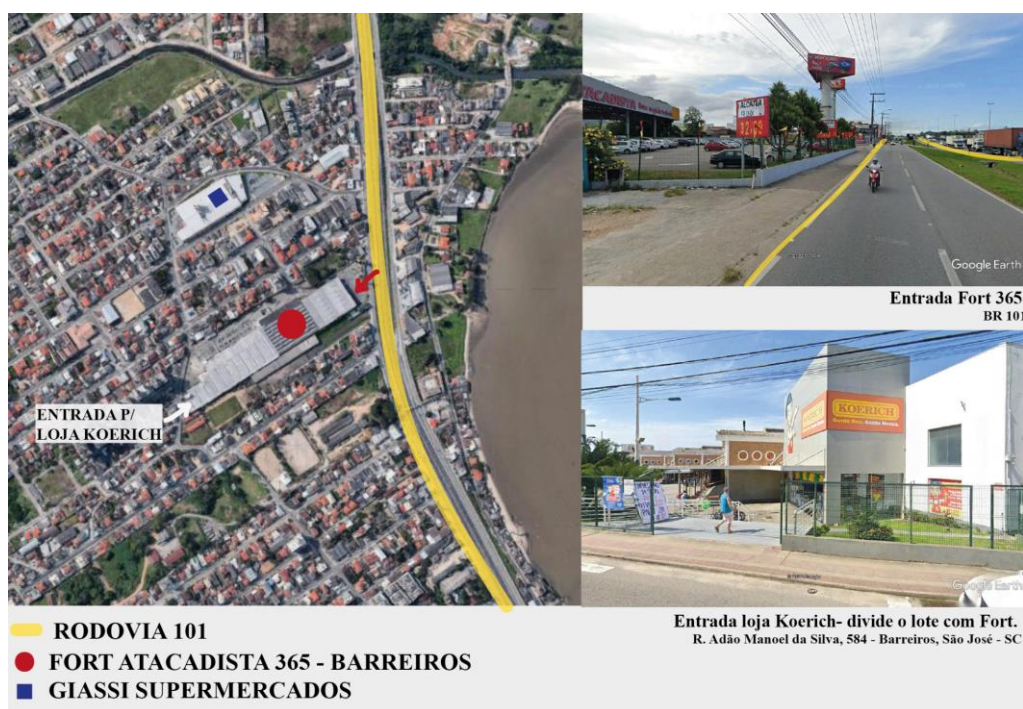


Figura 2 – Inserção urbana do Fort Atacadista de Barreiros, São José (SC)

Fonte: elaborada pelas autoras





Figura 3 – Inserção urbana do Fort Atacadista de Jaraguá do Sul (SC)  
Fonte: elaborada pelas autoras

## 5.2 Inserção no lote e aspectos arquitetônicos

No decorrer de estudo formal dos atacarejos emerge a dúvida sobre considerá-los obras arquitetônicas, visto que o fazer arquitetônico se dá pela consideração da função na criação da forma, sempre em comunicação com a localidade (lote, rua e bairro) de inserção. Lojas de Fort Atacadista, assim como as grandes lojas de departamento que aparecem acopladas a sua estrutura (Redes Havan, Milium e Koerich), possuem como característica formal básica um modelo pré definido a ser implantado, quase que somente se adaptando a área liberada de construção do lote. No caso do Fort, são perceptíveis algumas marcas construtivas: materiais pré-fabricados de rápida montagem/construção, pé direito alto, estacionamentos cobertos, além de grande área do lote reservada para centenas de vagas de automóvel - utilizando entre 35% a 50% do terreno para a função em todos os casos -, assim como poucas são as lojas com acessos minimamente pensados para segurança e trajeto de qualidade dos pedestres.

A arquitetura dos atacarejos também revela aspectos sobre seu modelo de negócio. A partir de uma análise visual comparativa utilizando imagens do Google Street View de diferentes anos, podemos perceber que as estruturas surgem de forma muito rápida na paisagem, assim, somado aos aspectos visuais da materialidade, a construção aparenta ser estruturada por

perfis metálicos pré-fabricados. Essa estrutura de rápida construção e forte resistência apresenta os requisitos necessários para suportar os grandes vãos exigidos nesse tipo de empreendimento - e é facilmente replicada. A similaridade formal, quase que como em um carimbo, também chama a atenção entre as lojas do Fort Atacadista. É como se a mesma loja fosse implantada em Brasília e em Florianópolis, independente de, por exemplo, aspectos climáticos distintos das duas metrópoles.

No exemplo do Fort Kobrasol em São José (SC) demonstrado abaixo (Figura 4, na página seguinte), pode-se notar a paisagem rodoviária impactada tanto pela escala da loja quanto pela extensão de sua lateral (BR), a relevante área destinada a estacionamento e o acesso privilegiando o automóvel. O mesmo pode ser percebido na filial de Barreiros, com adicional de característica comum em alguns casos analisados: lojas geminadas com outros comércios, nesse exemplo com filial de loja Koerich.

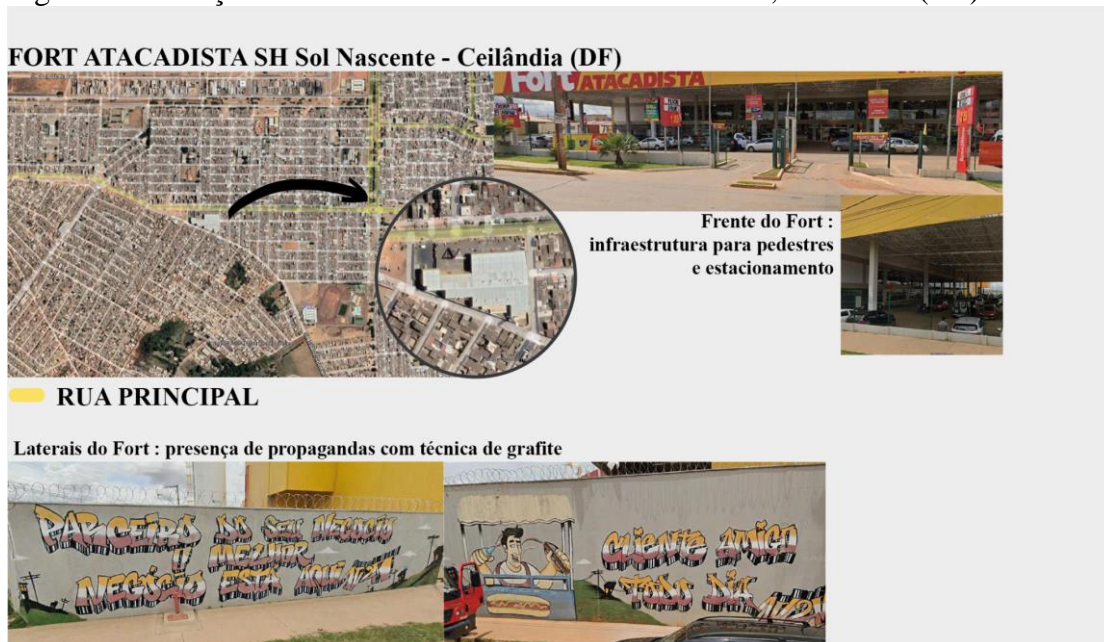
Finaliza-se a exemplificação de casos com as duas lojas localizadas na Ceilândia, em Brasília: tanto o Fort Sol Nascente, quanto o Fort Ceilândia, estão localizadas em áreas residenciais de baixa renda com alguns comércios de bairro próximos (Figuras 5 e 6, na página que segue). As duas filiais foram implantadas em ruas principais do bairro e têm como característica específica uma possível tentativa da empresa de se aproximar do público alvo através de certa apropriação da “cultura popular”: muros ou fachadas com propagandas grafitadas.

Figura 4 – Inserção urbana do Fort Atacadista de KobraSol, São José (SC)



Fonte: elaborada pelas autoras

Figura 5 – Inserção urbana do Fort Atacadista Sol Nascente, Ceilândia (DF)



Fonte: elaborada pelas autoras



Figura 6 – Inserção urbana do Fort Atacadista de Ceilândia (DF)



Fonte: elaborada pelas autoras

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS - ATACAREJOS: PREÇO BAIXO, ALTO CUSTO

A partir da pesquisa desenvolvida, pode-se perceber que os atacarejos rompem com o tecido urbano dos bairros, impactando os pequenos comércios pré-existentes, e intensificam a necessidade de uso do automóvel na vida cotidiana dos moradores. Os atacarejos expressam também novos padrões de consumo e apresentam-se como uma resposta da cidade frente a reestruturações econômicas contemporâneas. Esta constatação coaduna com a perspectiva de Melara e Silva (2018), que afirmam que dentre as modificações intra-urbanas marcadas por novas morfologias e novas paisagens fragmentadas engendradas pelo processo de reestruturação produtiva de acumulação flexível está a instalação de redes de múltiplas filiais, supermercados e hipermercados e shopping centers. Processos de fragmentação também envolvem, por outro lado, aglutinação e formação de novas centralidades, como expõe Lopes Júnior e Santos (2010, p. 120): “Esses aspectos são notados, por exemplo, na concentração dos equipamentos para o consumo, como também na localização das empresas, do comércio, dos serviços em setores específicos da cidade”.

Operando na lógica das verticalidades, mas capturando força de trabalho e consumidores das horizontalidades, os atacarejos são um modelo comercial que se assentou

perfeitamente nos territórios fragmentados dos grandes arranjos populacionais brasileiros. Adquiriram tamanha força no cenário nacional, posto que mobilizam grandes corporações alimentícias a fabricação de produtos especializados. Tornam-se progressivamente a ponta de lança de grandes redes varejistas, e provocam o esvaziamento comercial de pequenas empresas pelos territórios próximos. Seu baixo custo baseia-se na diminuição da necessidade de trabalhadores, bem como na vigilância e super-exploração das equipes:

os funcionários são protagonistas da redução de custos e, para isso, o empresário precisa conscientizá-los, e sensibilizá-los. É preciso mostrar exemplos e fazer com que cada um enxergue como pode contribuir, além de metas e premiar a equipe. Ele também aponta a tecnologia como uma aliança para aplicação de ações inovadoras que promovem a redução de custos. Há programas, por exemplo, que otimizam o tempo dos funcionários com a utilização de ponto eletrônico, ou mesmo, sistemas que ajudam na economia de energia. (REVISTA ABAAS, 2016)

Os baixos custos finais dos produtos para além de carregarem dinâmicas perversas do capitalismo exploratório em seu máximo, muitas vezes são ilusórios, pois incentivam compras em grande quantidade por visita a loja. Assim, as famílias podem vir a gastar mais que seus orçamentos mensais, provocando o endividamento financeiro, além de impactar na qualidade e cultura alimentar da população brasileira, incentivando o consumo de alimentos com longa validade, como ultraprocessados, podendo gerar também o desperdício. Há, ainda, altos custos logísticos para o consumidor e para o Estado, pois demandam de pesadas infraestruturas.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, J.A et al. **Canais de Distribuição Logístico Atacarejo**: Um estudo de caso na empresa XYZ Dist. Com. Ind. Ltda. Seget 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/49616592.pdf>  
Acesso em: 20/05/2022.

BORTOLINI, G. A.; OLIVEIRA, T. F. V. de; SILVA, S. A. da; SANTIN, R. da C.; MEDEIROS, O. L. de; SPANIOL, A. M.; PIRES, A. C. L.; ALVES, M. F. M.; FALLER, L. de A. **Ações de alimentação e nutrição na atenção primária à saúde no Brasil**. Revista Panamericana de Salud Pública, v. 44, e39, 2020.

CONSEA. **Manifesto**. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional à Sociedade Brasileira sobre Comida de Verdade no Campo e na Cidade, por Direitos e Soberania Alimentar. Brasília, 2015.

ELIAS, D. **O alimento-mercadoria e a fome no Brasil**. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 41, n. 1, 2021. DOI: 10.5216/bgg.v41.69103. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/69103>. Acesso em: 15 mai. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades - 2018**. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728> . Acesso em 30/05/2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil - 2015**. 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=299700#:~:text=Como%20resultado%2C%20foram%20identificados%20294,m%C3%A9dias%20e%20grandes%20concentra%C3%A7%C3%B5es%20urbanas> . Acesso em 30/05/2022.

KIYOHARA, J. H. (2001). **Entendendo o cash and carry e clube de compras**: retrato brasileiro. Seminários em Administração. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://sistema.semead.com.br/5semead/MKT/Entendendo%20o%20Cash%20an%20Carry%20e%20o%20Clube%20de%20Compras.pdf> Acesso em: 28/05/2022

KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 5ª ed, São Paulo: Atlas, 1998.

LOPES JÚNIOR, W. M.; SANTOS, Regina Célia Bega. **Reprodução do espaço urbano e a discussão de novas centralidades**. R. RA E GA, Curitiba, n. 19, p. 107-123, 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/viewFile/14827/11418>> Acesso em 02/04/2020.

MELARA, E; SILVA, W. R. da. **Elementos para refletir sobre a policentralidade e a fragmentação urbana em cidades médias – Resende e Volta Redonda (RJ)**. Confins [On Line],

NAPOLEÃO, T.. **A Influência do Layout de um "Atacarejo" na Decisão de Compra do Consumidor**: Estudo realizado em uma loja da grande Florianópolis. UFSC, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/177013> Acesso em: 28/05/2022.

PARENTE, J.. **Varejo no Brasil: gestão e estratégia**. São Paulo: Atlas, 2000.

Parente, J., Barki R., & Kato T. **Varejo para a baixa renda**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.

PERES, J; MARTIOLI, V. **Donos do mercado:** como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

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

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. SP: Hucitec, 1994.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil.** Território e Sociedade no início do século 21. Rio de Janeiro: Record, 2001

TUON, F.; MOISES, M.; MINADEO, R. **ATACAREJO:** tendência que veio para ficar ou mero modismo? In: 8º Convibra Administração, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/260350655\\_ATACAREJO\\_tendencia\\_que\\_veio\\_para\\_ficar\\_ou\\_mero\\_modismo](https://www.researchgate.net/publication/260350655_ATACAREJO_tendencia_que_veio_para_ficar_ou_mero_modismo) Acesso em: 28/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n. 1, dez. 2016. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n1/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n. 2, mai. 2017A. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n2/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.3, Ago/set. 2017B. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n3/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.4, dez. 2017C. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n4/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n. 5, mar. 2018A. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n5/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.6, set. 2018B. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n6/>. Acesso em: 3/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.7, out. 2018C. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n7/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.8, Jul. 2019. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-n8/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.10, mar. 2020A. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-10/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.11, dez. 2020B. Disponível em: <https://abaas.com.br/revista-11/>. Acesso em: 30/05/2022.

REVISTA ABAAS. São Paulo: Abaas, n.13, mar. 2022. Disponível em:  
<https://abaas.com.br/revista-13/>. Acesso em: 30/05/2022.

## FORMAÇÃO DO ESTADO, INSERÇÃO INTERNACIONAL E RECONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS: o caso de Lobito/Angola

Filipe T. Calueio<sup>1</sup>  
Ivo M. Theis<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo realça a formação do Estado Angolano, a caracterização histórico-geográfica da Angola e sua inserção no moderno sistema-mundo. O artigo recorta a região litorânea de Benguela para estudar as transformações produtivas no território com a aderência do capital e as respostas do Estado. A pesquisa bibliográfica e a análise quantitativa-qualitativa dos fenômenos implicadas por tais transformações produtivas constituem sua base metodológica. O objetivo do artigo é examinar a formação e a inserção de Angola na economia-mundo capitalista a partir das contradições do desenvolvimento da região de Benguela. O artigo está dividido em quatro secções, além da introdução: a caracterização histórico-geográfica da Angola; a formação do Estado, a luta de emancipação e a conquista da independência; a participação da economia angolana na economia-mundo capitalista; e as reconfigurações territoriais da região de Benguela. Seguem-nas as considerações finais.

**Palavras-chave:** Angola; capital; desenvolvimento regional; Estado; Lobito/Benguela.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO.

#### 1 INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX (1950-1970), houve um aumento considerável de Estados Independentes dentro do sistema internacional (SI). A tal transformação constituiu uma mudança significativa dentro do projeto de sociedade Internacional Rooseveltiano. Se como membros fundadores das Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, compunhão um quantitativo de 51 Estados nacionais, este número atinge 146 Estados membros até a década de 1970, dentre os quais 46 foram africanos, ou seja, neste intervalo de tempo (1946-1977), aproximadamente, 49% dos países que adentraram a ONU estão localizados na África, 7 países nas Américas (6,65%), 25 na Ásia, 14 na Europa e nenhum na Oceania (0%). Os dados mencionados evidenciam as lutas pela emancipação dos Estados nacionais africanos que se consolidam na arena internacional como Estados indempendete entre as décadas de 1950-1970 alterando o mecanismo do cenário político e econômico global (ONU, 2021).

---

<sup>1</sup> PPGPlan/UDESC, mestrado, Florianópolis/SC/Brasil, E-mail: [ecalueio@gmail.com](mailto:ecalueio@gmail.com)

<sup>2</sup> PPGDR/Universidade de Blumenau, doutorado, Blumenau/SC/Brasil, E-mail: [theis@furb.br](mailto:theis@furb.br)



Estes Estados conquistam as suas independências em uma conjuntura de múltiplas relações internacionais e reestruturações produtivas condicionada pela crise na economia energética, ameaça de proliferação das armas nucleares e a flexibilização da produção. O intragável sistema de produção fordista/taylorista dava espaços avultosos ao começo da mundialização do Capital, flexibilização do trabalho, privatização e intensas interação cultural verticalmente direcionada (LIPIETZ, 1994; CHESNAIS, 1995; CHESNAIS, 1996).

**Tabela 1** – Progressão dos Estados-membros da ONU por continente

Período	África	América	Ásia	Europa	Oceania	Nº /países
1945	4	21	9	15	2	51
1946-1955	1	-	11	10	-	22
1956-1965	31	2	6	2	-	41
1966-1977	14	5	8	2	3	32
1978-1989	2	8	2		1	13
1990-2000	2	1	8	12	7	30
2001-2011	1	-	1	2	-	4
2011-2021	-	-	-	-	-	0
<b>Σ 193</b>						

**Fonte:** Elaboração própria baseada nos dados da ONU (2021).

Estes processos, transversalmente, solidificaram a hegemonia estadunidense pelos mecanismos político (ONU), econômico (dolarização da economia global) e Cultural (financeirização das: artes, indústrias alimentares, comunicação entre outros) dando concreção a um novo e duradouro ciclo de acumulação do capital. (WALLERSTEIN, 1986; ARRIGHI, 1996). Assim sendo, de 1950 a 1980, em um âmbito de surgimentos de regimes internacionais, paradigmas e Integrações regionais surgem unidades políticas na periferia do sistema que permitem a pulverização extensiva da economia-mundo sub novo paradigma. Neste Interím, nos importa neste artigo buscar anuances que dao constituição a solidez de Angola enquanto Estado, sua formação e inserção na Economia-Mundo capitalista (EMC).

Em um contexto de *globalização* estrutural e estruturante, um déficit administrativo recorrente e devastados por cerca de 500 anos de dominação, a subservência das economias africanas era a alternativa possível. Se no plano macroeconômico os Estados africanos enfrentavam um grande déficit e necessidade de se reestruturarem, no campo político o contexto da Guerra-Fria possibilitava barganhas entre as duas polaridades, além do mais, uma vasta solidariedade continental e transcontinental se articulava politicamente desde a conferência de



Bandung (1955)<sup>1</sup> como países não-alinhados. No caso específico de Angola, as redes solidárias panafricanistas se robustecem antes, durante e após a independência (1975) e a ascensão da China na economia global bem como as cooperações Sino-africanas se fortaleceram em sucessivos reconhecimentos e capacitação estratégico e político-econômico permitindo a inserção internacional destas periferias incluindo Angola. Neste ínterim, o artigo trás breves considerações da formação de Estado Angolano, as resistências a penetração colonial, as lutas dos povos que habitavam bem como a inserção internacional no Moderno Sistema-Mundo capitalista. Recorta-se a região litorânea de Benguela como território de estudo, a expansão do capital suas ambiguidades e a reação do território face a internacionalização daquela região.

O artigo está dividido em quatro secções sem contar esta introdução. A segunda é direcionada a caracterização histórica-geográfica de Angola recortando fenômenos consideráveis relevantes no processo histórico do país. A terceira, sobre a formação do Estado, a luta de emancipação e a conquista da independência. A quarta, destinou-se em dados quantitativos e mecanismos que garantiram a participação efetiva da economia angolana na EMC. A quinta, analisa-se as reconfigurações territoriais da região litorânea de Benguela mediante as internacionalizações e capital. E a sexta, destina-se as considerações finais.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Metodologicamente, a pesquisa bibliográfica, análise quantitativa dos fluxos monetários e comerciais transacionais e a alocação de empresas multinacionais na região, bem como análise qualitativa dos fenômenos que advêm destas transformações produtivas. O objetivo do artigo é de descrever a formação e a inserção de Angola na economia-mundo capitalista (EMC) e com as categorias Estado, capital e Internacionalização descrever as ratificações e ambivalência na região litorânea de Benguela.

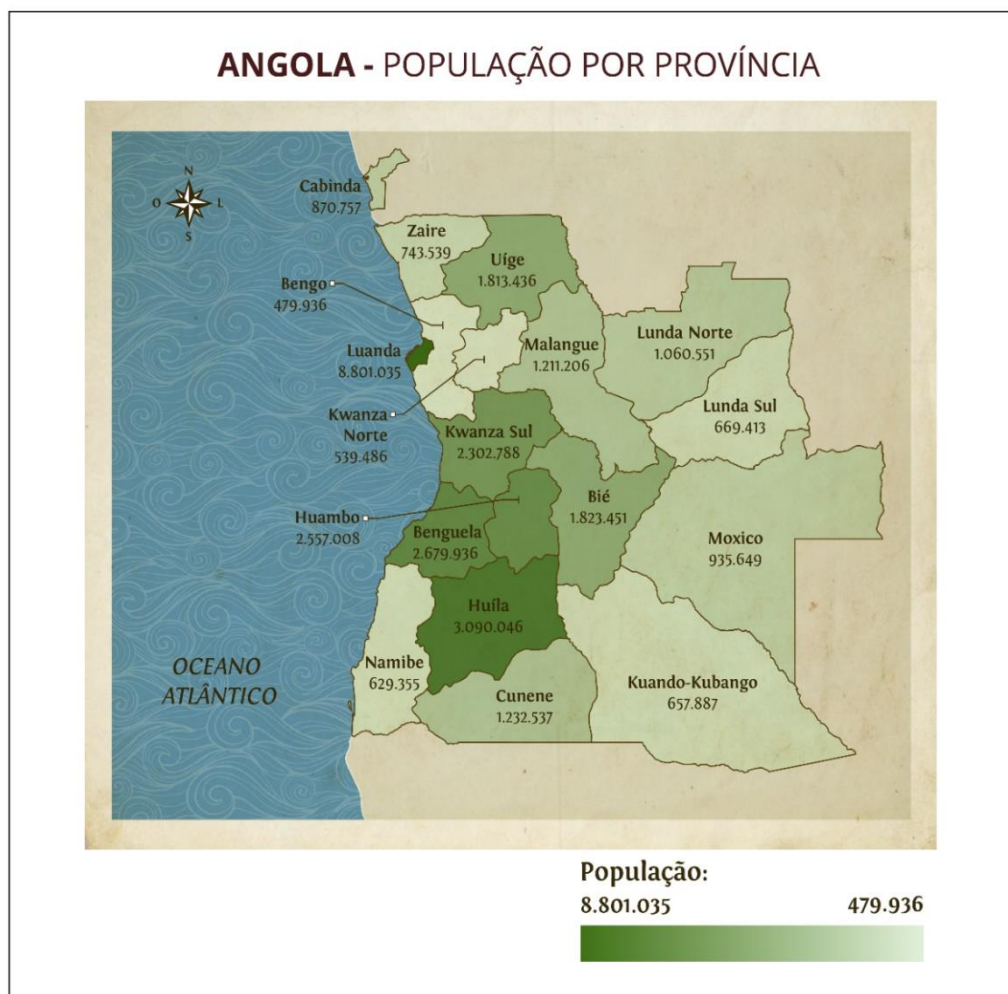
## **3 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DE ANGOLA, COM ESPECIAL ATENÇÃO PARA A REGIÃO LITORÂNEA DE BENGUELA**

---

<sup>1</sup> Entre muitos outros pontos, reafirmou-se o fim da hegemonia branca sobre a África e Ásia, a não intervenção nos assuntos internos das nações periféricas e, acima de tudo, uma maior necessidade da cooperação Afro-asiática e o fim do colonialismo.

A república de Angola é um Estado localizado na região Austral da África, independente desde 1975, atualmente com um sistema presidencialista (CRA, 2010) e governado desde a sua independência pelo partido do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e multipartidário desde 1992. Com uma extensão geográfica de 1.246.700 km<sup>2</sup> e uma população estimada em 32.000.000 de habitantes, resulta em uma densidade demográfica de 15 habitantes por m<sup>2</sup>. Os principais compartimentos de relevo são o planaltos na região Central, essencialmente no Bié que pode chegar a 1.500 Km de altitude, sendo que o ponto mais alto do país localizado no planalto Central do Huambo com 2.600 Km. Planícies na região litorânea Centro-Norte e Centro-Oeste, sendo que Luanda a planície costeira se estende em 230 Km, enquanto na região Centro-Oeste se estende cerca de 35 Km. Em geral, o clima é tropical com variações fluviométricas nas regiões. Na região norte com cerca de 1.850 mm de chuva anuais, na costa da região norte, especificamente, Centro-Norte, o clima é quente e a chuva 350 mm de chuva anuais, na região do Planalto Central (Bié, Huambo, parte de Malanje e Nordeste de Benguela) 1500 mm de chuva anuais, na região sul e litoral sul as chuvas são mais escassas variando de 150-50 mm de chuvas anuais, chegando a ser desértica na região do litoral Sul litoral, o Namibe. O território é banhado pelo oceano atlântico ao Oeste, ao Norte e Nordeste a República Democrática do Congo, ao Leste a República da Zâmbia e ao Sul a Namíbia. Composto ao norte pelo enclave de Cabinda que é fronteira com a República do Congo. Com uma vasta composição linguística, e étnica, os ovimbundos cuja língua é o Umbundo, constituem-se como maioria étnica com 37%, sendo o Umbundo a segunda língua mais falada depois da portuguesa que é a oficial. A concentração demográfica faz com que 21.254.264 habitantes vivam em 299.421 km<sup>2</sup>, dividindo-se entre a região Centro-Sul, (Bié, Huambo Cuanza- Sul e Benguela) parte do sul (Huíla) e Centro -Norte (Luanda). Ou seja, 66,5% da população vive em ¼ do território nacional formando assim as hiper cidades ligadas ao condicionamento da pós-urbanização, hierarquização da cidade em detrimento do campo, a pobreza, uma urbanização caracterizada pela mesclagem entre o subúrbio e os enclaves fechados, bem como uma periurbanização em escala provincial, ou seja, cidades desigualmente urbanizadas se relacionadas que segmenta um crescimento econômico desigual e concomitantemente um desenvolvimento regional desigual (ARRIGHI, 2007; DAVIS, 2005; XXX, 2009). Abaixo, gráfico da concentração populacional por província conforme o Instituto Nacional de Estatística (INE).

### **Mapa 1 - Distribuição populacional de Angola**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da INE.

Quanto, em especial, à região litorânea de Benguela, ela é composta por quatro municípios (Lobito, Catumbela, Benguela e a Baía-Farta). Localizado na costa Oeste de Angola, a região desempenhou funcionalidades estratégicas no comércio do tráfico transatlântico. Os dados demográficos do tráfico, a invasão e ocupação holandesa em 1641-1648 e as constantes resistências ao colono português, nesta parcela do território demonstram a importância estratégica do território.

Na história recente de Angola, a região foi território de ostentação para qualquer uma das forças beligerantes que ocupava durante a guerra civil. Segundo a classificação climática de Köppen, a região enquadra-se na faixa de clima tropical quente e semiárido. Do ponto de vista térmico. Apresenta um clima seco, de estepe, muito quente do tipo BSh' segundo a

classificação de Köppen. Etnologicamente Umbundo, a região está localizada na província de Benguela, e segundo os dados do INE (CENSO, 2016), a região ocupa a maior densidade demográfica da Província.

Atualmente, resta região comporta uma população estimada em 1.391.858 habitantes conforme o inquérito populacional de 2018 e uma área territorial. O município de Benguela ocupa maior densidade demográfica seguida por Lobito. A Região, é também o principal centro logístico do país fora da capital nacional com uma via ferroviária continental, aeroporto, estradas nacionais que o liga do resto do país e um dos principais portos da região sul saariana de África.

#### **4 A FORMAÇÃO DO ESTADO EM ANGOLA**

O precoce surgimento de Estado-Nação português, a unificação da nobreza e a burguesia, permitiram aspirações comerciais de se chegar a Índia. Está aspiração ficou fortalecida após a unificação completa do território Espanhol e português devido ao casamento de Isabel de Castela e Fernando de Aragão, o que garantiu patrocínio a novos expedidores rumo à Índia. Tais patrocínios, permitiram com que a nobreza não só apoiasse às tecnologias diferenciadas e a difusão do conhecimento sobre astrologias, navegação e barcos construídos com canhões de guerra, mas, também, sustentado pela anexada da bula papal de 1455 escrita por Nicolau V (1447-1455), em que concedeu a Portugal direito exclusivo de navegação as todas as regiões africanas até a possível chegada à Índia contornando o cabo da boa Esperança (a atual Cape Town na África do Sul). Essas condições, deram ênfase ao pioneirismo das grandes expedições sobre o mundo considerado ainda “novo”. Assim sendo, após a passagem de Ceuta em 1442, as alianças comerciais e de ganho mútuo se deram com os reinos africanos já estruturados como o caso da Senegâmbia (1455), o Império Mandinga (atuais Mali, Senegal, Guiné, Saara Ocidental, Serra Leoa, Delta do Níger, 1455-1600) e posteriormente o Reino do Kongo em 1482-1484 (em M’banza-Kongo atual capital da província do Zaire no norte de Angola).

A chegada de Portugueses ao Reino do Kongo em 1482, quarenta anos depois da ocupação efetiva de Ceuta, abriu chances comerciais diferenciadas. Pois, a escravatura doméstica, efetuada na região centro oeste da África foi substituída por uma escravatura mercantilista e estruturada. Segundo Ki-ZERBO, essa mão de obra permitiu a Portugal um avanço gigantesco e uma preocupação de outros povos europeus. A extensão de terra

“descoberta” posteriormente pelos Portugueses e Espanhóis (1492-1500), essencialmente o Brasil e América Central viram-se como destino daquela mão de obra escrava e posteriormente, se integrando e se espacializando dentro de uma estrutura da economia-mundo capitalista sobre três aspectos: A tecnologia produtivista industrial de manufatura na Europa, a mão de obra escrava africana, terras e recursos naturais na América latina. As relações comerciais de ganho mútuo foram substituídas por uma dominação legitimada na racialização do africano fundamentada na pseudociência, pseudorreligiosismo e na negação de outros entes não europeus que tinham como função a organização social naqueles territórios.

Realçamos aqui os movimentos contra hegemônicos em Angola são permanentes e avultosos, porém invisibilizados e marginalizados em outras esferas. A título de exemplo segue o quadro de contestação e resistências angolana frente a ocupação portuguesa.

As sucessivas crises políticas, militares e econômicas que ocorreram no começo do século XX mudaram consideravelmente a relação entre as metrópoles europeias e as suas colônias na África. Embora a liga não foi eficiente na manutenção e restrição da violência, houve avanços técnicos e políticos que equilibram de certa forma a generalização da violência no sistema internacional na altura.

#### **Quadro 1 – Resistências contra dominação Lusa nos Reinos do Kongo Sul**

<b>Anos</b>	<b>Grupo étnico</b>	<b>Rei</b>	<b>Região/localidade</b>
1563-1570	AKongo	Bula Matadi	Matadi
1630-1650	Imbangala, ambundu	Nzinga Ngola Mbandi	Matamba, Ndongo, Kassanje, Sul do Kwanza
1850-1873	Jagas (Imbangala, Bondo, Jinga, Songo, Imbangala, Pende e outros)	-	Baixa de Kassanje
1885-1899	Ovimbundu	Ekuiqui II, Numa, Ndunduma I	Bailundo, Vye, Vambenguela
1886-1900	Ovimbundu	Ndunduma II	Vye
1902-1903	Ovimbundu	Mutu ya Kuevela	Planalto central e wambenguela

1907-1920	Kwanhama, Humbi, Nyaneka, Quioco, Nganguela, Bundas	Mandume-Ya- Ndemufayo, Cuamato	Naulila, Chibia, Vau do Pembe, Huíla, Quilebe
1920-1960	Pluriétnicos	Movimentos juvenis autônomos, UPA, MPLA, UNITA e outros movimentos	Angola
1975	Pluriétnicos	FNLA, MPLA, UNITA	Angola

Fonte: Elaboração própria com base em Pélissier (1986), Andrade (1997) e Roçadas (1919).

A década de 1930 foi conotado não apenas pela crise causada pela queda da bolsa de Nova York, mas também pelas sucessivas intervenções e retrocessos ao passo progressistas que se havia conquistado após a primeira Guerra Mundial, entre os quais, a ascensão do nazifascismo europeu, a invasão japonesa na China, da Itália na Etiópia, a guerra do chaco na América latina, o conflito Colômbia-Peru e os governos militares em Portugal e Espanha com presença em África. Estas rupturas da ordem no SI cooptaram organizações e agências africanas para lutas armadas e pela autodeterminação. Fanon (2021) aponta a Tunísia, Argélia e Marrocos como redutos das organizações que buscaram a revolução na África. Mesmo que esta luta vinha sendo estruturada antes da década de 1930, é após a Segunda Guerra Mundial que se condiciona a continuação da administração colonial europeia pela devastação generalizada da Europa. Conforme aponta Hobsbawm na era dos extremos “a prova de que os brancos e seus Estados podiam ser derrotados, total e vergonhosamente” (HOBSBAWM, 1995, p. 212). Afinal, a nova ordem geopolítica internacional estava estabelecida e as lutas para independências havia tecidos correntes de revolução sobre a África e Ásia.

As coletividades que possibilitaram uma rede de conexão contestatória à política internacional vigente desde a conferência de Bandung em 1955, tornou insustentável e inaceitável a continuação do colonialismo (MBEMBE, 2019, p. 113). Outrossim, uma ampla movimentação de acordos entre países denominados no alinhados com o primeiro-ministro Chinês Zhou, visavam um tribunal de descolonização, diplomacia e geopolítica de equidistância, respeito a autodeclaração dos povos, acordos estratégicos militares, articulação com as lideranças comunitárias e tradicionais da parte Subsaariana fortificavam os pontos de guerrilhas para as independências das colônias Africanas (CALUEIO, 2020).

Os escritos (cartas, telégrafos e documentos) da Política Internacional e de Defesa do Estado de Portugal (PIDE-DGS) demonstram que as colônias se tornaram economicamente



inviáveis e internamente contestáveis. O projeto civilizacional Ultramarista Salazarísta-Marcelista estava direcionado ao fracasso. Segundo Visentini a administração Ultramar Portuguesa estava limitada pela visibilidade contestatória da agência angolana internacionalmente “seja através do clientelismo estabelecido com as ex-metrópoles, da ONU, do Grupo dos 77, da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e/ou do Movimento dos Não-Alinhados” (VISENTINI, 2010, p. 35).

Os grupos angolanos que se organizaram politicamente são dezenas, entretanto, os documentos da PIDE-DGS consideravam ameaças e forças beligerantes a Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA), o Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para Independência total de Angola (UNITA). A FNLA, funda-se como União da População do Norte de Angola (UPNA) em 1951-1954, posteriormente transforma-se de um caráter regional para nacional mudando o nome da agremiação política para União das Populações de Angola (UPA), foi o movimento político pioneiro que enfrentou a colonização portuguesa e buscou representações e apoios internacional. Após o início de luta armada, isto é, em 1961, o fundador Holden Roberto forma em Leopoldville, Congo Belga, o Governo Revolucionário de Angola no Exílio (GRAE) que recebe reconhecimento da Organização da Unidade Africana (OUA) como a única frente partidária anticolonial em Angola. Este reconhecimento diante da OUA e credibilidade internacional veio se dissipando devido ao caráter instrumental que se tornou a GRAE quando apoiado pelos Estados Unidos da América e defender seus interesses em um possível governo futuro.

O MPLA foi fundado em 1956-1960, após a dissidência de Mário Pinto de Andrade na unificação do Partido da Luta Unida dos Africanos de Angola (PLUAA), o Movimento de Independência Nacional Angolano (MINA) e o Partido Comunista Angolano (PCA) e outros grupos nacionalistas furtivos. As suas articulações surgem no começo de 1950 quando vários movimentos juvenis em Luanda buscaram reconhecimento internacional para legitimação da luta pela independência. Reconhecida como célula do Partido Comunista Português (PCP) e relações políticos-diplomáticas que se estendiam com vários outros grupos partidários na África e Europa, esta procura de relações exteriores do MPLA possibilitou a constituição de um partido multiétnico e centralizada abrangentemente nas regiões urbanas. As lideranças Mplanistas tinham forte participação no Movimento Democrático Unido (MDU) em Lisboa e projetavam o fim de uma África lusófona colonial. Assim, após o cumprimento da prisão de 18 na cadeia do Porto, o médico angolano António Agostinho Neto, auxiliado pelo PCP consegue exílio em



Marrocos, onde também recebe formações diplomáticas e militares. Em 8 de Junho de 1960, depois de outra prisão por ter sido nomeado presidente do MPLA cargo que só viria a ocupar após a sua libertação em 1961 na eleição contra Mário Pinto de Andrade em Leopoldville. Tanto o MPLA e a FNLA durante os primeiros anos da década de 1960 organizaram revoltas populares, greves e reivindicações trabalhistas, ataques às prisões e outras ações insurgentes. Se a FNLA teve de se reformular por GRAE depois do contra-ataque português em 1961, o MPLA teve um inciso interno e perdas materiais e humanas devastadoras e ficou limitado à região sudeste e Centro-Oeste de Angola. Em 1966, o Dr. Jonas Savimbi descende do GRAE e funda a UNITA, com grande teor político e relações externas exacerbadas. A UNITA ascende velozmente na região Leste e Centro-Sul e Sul de Angola com apoios financeiros e militares da China e Egito, Dr. Savimbi muito rapidamente se torna uma referência nacionalista e estende uma luta anticolonial indomável. Deste modo as pressões e guerrilhas de resistências anticoloniais se estabeleceram em diferentes frente em todo território angolano.

A queda do regime Salazarista aos 25 de abril de 1974, O movimento dos Capitães deu lugar ao Movimento das Forças Armadas (MFA), e criou-se o programa de descolonização das colônias. Os dissensos ao nível de Portugal eram recorrentes, o então presidente, o General António Spínola defendia uma república federativa de Portugal onde as colônias continuassem como províncias autônomas sub protetorado de Portugal exercendo assim a continuação a autoridade, ao passo que a sociedade civil e partidos políticos portugueses alvitavam sem ambivalência a independência total de todas as colônias (MUEKALIA, 2010). Possibilitaram consenso de um Portugal sem colônias, portanto, em Mombaça, Quênia 1974 agostinho Neto, Holden Roberto e Jonas Savimbi se negam as negociações para o processo de independência angolana caso Portugal fosse o único ator internacional dos acordos. Este impasse foi resolvido em janeiro de 1975 durante o acordo de Alvor, em Algarve o governo português e representantes dos três partidos angolanos assinaram o fim do colonialismo português como indica o artigo 1º do capítulo 1 do acordo de Alvor “O governo português reconhece os movimentos de libertação FNLA, MPLA e UNITA, como os únicos representantes do povo angolano”. Segundo o acordo de alvor, o governo de transição seria liderado pelo colégio presidencial com representantes dos três movimentos nacionalistas e as eleições em nove meses após 31 de janeiro de 1975 conforme o capítulo VI do artigo 40. Assim se deu a formação do Estado angolano.

## 5 A INSERÇÃO DE ANGOLA NO MODERNO SISTEMA-MUNDO

Godinho em “Descobrimientos da economia mundial” defende que a África participa na expansão da EMC desde a sua gênese, seja pela localização geoestratégicas da sua costa Ocidental, seja pelo fornecimento de mão de obra escravizada (GODINHO, 1963, p. 7). Quijano (2002), sustenta que a expansão do modo de produção capitalista interdependeu da mão de obra escravizada africana e da ocupação territorial latino-americana. Ao que se refere a Angola, logo nos primeiros anos de contato com a companhia lusitana, o comércio de escravizado já fazia parte do comércio. Estas comercializações se fortificavam consoante a necessidade, articulação e fricções das relações entre Reinos angolanos e Estados europeus.

**Tabela 2** – Número de escravizados saídos de Angola para o Brasil, 1536-1830

Anos	Número de escravizados
1536	12 000
1548	50 000
1656	52 000
1681	10.000
1682	10.000
1701-1710	55.300
1711-1720	67.100
1721-1730	109.300
1731-1740	130.100
1741-1750	123.500
1751-1760	125.900
1771-1780	131.500
1781-1790	153.900
1791-1800	168.000
1801-1810	151.300
1825-1830	132.472

Σ

1.479.372

---

Fonte: Elaboração própria com base em Klein (1987) e Andrade; Ollivier (1971).

Entretanto, ainda que estas participações sejam parte do processo de expansão da EMC, foi no quarto ciclo hegemônico de acumulação liderada pelos Estados Unidos da América (Arrighi, 1996), aquando as inflexões de 25 anos depois da Segunda Guerra Mundial com o colapso do sistema Bretton Woods, a não sustentação do regime fordista de produção e consequentemente a crise petroléira (1974-1979) que se justificou novos mercados para expansão do capitalismo sobre a perspectivas de novas unidade políticas periféricas.

Na visão Braudeliana, existe uma relação simbiótica entre o capitalismo histórico e o Estado. Para Arrighi (1996) é impossível a expansão do capitalismo sem a dependência dos mecanismos estatais: monopólio da força político-econômica e militar. Se As ideias de Wallerstein apontam a progressão do capitalismo mediante incorporação de outros territórios, Arrighi aponta a dinâmica do processo desta extensão nos territórios.

O capitalismo só triunfou quando se identifica com o estado, quando é o Estado. Em sua primeira grande fase, a das cidades-estados italianos de Veneza, Gênova e Florença, o poder estava nas mãos da elite endinheirada. Na Holanda do século XVII, aristocracia dos Regentes governou em benefício dos negociantes, mercadores e emprestadores de dinheiro, e até de acordo com suas diretrizes. Do mesmo modo, na Inglaterra, a revolução gloriosa de 1688 marcou a ascensão dos negócios semelhantes às da Holanda (ARRIGHI; SILVER, 2001).

A inserção internacional da economia angola se dá pela economia do petróleo. Os dados empíricos e os acordos políticos e diplomáticos da política externa angolana apontam para uma estratégia de integração ao sistema internacional através de acordos energéticos. Em primeira instância a URSS, os Estados Unidos da América e uma pequena parcela da União Europeia lideravam a matriz de acordos com Angola. Em segundo momento, a universalização da política Externa Chinesa (PECh) ganha contorno consideráveis e se apresenta na África como alternativa. No primeiro momento, a PECh se articula como um Estado-Membro dos não alinhados em Bandung. No segundo, a China é voltada para reformas internas e estruturação agrária e industrial com forte presenta estratégico -militar na África. O terceiro momento, que começa na década de 90, a PECh é voltada no fortalecimento e abastecimento dos insumos energéticos para dar capacidade a crescente economia sustentada pela manufatura e um vasto mercado interno. Neste âmbito, a universalização da política Externa Chinesa em África é feita

pela participação galopante na economia mundial, voltada ao crédito de investimento externo seja por investimentos direto externos (IEDs) ou por portfólio. Os dados coletados na plataforma da SAIS-CARI<sup>1</sup> mostram que desde 2000-2019, os financiadores chineses assinaram 1.141 compromissos de empréstimos no valor de 153 Bilhões com governos africanos. Dos 153 bilhões de empréstimos, 29,9% foram capitalizados em infraestrutura de transporte, mas concretamente construções de linhas férreas, portos, aeroportos e rodovias. Insumos energéticos receberam um investimento de 25,7%, a mineração e as tecnologias informacionais um contingente de 11,8% e 7% respetivamente.

**Tabela 3** – Empréstimos da China para Angola em diversas áreas, 2000-2019

Áreas	Empréstimos em USD
Mineração	17,9 B
Energia	7,9 B
Transporte	6,1 B
Multisetorial	2,9 B
Social	2, 9 B
Água	1,8 B
Agricultura	1,3 B
TICs	887 M
Educação	630 M
Saúde	373 M
Governo	113 M
Comércio	105 M
Ambiente	380 M
Não alocados	600 M
<b>Σ</b>	<b>43,9 B</b>

Fonte: Elaboração própria (dados do SAIS-CARI, Johns Hopkins University).

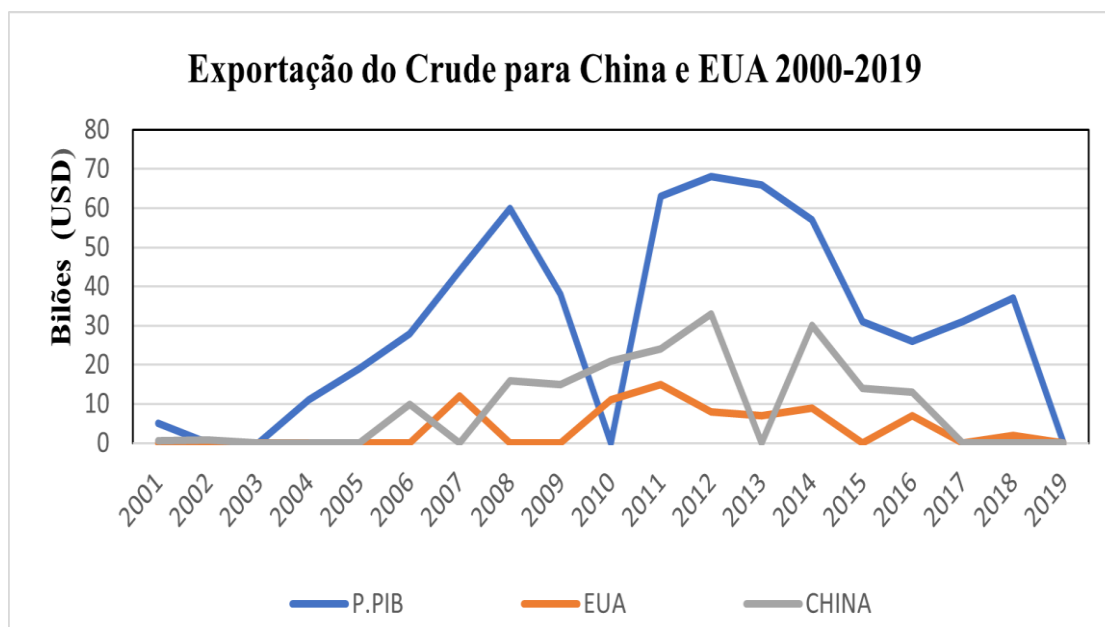
Para Angola o empréstimo chinês é majoritariamente destinado à mineração com 41% do total. Energia ocupa a segunda causa de crédito com 18% e em seguida estrategicamente os transportes. O investimento chinês em Angola, não só proporcionou o crescimento do PIB como

<sup>1</sup> Grupo de pesquisadores da Universidade de Johns Hopkins sobre política externa da China para África.

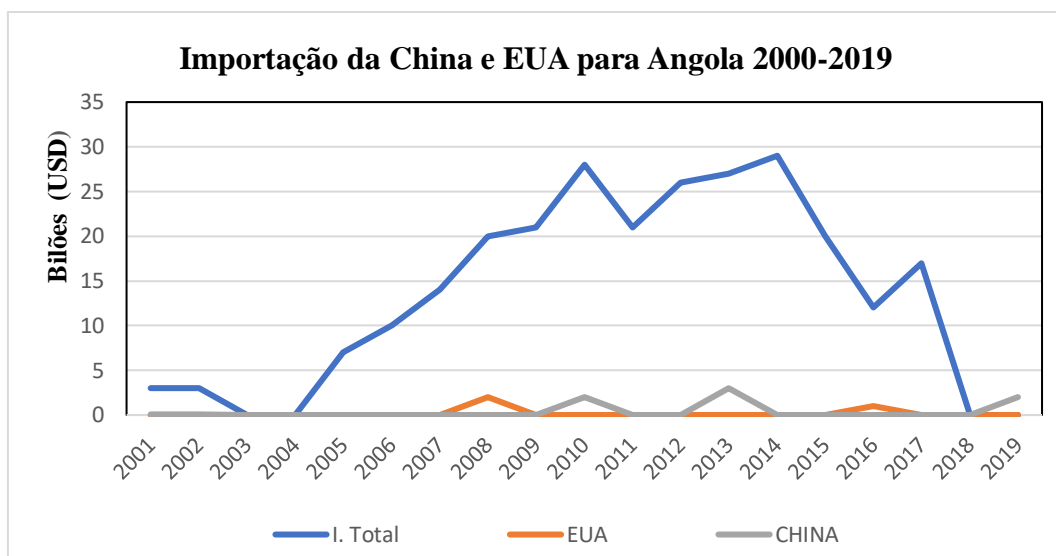
também permitiu a diversificação mínima da economia angolana. Isto pode ser constatada pelo investimento endereçado aos segmentos não petrolíferos. O país conseguiu diversificar em torno de 10-20 pontos percentuais em um intervalo de 2000-2019. A tabela a seguir mostra as áreas cujo empréstimos foram direcionados.

Ainda que a mineração se apresente como o principal interesse dos empréstimos chineses em Angola, a energia ocupa uma posição de destaque na integração da economia angolana ao comércio internacional. No começo da década de 2000, o petróleo abrange uma média de 95 % do PIB nacional e com IEDs essa abrangência resvala para 80-82% sendo que a China substitui paulatinamente as exportações que eram encaminhadas para os EUA.

**Gráfico 1/2 – Exportação e importação, Angola, China, EUA, 2000-2019**



Seguem as importações:



Fonte: Elaboração própria (dados da OEC, FMI, WB).

Na segunda metade da década de 2010 a China torna-se o principal credor de Angola, as importações e exportações de comércio nas relações sino-angolanas atingem um volume avultoso no PIB angolano e a participação de insumos energéticos fornecidos por Angola chegam em cerca de 65%. No segundo semestre de 2020 este número sobe para 78,32% segundo os dados da UNCTRADE, WB, FMI.

Este crescimento avultoso de exportação de Angola para China, não pode ser vista apenas pelo volume de barris de petróleo exportados, mas também pela valorização do Crude antes da crise de 2008, assim como a integração de Angola nos Países Produtores e Exportadores de Petróleo em 2007 (OPEP). Após a integração de Angola nesta organização intergovernamental, os preços de petróleo de Angola são fixados a partir da direção e acordo dela. A tabela abaixo mostra a variação de preço em um determinado tempo.

## 6 O CASO DE LOBITO: ESTADO, CAPITAL E INTERNACIONALIZAÇÃO

A região litorânea de Benguela serviu de passagem para envio de escravizados para as Américas e chegadas de missionários estadunidenses, europeus e fundamentalmente para o povoamento europeu. Em 1894 começa-se as fundições de porto do Lobito. Com forte participação na economia colonial, posto alfandegário e infraestruturas. A construção do Caminho de ferro de Benguela (CFB) e o porto oportunizaram à Benguela uma ligação Transoceânica entre o

atlântico no Lobito e o índico na cidade da Beira em Moçambique podendo atravessar toda África Austral.

**Mapa 2** – Província de Benguela, atividades econômicas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da INE.

Em 1975 ano da independência de Angola, a economia da região já era diversificada, portanto, ainda existia forte centralização na produção agrícola, onde os pequenos campesinatos localizados no interior dos municípios como a comuna do Egito praia, Biópio, Canjala, vila da Hanha e Dombe Grande, abasteciam o setor alimentar da população com um determinado excedente para se comercializar nas regiões vizinhas e comércio exterior de bananas, sisal, girassol e cana-de-açúcar.

Outro ponto econômico é a logística vinculado ao comércio exterior, indústria metalúrgica, com ênfase em metalurgia petrolífera controladas por corporações estrangeiras que



prestam serviços a Sociedade Nacional de Combustível de Angola (SONANGOL) e outras multinacionais de prospecção petrolífera e construção civil.

O porto do Lobito e o caminho de ferro de Benguela foram e continuam a ser um ponto principal de escoamento de produtos e comunicação com outras regiões nacionais e internacionais, sobretudo, mineiros de Cassai na região central da República Democrática do Congo e mais recentemente (2019) a ativação da linha férrea turística, denominada “dois oceanos”, que sai de Dar Es Salaam, na Tanzânia, com destino a Lobito, em Angola.

Devido aos fluxos de internacionalização da Região, hoje, mesmo que a etnia *ovimbundo* seja a originária, é notável o cosmopolitismo da região nas questões étnica, religiosa, cultural e política. As atividades económicas na região se diferenciava em pesca artesanal, agricultura familiar nas regiões próximas a urbanas e agricultura mecanizada no Interior dos municípios.

A criação de Polo de Desenvolvimento Industrial da Catumbela (PDIC) faz parte da construção da Rede Nacional de Pólos de Desenvolvimento Industrial (RNPDI) amparados na base na Resolução da Comissão Permanente do Conselho de Ministros nº 1/98 de 10 de Março e definidos nos termos de criação, gestão e promoção dos PDIs, projeto considerado desde então como o “(...) meio mais adequado para alcançar os objetivos (...)”, tais como, “(...) colocar à disposição dos industriais, solo industrial previamente delimitado, adequadamente equipado com infraestruturas básicas industriais, onde as empresas possam beneficiar das facilidades atribuídas ou a atribuir por lei, como o preço bonificado do solo industrial, benefícios fiscais, incentivos e subvenções a fundo perdido” de Polos de Desenvolvimento Industrial está estabelecido desde há vários anos. O objetivo dos RNPI era de atingir efetivamente o Programa do Governo e do Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 2013- 2017, nomeadamente: a) Reduzir a dependência do petróleo aumentando a contribuição da indústria transformadora para o PIB nacional; b) diversificação da economia; substituição de importações e o aumento das exportações; c) Aumento da coesão territorial, combate à fome e à pobreza e incremento do emprego qualificado

Os RNPDI foram financiados com capitais estrangeiros, essencialmente a China e a UE. Em 2015 a uma visita a Tianjin (PDI de GUANGDZHOU-CHINA) o então presidente de Angola José Eduardo dos Santos assume que “É necessário conhecer melhor a experiência de reconstrução, desenvolvimento e modernização da China” (PDI Ano I, Ed. 0, jun.-2015, p. 5).

No caso da PDIC, abrange toda região litorânea de Benguela com mais de 3000 hectares, 364 empresas, dentre as quais 100 estão totalmente instaladas. A indústria metalúrgica, agroalimentar, construção civil e mobiliários são predominantes. 3000 empregos formais diretos e uma estimativa de 20 mil empregos indireto.

**Mapa 3** – Planta da região Central do Polo de Desenvolvimento Industrial da Catumbela



Fonte: site do PDIC.

Entretanto, apesar de fomentar a diversificação da economia com a introdução do capital, as ambivalências da implementação das RNPDI são vistas nos territórios. O crescimento económico não se reverberou em uma redução das desigualdades sociais da população ali estabelecida, antes segmentou as assimetrias regionais e a espoliação de terras pesqueiras, do campesinato para dar consistência a projetos habitacionais, hoteleiros e industriais, ou seja, o crescimento económico regional é confundido pelo desenvolvimento regional na implementação do PDIC e a criação de empregos formais não é proporcional ao número da população desempregada direta ou indiretamente no processo de espoliação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado angolano participa na solidez do Sistema-Mundo Moderno capitalista e os minissistemas locais dos antigos reinos que constituíam Angola foram substituídos por um sistema amplo e arquitetónico que se mundializa a partir da Europa. O fornecimento de mão de obra escrava no processo embrionário da economia-mundo capitalista é a participação imperiosa de Angola. Esta participação é primeiramente pelas relações cordiais que tiveram os

portugueses com os reinos que se estabeleciam em Angola e continua alternadamente mediante as relações e modificações sociais, políticas e de transformações produtivas tanto na Europa como na África:

a) Estado nacional se apresenta em Angola através de Portugal com a retenção única de solidificar as relações subalternas de Angola à Portugal, ou seja, os processos que desencadearam em um Estado nacional angolano também se configuraram sobre um tecido social subalterno dentro da estrutura hierarquizada da economia-mundo capitalista.

b) Dada a conjuntura, a consolidação da formação do Estado nacional angolano era necessário para a sua inserção no sistema Internacional, pois os Estados nacionais constituem-se atores recorrente nas relações Internacionais.

c) Após a independência angolana, o Estado como agente legítimo, integrou-se sob uma perspectiva própria das nações periféricas, fornecedora de recursos naturais para o centro e essencialmente para uma hegemonia em ascensão.

d) Ainda que esta relação proporcionou ganhos relevantes para Angola e um crescimento exponencial em termo de produto Interno Bruto, as desigualdades socioeconômicas e as assimetrias regionais em Angola evoluíram o que pode ser entendido pelo facto de que Angola serve como fornecedor de uma potência em ascensão e os objetivos chineses passam acima de tudo pelos interesses aos recursos naturais, terras e trabalho. Assim sendo, a China não surge em Angola para uma ruptura sistêmica ao que concerne a economia mundo capitalista, pelo contrário obedece a mesma dinâmica entre uma periferia disposta a fornecer insumos e um centro que transita para um novo ciclo da acumulação.

e) As Redes Nacionais de Plano de Desenvolvimento Industriais, especificamente o da Catumbela trouxe um incremento em investimento estrangeiros diretos e concomitantemente o aumento do crescimento econômico, entretanto, as ambiguidades do processo apontam para um crescimento significativo das desigualdades o que pode ser explicado pela discrepância entre o modelo de desenvolvimento implementado e a caracterização da região.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. P. **Origens do nacionalismo africano**. Lisboa: Dom Queixote, 1997.

ANDRADE, M. P.; OLLIVIER, M. **La guerre en Angola: étude socio-économique**. Paris: Maspero, 1971.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

ARRIGHI, G. Globalização e desenvolvimento desigual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 1, N. 1, 2007.

ARRIGHI, G.; SILVER, B. J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro. UFRJ; Ed. Contraponto, 2001.

CALUEIO, F. T. A internacionalização do Estado e a desnacionalização dos povos: globalização, desenvolvimento e territórios na SADC. In: MORTARI, C.; WITTMANN, L. T. (Org.) **Narrativas insurgentes: decolonizando conhecimentos e entrelaçando mundos**. Florianópolis: Rocha Gráfica e Editora, p. 181-206, 2020.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, N. 5, p. 1-30, 1995.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Ed. Xamã, 1996.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo, Ed. Boitempo, 2005.

GODINHO, V. M. **Os descobrimentos e a economia mundial**. Lisboa: Editora Arcádia, 1963.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

KLEIN, H. S. A demografia do tráfico atlântico de escravos para o Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 1987.

LIPIETZ, A. O local e o global: personalidade regional inter-regionalidade? **Espaço & Debates**, vol. 14, n. 38, p. 10-20, 1994.

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopolítica, soberania, Estado de exceção, política da morte**. São Paulo: N-1 edições, 2019.

MUEKALIA, J. **Angola: a segunda revolução**. Portugal: Sextante, 2010.

PÉLISSIER, R. **História das campanhas de Angola: resistências e revoltas, 1845-1941** (vol. 1). Lisboa: Ed. Estampa, 1986.

QUIJANO, A. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Novos Rumos**, N. 37, 2002.

ROÇADAS, J. A. **Relatório sobre as operações**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1919.

THEIS, I. M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, 12 (2), p. 241-252, 2009.

VISENTINI, P. A **África moderna**: um continente em mudança (1960-2010). Porto Alegre: Leitura XXI, 2010.

WALLERSTEIN, I. Societal development or development of the world-system? **International Sociology**, vol. 1, n. 1, 1986.

## **GEPARK ARARIPE: Potencialidades do Turismo Sustentável no Contexto do Desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri - RM Cariri**

Eliene Andressa dos Santos Araujo<sup>1</sup>  
Francisco do O' de Lima Júnior<sup>2</sup>  
Joana Priscila Barbosa da Silva<sup>3</sup>

### **RESUMO**

A pesquisa tem como objetivo identificar as práticas de turismo sustentável adotadas pelo Geopark Araripe no contexto do desenvolvimento de RM Cariri. A metodologia é dedutiva e de natureza qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Optou-se por área de estudo o Geopark Araripe, cuja entidade compreende patrimônios relevantes de seis municípios da RM Cariri. Contudo, notou-se que o Geopark Araripe desempenha suas funções visando o desenvolvimento sustentável através de atividades direcionadas para a conscientização ambiental. Observou-se também que as atividades realizadas pelo Geopark Araripe afetam, positivamente, o desenvolvimento sustentável do turismo na região. Porém, para que as contribuições sejam eficazes, é fundamental o engajamento dos parceiros nas diversas atividades propostas, buscando ampliar o conhecimento sobre questões relacionadas à planejamento, estruturação e sustentabilidade.

**Palavras- chave:** Turismo; Desenvolvimento Sustentável; RM Cariri.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO.

### **1 INTRODUÇÃO**

A RM Cariri surgiu através da necessidade de propagação do desenvolvimento unificado dos municípios da região, abrangendo nove cidades circunjacentes. Atuar como Região Metropolitana significa estabelecer planos conjuntos, respeitando as diversidades de cada cidade, e esse é o principal desafio da RM Cariri, trabalhar com assimetrias, possibilitando assim, alcançar os melhores resultados econômicos, sociais, ambientais e culturais para a região.

Mediante as muitas potencialidades do Cariri, as cidades do Sul Cearense conseguiram, nos últimos anos, grandes avanços em muitos os setores, principalmente no âmbito turístico, oriundos de suas riquezas naturais e culturais. Para continuar crescendo e proporcionando seu

---

<sup>1</sup> URCA; Mestranda; bolsista CAPES pelo Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) no Semiário; Crato, CE; Brasil; [eliene.andressa@urca.br](mailto:eliene.andressa@urca.br)

<sup>2</sup> URCA; Doutor em Desenvolvimento Econômico; Crato, CE; Brasil; [lima.junior@urca.br](mailto:lima.junior@urca.br)

<sup>3</sup> URCA; Mestra em Economia; Crato, CE; Brasil; [joannasilva24@gmail.com](mailto:joannasilva24@gmail.com)

desenvolvimento como Região Metropolitana, é necessário que os municípios envolvidos se atentem às políticas públicas dos diversos setores, para que a RM Cariri realmente possa proporcionar benefícios à população.

Destarte, o presente estudo compreende a importância de estratégias voltadas para o desenvolvimento regional sustentável. Sobretudo aborda a RM Cariri, a qual é instituída a partir da necessidade de conservação do equilíbrio socioambiental da região e as possibilidades de melhor gerenciamento das potencialidades econômicas. Dada essa relevância optou-se como recorte de estudo o Geopark Araripe, cuja entidade abrange patrimônios geológico, histórico, cultural e social de diferentes municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri.

Entende-se por Geoparque um território com limites definidos, sítios de grande valor científico, cujos patrimônios são de suma importância para o desenvolvimento regional sustentável, baseando-se em atividades de geoconservação, geoeducação e geoturismo (CEARÁ, 2012). O desenvolvimento sustentável da RM Cariri está associado às iniciativas do Geopark Araripe, as quais são fundamentais nas distintas dimensões da sustentabilidade. O Geopark Araripe foi o primeiro geoparque das Américas e Hemisfério Sul reconhecido pela Rede Global de Geoparques — *Global Geopark Network* (GGN), situa-se no sul do Estado do Ceará, na Região Nordeste do Brasil e é composto por 9 geossítios que estão distribuídos em 6 municípios da RM Cariri.

Nesse contexto, justifica-se a escolha de estudar as práticas do Geopark Araripe no âmbito do turismo sustentável para desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri, devido as grandes possibilidades de crescimento do ramo turístico, principalmente o sustentável, e o quanto pode contribuir para o desenvolvimento local.

O turismo é uma atividade solidária e inovadora que proporciona oportunidades de aprendizagem entre povos e culturas, carregando consigo representações, resistência e valores sociais. Também é considerado como uma indústria sem chaminés, onde seu principal insumo é o espaço e que, indiretamente, serve de estratégia para à reprodução do capital.

Este estudo tem relevância acadêmica e social e objetiva identificar as práticas de turismo sustentável adotadas pelo Geopark Araripe no contexto do desenvolvimento de Região Metropolitana do Cariri. Desse modo, a sua questão principal é indagar: quais as contribuições do Geopark Araripe, como precursor das atividades turísticas sustentáveis, que afetam o desenvolvimento sustentável da RM Cariri?



Para atingir o objetivo proposto, buscou-se utilizar uma metodologia dedutiva e de natureza qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, a qual possibilitou uma melhor contextualização da abordagem em análise. Com intuito de responder à pergunta e colaborar com a literatura nacional, o trabalho se encontra estruturado em introdução, procedimentos metodológicos; referencial teórico – com duas subseções - e conclusão. O referencial teórico se subdivide em dois tópicos, onde o primeiro apresenta uma breve contextualização acerca dos geoparques mundiais, com ênfase no Geopark Araripe e o desenvolvimento regional sustentável; o segundo destaca as contribuições do Geopark Araripe para a promoção do turismo sustentável, este está fracionado em: Desenvolvimento Local e Turismo Sustentável e Projetos de Desenvolvimento Local. Por último, as considerações finais onde são apresentados os principais achados do trabalho sobre o Geopark Araripe e como este território impulsiona o desenvolvimento regional sustentável.

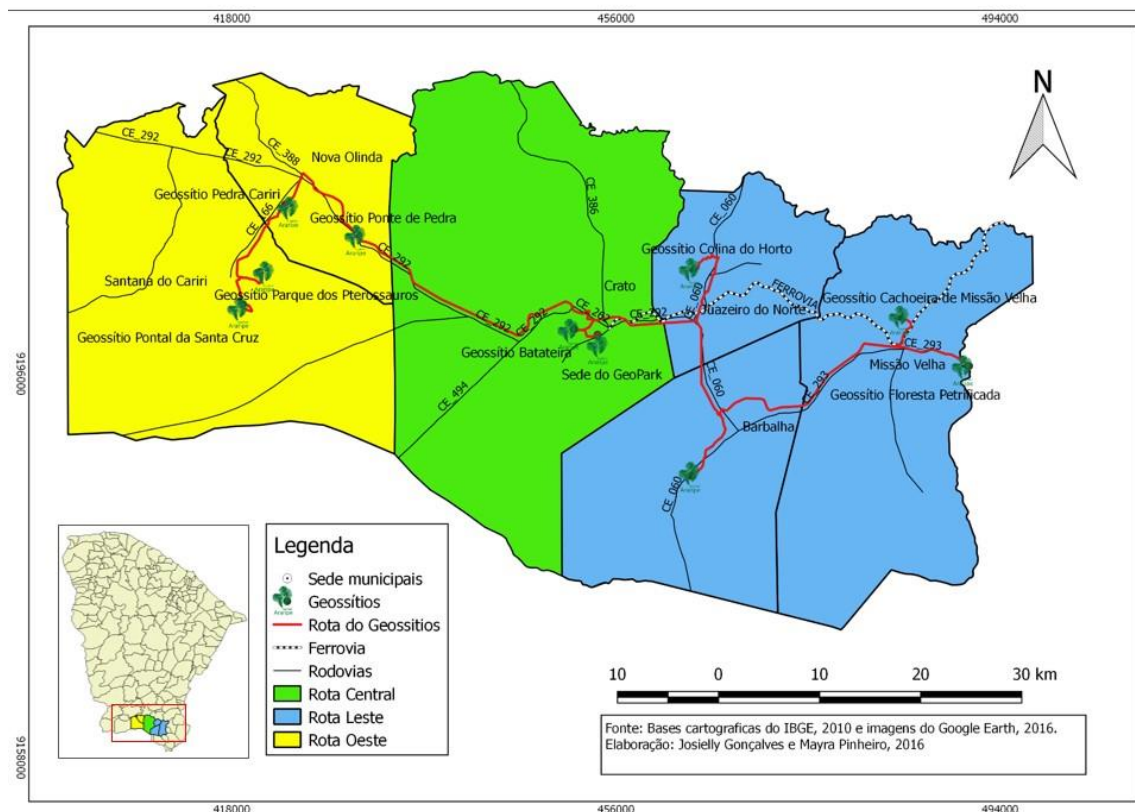
## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para atingir o intento, buscou-se utilizar de uma metodologia dedutiva e de natureza qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, a qual possibilitou uma melhor contextualização da abordagem em análise.

O presente estudo aborda o Geopark Araripe, o qual está inserido na Região Metropolitana do Cariri, focalizando nos municípios que compõe a formação territorial desta entidade de preservação geológica, histórica, cultural e social. A RM Cariri surgiu da unificação da malha urbana das cidades de abrangência da Região, é composta por nove municípios, a saber: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Cariri, Farias Brito, bem como Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

O Geoparque Araripe está localizado no sul do Estado do Ceará, mais precisamente na divisa com os Estados de Pernambuco e Piauí. O território é composto por 9 geossítios e abrange seis municípios da RM Cariri: Batateiras (Crato), Pedra Cariri e Ponte de Pedra (Nova Olinda), Parque dos Pterossauros e Pontal de Santa Cruz (Santana do Cariri), Cachoeira de Missão Velha e Floresta Petrificada (Missão Velha), Riacho do Meio (Barbalha), Colina do Horto (Juazeiro do Norte), a área correspondente à porção cearense da Bacia Sedimentar do Araripe (CEARÁ, 2012).

### **Figura 11 - Mapeamento dos geossítios do Geopark Araripe.**



Fonte: XII Simpósio Nacional de Geomorfologia – SINAGEO, 2018.

As cidades do sul cearense obtiveram, nos últimos anos, grandes avanços em todos os setores. A população reconhece a necessidade de unificar a região para o desenvolvimento igualitário de todos os municípios, não apenas no âmbito turístico, mas em todas as potencialidades de cada município integrante da RM Cariri.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### Geopark Araripe: contextualização para o desenvolvimento regional sustentável

A temática ambiental tornou-se frequente em muitos encontros, conferências e debates por todo o mundo. Em um desses momentos, mais precisamente na Conferência Rio ECO 92, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, no Rio de Janeiro, em 1992, a proteção e preservação ambiental obtiveram destaques, tornando-se palavras chaves das agendas ambientais (COSTA FILHO, 2008).

Posteriormente a essa ocasião, por todos os lugares sucedeu-se iniciativas para a admissão de sítios de relevância científica e com o apoio da UNESCO, através da Divisão de Ciências da Terra, foi difundida uma ação especialmente para geoconservação – A Rede Global

de Geoparques Nacionais/*The Global Network of National Geoparks* – objetivando valorizar e proteger áreas que conservem testemunhas da história da Terra.

Atualmente a UNESCO proporciona suportes para as iniciativas de criação de novos territórios, os geoparques nacionais, que se encontram sob a coordenação da GGN. A GGN é uma rede proativa, onde os membros se comprometem a trabalhar em conjunto e compartilhar ideias sobre as melhores práticas, assim como se interagem em projetos comuns para ampliar os padrões de qualidade dos produtos e atividades dos Geoparques Mundiais da UNESCO.

Os Geoparques Mundiais da UNESCO são territórios geográficos unificados, onde cenários paisagísticos de importância geológica internacional são coordenados com fundamentação em uma visão holística de proteção, educação e desenvolvimento sustentável. Estes territórios se encontram, praticamente, em todos os continentes, alcançando atualmente o número de 177 Geoparques Mundiais da UNESCO em 46 países. Através de um processo crescente que engloba todas as partes interessadas e autoridades, locais e regionais é que os Geoparques Mundiais da UNESCO são estabelecidos. Esse procedimento necessita compromissos firmes por parte das comunidades locais e poder público; além do desenvolvimento de uma estratégia abrangente que alcance todas as metas das comunidades, enquanto protege o patrimônio geológico da área (UNESCO, 2022).

O primeiro Geoparque do continente americano foi criado em 2006, no Brasil: o Geopark Araripe. Cobrindo 3.796 km<sup>2</sup>, no estado do Ceará, este Geoparque é um ambiente que propõe a uma viagem à procura de formas de vida do passado da nossa Terra. Admiravelmente preservados, fósseis de insetos, plantas, répteis voadores, peixes, tartarugas e crocodilos, proporcionam reviver vivências de um mundo que existiu há 120 milhões de anos (CEARÁ, 2012).

Os Geoparques tem grande função no desenvolvimento econômico de um território, o qual, passa a ser, mais reconhecido em relação as suas riquezas, viabilizando a propagação do Geoturismo, como recursos de atividade econômica local. O programa de desenvolvimento sustentável de um Geoparque deve consentir a formação de uma economia inovadora e próspera, ecológica e socialmente responsável.

O Geoparque consiste em uma nova proposta territorial, uma área consciente e responsável, rica no seu patrimônio e nas suas populações. Um lugar cômico do valor e da magnitude do seu patrimônio, da necessidade de propor um novo desenvolvimento econômico, responsável a nível local e global. Um território ciente da diversidade da sua população,

desenvolvendo um novo diálogo, uma nova cidadania, construindo o futuro com o envolvimento de todos.

Após a fundação do Geopark Araripe, o Brasil possibilitou a criação, em 2010, da Rede Latino-americana e Caribenha de Geoparques, uma nova rede regional associada à GGN, complementando a Rede Europeia, criada em 2000, e a rede Ásia-Pacífico, criada em 2007. Assim, devido ao projeto-piloto do Brasil, o continente americano se integra nesta iniciativa mundial adotada pela UNESCO, para que, através dos Geoparques, os 5 bilhões de anos de história da Terra encontrem-se a serviço das gerações futuras (CEARÁ, 2012).

Segundo Giannella e Callou (2011), o caráter cultural apresentado pela região remete à resultados da interação de questões geográficas, físicas, socioculturais, políticas e culturais. Neste vasto território é possível se deparar com a serra e o vale, grande afluência de água, presença de comunidades quilombolas e indígenas, que colaboram para as inúmeras celebrações, festas e rituais, o artesanato diversificado e eclético.

Dentre os geossítios do Geopark Araripe, uns denotam expressiva importância científica, como os geossítios Parque dos Pterossauros, Floresta Petrificada do Cariri e Pedra Cariri. Outros se sobressaem por apresentar, além de relevância geológica e riquíssimo histórico-cultural, tais como os geossítios Colina do Horto, Ponte de Pedra, Cachoeira de Missão Velha e Pontal de Santa Cruz; e outros pelo elevado interesse ecológico, como Riacho do Meio e Batateiras.

O Geossítio Colina do Horto localiza-se na cidade de Juazeiro do Norte e integra a estátua do Padre Cícero, o Museu Vivo do Padre Cícero, a Igreja do Senhor Bom Jesus do Horto, a trilha que conduz até ao Santo Sepulcro e, encontra-se também, testemunhos históricos edificadas, como restos de um muro de batalha, da chamada Sedição de Juazeiro, de 1914. A Colina do Horto é a eventualidade geográfica mais importante do município. Juazeiro do Norte já é considerada o segundo maior polo de religiosidade popular do Brasil. A polarização religiosa ao redor do Padre Cícero marca os setores culturais e econômicos (CEARÁ, 2012).

Já o Geossítio Cachoeira de Missão Velha se situa no Sítio Cachoeira, a 3 km da sede do Município de Missão Velha, este geossítio está inserido no Parque Natural Municipal da Cachoeira de Missão Velha/Bioparque e na área do Monumento Natural Cachoeira do Rio Salgado. A história deste geossítio está associada ao contexto da escassez da água no Sertão. Esta localidade era uma das poucas as quais encontrava-se água durante todo o ano. O Geossítio costuma chamar atenção por sua beleza paisagística e é motivo de várias lendas e histórias de

encantamentos e mortes. Existem vestígios de populações indígenas, neste lugar, que remontam a tempos pré-históricos (CEARÁ, 2012).

O Geossítio Floresta Petrificada do Cariri encontra-se na localidade conhecida como Grota Funda, 6 km a Sudeste de Missão Velha. Esse Geossítio é um relevante ponto de atração geoturística, proporcionando um excelente conteúdo científico-didático. Constituído por uma área de erosão que mostra camadas de rochas avermelhadas, o arenito da Formação Missão Velha. Os fósseis de troncos petrificados evidenciam que existiam na região colinas cobertas por florestas recortadas por rios que conduziam os troncos caídos e que, em seguida, eram depositados em meio às areias e argilas, sendo fossilizados ao longo do tempo geológico (CEARÁ, 2012).

Situado na cidade de Crato, o geossítio Batateiras está localizado na área do Parque Estadual Sítio Fundão, cortado pelo rio Batateira e próximo à cascata do Lameiro. O lugar é cercado por trilhas ecológicas. Pode-se observar também a presença de uma casa feita de taipa, com um primeiro andar, sendo a única casa do Brasil registrada neste modelo de construção. O local também possui ruínas de um engenho de cana-de-açúcar construído por volta de 1880. O Geossítio é reconhecido pela presença de fontes naturais de água que fertilizam o Vale do Cariri e abastecem a população local. Estas fontes, a alguns anos, tornaram-se balneários e áreas de lazer para a sociedade (CEARÁ, 2012).

O Geossítio Pedra Cariri está localizado a 3 km do centro de Nova Olinda e engloba uma antiga área de mineração de calcário conhecida por Mina Triunfo. Em muitas cidades do Cariri, encontram-se localidades com mineração e extração da chamada Pedra Cariri, lavras de calcários que são utilizadas na construção civil desde o século XIX até os dias atuais. Nos últimos anos, há um enorme esforço de recolher os fósseis descobertos nas lavras de calcário, para encaminhá-los para o Museu de Paleontologia da URCA, em Santana do Cariri. O Geossítio Pedra Cariri exibe grande valor científico, em virtude da ocorrência de fósseis diversos e abundantes, como insetos, pterossauros, peixes e vegetais (CEARÁ, 2012).

O Geossítio Parque dos Pterossauros situa-se no Sítio Canabrava, a 2,5 km de Santana do Cariri, é um dos principais sítios de achados de fósseis em todo o Nordeste. O Parque é uma das áreas mais antigas de achados de fósseis, despertando o interesse de garimpeiros e cientistas. A história do geossítio desenvolve-se com a chegada de um empresário americano na região, o qual adquiriu as terras de proprietários locais e buscou a comercialização dos fósseis encontrados. Porém, logo eclodiu a ilegalidade da extração e da exportação de fósseis no Brasil,

a partir de então, o empresário doou a terra para a Universidade Regional do Cariri, que hoje administra este terreno de 18,2 hectares. O sítio atualmente pode ser visitado e é regularmente palco de escavações paleontológicas, reunindo especialistas de todo o Brasil (CEARÁ, 2012).

O Geossítio Riacho do Meio, situa-se a 7 km da cidade de Barbalha, é uma área de vegetação densa e úmida, com três nascentes de água cristalina que abastecem as comunidades que vivem aos arredores. O geossítio está incorporado a duas Unidades de Conservação - O Parque Ecológico Luís Roberto Correia Sampaio e Monumento Natural Sítio Riacho do Meio. É um parque criado através de lei municipal e próximo a uma estância hidromineral muito popular na região, conhecida como Balneário do Caldas, onde as piscinas naturais estão cercadas por um clube (CEARÁ, 2012).

Já o Geossítio Ponte de pedra está localizado no Sítio Olho D'água de Santa Bárbara, situa-se acerca de 9 km do centro administrativo de Nova Olinda. É representado por uma formação rochosa natural que remete a uma ponte. Define uma área entre a Chapada de Araripe, com sua floresta abundante e a cultura da coleta do pequi, e o Sertão, que pode ser avistado no declive. Próximo à ponte, existem vestígios arqueológicos das populações pré-históricas, são gravuras e pinturas rupestres, além de achados ocasionais de restos de cerâmica e de material lítico usados pelos antigos habitantes (CEARÁ, 2012).

O Geossítio Pontal da Santa Cruz situa-se a 4 km de Santana do Cariri, é possível trilhar até a Capela e a Grande Cruz, que, segundo a crença popular, protege de assombrações que habitavam aquele lugar. Pode-se também desfrutar de um deslumbrante pôr-do-sol e, hoje, é praticamente uma parada obrigatória para os indivíduos que se propõem a conhecer o Cariri. No geossítio contém também um mirante que revela a bela paisagem da Chapada do Araripe, o vale do rio Cariri e a sede do Município de Santana do Cariri (CEARÁ, 2012).

#### Atuação do Geopark Araripe para promoção do turismo sustentável local

O turismo depende das particularidades físicas e culturais dos destinos – os atributos são fatores críticos de produção para o produto turístico, e esta dependência aborda questionamentos éticos sobre quem são os beneficiários do turismo e os direitos do ambiente não-humano. Esta indagação ética reflete cuidados sobre a igualdade das relações entre diferentes interesses do setor e entre o humano e o ambiente não-humano (HOLDEN, 2000).

As dificuldades ambientais oriundas do crescimento econômico levam à discussão sobre a eficácia do sistema de mercado livre de produção e consumo capitalista, que promove um



avanço econômico a todo o custo, desenvolvido à margem dos seus impactos no ambiente. A preocupação principal é o uso excessivo de recursos, tanto no sentido de escassez das fontes dos recursos, como exceder a capacidade do ambiente de absorver os resíduos, o que resulta em malefícios aos ecossistemas (CATER *et al.*, 1994).

A preocupação com os efeitos do ramo turístico no ambiente tem crescido, à proporção que a população se torna mais ambientalmente consciente. Antes considerada “indústria sem fumo” ou “indústria limpa” – por não necessitar de ações tradicionalmente relacionadas à degradação ambiental, como escavações de grande escala, emissão de poluentes na água e ar ou o uso de pesticidas e herbicidas – tem sido discutido acerca de suas consequências ambientais. O turismo, assim como outra indústria, tem os seus impactos negativos sobre o ambiente. As maiores problemáticas são o uso excessivo dos recursos, poluição e aspectos referentes à conduta do turista frente ao ambiente que visita (HOLDEN, 2000).

O turismo deve ser considerado como uma atividade que engloba ecossistemas, manifestações culturais, pessoas, serviços, equipamentos e diversos tipos de relações que se vinculam para fomentar o fluxo turístico, e que os princípios de sustentabilidade devem representar a principal finalidade de qualquer espaço ou prática turística, em todo seu estágio evolutivo. Fundamentos importantes da sustentabilidade no turismo são, entre outros, a satisfação das pretensões dos visitantes, das comunidades que os recebem e a proteção e aprimoramento do atrativo turístico para o futuro, por ser parte de um recurso econômico nacional (MOUTINHO, 2011).

Através de uma relação de proximidade com o meio ambiente, aumenta a ideia do valor incomensurável da natureza e estimula comportamentos e atitudes ambientalmente conscientes de conservação ambiental (DIAS, 2003). Com as informações necessárias, os turistas saem cada vez mais satisfeitos com os lugares que frequentam, principalmente quando obtém informações acerca dos atrativos naturais e culturais da localidade, pois facilita a elaboração de seus roteiros de visitação (WEAVER, 2001).

A educação ambiental é um dos principais elementos que deve se fazer presente, de maneira bem organizada, nas atitudes humanas em relação ao meio que estão inseridos. No que concerne o Geopark Araripe, é inegável que o setor da geoeducação busca disseminar o conhecimento e o respeito pelo patrimônio histórico e cultural da região, visando a conscientização da população local e, concomitantemente, promover o desenvolvimento sustentável do território.



A indústria turística pode colaborar para a preservação, com um papel de reestruturar a economia. É perceptível que o efeito multiplicador do turismo nas economias locais, com o crescimento da despesa turística de determinado local, afeta positivamente à produção e consumo, emprego, receitas de empresas, do governo e na balança de pagamentos.

Com muitos efeitos da prática turística, o foco principal é como medir, reduzir as consequências negativas e aumentar as positivas, através de uma análise custo-benefício, como a apresentada no quadro seguinte.

**Quadro 1:** Análise custo-benefício do desenvolvimento do turismo.

Potenciais benefícios econômicos	Potenciais custos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento do rendimento e do padrão de vida, resultante das despesas turísticas;</li> <li>• Novas oportunidades de emprego;</li> <li>• Aumento da base tributária;</li> <li>• Maior visibilidade do destino, o que pode gerar outras oportunidades de desenvolvimento econômico;</li> <li>• Melhoria de infraestruturas e instalações;</li> <li>• Mais recursos para a proteção e conservação dos recursos naturais e do patrimônio cultural;</li> <li>• Desenvolvimento do artesanato local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emprego sazonal;</li> <li>• Custo de vida mais elevado para os residentes (por exemplo: terra, habitação, alimentação, serviços.);</li> <li>• Poluição;</li> <li>• Aumento do tráfego e nos congestionamentos;</li> <li>• Impactos negativos sobre recursos culturais e naturais;</li> <li>• Aumento da criminalidade;</li> <li>• Aumento da tributação;</li> <li>• Perda de receitas e dependência de bens e serviços importados;</li> <li>• Superdependência do turismo como atividade econômica básica.</li> </ul>

Fonte: OMT, 2003, p. 152.

Entretanto, é importante frisar os empecilhos em medir as consequências do turismo, devido à problemática em separar os efeitos turísticos dos de outras atividades; à ausência de instrumentos propícios para medição e explicação dos impactos analisados; à variedade de elementos que impulsionam a frequência e grandeza dos efeitos – o tipo de atividade turística, o ambiente, a gestão, o planejamento, a intensidade, a duração, distribuição espacial e temporal, etc. que se modificam com as tendências e motivações turísticas conforme mudanças sociais, econômicas, políticas, tecnológicas – o que se torna obstáculo para comparar os lugares e a generalização de resultados; e às rápidas variações de dificuldades ambientais causados pelo desenvolvimento industrial e tecnológico (BRIASSOULIS; STRAATEN, 1992 e OMT, 2003).

Embora existam empecilhos para o planejamento turístico, admite-se que esta atividade exerce um importante papel ao possibilitar uma orientação e compromisso comum, no longo prazo, por meio de processos interativos e de inclusão dos interessados, tratando com assuntos de recursos e a rápida transformação na indústria, qualificando os destinos em um cenário cada

vez mais competitivo e garantindo alguma estabilidade e possibilidade no avanço do desenvolvimento global (MOURINHO, 2011).

Para Vieira (2007) o planejamento do desenvolvimento como um todo, o turístico em particular, são procedimentos de tomada de decisão que possibilitam criar e programar um futuro coletivo almejado, agindo em relação a realidade, fazendo abordagens de maneira multidisciplinar e concretizando uma proposta de desenvolvimento socialmente digna.

A atividade turística promove transformações socioeconômicas, principalmente, ligadas a inclusão social de parte das sociedades, onde as famílias passam a trabalhar em ações voltadas para recepção do turista, guias, serviços nos hotéis e pousadas, oferecendo e adequando as residências para acomodação dos visitantes.

O turismo, considerando sua relevância na acumulação e sua ligação às políticas imobiliária, financeira, de urbanização entre outras relações, é necessário para se compreender o mundo e a sociedade e, principalmente, para poder proporcionar ações voltadas para o setor econômico. A maioria dos serviços são oligopolistas, onde um pequeno grupo é responsável pelo controle da oferta de mercado. A concorrência baseia-se não apenas nos preços, mas também na propaganda e qualidade do produto, colaborando para aumento na concentração de capital (CORIOLANO, 2012).

O turismo local tem por finalidade satisfazer as necessidades de trabalhadores de um determinado lugar, visando não apenas o lucro – contrapõe a ideia do modelo de desenvolvimento hegemônico e contraditório. O referido modelo hegemônico de desenvolvimento se estabelece pela exploração dos territórios, principalmente no ramo turístico, pois é visto com um dos serviços especiais, ao configurar-se como eficiente e corresponder às necessidades do capital (CORIOLANO, 2012).

Furtado (1974, p. 75) criticava desde a década de 1970, este modelo de desenvolvimento frisando que: “O estilo de vida criado pelo capitalismo industrial tem sido privilégio de uma minoria e a ideia de que os povos pobres possam algum dia desfrutar das formas de vida dos tais povos ricos é simplesmente irrealizável”. Para que exista desenvolvimento não é necessário aderir apenas o modelo dos países ricos e industrializados.

O desenvolvimento local acontece em lugares pequenos, de maneira participativa, proporcionando transformações socio estruturais, de natureza endógena. Nele, a população dispõe de relativa liberdade, para desfrutar das potencialidades do território que beneficie grande parte deles, e estabelecer de que forma cada um pode colaborar com inovações. Os

residentes são os agentes determinantes no desdobramento do processo de desenvolvimento e gerenciam a qualidade das relações interpessoais, interinstitucionais, usufruem das sinergias em benefício do coletivo (CORIOLANO, 2012).

[...] só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2010, p. 85).

Os modelos especificamente usados para mensurar o desenvolvimento de determinada localidade fundamentam-se em indicadores, principalmente, econômicos, como o Produto Interno Bruto - PIB, que não avalia o real desenvolvimento. É necessário indicadores do crescimento de base qualitativa e não somente de parâmetros econômicos. Ao melhorar a qualidade de vida humana, apresenta-se também melhorias no processo de desenvolvimento, representando conquistas na escala humana e atendendo as vontades que se englobam desejos, sonhos e utopias. Ou seja, para que aja desenvolvimento, em amplos sentidos, faz-se necessário primeiro a existência do desenvolvimento humano.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Um Geoparque exerce função importante no desenvolvimento econômico do território ao qual encontra-se inserido. Os Geoparques são considerados como territórios salvaguardados, com sítios de grande interesse científico, ambiental e cultural, e com características geológicas, paleontológicas, arqueológicas, ecológicas e paisagísticas, expostos como sinônimo de proteção patrimonial e desenvolvimento sustentável (BRILHA, 2005).

Conforme a GGN (2010), um Geoparque deve promover atividades econômicas, principalmente, através do geoturismo, e englobar um número de sítios geológicos de relevância científica, com grande beleza natural, abrangendo formas de relevo e suas paisagens e a região deve dispor de manutenção e a proteção do poder público local.

O Geopark Araripe, antes, encontrava-se sob os auspícios da UNESCO, em 2017 foi firmado como um programa desta entidade, passando a utilizar em sua marca o nome Araripe Geoparque Mundial da UNESCO. Em relação a sua chancela pela UNESCO, o Geopark Araripe foi criado com o intuito de preservar o meio ambiente, possibilitar o conhecimento científico e desenvolver a região que seu território engloba.

O Geopark Araripe possui um grande potencial para o turismo, principalmente devido a sua geodiversidade, porém ainda é pouco aproveitado. A Chapada do Araripe se destaca para a prática de esportes radicais e atividade ecológicas de lazer, as quais podem ser vistas como atividades voltadas para o turismo sustentável, como escalada esportiva, bike, rapel, trilhas na Chapada do Araripe: Picoto, Belmonte, Serrano e trilha do Santo Sepulcro (Localizada no Geossítio Colina do Horto). Nesse contexto o Geopark Araripe estimula a articulação e mobilização do ramo turístico, objetivando promover o desenvolvimento econômico e ambiental sustentável desta prática na região. Esta região dispõe de atributos culturais e naturais de vasta beleza, valor social e histórico. Assim, a atividade turística é, portanto, uma tendência crescente na região, constituindo um importante aspecto de avanço econômico essencial para o Cariri.

A biodiversidade e a diversidade cultural, hoje, são os principais aspectos norteadores do turismo no Geopark Araripe. Dessa maneira, o desenvolvimento desta atividade visa beneficiar a questão social da região, bem como melhorias na qualidade de vida das comunidades locais. O desempenho do turismo, com destaque no Geopark Araripe, objetiva integrar a cultura e o meio ambiente à economia local, estimulando economias regionais e a absorção de políticas ativas que contribuem para melhorias na qualidade de vida das comunidades dos destinos turísticos.

No que concerne a formação de guias turísticos, a legislação brasileira estabelece normas rígidas e elevados custos para o público regional. É importante ressaltar que o Geopark Araripe dispõe de uma parceria crucial para o aprimoramento do turismo regional, o SENAC, que proporciona a formação técnica em Guias de Turismo. Atualmente, no ano de 2022, criou-se o curso tecnólogo em gestão do turismo pela Urca, com o intuito de capacitar mão de obra local para firmar cada vez mais a prática do turismo na região.

A partir de 2010 se iniciou uma análise sobre os potenciais de produção e mercado do Geopark Araripe, o estudo visou a estruturação de um plano de atuação para promover do desenvolvimento sustentável local. Assim, passou-se a implementar ações que impulsionassem as potencialidades locais. Por exemplo, na Exposição Agropecuária do Crato, o Geopark Araripe dispõe de um espaço para expor as atividades realizadas nas comunidades locais, o Centro de Interpretação e Educação Ambiental (CIEA), objetivando propagar o conceito de geoparques e de educação ambiental, proporcionando conhecimento acerca dos aspectos

histórico, cultural, socioambiental, paleontológico e paisagístico regional para a população Caririense e turistas.

Outra atividade que contribui para o fomento do turismo, bem como para melhorias no setor econômico local é a gastronomia. O Geopark Araripe busca firmar parcerias com alguns representantes do setor gastronômico, essa ação tem por finalidade a divulgação e promoção dos pratos típicos regionais e o reconhecimento dos melhores restaurantes do território em relação à gastronomia e de característica local.

Levantamentos técnico-científicos elaborados na área do Geopark Araripe permitiram a identificação de roteiros turísticos diversificados, desde o roteiro religioso (que encontra no Padre Cícero de Juazeiro do Norte interessante respaldo popular e de fé), passando por roteiros culturais (incorporando os saberes e legados culturais locais, a exemplo das festas populares e artesanatos) até roteiros gastronômicos que privilegiam gostos e sabores tradicionais locais (a exemplo da canjica, mugunzá, rapadura e bebidas locais: chamados de geoprodutos na área do Geopark (CABRAL; MOTA, 2010, p. 185).

No Geopark Araripe existe um projeto desenvolvido com o intuito de organizar, comercializar e agregar valores aos produtos regionais, como estratégia e alternativa de geração de renda complementar para as famílias e promoção do turismo sustentável, o Geoproduto. Para Amorim (2011), os geoprodutos simbolizam as características do território e representam a preocupação com a preservação do seu patrimônio histórico e cultural. Atuam visando uma produção sustentável e possibilitam oportunidades para o crescimento das comunidades locais, conforme incorporam a noção de consumo responsável, mercado justo e outros procedimentos que tendem a ter remuneração melhor a produção e fortificar a inclusão socioeconômica dos fabricantes.

Os geoprodutos fundamentam-se na apreciação da história e cultura regional, sendo interpretados sob a óptica de produtos sustentáveis e com base nos preceitos históricos locais. Consistem em um caminho para conseguir avanços no desenvolvimento econômico sustentável da RM Cariri. Existe uma proposta, elaborada por Cabral (2009), que visa a Certificação do Geoproduto a qual foi apresentada às Secretarias de Estado envolvidas no Geopark Araripe e a todos os gestores da Sede Administrativa. Refere-se à um método de avaliação do produto, com critérios previamente definidos, resultando na chancela do Selo Geopark Araripe para os

produtos e serviços regionais de integrantes do território. No período, essa proposta foi bem aceita, porém deixou de vigorar.

Em maio de 2018, realizou-se o Seminário “GEOPRODUTO e o Desenvolvimento Territorial Sustentável”, englobando artesãos e parceiros, tendo como finalidade retomar as práticas de produção e comercialização do mesmo. Agora com teor mais fortificado, buscando as raízes regionais dos mais distintos produtos.

Cabral (2009) propôs que a certificação Selo Geopark Araripe necessitaria compreender questões ambientais, sociais e econômicas, associando condições do processo produtivo e a preservação da biodiversidade local. É importante examinar os efeitos eminentes do geoproduto acerca das condições socioeconômicas regionais e os procedimentos que assegurem sua permanência em médio e longo prazo. Por fim, deve-se explorar estratégias de integração entre a população e o processo produtivo.

Com o Seminário “GEOPRODUTO e o Desenvolvimento Territorial Sustentável” muitas propostas foram debatidas, algumas delas são: o produto receberá a chancela do Geopark Araripe; o geoproduto deve seguir alguns requisitos (sustentabilidade, legalidade, responsabilidade social e cultura); curadoria feita por comitê indicado pela Urca, Geopark Araripe e parceiros; estratégias de comercialização. A firmação do Geoproduto é um processo complicado, que necessita atenção, responsabilidade e supervisão, para que não se torne produtos com impactos negativos nos aspectos ambientais e econômicos, que possam proporcionar avanços no desenvolvimento econômico e sustentável da Região Metropolitana no Cariri, gerando renda para os comerciantes e uma contrapartida benéfica para o Geopark Araripe e as comunidades locais.

É essencial para o Geopark Araripe que os coordenadores responsáveis pelos setores de desenvolvimento organizacional e territorial pratiquem a transdisciplinaridade atravessando as fronteiras das ciências, proporcionando, dessa forma, o diálogo, com o intuito de se organizar múltiplos escopos visando um propósito comum. Trabalhar nos âmbitos econômico, social, ambiental, cultural, patrimonial e suas versões com os muitos agentes da sociedade, de maneira integrada, tendo como finalidade atingir o desenvolvimento sustentável; é um trabalho complicado, o qual os gestores do Geopark Araripe visam implementar em todas suas atividades (CORREIA, 2013).

Investir na prática turística é uma alternativa acessível para ampliar a visão socioeconômica, pois possibilita melhorias e viabilidades para mudanças territoriais. No que

concerne o Geopark Araripe, seus geossítios apresenta diversificados roteiros turístico, os quais sendo bem usufruídos podem proporcionar desenvolvimento econômico e sustentável para a região.

As cidades que constituem a Região Metropolitana do Cariri possuem vasto potencial turístico, em particular os municípios que integram o Geopark Araripe. Eles apresentam grandes capacidade artística e cultural que podem ser incorporadas à proposta de desenvolvimento regional do Geopark Araripe – danças típica regionais, bandas cabaçais (equipes musicais formadas por tocadores de zabumba, caixa-trol, pífaros e pratos metálicos), Bonequeiras no Pé de Manga, Centro Mestre Noza, Memorial Padre Cícero, Soldadinho do Araripe, Festa do Pau da Bandeira, Fundação Casa Grande, Espedito Seleiro, Lira nordestina, dentre outros (CONSÓRCIO AMBIENTAL/IBI TUPI, 2009).

Dessa maneira, para as ações do Geopark Araripe, a junção entre os atributos turísticos locais com os conhecimentos científicos contribui para a difusão das Ciências Exatas e da Terra, se destacando de outros destinos turísticos nacionais e internacionais, por incentivar a preservação, a educação e o turismo em um território, e disponibilizar o patrimônio geológico como principal atrativo (BRITO; PERINOTTO, 2012).

A análise dos componentes da geodiversidade é uma função trabalhosa, dada a existência da pluralidade e grandiosidade dos elementos encontrados. Neste sentido, compreender o Geopark Araripe é, também, estudar as temáticas que abrangem a localização dos seus geossítios, as articulações sociais e ambientais que norteiam o gerenciamento dos mesmos, bem como das cidades que os comportam. Essas são questões que implicam o comprometimento de todos os indivíduos com interesses comuns, isto é, interesses voltados para o desenvolvimento econômico e sustentável local, não apenas em relação as particularidades físicas do geossítios, mas na sua importância como marco histórico da Região Metropolitana do Cariri.

Dado o exposto, pode-se concluir que para atingir o Desenvolvimento Sustentável, uma localidade precisar englobar aspectos econômicos, sociais e ambientais. Em outras palavras, é a compreensão de que melhorias no setor econômico só é possível quando se leva em consideração inclusão social e a preservação ambiental.

No que concerne o desenvolvimento local, pode-se afirmar que seu avanço é oriundo de melhorias na dimensão humana e quando as comunidades envolvidas são beneficiadas em seus territórios. A atividade turística faz-se presente a este pensamento, com o escopo de possibilitar



transformações positivas aos lugares onde o turismo é realizado de forma sustentável. Convém ressaltar que o conceito de sustentabilidade deve ser elemento fundamental na organização turística de uma localidade, dada à sua significância como componente crucial do modelo de desenvolvimento turístico desejado.

O modelo de desenvolvimento sustentável para a atividade turística presume a originalidade cultural, a inclusão social, a preservação ambiental, a condição dos serviços prestados e a habilidade do gerenciamento local como requisitos importantes para que a prática do turismo se torne duradoura. O desenvolvimento territorial ou de um serviço turístico sem planejamento pode ocasionar grandes impactos.

Portanto, o desenvolvimento local, sem planejamento, pode gerar o esgotamento dos recursos naturais, danificar patrimônios culturais e históricos, bem como ocasionar à desorganização social. Por conseguinte, a uma vasta diminuição da demanda turística regional, provocando redução na motivação pelo turismo.

Levando em consideração os aspectos observados, é importante frisar que é notório as iniciativas do Geopark Araripe como precursor do desenvolvimento sustentável das comunidades que integram seu território, por meio de atividades direcionadas ao estímulo da geoeducação, a inclusão de práticas geoturísticas e a proteção do patrimônio paleontológico e geológico.

Ser Geoparque é atuar na elaboração de uma economia renovada, ecológica, socialmente responsável e culturalmente aceita, com projetos sólidos e eficazes para contribuir com o desenvolvimento sustentável da região. O Geopark Araripe apresenta grande influência no desenvolvimento social, econômico e ambiental do território, o qual, se torna mais valorizado devido suas riquezas, possibilitando a expansão do Geoturismo, como alternativa de atividade econômica e sustentável local.

Com o estudo em questão, percebeu-se que o Geopark Araripe desempenha suas funções almejando o desenvolvimento sustentável através, principalmente, do setor de geoeducação, proporcionando atividades e ações voltadas para informações e conscientização, direcionando-as à comunidade em geral, englobando as temáticas sociais, culturais e ambientais.

Por fim, concluiu-se que as ações desenvolvidas pelo Geopark Araripe estão afetando, positivamente, o desenvolvimento sustentável do turismo na região. Entretanto, para que as contribuições do Geopark Araripe em relação a atividade turística e o desenvolvimento local sejam promissoras e permanentes, faz-se necessário que parceiros públicos e privados se

mantenham informados sobre as eventuais problemáticas que surjam e que busquem conhecimento sobre questões relacionadas ao planejamento, estruturação e promoção sustentável dentro do Geopark Araripe.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, A. M. **Agregação de valor aos produtos do Araripe: geoprodutos e desenvolvimento territorial sustentável**, 2011.

BRASIL, J. G.; SOARES, R. C.; BANTIM, R. R. M. Base preliminar para mapeamento geoturístico do Geopark Araripe. **In: XII Simpósio Nacional de Geomorfologia - SINAGEO**, 2018, Crato/CE. Base preliminar para mapeamento geoturístico do Geopark Araripe, 2018.

BRIASSOULIS, H. & STRAATEN, J. *Tourism and the Environment: Regional, Economic and Policy Issues*, **Kluwer Academic Publishers**, Dordrecht. 1992.

BRILHA, J. **Patrimônio geológico e geoconservação: A Conservação da Natureza na sua Vertente Geológica**. Braga: Palimage Editores, 2005, 190 p.

BRITO, L. S. M.; PERINOTTO, A. R. C. Difusão da Ciência no Geopark Araripe, Ceará, Brasil. **Anuário do Instituto de Geociências (UFRJ)**. v. 35, n.1, p. 42-48, 2012.

CABRAL, N. R. A. J. **Proposta Selo Geopark Araripe**. Fortaleza, SECITECE, 2009.

CABRAL, N. R. A. J.; MOTA, T. L. N. Geoconservação em áreas protegidas: o caso do Geopark Araripe/CE. **Brazilian Journal of Nature Conservation**. Volume 8, N. 2. São Paulo: ABECO, 2010. p. 184-186.

CATER, Erlet et al. *Ecotourism in the Third World: problems and prospects for sustainability. Ecotourism: a sustainable option?.*, p. 69-86, 1994.

CONSORCIO AMBIENTAL/IBI TUPI. **Estudos técnico científicos, caracterização histórico cultural**. Levantamento de dados e estudos técnico-científicos dos geotopes do Geopark Araripe, Relatório fase II, Secretaria das Cidades, Fortaleza, 2009, 90p.

CORIOLOANO, L. N. A Contribuição do Turismo ao Desenvolvimento Local. **In: Turismo, espaço e estratégias de desenvolvimento local**. Organização de Anderson Pereira Portugal [et al.]. - João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012, p. 61-70.

CORREIA, R. R. **O Geoturismo como estratégia de Desenvolvimento Regional: o caso do Geopark Araripe**. [Dissertação de Mestrado em Economia Agrícola, Programa de Pós-Graduação em Economia Rural]. Fortaleza/CE: Universidade Federal do Ceará, 2013.

COSTA FILHO, José Sales (Org.). **O Geopark Araripe/ The Araripe Geopark**. Crato. Edições URCA, 2008.

- DIAS, R. **Turismo Sustentável e Meio Ambiente**, Editora Atlas, São Paulo, 2003.
- FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GIANNELLA, V.; CALLOU, A.É.P. A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense. **In: Cad. EBAPE.BR**. V. 9, nº 3, artigo 6, 803–827 p. Rio de Janeiro, Set. 2011.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Geopark Araripe: Histórias da Terra, do Meio Ambiente e da Cultura**. Governo do Estado do Ceará/ Secretaria das Cidades/ Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central. Crato - Ce, 2012.
- HOLDEN, ANDREW. “Sustainability and tourism”. **In: Environment and Tourism**, Routledge, Londres, 2000, p.161-182.
- \_\_\_\_\_. “The future of tourism’s relationship with the environment”. **In: Environment and Tourism**, Routledge, Londres, 2000, p. 183-208.
- MOUTINHO, D. L. R. **Turismo Sustentável e Desenvolvimento Local**: Projecto da Mata de Sesimbra. [Dissertação de Mestrado em Turismo]. Estoril, Portugal: Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril, 2011.
- OMT - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Turismo Internacional: Uma perspectiva global**, Bookmann, Porto Alegre, 2003, p. 128-251.
- UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Geociências e Geoparques Mundiais da UNESCO**. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/earth-science-geoparks>>. Acesso em: 5 de junho de 2022.
- VEIGA, José Eli da, (1948). **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- VIEIRA, João M. **Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo: Uma perspectiva estratégica**, Verbo, Lisboa, 2007.
- WEAVER, David B. **The Encyclopedia of Ecotourism**, CABI, Londres, 2001, p. 1-82.

## ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS FORMAIS NO BRASIL E NO NORDESTE<sup>1</sup>

Francisco Demetrius Monteiro Rodrigues<sup>2</sup>  
Priscila de Souza Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

O principal objetivo deste estudo é traçar as características sociodemográficas e socioeconômicas dos trabalhadores terceirizados formais no Brasil e no Nordeste, em 2020. Além disso, pretende-se analisar a evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal brasileiro e nordestino, entre 2006 e 2020. A principal fonte de dados é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Os resultados evidenciam aumento expressivo do número de trabalhadores terceirizados no Brasil e no Nordeste, entre 2006 a 2020. Quanto as características esses são majoritariamente do sexo masculino, têm entre 30 a 39 anos, possuem o ensino médio completo até superior incompleto e auferem entre um a dois salários mínimos, tanto no país quanto na região Nordeste, em 2020.

**Palavras- chave:** Terceirização; Trabalho; Brasil; Nordeste.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a prática da terceirização do trabalho e seu uso consequente como ferramenta de estratégia administrativa iniciaram-se durante a Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos da América (EUA), onde uma parcela capitalista de poder expressivo com objetivo de combater o nazismo conheceu a utilidade da prestação de serviço terceirizado (FERNANDES; LARA, 2013; FRÓES, 2003; GIOSA, 1997; HUME 2009). Durante a Segunda Guerra Mundial, sobrecarregada a indústria bélica americana não conseguia abastecer as crescentes demandas por armamentos das nações em conflitos (Aliados e Eixo) e a saída encontrada para aprimorar os meios de produção, consistiu na aliança do EUA com países industriais europeus para a produção de armamentos. Iniciou-se, em 1940, o processo de transferência de serviços com escopo na eficiência e aumento da produção de uniformes,

---

<sup>1</sup> “O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Doutoranda em Demografia pelo Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGDEM) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Mestra em Demografia pelo PPGDEM/UFRN e Pesquisadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC). Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [priscila.silva.057@ufrn.edu.br](mailto:priscila.silva.057@ufrn.edu.br)

munição, armas leves e pesadas, aviões e tanques de guerra (MACHADO, 2008; NASCIMENTO FILHO, 2001).

A partir deste ponto, através da iniciativa privada, passou-se a transferir para terceiros as atividades secundárias de suporte. Nasce a famosa estratégia de contratação e implementação de serviços de terceiros, que tem como origem a ideia básica de trabalho feito por outros. Todavia, nesse período a estratégia adotada possuía um caráter contingencial, dependente da indústria bélica (GIOISA, 1997; IMHOFF; MORTARI, 2005; LEITE, 2012; LEIRIA; SARATT, 1995; MENDONÇA, 2008). Em decorrência da crise do fordismo e das políticas neoliberais de estado mínimo, gradativamente o trabalho terceirizado foi se consolidando. Inicialmente como medida de contenção de custos com mão de obra, posteriormente, como técnica de administração para um novo paradigma organizacional. Embora várias terminologias tenham sido adotadas pelo mundo para designar tal estratégia - *outsourcing*, *subcontracting*, *soustraitance*, terceirização, entre outras -, o conceito implementado sempre esbarra no fundamento da flexibilização produtiva (DIEESE, 2003; MARCELINO; CAVALCANTE, 2012).

No Brasil, sabe-se que na década de 1950, a terceirização desembarcou no país, trazida pelas indústrias automobilísticas, período da abertura do mercado interno as multinacionais, da explosão da inconsistente atividade industrial no país e da revitalização da economia diante do declínio e crise do café. Milhões de dólares foram investidos no processo de instalação da indústria automobilística nacional com a finalidade explícita de consolidar o desejo dos brasileiros: o carro (ANFAVEA, 2006; LEIRIA; SARATT, 1995). Exemplos claros de terceirização no período, as indústrias automobilísticas, apenas dedicavam-se a sua atividade principal, concentravam-se na montagem de veículos e novos modelos. “Simples montadoras” contratavam parceiros para produção das peças e componentes dos carros e depois apenas reuniam as peças fabricadas por outros (trabalho terceirizado) e faziam a montagem final dos veículos automotores (CANCELIER, 2008; FRÓES, 2003; MENDONÇA, 2008).

Todavia, essa estratégia administrativa só tomou impulso no país ao final da década de 1980 e início de 1990, com o fim da ditadura militar em um ambiente de forte retração econômica, com o esgotamento do processo de substituição de importações e a abertura comercial ao exterior (DIEESE, 2003; FRÓES, 2003). Merece destaque, que a difusão da terceirização nesse período não é algo espontâneo, mas fruto da expansão do neoliberalismo que impunha uma profunda reforma econômica às empresas privadas. Que concentravam seus

esforços na competitividade, isto incluía basicamente racionalização de custos, e consequentemente o mecanismo da terceirização (BERNARDES, 2005; SILVA; PREVITALI, 2013).

Partindo de todo viés histórico e socioeconômico, a terceirização tanto no setor público quanto no privado adentrou no país e continua se perpetuando, essencialmente, por causa dos discursos de contenção de gastos. Neste sentido, terceiriza-se basicamente para reduzir custos com encargos trabalhistas. Com a premissa e/ou discurso peculiar de que, transferindo para terceiros suas atividades de suporte não tão dependentes da atividade central, as instituições poderão aprimorar e focar melhor na sua missão: seja proporcionar para todos saúde, educação, segurança e/ou produzir bens e serviços variados (SILVA, 2012). No setor privado, busca-se por intermédio da terceirização, redução dos custos operacionais, agilidade na linha de produção, aumento da capacidade produtiva, redução de tempo e excelência do produto (OLIVEIRA, 1998).

As principais características do trabalho terceirizado do ponto de vista social, segundo Bernardes (2005) são: quebra da relação de trabalho, perda de vínculos com os empregados e redução de acesso aos direitos e benefícios sociais. Por diversos aspectos discriminatórios o trabalho terceirizado torna-se precário em relação aos demais trabalhadores celetistas, principalmente quando o parâmetro utilizado é a remuneração. Haja vista que, em média, um empregado terceirizado auferir apenas metade do que ganha um não terceirizado. Nessa perspectiva, segundo alguns estudos a terceirização provoca, particularmente perda da identidade cultural por parte dos funcionários que instáveis emocionalmente e financeiramente não terão motivação para o trabalho, logo ocorrerá queda da produtividade. Consequentemente, o mecanismo já não terá nenhum sentido (DRUCK; BORGES, 2002; DRUCK; GODINHO, 2003; HUME, 2009; IMHOFF; MORTARI, 2005; OLIVEIRA, 2009; SEVERO, 2015).

Diariamente, a terceirização desmedida espalha-se nos mais distintos segmentos econômicos brasileiros e evolui com rapidez no mercado de trabalho. Como um fato social polêmico o fenômeno toma proporções desenfreadas, são professores terceirizados em escolas, motoristas em empresas de transporte, não existindo distinção entre a atividade-fim e atividade-meio nas instituições. E, quem mais sofre são os trabalhadores que estabelecem relações empregatícias precárias (SEVERO, 2016). Nesse contexto, desperta inúmeras discussões contrárias e favoráveis ao processo, pois afeta diretamente a vida de milhões de trabalhadores que se submetem a este regime de emprego.

Muito antes da pandemia já se discutia sobre o não atendimento aos direitos básicos dos trabalhadores terceirizados, tais como férias, ausência de amparo legal em processos de demissão, entre outros. No mercado de trabalho, os empregados terceirizados se encontram em situação de maior fragilidade social, por exemplo, comparado aos demais trabalhadores celetistas (FERNANDES et al., 2021). Com a pandemia do Sars-CoV-2 (Covid-19), provavelmente a situação dos trabalhadores terceirizados agravou-se ainda mais. A grande maioria desses trabalhadores está concentrada no setor de serviços e parcela importante deles estava em atividades essenciais que não podiam parar: nos serviços de limpeza, conservação, segurança em bancos, escolas, hospitais, entre outros espaços. São enfermeiros, técnicos de enfermagem, motoristas de ambulância, vigias, recepcionistas, prestadores de serviços gerais entre tantos outros trabalhadores terceirizados que estavam expostos diariamente ao contágio (RUSSO; SOUZA, 2021). Estudos que discutem o efeito da pandemia da Covid-19 sobre os trabalhadores terceirizados evidenciaram reforço e aumento da precarização do trabalho, da invisibilidade, jornada de trabalho excessiva, insalubridade e rotatividade (BRAHM, 2020; FELIX, 2021; FERNANDES et al., 2021; MOTA, 2021; RUSSO; SOUZA, 2021). Desse modo, constata-se que a terceirização constitui tema extremamente oportuno no contexto atual.

Com base nessas discussões, o intuito deste estudo é responder ao seguinte questionamento: quem são os trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal no Brasil e no Nordeste? O principal objetivo deste estudo é traçar as características sociodemográficas e socioeconômicas dos trabalhadores terceirizados formais no Brasil e no Nordeste, em 2020. Além disso, pretende-se analisar a evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal brasileiro e nordestino, entre 2006 e 2020. Para alcance dos objetivos propostos, em termos quantitativos, a principal fonte de informações são os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Com relação à estrutura deste artigo, além desta introdução, a mesma está dividida em mais quatro seções. A segunda seção revisa estudos sobre a terceirização do trabalho, apresentando diferentes abordagens conceituais. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos. A quarta seção traça as características sociodemográficas e socioeconômicas dos trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho. E por último, apresentam-se as considerações finais deste estudo.



## 2 DEBATE CONCEITUAL SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DO TRABALHO

Com intuito de embasar as discussões, o principal objetivo desta seção é abordar diferentes perspectivas teóricas no que tange aos conceitos, definições e as principais vantagens e desvantagens da terceirização do trabalho. Dentro dessa bússola, Giosa (1997, p. 11) afirma que a terceirização consiste em uma técnica moderna da administração que transforma a estrutura, processos de gestão e sistemas das empresas. Ressalta que a técnica é adotada com objetivo explícito de “[...] atingir melhores resultados, concentrando todos os esforços e energia da empresa para a sua atividade principal”.

Em um estudo sobre o processo de terceirização do trabalho na Bahia, entre a década de 1990 e 2000, Druck e Borges (2002) discutem que a terceirização pode ser definida como instrumento de gestão e organização do trabalho. Porquanto, propaga a flexibilização, à medida que se transfere para terceiros os custos trabalhistas. Os achados referentes a uma pesquisa realizada em uma indústria petroquímica mostram que na visão empresarial, as principais vantagens da terceirização remetem a redução dos custos e de pessoal. No entanto, dentre as desvantagens a pesquisa aponta despreparo dos terceirizados, perda de habilidade técnica, problemas de natureza sindical, entre outros. No que tange aos trabalhadores terceirizados as principais reivindicações remetem a precarização do trabalho. Desse modo, constatam que as marcas da terceirização são precarização, perda de direitos, instabilidade e insegurança nas relações de trabalho.

Delgado (2003) conceitua a terceirização como uma estratégia de descentralização das atividades de uma empresa que são repassadas para outrem (terceiro). Enfatiza em seu estudo que o fenômeno promove uma relação trilateral entre as partes, que dissocia as relações justralhistas. Haja vista, que o empregado terceirizado não tem nenhum vínculo formal com a tomadora de serviço. Para o Dieese (2003), a prática da terceirização consiste na transferência de uma e/ou mais atividades secundárias, que antes eram executadas pelos ocupantes do quadro de funcionários de uma instituição, a uma prestadora de serviços contratada. Salienta que os trabalhadores fazem parte do processo de terceirização, mas o que é terceirizado são as atividades contratadas. Segundo o estudo, as principais justificativas adotadas pelas empresas para adotar a terceirização são: aumento das inovações organizacionais, vantagem competitiva, redução dos custos, simplificação dos processos administrativos, maior eficiência e aumento da

produtividade e qualidade. Entretanto, para os trabalhadores a conjuntura é distinta, ocorre redução dos rendimentos, perda de emprego e precarização do trabalho.

Fróes (2003) em seu estudo sobre a terceirização relata que este processo não é uma experiência nova no Brasil, constitui uma abordagem estratégica para contenção de custos, maior produtividade, qualidade e poder competitivo que propaga acesso às novas tecnologias e concentração nas atividades de maior retorno para a empresa. Nesse sentido, define a terceirização como um processo de transferência de atividades para terceiros, que aglutina duas etapas, a saber: desativação de setores da instituição; e contratação de terceiros para a prestação de serviços e/ou atividades. Os principais objetivos almejados com a terceirização perfazem a redução de custos, focalização, acesso a novas tecnologias e ganho de qualidade. No entanto, o padrão da terceirização caracteriza-se pela redução dos custos, calcado em exploração e precarização da mão de obra.

No estudo de Imhoff e Mortari (2005) a terceirização consiste na transferência de tarefas que o custo/benefício não é vantajoso para a empresa. Nessa ótica as principais atividades terceirizadas são as de apoio, tais como: limpeza, alimentação de funcionários, assistência médica e jurídica, contábeis, entre outras. Na perspectiva dos autores, o fenômeno gera a criação de novas empresas para a prestação de serviços, e conseqüentemente promissoras novas vagas de emprego. Todavia, advertem que um dos principais riscos decorrentes da terceirização é a contratação de empresas sem idoneidade, competência e qualificação para prestação dos serviços, que acabam por gerar problemas de ordem trabalhista. Ademais, quando o mecanismo é adotado visando apenas à redução de custos e a meta não é atingida ocorre desprestígio socioeconômico de todo o processo.

Silva (2005) centrado nas relações de trabalho, afirma que a técnica da terceirização tida como subcontratação, amplamente difundida pelo mundo, antes de qualquer coisa significa precarização das relações de trabalho, sobretudo, implica redução da seguridade social. Nessa ótica Russo e Leitão (2006), em seu estudo desconstrutivista sobre a terceirização, relatam que a técnica nada mais é do que uma estratégia mercantil com propósito de obter apenas vantagem instrumental-econômica. Além disso, concluem que, sob nenhum aspecto, a terceirização está preocupada com o bem-estar dos trabalhadores e/ou a qualidade dos postos criados.

Por sua vez, o estudo de Brisola e Oliveira (2008), enfatiza que na era da globalização a terceirização deveria ser uma aliada para as empresas, governo e trabalhadores. Quando bem administrada propicia produtos e/ou serviços prestados por pessoal especializado. No entanto,

a terceirização também imputa muitos aspectos negativos. Chamam atenção, que na prática a terceirização do trabalho não tem sido difundida para ganhos de eficiência e aperfeiçoamento da prestação de serviços, mas é barganhada para burlar a exigência de concursos públicos e realizar fraudes. Ademais, quando se opta pela terceirização de certas atividades, as empresas não passam por critérios rigorosos de seleção, que considerem honradez, idoneidade, responsabilidade social e trabalhista ou menores riscos de insolvência, “[...] mas sim pelo único parâmetro considerado inadequado a uma “boa terceirização” que é o parâmetro do menor custo” (SILVA, 2012, p. 7).

Os estudos de Hume (2009) e Oliveira (2009) definem a terceirização como uma estratégia econômica de parceria, onde o labor terceirizado propicia redução de custos e aperfeiçoamento das atividades que não constituem o foco principal da empresa contratante. Dentre os principais benefícios da adoção da terceirização no mercado de trabalho destacam a maior agilidade na tomada de decisões, menor burocratização, obtenção de serviços de qualidade superior, redução do imobilizado, liberação de espaço físico, formalização de parcerias e valorização profissional.

Em contrapartida, segundo Carmo (2011), a terceirização é um novo modelo econômico que só favorece os capitalistas. Apesar de proporcionar maior agilidade, flexibilidade e competitividade no mercado, precariza os direitos trabalhistas, dado que os trabalhadores sob a condição de terceirizados não mantêm vínculos empregatícios com a instituição contratante, mas com a prestadora de serviço. Para Marcelino e Cavalcante (2012, p. 331) “a terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e (ou) a externalização dos conflitos trabalhistas”. Dessa forma, argumentam que a terceirização constitui importante recurso estratégico para redução de custos, no entanto, em vista do contexto histórico brasileiro, o processo torna-se indissociável da ampliação da precarização do trabalho. Porquanto, na prática respectiva estratégia é empregada substancialmente com a finalidade de transferir para terceiros os “problemas trabalhistas”, os riscos e partes dos custos.

Fernandes e Lara (2013) definem a terceirização como um mal necessário para o bom desempenho da economia. Para os autores essa estratégia acrescenta qualidade e produtividade, pois consiste na contratação de serviços que serão prestados de forma mais eficiente e com custo reduzido. Adicionalmente, os autores ressaltam que as empresas que aderem à terceirização das atividades acessórias recebem resultados satisfatórios, sem nenhuma

obrigação trabalhista com os empregados da prestadora contratada. Antunes e Druck (2013, 2015) constataram que a respectiva estratégia de gestão, organização e controle constitui fio condutor para a exploração, precarização e corrosão do trabalho no Brasil. Isso porque a terceirização fragmenta e desmembra as unidades coletivas, sindicais e de luta, atua como ferramenta de discriminação e desvalorização dos trabalhadores, e perfaz instrumento facilitador para burlar a legislação trabalhista e social. Além disso, evidenciaram que os trabalhadores terceirizados auferem menores rendimentos quando comparado aos demais empregados contratados, ao passo que apresentam elevada jornada de trabalho e rotatividade. Quanto às condições de segurança observaram que os terceirizados por estarem mais expostos aos riscos padecem de maior número de acidentes de trabalho. Achados ratificam a condição mais precária e vulnerável dos terceirizados.

Druck e Filgueiras (2014), apresentam a terceirização como uma modalidade de gestão que impõe flexibilização e precarização do trabalho. Embora a principal consequência do processo seja a corrosão do trabalho, o discurso de modernização, especialização e foco nas atividades centrais das instituições ainda sustenta a prática da terceirização. Evidenciam que a terceirização resulta em maior rotatividade, salários mais baixos, contratos flexíveis e fragmentação coletiva e de sindicatos, ao passo que potencializa a exploração dos trabalhadores. Desse modo, a terceirização constitui um problema social no país, isso porque os trabalhadores estão expostos a um ambiente de degradação, desvalorização e discriminação análogo ao trabalho escravo.

Meireles (2014, p. 9) define a terceirização como uma prática empresarial de centralização dos esforços na função central do negócio: o lucro. O autor ressalta que a empresa tomadora de serviço terceirizado deixa “[...] a cargo da contratada todas as responsabilidades que envolvem a prestação de serviços, como seleção, admissão, treinamentos e acompanhamentos [...]”, ações fundamentais para a contratação de trabalhadores capacitados. Por sua vez, o estudo de Biavaschi e Teixeira (2015) compreende o fenômeno da terceirização como expressão da dinâmica capitalista de produção. Desse modo, a terceirização constitui uma modalidade de contratação que precariza as relações de trabalho, aprofunda as desigualdades e fragmenta o poder de organização da classe trabalhadora. As autoras defendem que apesar do discurso de especialização do trabalho, aumento da competitividade e produtividade, na prática por trás das iniciativas de terceirização, o principal indutor é a redução dos custos.

Campos (2015) aprofunda o debate ao afirmar que explicitamente a terceirização propaga o enfraquecimento dos direitos trabalhistas, pois se torna cada vez mais difícil sindicalizar e mobilizar os empregados. Em segundo lugar, nem sempre todas as empresas que prestam serviços terceirizados são organizadas e capazes de cumprir com todas as obrigações trabalhistas, o que deveria ser a maior restrição contra o fenômeno, porquanto o mesmo deixa o trabalhador à margem do processo. Severo (2016) argumenta que na prática a terceirização gera efeitos perversos tanto para o trabalhador como para a sociedade. Isso porque, propicia a figura de atravessadores, ente interposto que negocia a prestação do trabalho do empregado e reduz seu valor. São milhares de trabalhadores no Brasil que se submetem a exaustivas jornadas de trabalho sem segurança, simplesmente porque as oportunidades de emprego digno estão sendo substituídas pela ganância do capitalismo. O autor corrobora suas afirmativas demonstrando através de estudos do DIEESE e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) que 80,7% das mortes por acidente de trabalho são de empregados terceirizados, ou seja, a cada dez acidentes fatalmente oito envolvem trabalhadores terceirizados. Ademais, destaca que é a terceirização que nos impede de exigir serviços públicos e privados de qualidade, afinal o sistema paga para que outros realizem suas obrigações.

Em síntese, sob a ótica de diferentes argumentações, constata-se que embora a prática da terceirização seja algo simples de compreender, em nada seu conceito esbarra em um consenso entre os pesquisadores. Todavia, pode-se aferir que a técnica propaga redução de custos, ganhos de competitividade e eficiência, mas também precarização das relações de trabalho. Posto isto, a principal contribuição deste estudo será traçar as características dos trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal brasileiro.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Fontes de dados, recorte temporal e geográfico**

A principal fonte de informações utilizada neste estudo é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Possui cobertura de 97% do universo do mercado de trabalho formal, abrangência geográfica de todo o território nacional e natureza de levantamento de registro administrativo com periodicidade anual. Os dados extraídos indicam o estoque (número de empregos) de trabalhadores formais em um

determinado ano-base anterior e a movimentação da mão de obra empregada (admissões e desligamentos).

Apesar da vasta disponibilidade de bases de dados sobre o mercado de trabalho no Brasil, as informações para identificar com clareza e precisão os trabalhadores terceirizados não estão disponíveis para acesso público. Mediante essa restrição, a RAIS tem sido frequentemente utilizada por pesquisadores nos estudos sobre terceirização. No entanto, a respectiva fonte de dados não permite identificar se determinado trabalhador atua ou não como terceirizado. Ainda assim, possibilita empregar distintas abordagens metodológicas para compreender o fenômeno da terceirização, assim como analisar as características dos trabalhadores que se submetem a labuta terceirizada (PELATIERI et al., 2018a; REBELO et al., 2018).

Para analisar a evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal brasileiro e nordestino, o recorte temporal do estudo são os anos 2006, primeiro ano de divulgação dos dados relativos à mão de obra terceirizada, e 2020 o ano de divulgação mais recente da RAIS. Por sua vez, para traçar as características sociodemográficas e socioeconômicas dos trabalhadores terceirizados formais no Brasil e no Nordeste, o recorte temporal será delimitado ao ano de 2020. Quanto ao recorte geográfico, a análise é realizada para o Brasil e Nordeste, dado que se tem como objetivo ampliar o conhecimento sobre o trabalho terceirizado. Além disso, o motivo da escolha desse lócus de estudo foi devido a pouca existência de pesquisas sobre as características sociodemográficas e socioeconômicas dos trabalhadores terceirizados em âmbito nacional e regional.

### 3.2 Conceitos adotados

Por reconhecer a dimensão política e social da terceirização, assim como os efeitos nas relações de trabalho estabelecidas sob esse regime que são indissociáveis da exploração da mão de obra e da premissa de redução de custos, tornam-se necessários estudos que analisem as características dos trabalhadores terceirizados no país. Nesse sentido, primeiro é indispensável definir o conceito de terceirização. Para tanto, neste estudo adota-se o conceito proposto por Marcelino e Cavalcante (2012, p. 338):

[...] terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra.

A literatura aponta que a terceirização constitui poderoso instrumento para ampliação da precarização do trabalho, à medida que na prática é adotada com objetivo de transferir os “problemas” de ordem trabalhista, e assim reduzir custos. Nesse ensejo é oportuno conceituar o que se entende por precarização do trabalho. É um processo que intensifica as desvantagens nas condições de trabalho, nesse sentido, trabalhos precários são aqueles que percebem menores salários, menor tempo de emprego, maior rotatividade, maior jornada de trabalho e desproteção contratual, causam maior insegurança no trabalho e os direitos trabalhistas podem ser facilmente contornados (ANTUNES, 2015; CARVALHO; BRIDI, 2015; DRUCK, 2007; PELATIERI et al., 2018b).

### 3.3 Classificação do trabalho terceirizado

Para fins metodológicos, os setores verificados na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), extraídos na RAIS foram agregados com base na categorização empregada por Rebelo et al. (2018, p. 69-76), os autores listaram os setores econômicos em dois grupos: terceirizados e contratantes. Neste estudo utilizaram-se os setores classificados como terceirizados que a partir de diferentes perspectivas tratam de atividades tipicamente terceirizadas (DIEESE, 2014; PELATIERI et al., 2018a, 2018b; SOUSA; SOBRAL; MACAMBIRA, 2018).

Desse modo, algumas atividades classificadas como terceirizadas foram: locação de mão de obra temporária; fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros; seleção e agenciamento de mão de obra; atividades de apoio, manutenção e reparação; atividades relacionadas à reparação; atividades de limpeza; atividades auxiliares; atividades de vigilância e segurança privada; atividades de teleatendimento; coleta de resíduos; serviços de preparação; serviços especializados; suporte técnico; serviços de fornecimento de alimentação coletiva (*catering*); outras atividades de prestação de serviços.<sup>1</sup>

## 4 TRABALHADORES TERCEIRIZADOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL: RESULTADOS PARA O BRASIL E NORDESTE

No que concerne a evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal brasileiro, o Gráfico 1 mostra que desde o primeiro ano de análise (2006) até o

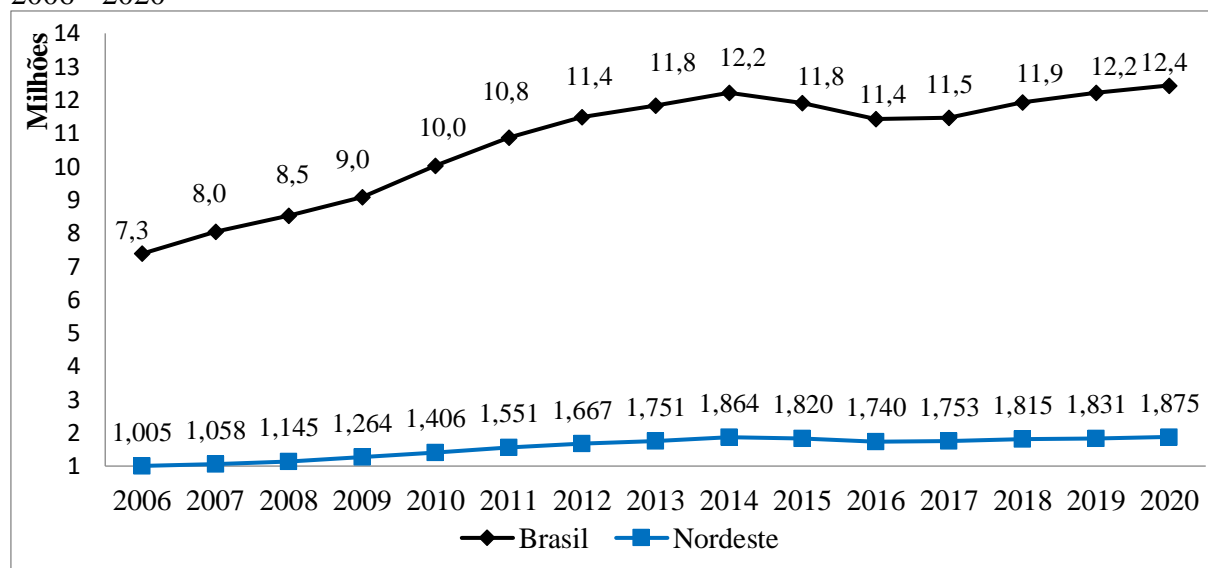
---

<sup>1</sup> Para a lista completa das atividades classificadas como terceirizadas ver Rebelo et al. (2018, p. 69-76).



último (2020) houve um aumento de 5,1 milhões de postos de trabalho no país. Em 2006, havia 7,3 milhões de trabalhadores terceirizados com vínculo formal no país, e em 2020 eles eram 12,4 milhões. Na região Nordeste, em 2006 havia um pouco mais de 1 milhão de trabalhadores formais terceirizados e em 2020 esse número aumentou para 1,8 milhões. Apesar do aumento das vagas de trabalho terceirizado, no entanto, na grande maioria dos casos essas vagas são marcadas por baixos rendimentos, elevada jornada de trabalho, alta rotatividade, instabilidade, insegurança, fragmentação sindical e desvalorização de classe que ampliam as formas de precarização do trabalho (ANTUNES; DRUCK, 2015; CARVALHO; BRIDI, 2015).

**Gráfico 1** - Evolução do número de trabalhadores terceirizados formais - Brasil e Nordeste, 2006 - 2020



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

O número de trabalhadores terceirizados que vinha de uma série de crescimento linear reduziu nos anos de 2015 e 2016, tanto em âmbito nacional quanto regional. A partir do ano de 2017, retoma o crescimento no número de trabalhadores formais terceirizados no Brasil e no Nordeste. O cenário macroeconômico explica notórias oscilações de aumento e declínio no número de trabalhadores terceirizados empregados formalmente. Em grande medida, decorrente das instabilidades do mercado de trabalho, ora mais propulsor e empregador da labuta terceirizada em momentos favoráveis de crescimento econômico – durante os períodos de 2006 a 2014 -, ora tendencioso ao desemprego e a contenção dos investimentos produtivos. Exemplo disso são os efeitos macroeconômicos da recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014 e com acirramento a partir de 2015, que ampliou a proporção de

desempregados, desalentados e desocupados no país. Sem dúvidas, semelhante aos demais trabalhadores celetistas, a crise econômica afetou a geração de postos de trabalhos para a categoria de terceirizados, assim como possivelmente aumentou a transição para o desemprego e/ou informalidade (BARBOSA, 2019; COSTA et al., 2019; POCHMANN, 2015).

Observa-se no último ano de análise a maior concentração do número de trabalhadores terceirizados. Em 2020 havia 12.435.608 terceirizados com vínculo formal no país, e 1.875.494 trabalhadores terceirizados no Nordeste. O respectivo aumento do emprego terceirizado pode estar ligado à nova reforma trabalhista, sancionada no ano de 2017 através da Lei 13.429, que caracteriza mudanças significativas no emprego terceirizado. Porquanto, permite a ampliação da terceirização para a função final/principal das instituições contratantes, ou seja, quaisquer atividades produtivas podem ser terceirizadas (CAMPOS, 2018a; MENDONÇA; ALESSI, 2017; PELATIERI et al., 2018b). Associado à crise econômica, política e sanitária nos últimos anos pode ter impulsionado o segmento do trabalho terceirizado no país.

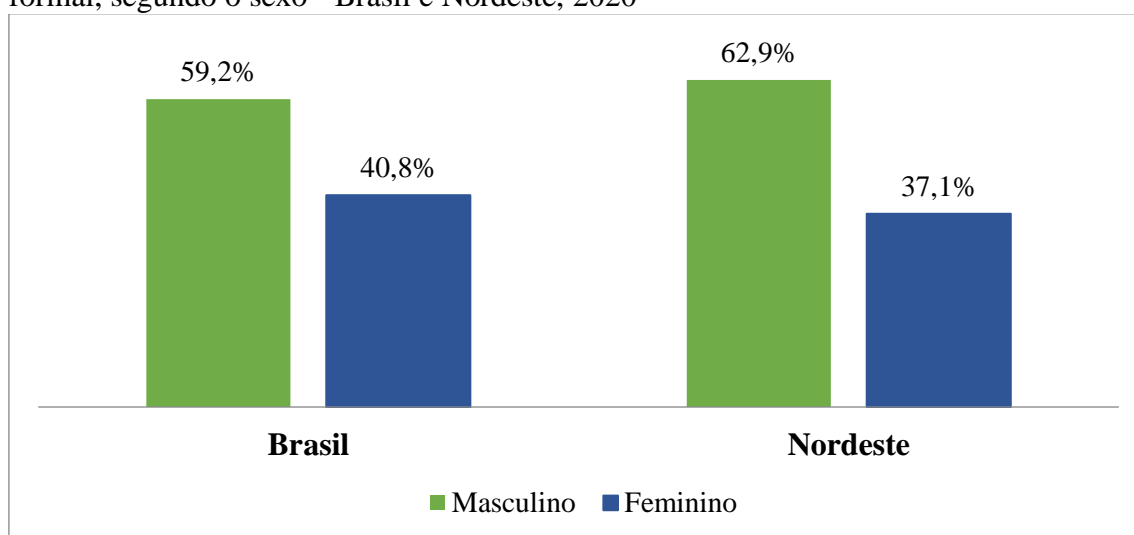
Os estudos argumentam que o projeto ora sancionado além de permitir a terceirização desenfreada no país, amplia a flexibilização, informalidade e precarização do trabalho, ao possibilitar que uma fração significativa dos trabalhadores celetistas seja convertida em terceirizados. Nesse sentido, a expansão das vagas terceirizadas não significa prestação de serviços qualificados e especializados. Ainda que, a categoria de terceirizados seja um grupo bastante heterogêneo, a grande maioria dos postos de trabalho criados é precária, à medida que são atividades onde ocorre maior número de acidentes devido ao treinamento insuficiente, há fragmentação dos sindicatos, extensas jornadas de trabalho, invisibilidade de classe e burla dos direitos trabalhistas (ANTUNES, 2015; CAMPOS, 2015, 2018b; DRUCK et al., 2018; SEVERO, 2015, 2016).

#### 4.1 Características sociodemográficas

Com relação às características sociodemográficos, o Gráfico 2 mostra que do total de trabalhadores terceirizados 59,2% eram do sexo masculino e 40,8% correspondia à participação feminina no país, em 2020. Na região Nordeste, pode-se observar tendência semelhante. No ano de 2020, 62,9% dos postos de trabalho formais terceirizados eram ocupados por homens e 37,1% das vagas ocupadas eram compostas por mulheres, no Nordeste. Denota-se que o trabalho terceirizado é ocupado majoritariamente pelo sexo masculino, tanto em âmbito

nacional quanto regional. Adicionalmente, pode-se observar que na região Nordeste ocorre maior concentração masculina comparativamente a distribuição percentual no país.

**Gráfico 2** - Distribuição percentual de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal, segundo o sexo - Brasil e Nordeste, 2020

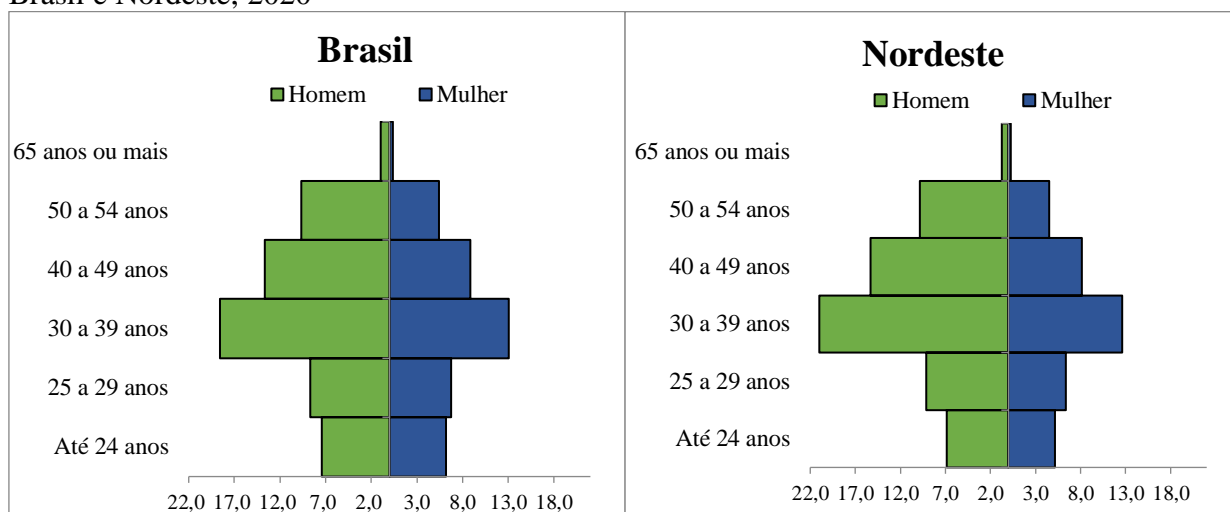


Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

No trabalho terceirizado que preza exclusivamente pela redução dos custos, a desigualdade de gênero também se faz presente, as atividades tipicamente femininas estão relacionadas aos serviços domésticos e a comunicação que exige mais contato e interação humana, sensibilidade e persuasão. Ao passo que, aos homens são atribuídas ocupações que exigem força (SOUZA, 2012). Como corolário os postos de trabalho, essencialmente para as mulheres, são gerados, todavia, esses são significativamente mais precários, mal remunerados e discriminatórios (MELO, 1998; WAJNMAN, 2006).

No que tange à idade, os resultados expostos no Gráfico 3 mostram que em ambas as regiões de análise, a maior parcela dos trabalhadores terceirizados tinham entre 30 a 39 anos de idade, em 2020. Isso pode indicar envelhecimento da mão de obra, fator experiência/idade e/ou retenção dos trabalhadores nessa atividade por falta de oportunidade, por acomodação ou receio de se arriscar no mercado de trabalho (SOUZA, 2012). Por outro lado, nota-se maior dificuldade de inserção dos trabalhadores mais jovens nesse mercado, tanto no Brasil quanto no Nordeste. Nesse quesito, a exigência do segmento de trabalhadores mais preparados e experientes para atuarem no campo dos serviços, reduz as oportunidades para aqueles que estão ingressando na labuta remunerada.

**Gráfico 3** – Pirâmide etária dos trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal - Brasil e Nordeste, 2020



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

Outra faixa etária que chama atenção é a de 40 a 49 anos, particularmente para o sexo masculino, pois constitui a segunda em termos percentuais com maior participação de trabalhadores terceirizados no Brasil e no Nordeste. Esses resultados sugerem a preferência desse setor por trabalhadores mais velhos e experientes, que são alocados em atividades de limpeza e conservação. Todavia é preciso mencionar que nas atividades de manutenção que também envolve as ocupações de limpeza e conservação, a terceirização cria uma classe dos invisíveis. Seres humanos que exercem suas funções sem que os empregadores ao menos saibam seus nomes. Em um ambiente inóspito e facilitador da discriminação, os terceirizados são reduzidos à condição de “coisa invisível”, comem em lugar diferente, possuem uniformes diversificados e são excluídos dos direitos trabalhistas e da identidade coletiva. Na ânsia da redução dos custos, evitam-se os vínculos empregatícios e destrói-se a classe trabalhadora (SEVERO, 2015).

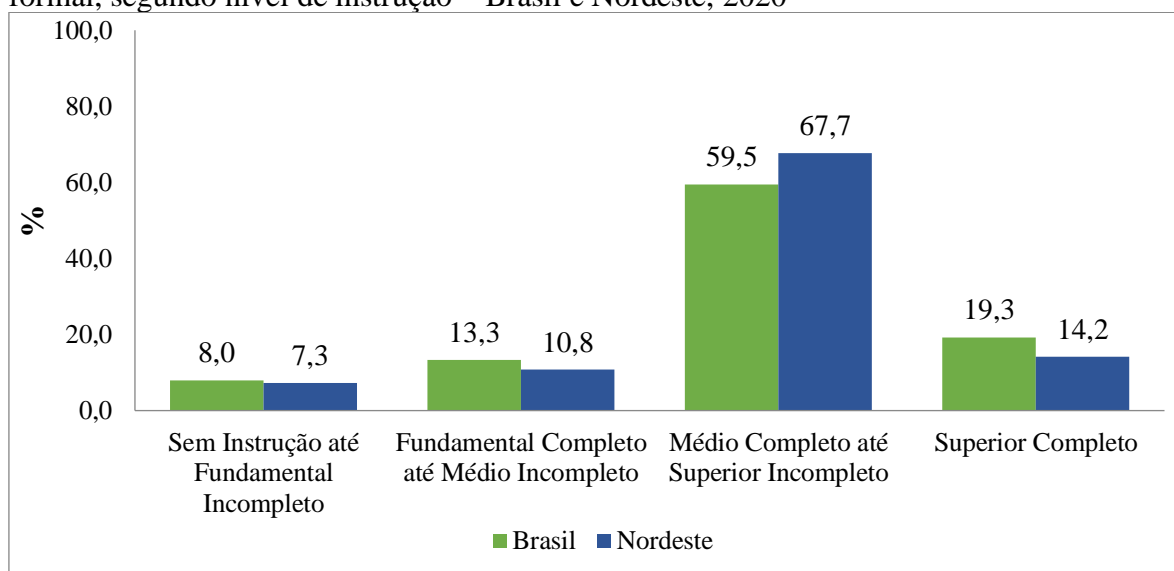
#### 4.2 Características socioeconômicas

Quanto ao nível de instrução dos trabalhadores terceirizados, pode-se constatar no Gráfico 4 que a maioria possui o ensino médio completo até superior incompleto, no país e no Nordeste. Em 2020, 59,5% do total de ocupados tinham respectivo nível de instrução no país e no Nordeste eles eram 67,7%. Isso se deve às políticas educacionais implantadas nos últimos anos no Brasil, visando a universalização do ensino na idade certa, diminuição da evasão escolar, correção das distorções da idade/série, educação de jovens e adultos e gestão escolar

que contribuíram significativamente para melhora educacional dos trabalhadores (POCHMANN, 2010).

O segundo nível de instrução com maior representatividade nacional e regional é o superior completo. No período em apreço, 19,3% e 14,2% dos trabalhadores terceirizados formais tinham ensino superior completo no Brasil e no Nordeste, respectivamente. Claramente, esse resultado expressivo é fruto da demanda do setor por trabalhadores mais especializados e qualificados para serviços de apoio técnico, informática, contabilidade e serviços jurídicos, áreas que estão em ascensão nos serviços terceirizados (IMHOFF; MORTARI, 2005).

**Gráfico 4** - Distribuição percentual de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal, segundo nível de instrução – Brasil e Nordeste, 2020



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

Adicionalmente, pode-se observar que o percentual de admitidos com escolaridade mais elevada (superior completo), nas duas regiões em análise, não supera o grupo de trabalhadores sem instrução até ensino médio incompleto. Em 2020, 21,3% dos terceirizados no Brasil estavam na categoria sem instrução até o médio incompleto. Enquanto, no Nordeste eles representavam 18,1% com respectivo nível de instrução. Ainda assim, é importante frisar que no ano em apreço, o mercado de trabalho terceirizado era majoritariamente formado por empregados com ensino médio completo até superior incompleto, tanto no Brasil quanto no Nordeste. Isso reflete o importante avanço do sistema de educação básico, técnico e formal em termos nacionais e regionais, nas últimas décadas (POCHMANN, 2010).

Com relação a distribuição dos trabalhadores formais terceirizados no Brasil, segundo os rendimentos em salário mínimo, os achados da Tabela 1 mostram que mais da metade (53%) dos ocupados na categoria auferia, de 1 a 2 salários mínimos no país, em 2020. Por sua vez, 17% deles recebiam de 2 a 3 salários mínimos e apenas 3% auferem mais de 10 salários mínimos, no ano em apreço. Do exposto, se ratifica que a terceirização penaliza as relações empregatícias. Em detrimento da redução de custos, os terceirizados são contratados com condições de trabalho e remuneração inferior, o que propaga a insegurança, a rotatividade e a exploração da mão de obra (ARAÚJO; APOLINÁRIO, 2015; CARVALHO; BRIDI, 2015).

**Tabela 1** – Trabalhadores Terceirizados no mercado de trabalho formal, segundo rendimento em salário mínimo – Brasil e Nordeste, 2020 (%)

<b>Faixa de rendimento</b>	<b>Brasil</b>	<b>Nordeste</b>
Até 1 Salário Mínimo	11,2	18,8
1 a 2 Salários Mínimos	52,5	59,7
2 a 3 Salários Mínimos	17,0	10,7
3 a 5 Salários Mínimos	9,9	5,6
5 a 10 Salários Mínimos	6,1	3,5
Mais de 10 Salários Mínimos	3,3	1,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE).

Focalizando nas condições de trabalho do setor de fertilizantes, Ribeiro (2004) corrobora que em prol da redução dos custos, trabalhadores diretos das funções de apoio, por exemplo, transporte e segurança foram demitidos pelas instituições e contratados pelas prestadoras de serviço, para atuarem no mesmo local e ocupação como terceirizados. Expressivamente observou nesta transação piora das condições de trabalho, a saber: aumento da jornada de trabalho, acúmulo do volume de serviços, redução dos rendimentos, perda dos direitos assegurados. Como corolário, a labuta terceirizada constantemente contradiz suas premissas básicas e coloca em dúvida todo o processo, reafirmando nos resultados a fundamentação teórica daqueles que a caracterizam como precária.

Os estudos sobre as condições de trabalho dos terceirizados no país enfatizam o abismo salarial entre os trabalhadores terceirizados e contratados diretos. Segundo o estudo de Pelatieri et al. (2018a), enquanto a remuneração média dos trabalhadores formais tipicamente contratados foi de 2.639 reais em 2014, as dos tipicamente terceirizados com vínculo formal foi de 2.021 reais. Nesse ensejo, a pesquisa de Sousa, Sobral e Macambira (2018), também evidenciaram as desvantagens salariais dos trabalhadores terceirizados. Os achados mostram

que a média salarial dos terceirizados representava 66,13% do recebido pelos trabalhadores não terceirizados no Brasil em 2015.

Quanto aos rendimentos dos trabalhadores terceirizados no Nordeste, a Tabela 1 aponta tendência semelhante à verificada para o conjunto do país. Em 2020, a grande maioria dos trabalhadores auferia de 1 a 2 salários mínimos, na região Nordeste. Por sua vez, comparativamente aos resultados expostos para o país, em âmbito regional menor parcela dos trabalhadores auferem “bons rendimentos”: apenas 6% recebiam de 3 a 5 salários mínimos; 3% de 5 a 10 salários mínimos; e 1% mais de 10 salários mínimos. Desse modo, comparando os achados sobre os rendimentos, pode-se aferir que os trabalhadores terceirizados no Nordeste estão em pior situação, a medida que maior parcela auferem rendimentos mais baixos e menor parcela auferem os rendimentos mais elevados.

Em suma, os achados deste estudo mostraram que os trabalhadores terceirizados são majoritariamente do sexo masculino, têm entre 30 a 39 anos de idade, possuem o ensino médio completo até superior incompleto e percebem baixos rendimentos, tanto no Brasil quanto no Nordeste, em 2020. Tão logo, denotamos que a precarização do trabalho não se resume apenas a ter ou não carteira assinada, mas se manifesta através de baixos rendimentos, rotatividade do emprego, fragmentação sindical. Nesse sentido, este estudo soma-se as diferentes pesquisas, a exemplo Carvalho e Bridi (2015), Dieese (2014), Pelatieri et al. (2018a, 2018b), Rebelo et al. (2018), dentre outros que constatarem que a terceirização, tal como empregada atualmente no país, precariza as relações de trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como principal objetivo traçar as características sociodemográficas e socioeconômicas dos trabalhadores terceirizados formais no Brasil e no Nordeste, em 2020. Além disso, analisou-se a evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal brasileiro e nordestino, entre 2006 e 2020. Para tanto, inicialmente apresentou-se, a partir de diferentes perspectivas, os conceitos e definições da terceirização do trabalho. Segundo diversos estudos, quando se contrata empresas terceiras para prestação de serviços, um leque de oportunidades abre-se para concorrência e competitividade, refletindo em qualidade e preço dos serviços no mercado consumidor. Em contrapartida, do ponto de vista social, há quebra da relação de trabalho, perda de vínculos com os empregados e redução de acesso aos direitos e benefícios sociais.



No que concerne ao mercado de trabalho, os achados mostram aumento no número de trabalhadores terceirizados formais no Brasil e Nordeste, entre 2006 e 2020. Nesse ensejo, merece destaque que a partir de 2017, o aumento do emprego terceirizado possivelmente está relacionado à nova reforma trabalhista, associada à crise econômica e política nos últimos anos, que em grande medida impulsionou o segmento de trabalho terceirizado no país. Com relação às características demográficas, pode-se observar que mais da metade dos trabalhadores terceirizados são do sexo masculino e têm entre 30 a 39 anos de idade, nas duas regiões em análise, em 2020. Quanto às características socioeconômicas, observou-se que a maioria dos terceirizados possuem o ensino médio completo até superior incompleto e auferem de 1 a 2 salários mínimos, tanto no Brasil quanto no Nordeste, em 2020.

Em síntese, a partir dos aportes teóricos e dos achados deste estudo, constatou-se que a terceirização promove a precarização do trabalho, e em grande medida também promove a reprodução das desigualdades sociais. Desse modo, evidencia-se que muito ainda precisa ser discutido e debatido, sobretudo perante estratégias tão ambíguas que norteiam a vida de milhares de trabalhadores. É preciso pensar e lutar por uma sociedade mais justa que promova equidade social e de direitos para todos os trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

ANFAVEA. **Indústria Automobilística Brasileira – 50 anos**. Memória. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/50anos/94.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

ANTUNES, R. A sociedade da terceirização total. **Revista da ABET**, v. 14, n.1, p. 6-14, jan./jun. 2015.

ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização como regra? **Revista TST**, Brasília, v. 79, n. 4, p. 214-231, out./dez. 2013.

ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**, ano 18, n. 34, p. 19-40, 2015.

ARAÚJO, I. J. S.; APOLINÁRIO, V. A terceirização e a ‘agenda do trabalho decente’ da OIT: reflexões a partir do Banco do Brasil S/A. **Revista da ABET**, v. 14, n.1, p. 78-98, jan./jun. 2015.

BARBOSA, R. J. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). In: **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. Brasília: IPEA: Ministério do Trabalho, out. 2019. p. 59-70.

BERNARDES, L. V. B. **Terceirização e sindicalismo no Brasil**. 2005. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. A terceirização e seu dinâmico processo de regulamentação no Brasil: limites e possibilidades. **Revista da ABET**, v.14, n.1, p. 37-61, jan./jun. 2015.

BRAHM, M. S. Terceirização e a pandemia: um estudo sobre a terceirização na administração pública. *In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA/ SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA*, 5., 3., 2020, Online. Anais [...]. Online, 2020.

BRISOLA, S.E.; OLIVEIRA, L. J. Trabalho terceirizado no direito brasileiro: sinônimo de modernidade? **Unopar Científica Ciências Jurídicas e Empresarias**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 25-32, mar. 2008.

CAMPOS, A. G. A terceirização no Brasil e as distintas propostas de regulação. *In: CAMPOS, A. G. (org.) Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*, Brasília: IPEA, 2018a. Cap. 7, p. 143-156.

CAMPOS, A. G. Efeitos da terceirização sobre a saúde e segurança no trabalho: estimativas com base nos afastamentos. *In: CAMPOS, A. G. (org.) Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*, Brasília: IPEA, 2018b. Cap. 9, p. 187-217.

CAMPOS, A. G. O Projeto de Lei Nº 4.330/2004 e a terceirização no Brasil. **Mercado de Trabalho**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 75-84, out. 2015.

CANCELIER, M. C. **Terceirização trabalhista: a legalidade da terceirização trabalhista frente à súmula 331 do TST no âmbito da iniciativa privada**. 2008. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2008.

CARMO, J. B. **Precarização do direito do trabalho: terceirização**. 2011. Disponível em: [https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/283\\_precarizacao\\_direito\\_trabalho.pdf](https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/283_precarizacao_direito_trabalho.pdf). Acesso em: 15 out. 2016.

CARVALHO, L. V.; BRIDI, M. A. Trabalho e desigualdade: a terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores. **Revista da ABET**, v. 14, n.1, p. 99-113, jan./jun. 2015.

COSTA, J.; RUSSO, F. M.; HIRATA, G.; BARBOSA, A. L. N. H. Crise econômica e a transição do emprego doméstico no Brasil. *In: Mercado de trabalho: conjuntura e análise*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. Brasília: IPEA: Ministério do Trabalho, out. 2019. p. 47-57.

- DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 2ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2003.
- DIEESE. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. 2003. Disponível em: <http://ftp.medicina.ufmg.br/osat/arquivos/6-07082015.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.
- DIEESE. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014.
- DRUCK, G.; BORGES, A. Terceirização: balanço de uma década. **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 111-139, jul./dez. 2002.
- DRUCK, G.; FILGUEIRAS, V. A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF. **Revista TST**, Brasília, v. 80, n. 3, p. 106-125, jul./set. 2014.
- DRUCK, G.; GODINHO, L. F. R. . Um Mosaico de Classe: a Terceirização na Rlam e a pulverização dos sindicatos. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27., 2003, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, 2003.
- DRUCK, G. Resenha. *In*: ANTUNES, R. (org). Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 20, n. 51, p. 529-530, set./dez. 2007.
- DRUCK, G.; SENA, J.; PINTO, M. M.; ARAÚJO, S. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In*: CAMPOS, A. G. (org.) **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate, Brasília: IPEA, 2018. Cap. 6, p. 113-141.
- FELIX, E. F. **O impacto da pandemia COVID-19 para os trabalhadores terceirizados do Instituto Federal da Paraíba** - Campus João Pessoa. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2021.
- FERNANDES, A. L. T. F.; SOARES, J. G. T.; CARDOSO, J. A.; BUGALHO, A. C. Transformações e impactos da pandemia (COVID-19): da garantia trabalhista de férias e do término de contrato para trabalhadores terceirizados. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.2, p. 17441-17460, fev. 2021.
- FRÓES, W. L. Terceirização: uma abordagem estratégica. **FACEF Pesquisa**, Franca, v. 6, n. 2, p. 93-113, 2003.
- FERNANDES, J. U. J.; LARA, D. B. Terceirização no serviço público. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, n. 54, p. 3-8, mai. 2013.
- GIOSA, L. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. 5. ed., São Paulo: Pioneira, 1997.

HUME, M. A. P. **A Terceirização no direito do trabalho.** 2009. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009.

IMHOFF, M. M.; MORTARI, A. P. Terceirização, vantagens e desvantagens para as empresas. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, edição especial, jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/6219>. Acesso em: 21 mar. 2017.

LEIRA, J. S.; SARATT, N. D. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial.** 8. ed. São Paulo: Gente, 1995.

LEITE, L. G. S. **Terceirização.** 2012. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Empresarial) - Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2012.

MACHADO, J. A. **A flexibilização dos direitos trabalhistas e a terceirização: aspectos destacados.** 2008. Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade Vale do Itajaí, São José, 2008.

Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano- base 2016. – Brasília: MTb, SPPE, DES, CGET, 2016. 49 p.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, mai./ago. 2012.

MELO, H. P. O Serviço Doméstico Remunerado no Brasil: de Criadas a Trabalhadoras. **Texto para Discussão do IPEA**, Rio de Janeiro, p. 1-29, 1998. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0565.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0565.pdf). Acesso em: 29 mar. 2019.

MEIRELES, J. A. **Terceirização: avanços e retrocessos no serviço público.** 2014. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2014.

MENDONÇA, H.; ALESSI, G. 2017. **Câmara aprova terceirização para todas as atividades.** Entenda o que muda. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490127891\\_298981.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490127891_298981.html). Acesso em: 18 abr. 2017.

MENDONÇA, M. O. **Terceirização: favorável ou não aos trabalhadores e/ou instituições?.** 2008. Monografia (Especialista em gestão de recursos) - Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2008.

MOTA, E. S. **Terceirização: explorando a realidade dos trabalhadores da educação na pandemia.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Sociologia) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2021.

NASCIMENTO FILHO, A. F. **Terceirização: aspectos práticos e teóricos.** 2001. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

OLIVEIRA, A. L. A. **Terceirização e satisfação com o trabalho**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, F. A. Da terceirização e da flexibilização como estágios para a globalização. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 21, p. 187-231, abr./jul. 1998.

PELATIERI, P.; CAMARGOS, R. C.; IBARRA, A.; MARCOLINO, A. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. *In*: CAMPOS, A. G. (org.) **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**, Brasília: IPEA, 2018a. Cap. 1, p. 11-31.

PELATIERI, P.; MARCOLINO, A.; HORIE, L.; COSTA, L. A. R. As desigualdades entre trabalhadores terceirizados e diretamente contratados: análise a partir dos resultados de negociações coletivas de categorias selecionadas. *In*: CAMPOS, A. G. (org.) **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**, Brasília: IPEA, 2018b. Cap. 2, p. 33-48.

POCHMANN, M. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 7-19, 2015.

POCHMANN, M. Estrutura Social no Brasil: mudanças recentes. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 637-649, out./dez. 2010.

REBELO, A. M.; MOREIRA, G. Renato C.; LOPES, G. B.; COURA, E. B. Terceirização: o que os dados revelam sobre remuneração, jornada e acidentes de trabalho. *In*: CAMPOS, A. G. (org.) **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**, Brasília: IPEA, 2018. Cap. 3, p. 49-76.

RIBEIRO, R. Terceirização no setor de fertilizante: impactos sobre os trabalhadores e os sindicatos. **Revista da ABET**, v. 4, n. 1, jan./jun. 2004.

RUSSO, G. M.; LEITÃO, S. P. Terceirização: uma análise desconstrutivista. **Organizações & Sociedade**, v.13, n.36, p. 107-123, jan./mar. 2006.

RUSSO, J. G. J.; SOUZA, V. F. A terceirização na UFGD: em tempos de pandemia do Sars-CoV-2. **Revista Movimentação**, Dourados, MS, v.8, n.14, p. 110-123, jan./jun. 2021.

SEVERO, V. S. Terceirização: o perverso discurso do mal menor. **Revista Síntese: Trabalhista e Previdenciária**, São Paulo, v. 27, n. 322, p. 285-310, abr. 2016.

SEVERO, V. S. **Terceirização: o perverso discurso do mal menor**. 2015. Disponível em: <http://www.femargs.com.br/uploads/artigos/terceirizacao-o-perverso-discurso-do-mal-menor/terceirizacao-o-perverso-discurso-do-mal-menor.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

SILVA, O. P. As relações de trabalho e a nova competência da justiça do trabalho. **Revista TST**, Brasília, v. 71, n. 1, p. 227-239, jan./abr. 2005.

SILVA, R. M. **Terceirização no setor público – contexto da terceirização no setor público brasileiro**. 2012. Artigo de especialização (Especialização em Administração Geral) - Universidade Paulista, Brasil. 2012.

SILVA, R. M.; PREVITALI, F. S. . A Terceirização no setor público brasileiro: um estudo acerca da terceirização na Universidade Federal de Uberlândia e seus impactos na qualidade do ensino. *In: JORNADA DO HISTEDBR*, 11., 2013, Cascavel. **Anais [...]**. Cascavel - PR. 2013.

SOUSA, F. P.; SOBRAL, F. M.; MACAMBIRA, J. Terceirização no processo de acumulação capitalista, suas imbricações com as formas de trabalho produtivo e improdutivo e manifestações. *In: CAMPOS, A. G. (org.) Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*, Brasília: IPEA, 2018. Cap. 4, p. 77-94.

SOUZA, E. S. A **“maquiagem” do trabalho formal**: um estudo do trabalho das mulheres terceirizadas no setor de limpeza da Universidade Federal da Bahia. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador – BA, 2012.

WAJNMAN, S. Mulheres na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro: avanços e entraves. *In: PORTO, M. (org.) Olhares Femininos, mulheres brasileiras*. Rio de Janeiro: X Brasil, 2006. p. 77-108.



## ANÁLISE DO EMPREGO FORMAL NAS MICRORREGIÕES PERNAMBUCANAS PARA O PERÍODO 2010-2019

Renato Junior de Lima<sup>1</sup>  
Francisco do O' de Lima Júnior<sup>2</sup>

### RESUMO

Compreender a distribuição espacial dos diversos setores é essencial na análise do desenvolvimento regional. O objetivo principal deste trabalho é analisar o emprego formal nas microrregiões pernambucanas no período de 2010 a 2019, com dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Assim, foram calculadas Medidas de Localização e de Especialização. O Quociente Locacional revela uma maior representatividade das microrregiões de Salgueiro (QL da construção civil = 6,03) e do Brejo pernambucano (QL da agropecuária = 7,60) em 2010, do Sertão do Moxotó (QL da construção civil = 4,07) e de Petrolina (QL da agropecuária = 7,51) em 2019. Com o Coeficiente de Localização verifica-se que nenhum setor conseguiu ter um padrão máximo de concentração no estado de Pernambuco. Através do Coeficiente de Especialização, percebe-se que a microrregião que obteve o maior índice foi a de Salgueiro, no ano de 2010, e em 2019, a microrregião de Itamaracá.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional; Microrregiões Pernambucanas; Emprego formal.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO.

### 1. INTRODUÇÃO

No processo de formação econômica do Brasil, suas próprias raízes históricas, características e formas de ocupação territorial desencadearam fortes desequilíbrios pela presença de fortes heterogeneidades sociais, produtivas, tendo por consequência o agravamento de desigualdades sociais regionais (FURTADO, 1964; PRADO JÚNIOR, 1963; DINIZ, 2013). As discussões sobre as disparidades regionais são recorrentes na literatura. Souza (2009) destaca que essas disparidades se intensificam com o crescimento desigual das regiões brasileiras, que estão associadas a raízes de sua colonização e as próprias características regionais.

---

<sup>1</sup> Universidade Regional do Cariri – URCA; Bacharel em Economia e Mestrando em Economia regional e Urbana pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU/URCA); Crato, Ceará, Brasil; [lima.renatojunior@gmail.com](mailto:lima.renatojunior@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Cariri – URCA; Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (IE/ Unicamp). Professor do Departamento de Economia (URCA) e dos Programas de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU/URCA) e Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (PLANDITES/UERN); Crato, Ceará, Brasil; [lima.junior@urca.br](mailto:lima.junior@urca.br)



As questões basilares do desenvolvimento regional foram evidenciadas nos estudos de Haddad (1989), Cano (2007), Diniz e Crocco (2006), Souza (2009) Monastério (2011) e Diniz (2013). Esses autores discorrem sobre a relevância da economia regional e urbana buscando compreender os fundamentos e dilemas do desenvolvimento regional no Brasil.

Para Lima et al (2006), é necessário conhecer a estrutura produtiva de cada setor e analisar as transformações ocorridas nessa estrutura que afetam seu padrão de crescimento e de desenvolvimento econômico, para então analisar a dinâmica regional. É trivial salientar que essa análise, está associada ao conceito de que áreas geográficas podem estar relacionadas com um conjunto de características peculiares de estruturas de produção, consumo, distribuição da força de trabalho, elementos culturais, políticos e sociais.

Segundo Diniz (2013), o Brasil está diante de enormes desafios e, coincidentemente, de grandes perspectivas para o seu desenvolvimento regional. Apesar de um extenso debate desses estudos e políticas regionais, as evidências teóricas contemporâneas e os ensaios de planejamento e políticas regionais hodiernas apontam para uma necessidade de intervenção pública e articulação com os demais agentes sociais dos diversos segmentos da sociedade civil, e se tratar de desenvolvimento regional.

Nessa perspectiva, buscar compreender os acontecimentos, fenômenos e relações socioeconômicas que acontecem no interior de um país e/ou região é um dos objetivos do desenvolvimento regional, bem como entender a distribuição espacial das atividades econômicas, indicando os fatores econômicos e sociais que afetam as desigualdades regionais.

A distribuição espacial das atividades econômicas dos diversos setores, comumente, se constitui em uma alínea essencial da análise regional, atentando para uma necessidade de se entender fundamentos que as economias locais se apoiam e como acontece as desigualdades de renda entre regiões e pessoas. Esses dilemas são ainda mais evidentes para países com extensa área geográfica, elevada população e diferentes estádios de desenvolvimento setorial ou espacial, como é o caso do Brasil (SOARES, SANTOS e FREITAS, 2008).

O Nordeste participa com 18,24% da área territorial, cerca de 27% da população brasileira vive na região, com mais de 14% do PIB do Brasil (IBGE, 2021). Diniz (2013) chamava a atenção para a região Nordeste por possuir por possuir baixos níveis de desenvolvimento econômico e social, mostrando que a renda per capita média da região era menos que a metade da média nacional. O autor ainda destaca que nos últimos anos, tem acontecido uma recuperação relativa da região tendo como fatores preponderantes a expansão

industrial, expansão a fronteira agrícola, aumento dos serviços de turismo, agricultura irrigada. Em relação a expansão industrial, o autor destaca, a recente expansão industrial de Pernambuco, em função do conjunto de atividades articuladas e aglomeradas em volta do Porto de SUAPE.

O estado de Pernambuco, ao lado dos estados da Bahia e Ceará, se constitui uma das mais importantes economias nordestinas, com um grande potencial para o desenvolvimento regional. Araújo e Santos (2019) revelam que a partir de 2017 o estado vem passando por uma série de transformações em sua economia, o que permitiu a retomada do crescimento e conta com um conjunto de investimentos ainda em estágio de maturação e desdobramentos. Muitos investimentos tem sido realizado no estado por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Diante do exposto, é notória a importância de se entender a dinâmica da economia pernambucana. Sendo assim, o presente trabalho busca analisar a concentração e especialização dos setores econômicos nas microrregiões pernambucanas entre 2010-2019. Especificamente pretende-se discutir a representatividade de cada setor da economia analisados sob a ótica das microrregiões, bem como entender quais setores estão mais concentrados e em quais microrregiões e quais as microrregiões mais especializadas no estado. Para atingir tal objetivo, a metodologia empregada consiste em analisar o quociente locacional, coeficiente de localização e coeficiente de especialização, com base em dados do emprego formal em cinco grandes setores da economia, a saber: Indústria, Construção civil, Comércio, Serviços e Agropecuária.

Afora esta seção introdutória, este artigo está dividido em mais quatro seções, sendo que na segunda seção é feita a fundamentação teórica da temática em questão; na terceira é descrita a metodologia utilizada no estudo; na quarta são apresentados e discutidos os resultados obtidos; e por fim, na última seção são feitas as considerações finais deste trabalho.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Neste trabalho foram utilizados métodos de análise da economia regional relacionados ao padrão de localização e de especialização de alguns setores da economia nas microrregiões do estado de Pernambuco, utilizando dados oficiais dos empregos formais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tendo os anos de 2010 e 2019 como anos base.

O estado de Pernambuco é dividido em cinco mesorregiões (Metropolitana, Mata, Agreste, São Francisco e Sertão) e subdividido em dezenove microrregiões (Alto Capibaribe, Araripina, Brejo Pernambucano, Fernando de Noronha, Garanhuns, Itamaracá, Itaparica, Mata Meridional Pernambucana, Mata Setentrional Pernambucana, Médio Capibaribe, Pajeú, Petrolina, Recife, Salgueiro, Sertão do Moxotó, Suape, Vale do Ipanema, Vale do Ipojuca, Vitória de Santo Antão).

Conforme a metodologia adotada para mensuração dos métodos quantitativos de análise regional e urbana que precisam ser realizados, pois são necessários para se atender os objetivos propostos, o estudo pode ser classificado como quantitativo. Como este trabalho também registra e analisa fenômenos observados sem a manipulação do pesquisador, pode ser considerado uma análise descritiva qualitativa (RAMPAZZO, 2013).

### 2.1. Medidas de Localização

Para Haddad (1989) as medidas de localização são mensuradas de natureza setorial e caracterizam a localização das atividades entre regiões, buscando conhecer padrões de aglomeração ou espalhamento espacial do emprego dos setores, num dado período. No presente estudo foram mensurados o Quociente Locacional e o Coeficiente de Localização.

O quociente locacional (QL) é utilizado para fazer uma análise comparativa sobre a participação percentual do emprego de uma área com a participação percentual no total de outra área de maior dimensão. Ou seja, o QL indica a participação relativa de um determinado ramo da economia em uma região, comparado com outra região maior. O QL pode ser analisado a partir de setores específicos ou um conjunto destes. O indicador mede o grau de especialização de uma região em um setor (setores) específico (específicos). Quanto maior o QL, maior a especialização da região no setor em estudo. O cálculo do indicador é feito segundo uma proporção. Segundo Monastério (2011) no numerador tem-se a participação que o setor tem na microrregião (região), e no denominador, a participação do mesmo setor no estado (país). O QL é determinado da seguinte forma:

$$QL_{ki} = \frac{E_{ki}/E_i}{E_k/E} \quad (1)$$

Onde, em nosso caso:  $E_{ki}$  = emprego no setor k na microrregião i;  $E_i$  = emprego na microrregião i;  $E_k$  = emprego no setor k;  $E$  = emprego em todo o estado;

Quando o QL assume valores  $> 1$ , neste caso, há representatividade do setor em uma microrregião específica. Ou seja, a microrregião é relativamente mais especializada nesse setor (MONASTÉRIO, 2011). A interpretação dos resultados mostra que quando o  $QL \geq 1$  o parâmetro é significativo indicando os setores de atividade que são de exportação. Ao passo que, quando o  $QL < 1$ , as atividades são não-básicas ou endógenas, sem efeitos de exportação ou repercussão sobre as outras áreas. Quando os valores se encontram entre  $0,50 \leq QL \leq 0,99$  o grau de exportação é médio, enquanto  $QL \leq 0,49$  é considerado como baixo o grau de representatividade. (HADDAD, 1989). Segundo Monastério (2011), a interpretação do quociente locacional exige cuidados. Considerando uma região que possui uma tecnologia mais acentuada em trabalho em comparação com outras regiões, seu QL pode ser errôneo, sugerindo exportações que não há. Da mesma maneira, caso tenha uma distinção sensível no padrão da procura local, o QL também poderá ser superior a 1, e a região ser uma importadora do bem. Além disso, o QL é bastante sensível ao ponto de análise e a medida de detalhamento dos setores. Em maiores aglomerações, o indicador tende a se direcionar para o valor um.

Conforme Haddad (1989) o Coeficiente de Localização (CL), por sua vez, relaciona a distribuição percentual da mão de obra num dado setor entre as microrregiões, com a distribuição percentual da mão de obra do estado. Seu cálculo é dado por:

$$CL_k = \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{E_{ki}}{E_k} - \frac{E_i}{E} \right| \quad (2)$$

Onde,  $E_{ki}$  = emprego no setor k na microrregião i;  $E_i$  = emprego na microrregião i;  $E_k$  = emprego no setor k;  $E$  = emprego em todo o estado;

Sua interpretação é a seguinte: se o coeficiente de localização for igual a zero (0), quer dizer que o setor i estará distribuído regionalmente da mesma maneira que o conjunto de todos os setores. Se o valor for igual a um (1), mostrará que o setor k possui um padrão de concentração regional mais elevado do que o conjunto de todos os setores. Ou seja, se determinado setor k possui CL próximo de 1 significa que ele está bastante concentrado espacialmente. Setores com coeficiente de localização tendendo a zero tem uma distribuição mais homogênea pelas unidades espaciais que foram analisadas (HADDAD, 1989; MONASTÉRIO, 2011).

## 2.2. Medidas de Especialização

As medidas de especialização analisam a estrutura produtiva de cada região buscando investigar o grau de especialização e o processo de diversificação das economias regionais (HADDAD, 1989; SIMÕES, 2004). Assim, foi mensurado o Coeficiente de Especialização (CE).

Por meio do coeficiente de especialização, é feita uma comparação entre a economia de uma microrregião com a economia do estado como um todo. Este indicador auxilia na identificação de conglomerados de atividades econômicas. Segundo Monastério (2011), o seu cálculo é o seguinte para a região  $i$ :

$$CE_i = \frac{1}{2} \sum_k \left| \frac{E_{ki}}{E_i} - \frac{E_k}{E} \right| \quad (3)$$

Onde,  $E_{ki}$  = emprego no setor  $k$  na microrregião  $i$ ;  $E_i$  = emprego na microrregião  $i$ ;  $E_k$  = emprego no setor  $k$ ;  $E$  = emprego em todo o estado.

Quando mais próximo de 0 (zero), a microrregião reproduz o perfil regional. Ou seja, tem composição idêntica à do estado. Por sua vez, quando os valores forem próximos de 1, a região tem um padrão completamente diferente da região de referência (MONASTÉRIO, 2011). Coeficientes iguais ou próximos a 1 demonstram um alto grau de especialização relacionado a um determinado setor, ou uma estrutura de mão de obra totalmente diversa da estrutura de mão de obra regional (HADDAD, 1989).

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1. A dinâmica regional

O espaço não aparecia na análise econômica regional tradicional (clássicos e neoclássicos), pelo fato de ser uma teoria fundamentada em mundo estático e sem dimensões, nem tampouco haveria motivo para estudos espaciais, em razão da suposição da perfeita mobilidade dos fatores de produção, conduzindo ao equilíbrio e a inexistência de desigualdade entre as regiões. Nessa perspectiva de análise, a localização das indústrias era devida pela disponibilidade das fontes de matérias-primas (SOUZA, 1981).

Ainda de acordo com o autor supracitado, constatou-se que a urbanização e a industrialização ocorridas de maneira desigual entre as regiões, intensificou as desigualdades existentes entre regiões ricas e regiões pobres em um mesmo país. As transformações ocorridas nos padrões locacionais, juntamente com a revolução agrícola levaram a um crescimento

urbano nos centros metropolitanos acarretando em uma concentração industrial. Assim, os desequilíbrios regionais que foram expandidos com a forte industrialização dos grandes centros dos países foi um dos fatores que induziram uma maior atenção aos estudos das dinâmicas regionais.

No pensamento da economia regional, são destaques dois conjuntos de análise. O conjunto de teorias clássicas de localização que evoluem desde a publicação de *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie* (VON THÜNEN, 1826) à publicação de *Location and Space Economy* (ISARD, 1956). E o conjunto de teorias de desenvolvimento regional que destacam os fatores de aglomeração, baseados nas análises de Marshall e Keynes que focalizaram de alguma maneira o desenvolvimento de espaços subnacionais as publicações são: *Note sur la notion de pôle de croissance* (PERROUX, 1955), *Economic Theory and Under-Developed Regions* (MYRDAL, 1957), *The Strategy of Economic Development* (HIRSCHMAN, 1958) e *Location Theory and Regional Economic Growth* (NORTH, 1959). Os conceitos desenvolvidos nessas análises foram altamente difundidos em vários países e contribuem para se entender a economia regional (CAVALCANTE, 2007; MONASTÉRIO, CAVALCANTE, 2011).

Após a década de 1950, essas abordagens referenciadas, passaram a instigar o pensamento regional para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento regional e a construção de estudos analíticos buscando sua adequação as realidades regionais. No Brasil, ao final da década supracitada com a concentração de grande parte dos investimentos e São Paulo e a seca nordestina de 1958 colaboraram para a conscientização dos desequilíbrios regionais em âmbito nacional (CANO, 2007).

A partir da década de 70, observa-se um empenho para a integração desses modelos e teorias na busca de e constatar os novos padrões de acumulação fomentados pela automação integrada, desregulamentação econômica e dos movimentos de abertura comercial (CAVALCANTE, 2007).

Mesmo nesse contexto, o interesse por estudos pautados na economia regional, fiquem bem aquém do necessário para se construir uma agenda focada no desenvolvimento regional. Monastério e Cavalcante (2011) destacam que somente na década de 1980 começam a ser incluídas análises por meio de modelos matemáticos buscando abordar conceitos de aglomeração e custos de transportes (nova geografia econômica) e por agregar itens menos tangíveis (instituições, capital social) aos debates sobre o desenvolvimento regional.

No Brasil, Lemos e Cunha (1996) evidenciam que na década de 70 ocorre a virada no desenvolvimento regional do Brasil, passando de um período marcado por uma forte concentração geográfica para uma nova etapa considerada de relativa desconcentração. Diante disso, a desconcentração favoreceu regiões geográficas adjacentes aos eixos São Paulo e Rio de Janeiro (LIMA; ESPERIDIÃO, 2014). Segundo Cano (2008), a economia paulista, crescendo vertiginosamente, fomentava também o crescimento dos seus complementos econômicos espaciais. Assim “A problemática dos desequilíbrios regionais do país decorreu, em última instância, do próprio processo histórico de desenvolvimento de cada região” (CANO, p.299. 2007).

### 3.2. Teoria da Localização

Segundo Souza (1981) as teorias da localização é o ramo mais antigo da economia regional. As principais teorias de economia regional e urbana são advindas das contribuições teóricas de Von Thünen, Alfred Weber e August Lösch. Von Thünen em sua obra, O estado Isolado (1826) pode ser considerado o precursor da análise espacial dentro da economia regional. Sua teoria consistiu em analisar uma concentração industrial considerada em um único centro urbano. Weber (1969) preocupou-se em analisar a localização de uma firma industrial considerando os fatores gerais e específicos. Lösch (1954), seguindo uma metodologia semelhante na teoria dos lugares centrais de Christaller, apresenta uma hierarquia entre as áreas de mercado, partindo das menores áreas de mercado e levando as maiores.

Von Thünen (1966) assume a existência de um determinado centro em uma região agrícola, sem analisar suas relações com outros centros urbanos ou regiões, buscando investigar o padrão de ocupação espacial e cria um modelo que é para a análise da economia regional. Os pressupostos básicos do modelo são: i) ninguém tem o poder de monopólio, devido os agentes serem os tomadores de preço; ii) livre-entrada nas atividades agrícolas; iii) a produção assume coeficientes fixos e retornos constantes de escala; e, iv) a terra é homogênea e apresenta fertilidade idêntica em todas as localidades. Segundo Souza (2009), o acesso ao mercado age como uma força centrípeta, ao passo que contribuí para a aglomeração, enquanto os custos com aluguel funcionam como uma força inversa ao curso da aglomeração.

O modelo de Von Thünen, segue a mesma lógica da teoria da renda da terra de David Ricardo, mesmo ele tendo desenvolvido seu trabalho em conhecimento da teoria ricardiana, e o ponto central não seja a fertilidade, mas sim o distanciamento em relação ao centro. O modelo



assume, inicialmente, o pressuposto da existência de um produto agrícola homogêneo. Os agricultores localizados mais próximos do centro têm vantagens locacionais, devido o preço ser dado na cidade existirem custos de transporte. Assim os donos das terras mais próximos aos centros, auferem rendas da terra superiores aos agricultores que possuem terras mais distantes (MONASTÉRIO e CAVALCANTE, 2011).

Embora o modelo proposto por Von Thünen, apoia-se em uma série de pressupostos dificilmente encontrados no mundo real, ele demonstrou formalmente que, mesmo considerando condições territoriais homogêneas, a produção agrícola não seria distribuída equitativamente em razão dos diferentes custos de transporte (CAVALCANTE, 2007).

Weber (1969), no livro intitulado de *Über den Standort der Industrien*, literalmente sobre a localização de indústrias, publicação em inglês *Theory of the Location of Industries*, analisou a decisão quanto a localização de atividades industriais baseada na ponderação de três fatores a saber: o custo da mão de obra, o custo de transporte e um “fator local” resultante tanto das forças de aglomeração quanto das forças de desaglomeração (FERREIRA, 1989).

Na teoria de Weber (1969), os custos de transportes, do trabalho e a renda da terra são considerados como fatores gerais de localização. A existência de água, a perecibilidade de matérias-primas e a influência do grau de umidade do ar no processo produtivo são vistos como fatores especiais. Estes fatores motivam a aglomeração ou dispersão das atividades industriais.

De acordo com Cavalcante (2007), com relação aos custos de transporte, a teoria weberiana, propõe que a localização das indústrias tende a ser nas localidades onde os custos de transporte de matérias-primas e produtos finais sejam minimizados. Entretanto, admite que as indústrias tenderão a se localizar onde tiver os menores custos com a mão de obra, desde que estes compensem os maiores custos de transporte.

Para Weber, a empresa procura a localização que reduza os custos com transporte, salários e matérias primas (SOUZA, 2009). Assim, as indústrias buscariam localidades com abundância de algum (alguns) fator (fatores) de produção, com a finalidade de minimizar os custos da produção.

August Lösch publicou em 1940 o livro intitulado de *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft* (A Ordem Espacial da Economia), tendo a versão em língua inglesa em 1954 intitulada de *The economics of location*. Lösch (1954) mostra que com a produção de determinados bens, a um dado custo médio, as empresas buscarão atingir o consumidor que estiver mais distante, porém existe um mercado de alcance máximo para essa empresa

permanecer competitiva. Dado que uma situação além desse mercado se tornaria inviável para a empresa, devido os altos custos de transporte e produção. Nessa hipótese, seria mais viável abrir uma filial da empresa naquela região.

Para “Lösch (1954), existem economias de aglomeração que tendem a agrupar as empresas conforme a produção de bens para diferentes mercados. Situação idêntica ocorre com os custos de transporte, um efeito da redução das distâncias a percorrer” (LIMA e ESPERIDIÃO, p. 18, 2014).

Segundo Monastério e Cavalcante (p.61, 2011) “retomando as principais intuições de Lösch, tudo mais constante, as áreas de mercado serão tão maiores quanto menores forem a densidade da demanda, a elasticidade-preço e os custos de transporte”.

### 3.3. Teoria da Base Econômica e de Base Exportadora

A teoria da base econômica tem seu destaque nas formulações desenvolvidas inicialmente por Douglas North sem uma fundamentação matemática do modelo, através da obra intitulada *Location Theory and Regional Economic Growth*, escrita em 1955. A tese central é baseada numa renda excedente regional gerada pela comercialização de produtor com o exterior, propiciando o crescimento regional. North desenvolveu uma teoria na qual um fator básico associado ao crescimento é a exportação.

Segundo North (1977) os estudos realizados no campo da Teoria da Localização, mesmo tendo destacado algumas vezes as implicações de suas análises para o crescimento regional, limitou-se na falta de embasamento para a análise do desenvolvimento regional, tendo em vista que não foram além dessas observações circunstanciais, mostrando alguma análise sistemática.

North (1977) destacou as etapas que as regiões passavam no curso de seu desenvolvimento, são elas: i) economia de subsistência, autossuficiente e agrícola, localizada de acordo com a distribuição de recursos naturais; ii) desenvolvimento do comércio e da especialização local, fomentados por melhorias nos transportes, e localização determinada pela localização da “camada básica” da população; iii) comercialização inter-regional e diversificação das atividades agropecuárias; iv) industrialização (manufaturas e mineração) impulsionada pelo crescimento da população e dos rendimentos decrescentes da agricultura e da indústrias extrativas; e v) a etapa final de desenvolvimento regional é caracterizado pela especialização em atividades terciárias para exportação.

Segunda Lima *et al* (2013) a teoria de base exportadora, usa dois conceitos fundamentais da teoria de base econômica, o de atividades básicas e atividades não básicas. Para Piffer (2009), as atividades básicas são aquelas que tem seus produtos e serviços direcionados para exportação, ou seja, com destino a mercados externos à região. As atividades não básicas por sua vez, destinam-se a atender a demanda dos mercados locais. Um fator relevante é que a expansão das atividades básicas leva o crescimento das não-básicas, assim, é fundamental compreender os fatores que estão associados ao desenvolvimento dos produtos básicos da região.

Embora tenham muita semelhança, essas duas teorias “base econômica” e a “base exportadora” tem uma diferença trivial. Souza (1980, p. 118) afirma que “enquanto o segundo termo se refere às exportações, o primeiro engloba, além destas, as demais variáveis independentes que explicam parcialmente de maneira significativa o nível do produto local”. A teoria de base econômica se preocupa em analisar os efeitos das diversas atividades sendo básicas e não básicas sobre a economia em sua totalidade, à medida que a teoria de base exportadora, considera a exportação o fator essencial para o desenvolvimento da região.

Diante do exposto, percebe-se que para Von Thünen, Weber e Lösch, a escolha da localização das empresas está relacionada à maximização do lucro e a disponibilidade dos fatores básicos de produção, como matéria prima e mão de obra, propiciando aglomeração na região com essas peculiaridades (CUNHA, 2008).

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1. Distribuição do emprego formal nas microrregiões pernambucanas

A tabela 1 apresenta o número de empregos formais nos setores da economia para cada umas das microrregiões do estado de Pernambuco, bem como a representatividade relativa de cada microrregião em cada setor. Pode-se extrair que os setores mais significativos em número de trabalhadores, analisando em nível estadual, são serviços e comércio, respectivamente. E o setor que tem o menor número de vínculos formais é a agropecuária. Nesse setor, é evidente o desempenho da microrregião de Petrolina, possuindo o maior número de vínculos empregatícios formais.

**Tabela 1:** Distribuição do emprego formal nas microrregiões pernambucanas para o período 2010-2019.

Microrregião	Indústria		Construção civil		Comércio		Serviços		Agropecuária		Total	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Araripina	4.483	3.216	347	333	2.980	3.844	12.267	13.330	31	68	20.108	20.791
Salgueiro	395	630	9.588	1.011	2.351	3.096	7.473	8.410	62	50	19.869	13.197
Pajeú	1.550	1.930	1.100	1.102	5.822	7.174	13.070	17.359	372	338	21.914	27.903
Sertão do Moxotó	1.131	1.759	1.293	2.778	3.454	4.106	9.783	9.887	271	380	15.932	18.910
Petrolina	3.915	4.690	5.643	2.715	14.164	17.512	25.380	40.310	11.499	20.464	60.601	85.691
Itaparica	482	560	418	53	2.421	2.699	6.748	8.305	1.047	1.089	11.116	12.706
Vale do Ipanema	250	323	32	10	1.030	1.429	5.109	7.240	60	91	6.481	9.093
Vale do Ipojuca	21.354	24.390	3.448	2.531	26.205	31.127	51.679	67.644	3.091	3.965	105.777	129.657
Alto Capibaribe	8.143	9.417	338	444	5.388	7.552	12.017	14.450	218	48	26.104	31.911
Médio Capibaribe	1.457	2.038	160	242	2.735	3.688	10.256	11.637	1.194	1.641	15.802	19.246
Garanhuns	2.856	3.336	914	894	7.907	9.847	20.842	23.419	630	951	33.149	38.447
Brejo Pernambucano	965	1.493	58	273	1.317	2.298	9.456	8.321	4.009	1.484	15.805	13.869
Mata Setentrional Pernambucana	27.218	30.369	1.582	1.512	10.471	12.330	24.104	28.075	10.298	7.389	73.673	79.675
Vitória de Santo Antão	7.356	10.845	384	201	4.408	7.068	9.438	12.133	937	632	22.523	30.879
Mata Meridional Pernambucana	29.577	22.183	715	1.600	6.849	8.862	25.154	26.836	8.354	4.745	70.649	64.226
Itamaracá	11.819	12.205	1.404	1.043	2.101	3.327	8.224	9.695	372	760	23.920	27.030
Recife	92.243	77.689	72.785	37.348	157.464	153.625	584.150	607.265	4.807	4.735	911.449	880.662
Suape	21.218	19.177	22.688	2.852	7.392	10.977	25.377	37.488	4.030	1.317	80.705	71.811
Fernando de Noronha	39	45	11	5	223	244	774	1.445	2	9	1.049	1.748
<b>Total</b>	<b>236.451</b>	<b>226.295</b>	<b>122.908</b>	<b>56.947</b>	<b>264.682</b>	<b>290.805</b>	<b>861.301</b>	<b>953.249</b>	<b>51.284</b>	<b>50.156</b>	<b>1.536.626</b>	<b>1.577.452</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS/MTE

Nota-se que no setor da indústria se destacam com um maior número de empregos gerados as microrregiões de Recife, Mata setentrional pernambucana e vale do Ipojuca respectivamente, com ênfase para a microrregião de Recife que sozinha, no ano de 2019, empregou cerca de 34% de toda a mão de obra industrial. Esta microrregião também é destaque na área da construção civil, possuindo o maior número de vínculos formais, representando um pouco mais de 65% de todos os empregos formais desse setor no estado.

Nos setores do comércio e serviços, o destaque vai para as microrregiões de Recife, Vale do Ipojuca e Petrolina, respectivamente. Mesmo diminuindo o número de vínculos no setor de comércio de 2010 para 2019, a microrregião de Recife representa quase 53% de todo o emprego desse setor no estado. Na agropecuária, as microrregiões de Petrolina e a Mata setentrional pernambucana são de extrema relevância. A microrregião de Petrolina foi responsável por mais de 40% dos empregos formais nesse setor em 2019.

Ainda na tabela 1, fazendo uma análise no estado de Pernambuco como um todo verifica-se que apenas os setores de comércio e serviços aumentaram o número de emprego de 2010 para 2019, nos demais setores analisados foi constatada uma redução no número de vínculos formais.

#### 4.2. Quociente Locacional (QL)

O Quociente locacional mede a representatividade de cada setor econômico na microrregião em relação ao setor a nível estadual, ou seja, mostra em qual setor a microrregião tem maior relevância para o estado. QL maior que um, mostram uma especialização do setor na microrregião, indicando possibilidades para exportação. Os dados da tabela 2 revelam uma maior representação do emprego na indústria no ano de 2010 nas microrregiões de Itamaracá (QL = 3,21), Mata meridional pernambucana (QL = 2,72) e Mata setentrional pernambucana (QL = 2,40) respectivamente. As microrregiões de Vitória de Santo Antão, Alto Capibaribe, Vale do Ipojuca, Suape e Araripina também obtiveram QLS superiores a um no ano de 2010. As demais microrregiões obtiveram QLS menores que um. No ano de 2019, as microrregiões de Itamaracá e Mata setentrional pernambucana, respectivamente, permaneceram com os maiores índices, e a microrregião de Vitória de Santo Antão vem logo em seguida com QL = 2,45.

Souza (2019) fazendo uma análise da evolução da indústria pernambucana em 2007 e 2017, constatou que as microrregiões de Itamaracá, da Mata Setentrional Pernambucana e da Mata Meridional Pernambucana, também apresentaram QIs superiores a um em vários ramos da indústria, entre estes se destacam os índices dessas microrregiões na a indústria de material de transporte e a indústria metalúrgica (Itamaracá), na indústria de calçados (Mata Setentrional Pernambucana) e a indústria de alimentos e bebidas (Mata Meridional Pernambucana).

No setor da construção civil no ano de 2010, as microrregiões de Salgueiro (QI = 6,03), Suape (QI = 3,51) e Petrolina (QI = 1,16) obtiveram os maiores quocientes locais, respectivamente. Além destas, apenas as microrregiões Sertão do Moxotó e Recife obtiveram QIs superiores a unidade. Em 2019, as maiores representatividades ficaram por conta das microrregiões do Sertão do Moxotó, Salgueiro e Recife. As outras microrregiões que tiveram QI maior que um foram Suape, Pajeú e Itamaracá. Araújo e Santos (2019) destacaram que o desempenho da construção civil entre 2009 e 2011, foi promovido auge da construção da Refinaria General Abreu e Lima e do Estaleiro EAS, investimentos em grandes obras como a ferrovia Transnordestina e o projeto de Integração de Bacias do Rio São Francisco, juntamente com programas habitacionais, como “Minha Casa, Minha Vida” e as obras da Arena da Copa em 2010.

**Tabela 2:** Quociente locacional das microrregiões pernambucanas em 2010-2019

Quociente Locacional das microrregiões pernambucanas em 2010-2019										
Microrregião	Indústria		Construção civil		Comércio		Serviços		Agropecuária	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Araripina	1,45	1,08	0,22	0,44	0,86	1,00	1,09	1,06	0,05	0,10
Salgueiro	0,13	0,33	6,03	2,12	0,69	1,27	0,67	1,05	0,09	0,12
Pajeú	0,46	0,48	0,63	1,09	1,54	1,39	1,06	1,03	0,51	0,38
Sertão do Moxotó	0,46	0,65	1,01	4,07	1,26	1,18	1,10	0,87	0,51	0,63
Petrolina	0,42	0,38	1,16	0,88	1,36	1,11	0,75	0,78	5,69	7,51
Itaparica	0,28	0,31	0,47	0,12	1,26	1,15	1,08	1,08	2,82	2,70
Vale do Ipanema	0,25	0,25	0,06	0,03	0,92	0,85	1,41	1,32	0,28	0,31
Vale do Ipojuca	1,31	1,31	0,41	0,54	1,44	1,30	0,87	0,86	0,88	0,96
Alto Capibaribe	2,03	2,06	0,16	0,39	1,20	1,28	0,82	0,75	0,25	0,05
Médio Capibaribe	0,60	0,74	0,13	0,35	1,00	1,04	1,16	1,00	2,26	2,68
Garanhuns	0,56	0,60	0,34	0,64	1,38	1,39	1,12	1,01	0,57	0,78
Brejo Pernambucano	0,40	0,75	0,05	0,55	0,48	0,90	1,07	0,99	7,60	3,37

<b>Mata Setentrional Pernambucana</b>	<b>2,40</b>	<b>2,66</b>	0,27	0,53	0,83	0,84	0,58	0,58	<b>4,19</b>	<b>2,92</b>
<b>Vitória de Santo Antão Mata Meridional Pernambucana</b>	<b>2,12</b>	<b>2,45</b>	0,21	0,18	<b>1,14</b>	<b>1,24</b>	0,75	0,65	<b>1,25</b>	0,64
<b>Itamaracá</b>	<b>2,72</b>	<b>2,41</b>	0,13	0,69	0,56	0,75	0,64	0,69	<b>3,54</b>	<b>2,32</b>
<b>Recife</b>	<b>3,21</b>	<b>3,15</b>	0,73	<b>1,07</b>	0,51	0,67	0,61	0,59	0,47	0,88
<b>Suape</b>	0,66	0,61	<b>1,00</b>	<b>1,17</b>	<b>1,00</b>	0,95	<b>1,14</b>	<b>1,14</b>	0,16	0,17
<b>Fernando de Noronha</b>	<b>1,71</b>	<b>1,86</b>	<b>3,51</b>	<b>1,10</b>	0,53	0,83	0,56	0,86	<b>1,50</b>	0,58
	0,24	0,18	0,13	0,08	<b>1,23</b>	0,76	<b>1,32</b>	<b>1,37</b>	0,06	0,16

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS/MTE.

As microrregiões Pajeú, Vale do Ipojuca e Garanhuns, apresentaram especializadas no setor do comércio tanto no ano de 2010 quanto em 2019. Oliveira Filho (2009) evidenciou uma forte concentração do emprego no setor do comércio na microrregião de Garanhuns e destacou o comércio como um dos setores mais relevantes da microrregião do Pajeú. As demais microrregiões que obtiveram QL desse setor igual ou superior a um foram Sertão do Moxotó, Petrolina, Itaparica, Alto Capibaribe, Médio Capibaribe, Vitória de Santo Antão, Recife e Fernando de Noronha em 2010. No ano de 2019, saem desta lista, as duas últimas microrregiões e entram Araripina e Salgueiro.

Ainda da tabela 2, verificamos que o setor de serviços em Pernambuco possui uma maior especialização as microrregiões do Vale do Ipanema, Fernando de Noronha e Médio Capibaribe no ano de 2010. Para o ano de 2019, sai a microrregião do Médio Capibaribe e entra a microrregião de Recife. Oliveira filho (2009) destacou o setor de serviços de Fernando de Noronha, tendo em vista que outros setores sofrem com o isolamento físico e algumas exigências de preservação ambiental.

No setor agropecuário, em 2010, as microrregiões que obtiveram os maiores graus de especialização foram a do Brejo Pernambucano (QL = 7,60), Petrolina (QL = 5,69) e a Mata Setentrional Pernambucana (QL = 4,19). Em 2019, a microrregião de Petrolina assumiu a primeira colocação com QL igual a 7,51, a microrregião do Brejo Pernambucano com QL igual a 3,37 desceu para segunda colocada e a Mata Setentrional Pernambucana manteve em terceira colocada com QL igual a 2,92. O Brejo Pernambucano se destaca na produção de tomates, frutas e cana de açúcar. Lacerda e Santos (2017) destacam que a microrregião supracitada, teve destaque na distribuição do emprego na produção de lavouras temporárias e na horticultura. A microrregião da Mata Setentrional Pernambucana se destaca nas atividades ligados ao setor



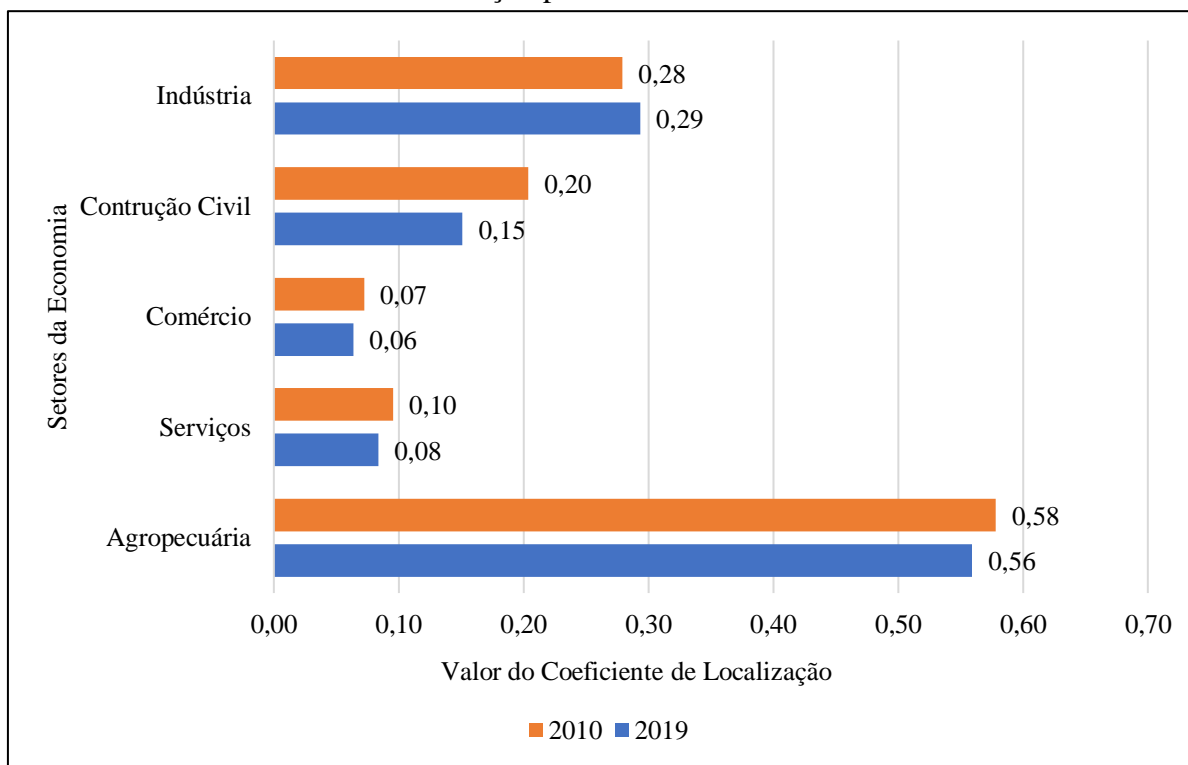
sucro-alcooleiro e na pecuária. A microrregião de Petrolina se destaca na produção de lavouras permanentes.

Segundo Araújo e Santos (2019) a partir de 2014, o setor da agropecuária vem com um ritmo de crescimento de relevância, resultado de uma safra melhor combinada com valorização de preços de produtos voltados para exportação (ex. manga e uva). Para estes autores umas das mudanças do tecido produtivo local que vem trazendo transformações no ciclo expansivo pernambucano é o fortalecimento das culturas permanentes, especialmente a produção de manga e uva, nos perímetros irrigados do Sertão do São Francisco. Segundo Lima e Sousa (2017) a fruticultura irrigada é o principal fator de desenvolvimento da região, onde está localizada Petrolina. Essa atividade desencadeou um crescimento em praticamente todos os setores da economia e é a responsável pela dinâmica desse território. O município de Petrolina destaca-se com a maior dimensão econômica, tendo suas atividades agrícolas e comerciais dinâmicas, inserida, em alguns setores, no mercado internacional.

#### 4.3. Coeficiente de Localização (CL)

O Coeficiente de Localização mede se determinado setor é distribuído com mais intensidade que o conjunto dos demais setores em determinado recorte territorial. Se determinado setor em determinado território obtiver resultados do CL igual a um, considera-se que é consideravelmente mais intenso que os demais setores. O setor será distribuído no território com a mesma intensidade do conjunto de todos os setores se o valor do CL for igual à zero. Essa análise pode ser feita considerando um determinado setor no estado com relação ao conjunto de todos os setores, conforme o gráfico 1. Pode-se observar que nenhum dos setores da economia que foram analisados apresentaram CL igual a um, ou seja, nenhum setor conseguiu ter um padrão máximo de concentração no estado de Pernambuco.

**Gráfico 1:** Coeficiente de Localização por setor no estado de Pernambuco em 2010-2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS/MTE.

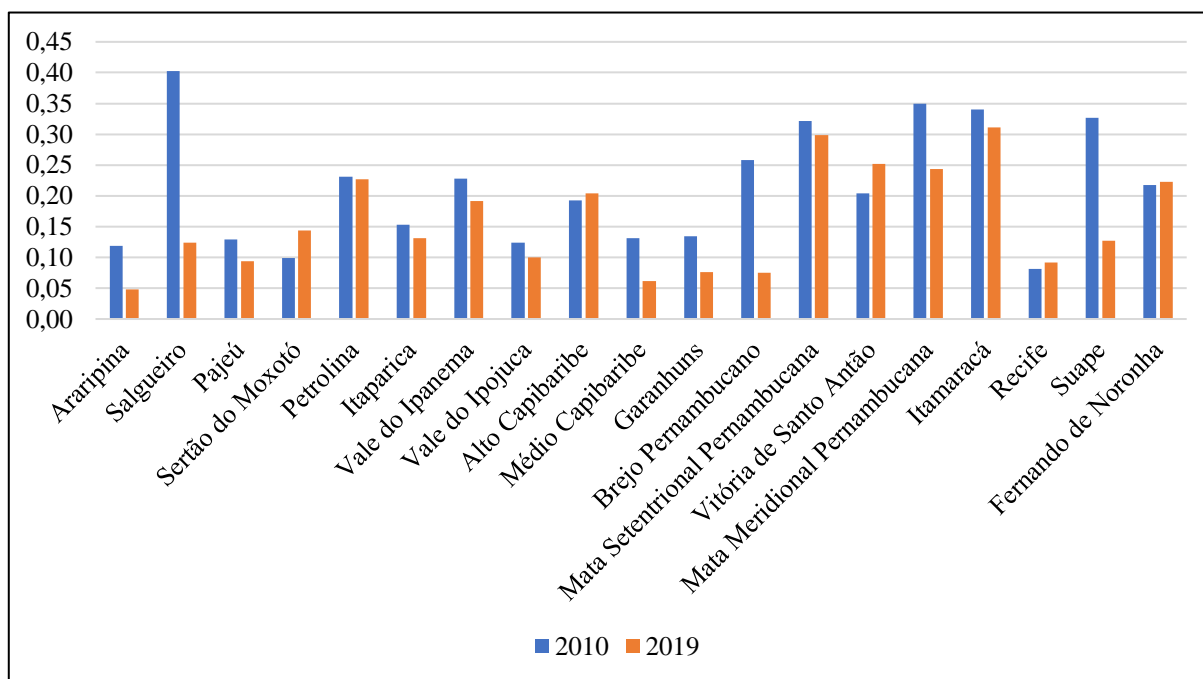
Os setores que se mostraram mais dispersos no estado de Pernambuco foram o do comércio, com coeficientes de localização iguais a 0,07 e 0,06, em 2010 e 2019, respectivamente, e o setor de serviços com CLs iguais a 0,10 e 0,08 nos anos analisados. A agropecuária, com coeficientes de localização iguais a 0,58 e 0,56, e a indústria com coeficientes iguais a 0,28 e 0,29 foram os setores mais concentrados no estado de Pernambuco. Os resultados demonstram uma distribuição semelhante com à dispersão territorial como um todo. Esses achados estão em conformidade com os resultados de Oliveira Filho (2009) que identificou o setor do comércio como o mais disperso em 1999, 2003 e 2007. E o setor mais concentrado foi o agropecuário nos mesmos anos analisados.

#### 4.4. Coeficiente de Especialização

O coeficiente de especialização (CE) busca demonstrar se uma determinada microrregião se mostrou em sua estrutura setorial com alto nível de especialização a nível estadual, sendo que para ser especializada uma determinada microrregião deve apresentar o valor do CE próximo ou igual a um. Ou seja, o Coeficiente de Especialização compara a

estrutura econômica da microrregião com à estrutura do estado como um todo. Os valores do coeficiente de especialização complementam os resultados obtidos no quociente locacional e são mostrados no gráfico 2.

**Gráfico 2:** Coeficientes de Especialização das microrregiões pernambucanas em 2010 e 2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS/MTE.

Com base nos dados do gráfico 2, nota-se que as microrregiões com os menores índices de especialização em 2010 foram Recife, Sertão do Moxotó, Araripina e Vale do Ipojuca. Vieira (2012) também identificou as microrregiões de Recife e Sertão do Moxotó com os menores valores nesse indicador. Já em 2019 foram Araripina, Médio Capibaribe, Brejo Pernambucano e Garanhuns. Isto indica que a estrutura destas microrregiões é semelhante à estrutura estadual do emprego, isto pode ser explicado porque elas têm uma participação relevante em quase todos os setores analisados. Dado que estas microrregiões são bastante diversificadas em relação as demais, isto explica os coeficientes próximos a zero.

As microrregiões que obtiveram os maiores índices de especialização da economia pernambucana foram Salgueiro, Mata Meridional Pernambucana e Itamaracá, no ano de 2010. A microrregião de Salgueiro foi destaque na construção civil com QL muito superior as demais

microrregiões analisadas, pelas razões aqui já mencionadas na discussão do QL. A Mata Meridional Pernambucana teve QLS superiores a unidade nos setores da indústria e agropecuário. Itamaracá foi destaque na indústria com QL igual a 3,21. No ano de 2019, os maiores índices de especialização foram identificados nas microrregiões de Itamaracá, que manteve seu bom desempenho na indústria (QL = 3,15) e avançou na construção civil com quociente locacional superior a um, Mata Setentrional Pernambucana destacando-se no setor da industrial (QL = 2,41) e no agropecuário (QL = 2,32) e Vitória de Santo Antão que obteve QLS superiores a um, nos setores da indústria e comércio. Isto se explica pelo fato destas microrregiões terem sido relativamente especializadas em setores relevantes nos referidos anos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender as relações socioeconômicas que acontecem no interior de um país e/ou região, bem como analisar a distribuição espacial das atividades econômicas, indicando os fatores econômicos e sociais que afetam as desigualdades regionais, são pontos fundamentais do desenvolvimento regional.

Diante disso, o presente trabalho teve como objetivo principal mostrar a dinâmica do emprego formal, em cinco setores da economia, das microrregiões pernambucanas para os anos de 2010 e 2019. Para tanto foram utilizados conceitos e medidas da economia regional e urbana, e dados coletados da RAIS/MTE. Especificamente foi mostrado o quantitativo de emprego em cada setor para cada uma das microrregiões pernambucanas, analisada a representatividade de cada setor econômico na microrregião em relação ao setor a nível estadual, observado se determinado setor é distribuído com mais intensidade que o conjunto dos demais setores no estado e verificado se uma determinada microrregião se mostrou em sua estrutura setorial com alto nível de especialização a nível estadual.

Os principais resultados mostram que o setor de serviços obteve o maior número de empregos gerados no estado de Pernambuco no período analisado. Analisando o Quociente Locacional, as maiores representatividades nos setores da indústria, construção civil, comércio, serviços e agropecuária, foram as microrregiões de Itamaracá, Salgueiro, Pajeú, Vale do Ipanema e Brejo pernambucano, respectivamente, no ano de 2010. Já no ano de 2019, foram as microrregiões de Itamaracá, Sertão do Moxotó, Pajeú/Garanhuns (empatados), Fernando de Noronha e Petrolina, respectivamente, nos setores supracitados.

Analisando o Coeficiente de Localização foi identificado o setor do comércio como o mais disperso e o setor da agropecuária como o mais concentrado nesse período analisado. Mesmo assim, os resultados indicam para uma distribuição semelhante com à dispersão territorial como um todo. Com o Coeficiente de Especialização foi possível notar que a microrregião do Recife foi a que obteve o menor valor nesse indicador no ano de 2010, e a microrregião de Araripina em 2019, mostrando que elas têm uma participação relevante em quase todos os setores analisados. Os maiores índices de especialização da economia pernambucana foram nas microrregiões de Salgueiro em 2010 e Itamaracá em 2019, complementando os resultados obtidos com o QL e indicando que essas microrregiões foram relativamente especializadas em setores relevantes nos anos analisados.

Como o estudo buscou analisar a dinâmica do emprego formal nas microrregiões do estado de Pernambuco, assim pode ser utilizado pelos agentes da administração pública nas diferentes esferas, para a formulação, implementação ou adequação de políticas públicas de desenvolvimento regional, visto que identificou características relevantes do dinamismo do emprego nas microrregiões que compõem o estado. Por fim, sugere-se pesquisas futuras, ampliar o número de setores e subsetores, assim como o período analisado para melhor definir os avanços e desafios do desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B.; SANTOS, V. M. A Economia de Pernambuco: Dinâmica Econômica, Mudanças Recentes e Perspectivas. **BNB Conjuntura Econômica**. Fortaleza, Edição especial, p.335-344, 2019.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930- 1970**. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil (1970-2005)**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em Economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos - ABER**, Minas Gerais, v.2, n.1, p.9-32, 2007.

CUNHA, J. C. **Nova Geografia Econômica: Um ensaio para o Brasil**. Orientador: Sabino da Silva Porto. 2008. 132f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS, 2008.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org). **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 303p. 2006.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro**: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: CEDEPLAR/ UFMG, 2013. Texto para discussão, n. 471.

FERREIRA, C.M.C. As Teorias da Localização e a Organização Espacial da Economia. *In*: HADDAD, P. R. **Economia Regional**: Teorias e Métodos de Análise. Fortaleza. Banco do Nordeste do Brasil. S/A-ETENE. 1989.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Editora Nacional: São Paulo, 1964.

HADDAD, P. R. *et al.* (Org.). **Economia regional**: Teorias e Métodos de Análise. Fortaleza. Banco do Nordeste do Brasil. S/A-ETENE. 1989.

HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. *In*: HADDAD, P. R. *et al.* (Org.). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Áreas territoriais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial>. Acesso em 18 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população**.

Disponível em:

[https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2021/POP2021\\_20220711.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/POP2021_20220711.pdf). Acesso em 18 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 18 de junho de 2022.

LACERDA, T. N.; SANTOS, J. M. Análise da concentração do emprego da agropecuária do estado de Pernambuco: 2000 -2014. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, BA, Ano XIX – v. 1, n. 36, p. 246-264, 2017.

LEMOS, Mauro Borges; CUNHA, Altivo R. A. Almeida. Novas aglomerações industriais e desenvolvimento regional recente no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 27, n. 4, p. 725-761, out./dez. 1996.

LIMA, E. C.; LIMA, E. P. C.; EVAS, I. M.; TEIXEIRA, M. S. G. Teoria da base de exportação e sua relação com o desempenho econômico: o caso do estado de Santa Catarina. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 95-116, jan./jun. 2013.

LIMA, J. F. *et al.* Análise Regional das mesorregiões do estado do Paraná no Final do Século XX. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 24, n.46, p.7-26, 2006.

- LIMA, J. K. M.; ESPERIDIÃO, F. Uma análise dos Quocientes Locacionais das regiões brasileiras nos anos 1991, 2000 e 2010. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas (UESB)**, Vitória da Conquista, Bahia, v. 11, n, 18, p. 175-196, 2014.
- LIMA, R. J.; SOUSA, E. P. Desenvolvimento rural dos municípios da Região Integrada Petrolina (PE) – Juazeiro (BA). **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas (UESB)**, Vitória da Conquista, Bahia, v. 14, n, 23, p. 1-18, 2017.
- LÖSCH, A. *The economics of location*. Yale U.P.: New Haven, 1954.
- MONASTÉRIO, L. M. Indicadores de análise regional e espacial. In: CRUZ *et. al* (Org.). **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p.315-331.
- MONASTÉRIO, L. M.; CAVALCANTE, L. R. M. T. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ *et. al* (Org.). **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p.43-77.
- NORTH, D. C. *Location theory and regional economic growth*. University of Chicago Press, 1955.
- NORTH, D. C. Teoria da localização e crescimento econômico regional In: SCHWARTZMANN, J. (Org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG, p. 333-343, 1977.
- OLIVEIRA FILHO, G. C. **A dinâmica contemporânea do padrão locacional das atividades econômicas no estado de Pernambuco**. Dissertação – Mestrado em Economia Aplicada, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/PIMES, Recife, PE, Brasil, 2009.
- PIFFER, M. **A teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do Estado do Paraná no final do século XX**. 2009. 167 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul – RS, 2009.
- PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1963. RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). **RAIS VÍNCULOS**. Disponível em: [https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_vinculo\\_id/caged\\_rais\\_vinculo\\_basico\\_tab.php](https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php). Acesso em 18 de junho de 2022.
- RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 7. ed. São Paulo, SP, Loyola, 2013.
- SIMÕES, R. F. **Métodos de Análise Regional: Diagnóstico Para o Planejamento Regional**. Belo Horizonte – MG. FACE/CEDEPLAR/UFMG/Ministério da integração, p.37. 2004.
- SOARES, F. A.; SANTOS, S. M.; FREITAS, E.E. Especialização Industrial e Economia de Escala: uma Análise a Partir das Microrregiões Brasileiras. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.39, n. 4, p. 1-19, out-dez, 2008.



SOUZA, M. A. G. C. **Uma análise da evolução da indústria pernambucana em 2007 e 2017**. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade Acadêmica de Serra Talhada, Serra Talhada, PE, Brasil, 2019.

SOUZA, N. J. Conceito e aplicação da teoria da base econômica. **Perspectiva Econômica**, UNISINOS. São Leopoldo, v. 10, n. 25, p. 117-130, 1980.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, N. J. Economia regional: conceito e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, Rio Grande do Sul, v.11, n.32, p.67-102, 1981.

VIEIRA, D. T. **Distribuição do emprego formal na indústria de transformação nas microrregiões do estado de Pernambuco no ano de 2011**: uma aplicação do Quociente Locacional, Coeficiente de Especialização e Coeficiente Locacional. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração), Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste, Caruaru-PE, Brasil, 2012.

VON THÜNEN, J. H. *The isolated state*. New York. Oxford: Pergamon Press, 1966. Edição original de 1826.

WEBER, Alfred. *Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

## LOCALIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS NO MATO GROSSO DO SUL – 1980/2010

Vilmar Nogueira Duarte<sup>1</sup>  
Lucir Reinaldo Alves<sup>2</sup>

### RESUMO:

O Estado desempenha um papel importante em gerar infraestrutura e desenvolver os diferentes setores das economias regionais, através de incentivos, planos e programas de desenvolvimento. Nesse contexto, este artigo analisa a localização, especialização e concentração das atividades produtivas no Mato Grosso do Sul entre 1980 e 2010. Utilizou-se a regionalização de Áreas Mínimas Comparáveis (AMCs) para que fosse possível fazer comparações espaciais intertemporais no período 1980-2010 e estimou-se o Quociente Locacional (QL) para verificar as mudanças espaciais de concentração e especialização. O MS foi criado em 1979 e as diversas intervenções do Governo Federal e Estadual, bem como a aptidão natural das regiões, influenciaram na espacialização das atividades econômicas no MS. Verificou-se que as atividades agropecuárias são as mais difundidas espacialmente no Mato Grosso do Sul, e as AMCs de Campo Grande, Corumbá, Douradina e Selvíria as com estruturas produtivas mais diversificadas.

**Palavras Chaves:** Distribuição das atividades econômicas, Especialização, Desenvolvimento Regional, Mato Grosso do Sul.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO;

### 1 INTRODUÇÃO

Com a criação do estado de Mato Grosso Sul, em 1979, aumentou-se a perspectiva de transformá-lo em um novo “Eldorado Econômico”, por conta de suas potencialidades e aptidões diversas (MATO GROSSO DO SUL, 2015). A partir de então, tem início as iniciativas estaduais para desenvolver seu parque industrial. A primeira foi a lei estadual nº 440, de 1984, que incentivou diversos projetos industriais e demonstrou a disposição do governo estadual em discutir um processo de industrialização regional. Na sequência, foram criadas as leis nº 701, que incentivou 125 projetos, e a lei nº 1239, que abriu caminho para mais 71. Essas iniciativas

---

<sup>1</sup> Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Toledo, PR, Brasil. E-mail: [vilmareconomics@gmail.com](mailto:vilmareconomics@gmail.com)

<sup>2</sup> Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da Unioeste/Toledo e investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa (ULisboa)-PT. Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: [lucir.alves@unioeste.br](mailto:lucir.alves@unioeste.br) ou [lucir\\_a@hotmail.com](mailto:lucir_a@hotmail.com)

fizeram com que várias unidades agroindustriais fossem instaladas no estado, gerando emprego e renda para a população (ZAMBERLAN *et al.*, 2010).

Mas estas não foram as primeiras tentativas. A decisão do Governo Federal de criar o Estatuto da Terra e o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) ainda nos anos 1960; assim como o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE), em 1971; o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste (PLADESCO), em 1973; o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), em 1975; o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPLAN), que funcionou de 1974 a 1978; e o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN), em 1976, já sinalizava a intenção do Governo Federal em ampliar o crescimento econômico da região (ABREU, 2001; TERRA, 2006; SANTOS; MISSIO, 2020).

O Governo do MS, a partir dos anos 2000, criou a lei nº 93 de 2001 (MS EMPREENDEDOR) também importante para atrair indústrias e agregar maior valor à produção estadual. A concessão de incentivos fiscais por parte do governo do estado, juntamente com o auxílio dos governos municipais, com a doação de terrenos e outros benefícios exigidos pelas indústrias, foi fundamental para que estas se instalassem no território sul-mato-grossense (GOMES; LAMOSO, 2016). Essas ações visavam diversificar a base econômica do estado, que até então era focada no setor primário, e promover o incremento da riqueza e da renda por meio do aumento do emprego e da arrecadação fiscal, com a finalidade de atrair novos investimentos privados e aumentar a dinâmica da economia estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2015).

Dado esse contexto, aos poucos foi se configurando o parque industrial sul-mato-grossense. Atualmente, são quatro polos em fase de expansão e consolidados que estão assim distribuídos: polo de Campo Grande, polo de Dourados, polo de Três Lagoas e polo de Corumbá (MATO GROSSO DO SUL, 2015). A criação desses polos passou a exercer forte influência sobre as regiões periféricas, aumentando a extensão dos vazios demográficos, principalmente nas regiões rurais, em decorrência do êxodo rural que se intensificou no estado com a modernização da agricultura e expansão das economias regionais voltadas para as atividades urbano-industriais.

Diante de um contexto de intensas transformações ocorridas nas estruturas produtivas das economias regionais, que culminou em uma intensa reorganização espacial de suas atividades econômicas, é que se insere o objetivo desse artigo: analisar a localização,

especialização e concentração das atividades produtivas no Mato Grosso do Sul entre 1980 e 2010.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

O Estado desempenha um papel importante em gerar infraestrutura e desenvolver os diferentes setores das economias regionais. No Centro-Oeste e, especialmente, no Mato Grosso do Sul, o Governo Federal implementou diversos planos e programas de desenvolvimento. As primeiras intenções do Governo Federal em ampliar o crescimento e o desenvolvimento econômico nessa região iniciaram antes da criação do estado do MS em 1979, com a implementação de planos e programas, dentre os quais se destacam: o PRODOESTE (1971), o PLADESCO (1973), POLOCENTRO (1975), PRODEPLAN (vigente de 1974 a 1978), e o PRODEGRAN (1976), os quais são detalhados no Quadro 1.

**Quadro 1 – Planos e programas federais de desenvolvimento no Mato Grosso do Sul**

Programa/Ano	Objetivo
Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE), 1971	Ampliar a malha rodoviária regional, integrando o Centro-Oeste às regiões Sudeste e Sul do País. No território onde hoje é o MS, os trechos rodoviários prioritários foram: BR-163, trecho Rondonópolis (MT)-Campo Grande-Dourados (MS); BR-262, trecho Campo Grande-Aquidauana-Corumbá (MS); e BR-376, trecho Dourados (MS)-Paranavaí (PR). Como consequência, a produção exportável do Mato Grosso do Sul ficou mais acessível aos portos de Santos e Paranaguá. O PRODOESTE também destinou recursos para a construção de silos, armazéns, usinas e frigoríficos, assim como obras de saneamento e recuperação de terras
Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste (PLADESCO), 1973	Abertura de vias para escoamento da produção, melhoria nas condições de habitação nos núcleos urbanos de grande porte e nas aglomerações urbanas em formação, melhoria nas redes de energia e armazenagem, entre outros. Aumentar o coeficiente médio de utilização da força de trabalho na região e elevar o PIB regional em relação ao PIB nacional. No espaço geográfico do MS, o PLADESCO buscou aperfeiçoar a pecuária e expandir as lavouras de soja e trigo, assim como o processamento desses produtos
Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPLAN), 1974 a 1978	Melhorar a integração regional, por meio da construção de rodovias, como a Transpantaneira que ligaria Cuiabá-Corumbá, assim como o asfaltamento do trecho entre Aquidauana-Corumbá, além da construção de pontes, armazéns, frigoríficos e outros, visando dotar o Pantanal de condições adequadas para inserir a região no cenário econômico nacional. Também foram destinados investimentos para o desenvolvimento do ramo pecuário, principalmente para melhoria das pastagens, das técnicas de defesa sanitária e introdução de tecnologia adequada de manejo pecuário, além de assistência técnica ao produtor
Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), 1975	Incorporar áreas do cerrado ao processo produtivo, através do desenvolvimento e modernização das atividades primárias e agroindustriais, visando a ampliação da produção para o abastecimento interno e para exportação, bem como para o estoque de regulação. Investimentos em armazenamento, energia e transporte. Mais precisamente no MS, os recursos destinavam-se ao melhoramento da BR-262 entre Campo Grande e Três Lagoas e dos trechos entre Três Lagoas e Bataguassu da rodovia MT 428. Também estava previsto aporte financeiro para construção de estradas rurais, redes de energia e outros
Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN), 1976	Fortalecer as atividades produtivas e a aptidão regional para exportação de produtos agrícolas e agroindustriais, incorporando lavouras ao sistema agrícola regional, ampliando a infraestrutura de armazenamento, a construção de estradas vicinais e a rede de transmissão de energia. Assim, a modernização da estrutura produtiva sul-mato-grossense promoveu uma expansão acentuada da agropecuária estadual na área de abrangência do programa, integrando-

	a às demais regiões do País, fornecendo grãos e produtos pecuários para exportação. Vale destacar no âmbito desse programa o relevante apoio técnico fornecido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
--	---

Fonte: Abreu (2001), Terra (2006), Santos; Missio (2020).

Com a criação do estado do MS, teve início as tentativas para desenvolver o parque industrial sul-mato-grossense por meio de políticas industriais caracterizadas por incentivos fiscais. Do ponto de vista geográfico, os incentivos fiscais são, além de políticas industriais, políticas territoriais, já que exercem força de concentração e/ou desconcentração das atividades econômicas, sendo as principais iniciativas estaduais sumarizadas no Quadro 2.

### Quadro 2 – Planos e programas estaduais de desenvolvimento no Mato Grosso do Sul

Lei/Programa/Ano	Objetivo
Lei nº 440/1984	Incentivou a implantação de diversos projetos industriais no MS
Lei nº 701/1987	Incentivou 125 projetos
Lei nº 1.239/1991	Abriu caminho para mais 71
Lei nº 93/2001	Criou o Programa Estadual de Fomento à industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e a Renda (MS-EMPREENDEDOR), sob o comando do então governador José Orcírio (1999-2006), vigente até 2016. Com a instituição desse Programa, a política de isenção de ICMS foi padronizada com a alíquota de 67%, podendo ser alterada pelo governo estadual. Dentre os objetivos do Programa estavam: o adensamento das cadeias produtivas, qualificação de mão de obra, geração de emprego, incentivos a P&D, entre outros
Lei nº 4.049/2011	Criou o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria (MS-FORTE). O Programa manteve os incentivos fiscais vigentes até então, porém, propôs uma classificação para a estratégia de desenvolvimento da indústria, identificando os empreendimentos de interesse prioritário e adicional. Os benefícios fiscais do Programa equivalem a 67%, deduzido o saldo devedor do ICMS apurado sobre as operações do empreendimento realizadas no processo de industrialização de produtos por um prazo de 15 anos
Decreto nº 14.090/2014	Instituiu no âmbito do estado de Mato Grosso do Sul o Programa Fomentar Fronteiras, com a finalidade de incentivar o comércio atacadista na região de fronteira internacional do estado com o Paraguai, por meio de estabelecimento comercial atacadista e, excepcionalmente, por meio de estabelecimento industriais, mediante a concessão de benefícios. A abrangência do Programa compreendia exclusivamente as operações de importação realizadas diretamente do Paraguai, de produtos acabados comprovadamente industrializados naquele País, bem como com a operações interestaduais com esses produtos subsequentes às de importação

Fonte: Zamberlan *et al.* (2010), Ribeiro da Silva (2016), Mato Grosso do Sul (2022b).

As políticas de incentivo à industrialização implementadas no MS de 2001 a 2013 obedeceram a uma certa regionalização. De um total de 289 projetos implantados no Mato Grosso do Sul no período, com o fomento advindo da lei de incentivos à industrialização, 103 estavam localizados em Campo Grande, 41 em Três Lagoas e 19 em Dourados, o que contribuiu para a concentração produtiva em pontos específicos do MS, gerando emprego e renda para a população (RIBEIRO DA SILVA, 2016).

Outros incentivos (concessão de terrenos pelas prefeituras, isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, melhorias das vias de acesso e escoamento da produção,

disponibilidade de energia e gás natural, redes de fibra ótica de internet, qualificação de mão de obra, etc.), foram estratégias que impulsionaram o processo de industrialização no estado, colaborando para a concentração estadual das atividades econômicas, criando polos produtivos específicos (RIBEIRO DA SILVA, 2016). A criação desses polos diversificou a base econômica estadual, impulsionando as atividades dos setores secundário e terciário.

Como resultado, pode-se afirmar que a região que hoje é o estado de Mato Grosso do Sul experimentou importantes transformações em sua economia, com aumento da área plantada principalmente de soja, milho e cana-de-açúcar, e no melhoramento e aumento da bovinocultura de corte. Juntamente com o desenvolvimento da agropecuária, houve expansão da agroindústria sucroalcooleira e do setor industrial como um todo, difundindo outros ramos produtivos no espaço urbano, principalmente as atividades de comércio e serviços. Para Vieira (2012), foi através dos incentivos fiscais que o MS tem buscado a excelência em setores estratégicos de maior valor agregado, sobretudo nas cadeias produtivas de maior potencial econômico.

Em suma, pode-se dizer que tanto os planos e programas de desenvolvimento implementados pelo Governo Federal, assim como as políticas de isenção tributária e de concessões e incentivos à indústria adotadas no Mato Grosso do Sul foram fundamentais para alavancar a economia no estado. Contudo, a regionalização de algumas políticas como, por exemplo, as relacionadas à lei de incentivo à industrialização, foram mais concentradas espacialmente, beneficiando regiões específicas.

Dado esse contexto, na sequência são caracterizados os elementos metodológicos utilizados para a análise da localização e da concentração das atividades produtivas no estado do MS.

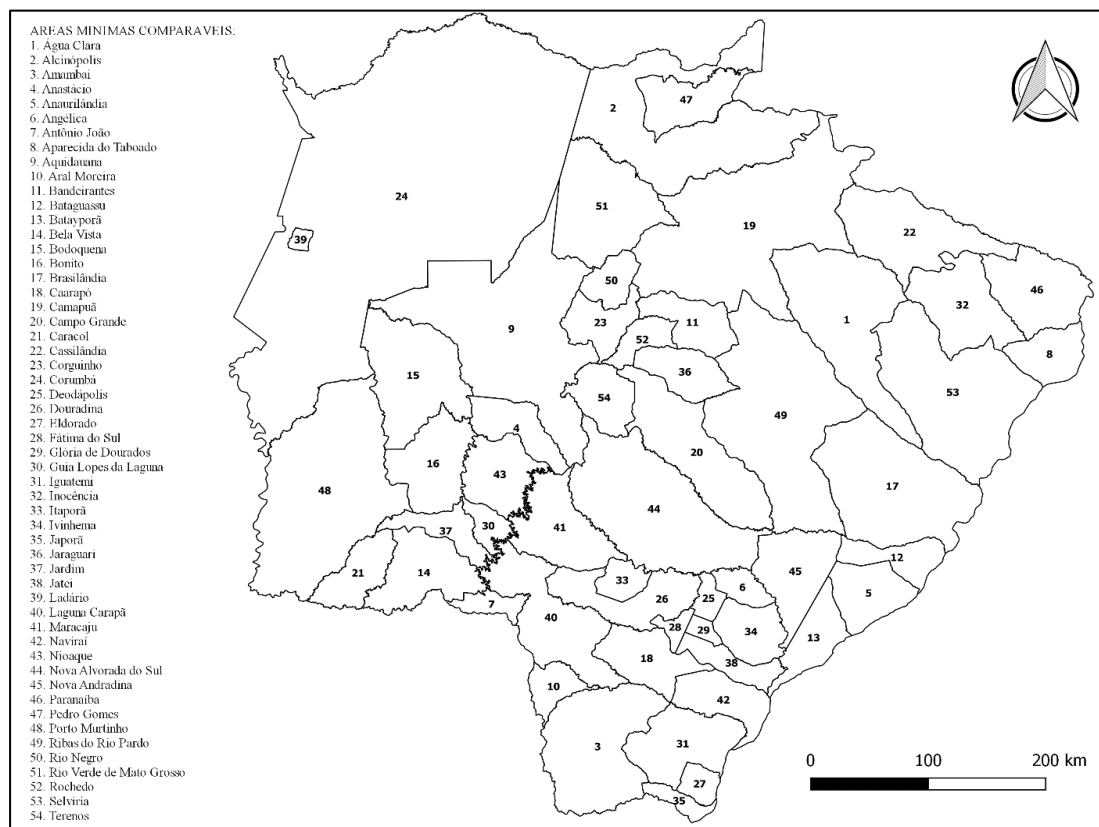
### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A área de abrangência da pesquisa é o estado de Mato Grosso do Sul, localizado no sul da região Centro-Oeste do Brasil, instalado em 1º de janeiro de 1979. O recorte territorial utilizado foram as Áreas Mínimas Comparáveis (AMCs), utilizadas na análise regional para contornar os problemas decorrentes das transformações territoriais associadas à criação e/ou fusão de municípios no território nacional (REIS *et al.*, 2011; CAVALCANTI, 2013). Esse procedimento permitiu analisar a evolução das AMCs (Figura 1), no que se refere à distribuição



dos setores produtivos no território do MS, por meio da evolução da mão de obra ocupada. A escolha do período se deu por coincidir com os anos censitários do IBGE.

**Figura 1** – Áreas Mínimas Comparáveis (AMCs) do Mato Grosso do Sul – 1980/2010



Fonte: Elaborado pelo autor

Os ramos de atividades analisados seguiram a divisão proposta pelo IBGE (25 subsectores)<sup>1</sup>, quais sejam: Extrativo Mineral; Produção de Minerais não Metálicos; Indústria Metalúrgica; Indústria Mecânica; Elétrico e Comunicações; Materiais de Transporte; Madeira e Mobiliário; Papel e Gráfica; Borracha, Fumo e Couro; Indústria Química; Indústria Têxtil; Indústria de Calçados; Alimentos e Bebidas; Serviços de Utilidade Pública; Construção Civil; Comércio Atacadista e Varejista; Instituições Financeiras; Administração Técnica Profissional;

<sup>1</sup> Para este estudo foram feitas três alterações nos subsectores do IBGE: a primeira foi a junção das atividades de Comércio Atacadista e Comércio Varejista, que passaram a ser denominadas de Comércio Atacadista e Varejista; a segunda foi de nomenclatura, com a Agricultura passando a ser denominada Agropecuária; e, a terceira, foi a inclusão das Atividades mal Definidas no grupo de atividades analisadas.



Transporte e Comunicações; Alojamento e Comunicações; Médicos, Odontológicos e Veterinários; Ensino; Administração Pública; Agropecuária; e Atividades mal Definidas.

A variável-base utilizada na análise foi a “Mão de Obra Ocupada (MO)” por subsetor. O uso dessa variável se justifica pelo fato de presumir que quanto mais dinâmica for a economia da AMC em análise, maior é sua capacidade de investimento e, conseqüentemente, de alocar mão de obra ao longo do tempo. Seu uso também se justifica por se tratar de uma variável que apresenta pouca possibilidade de enviesar os resultados, além de abranger o maior número de subsetores possíveis (PIFFER, 2009; ALVES, 2012; OLIVEIRA *et al.* 2018).

Calculou-se o Quociente Locacional (QL) para identificar o padrão de localização e especialização das AMCs do MS. O QL mostra o comportamento locacional dos ramos de atividade econômica e indica os subsetores mais importantes ou especializados das diferentes AMCs analisadas, comparando-as a uma macrorregião de referência, que para este estudo é o estado de Mato Grosso do Sul. A fórmula utilizada para o cálculo é a seguinte (FERRERA DE LIMA *et al.*, 2007; ALVES, 2012; COELHO JUNIOR *et al.*, 2020, ALVES, 2022):

$$QL_{ij} = \frac{MO_{ij}/MO_{it}}{MO_{tj}/MO_{tt}} \quad (01)$$

Em que:  $MO_{ij}$  é a mão de obra ocupada no subsetor  $i$  da AMC  $j$ ;  $MO_{it}$  é a mão de obra ocupada no subsetor  $i$  do estado de Mato Grosso do Sul;  $MO_{tj}$  é a mão de obra total ocupada na AMC  $j$ ;  $MO_{tt}$  é a mão de obra total ocupadas no estado de Mato Grosso do Sul. Alves (2012, 2022) esclarece que o QL traduz a importância que um determinado setor de atividade econômica assume em uma região, na comparação com uma dada macrorregião de referência, que pode ser um estado, um país ou outro.  $QL > 1$  indica que a AMC  $j$  está mais especializada no subsetor  $i$  do que o conjunto de todas as AMCs em análise, significando que esse subsetor, além de atender a demanda local, gera excedentes para exportação para outras regiões do país ou do exterior. Por outro lado,  $QL < 1$  indica que a AMC em questão está menos especializada no subsetor  $i$  do que o conjunto de todas as AMCs do estado.

#### **4 PADRÕES DE LOCALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS NO MATO GROSSO DO SUL**

Começando pela análise do setor primário, ressalta-se que o número de pessoas ocupadas do MS sofreu oscilações, passando de 180.333 ocupações em 1980, para 177.572 em 1991, 164.764 em 2000, e 184.608 em 2010. Em 1980 as principais lavouras como milho, soja e cana-de-açúcar alojavam 11.755, 16.613 e 1.905 pessoas, respectivamente, enquanto as atividades ligadas a pecuária somavam 60.983 ocupações. As atividades mal definidas tanto na agricultura quanto na pecuária totalizavam 24.787 pessoas ocupadas. As ocupações exclusivas das lavouras de milho, soja, cana-de-açúcar e atividades ligadas a pecuária representavam 50,60% do total de ocupações do setor primário no referido ano (IBGE, 2022).

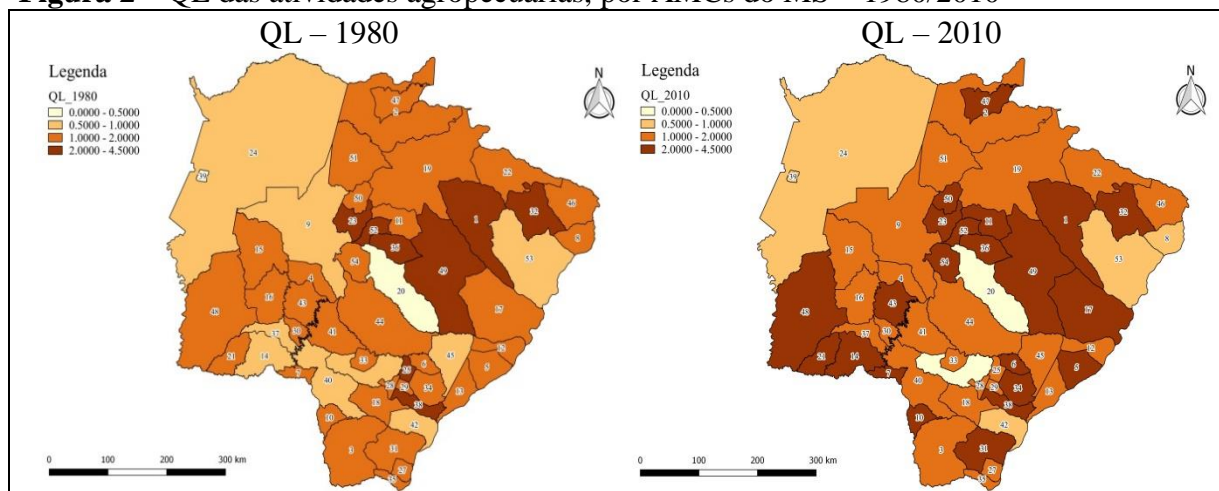
Ao longo do tempo, tendo em vista as mudanças de ordem técnica e tecnológica ocorridas no meio rural, houve redução da mão de obra ocupada em algumas culturas agrícolas, principalmente nas produzidas em grande escala. Em 2010, as lavouras de milho passaram a ocupar 2.967 pessoas, as de soja 5.230 e as de cana-de-açúcar 6.744 pessoas. As ocupações na pecuária, principalmente as ligadas à criação de bovinos totalizaram 41.759 pessoas. Já as atividades sem especificação definida na agricultura e na pecuária somaram 61.410 pessoas. As ocupações exclusivas nas lavouras de milho, soja, cana-de-açúcar e atividades ligadas à pecuária representaram 30,71% do total da agropecuária em 2010 (IBGE, 2022).

Pela Figura 2, percebe-se que a agropecuária apresentou especialização crescente ao longo do período analisado. Em 1980 eram 43 AMCs com  $QL > 1$  e 8 com  $QL > 2$ , passando, em 2010, para 47 AMCs com  $QL > 1$  e 22 com  $QL > 2$ . Ainda, percebe-se que apenas a AMC de Campo Grande apresentou especialização considerada fraca ( $QL$  entre 0 e 0,5) nos anos analisados. A AMC de Douradina também apresentou  $QL < 1$  para as atividades agropecuárias no período em análise, sendo este menor que 0,5 para o ano de 2010. Vale ressaltar que a AMC de Douradina é uma importante produtora de soja, milho e cana-de-açúcar, tendo produzido em 2010, 467.400 toneladas de soja, 273.960 toneladas de milho e 1.625.175 toneladas de cana-de-açúcar, o que representou 8,75%, 7,24% e 4,67%, respectivamente, da produção estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2022a).

O fato de Douradina ter apresentado  $QL < 1$  nos anos analisados, mesmo sendo uma importante produtora de soja, milho e cana-de-açúcar, se explica por se tratar de uma AMC que apresenta elevada participação dos setores secundário e terciário na composição do PIB de sua economia, principalmente deste último que foi de 76,71% em 2019, impulsionado pela elevada taxa de urbanização que era de 91,50% em 2010 (IPEADATA, 2022). Como a produção da

AMC está centralizada na cidade de Dourados, uma das mais importantes na hierarquia urbana do estado, onde os setores secundário e terciário estão mais presentes, faz sentido um  $QL < 1$  na agropecuária, tendo em vista a menor proporção de mão de obra ocupada.

**Figura 2** – QL das atividades agropecuárias, por AMCs do MS – 1980/2010



Fonte: Resultados da pesquisa

Outro fator que ajuda explicar o baixo QL do setor primário na AMC de Douradina é a composição de sua agricultura, onde predominam o milho, soja e cana-de-açúcar, as quais nas últimas décadas passaram a incorporar tecnologias de última geração e que, desde então, são poupadoras de mão de obra. Para Vieira Filho (2014), a capacidade dos agricultores de incorporar as inovações de ordem química, mecânica e técnica favoreceu a modernização do setor primário. Vieira Filho e Fishlow (2017) acrescentam que as políticas de crédito criadas para a aquisição de máquinas e implementos agrícolas foram determinantes para a expansão do setor, com grande impacto na mão de obra ocupada e na produtividade.

Além disso, a AMC de Douradina tem pouca representatividade nas atividades agropecuárias mais intensivas em mão de obra (menos de 1% da produção estadual de bovinos em 2010), fazendo com que o QL agropecuário fique dependente das atividades agrícolas, justificando a não especialização do setor primário. O mesmo acontece com a AMC de Corumbá, que apesar de ser a maior produtora de bovinos do estado (8,63% da produção estadual em 2010), não tem representatividade nas demais atividades primárias, fazendo com que esta se apresente como não especializada. Vale lembrar que as AMCs localizadas no

Pantanal, além de enfrentar problemas com as cheias no período de chuvas, ainda sofrem restrições decorrentes de normas ambientais que limitam a produção agrícola naquela região.

As AMCs com a maior produção de milho no ano de 1980 foram: Douradina, Japorã e Paranaíba, cuja produção foi de 46.777 toneladas, significando aproximadamente 25% da produção estadual. A produção de soja concentrou-se nas AMCs de Laguna Carapã, Douradina e Maracaju, que produziram juntas 563.716 toneladas, representando 42,63% da produção total do estado. Já a produção de cana-de-açúcar foi mais expressiva nas AMCs de Nova Alvorada do Sul e Pedro Gomes, que somaram 560.866 toneladas produzidas, o que representou 92,43% da produção do MS. As AMCs mais representativas em termos de produção de bovinos eram: Corumbá, Amambai e Paranaíba com produção de 2.577.052 cabeças, significando 21,64% do rebanho estadual no referido ano (MATO GROSSO DO SUL, 2022a). Com exceção de Douradina, Laguna Carapã e Amambai, cujos QLs foram  $Q < 1$ , as demais AMCs citadas apresentaram especialização produtiva na agropecuária em 1980.

Em 2010, as AMCs com maior volume de produção de milho foram Nova Alvorada do Sul, Maracaju e Camapuã, com produção de 1.661.904 toneladas, somando 43,93% da produção do MS. Na cultura da soja as AMCs maiores produtoras foram Nova Alvorada do Sul, Laguna Carapã e Camapuã, com 2.087.349 toneladas produzidas, participando com 39% da produção do estado. Na produção de cana-de-açúcar se destacou a AMC de Nova Alvorada do Sul, a qual produziu 11.016.276 toneladas, concentrando 31,65% da produção total do MS. Por fim, as AMCs com o maior rebanho bovino foram Corumbá, Camapuã e Ribas do Rio Pardo, cujo número de animais somou 4.388.318 cabeças, representado 19,63% do efetivo bovino estadual no referido ano (MATO GROSSO DO SUL, 2022a). Das AMCs citadas, Corumbá foi a única a apresentar-se como não especializada na agropecuária em 2010.

De qualquer forma, percebe-se que nem todas as AMCs que se destacaram na produção agropecuária apresentaram QL acima de um, nem em 1980 e nem em 2010. Nesse caso, além do setor primário, no geral, ser caracterizado pela sazonalidade da produção, o que dificulta a alocação de mão de obra permanente, como destaca Paiva (2013), trata-se ainda de um segmento onde a escala de produção é determinante para a viabilidade econômica da atividade. Sendo assim, como a escala produtiva só é viável por meio do uso de máquinas modernas de alto rendimento, à medida que os produtores rurais vão se capitalizando, cada vez mais vai

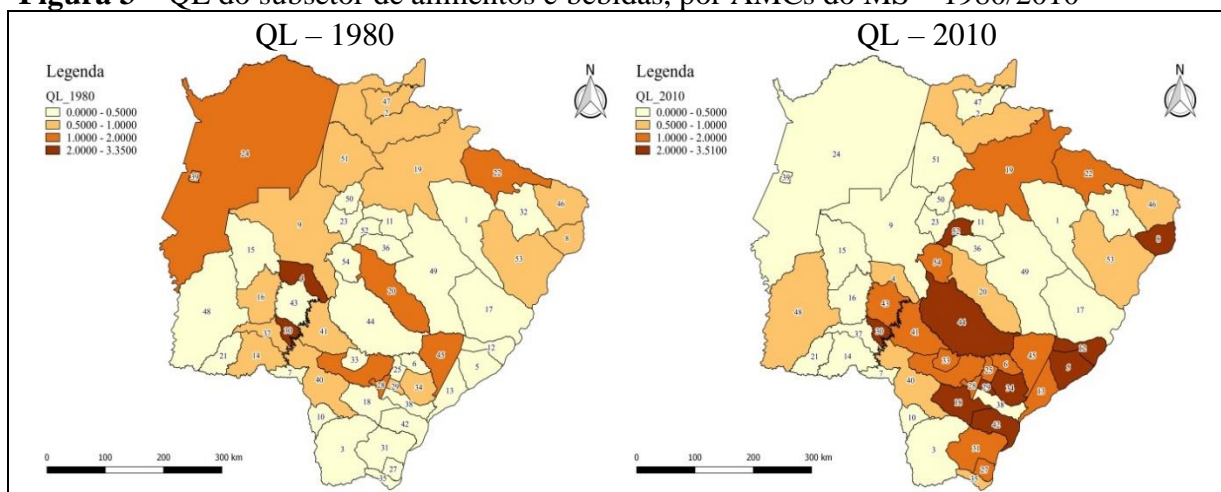
havendo substituição de mão de obra por máquinas na agricultura. Daí o porquê de algumas AMCs apresentarem altos volumes de produção mesmo não sendo especializadas ( $QL < 1$ ).

Diferentemente do setor primário, em que houve uma especialização mais generalizada das atividades produtivas, o setor secundário apresentou um perfil espacial concentrado geograficamente, principalmente no que se refere às atividades da indústria de transformação. Trata-se de um setor econômico que tradicionalmente aloca pouca mão de obra no Mato Grosso do Sul. Em 1980 esse setor representava 17,6% das ocupações totais do estado, percentual que pouco se alterou em 2010, passando para 19,2% (IBGE, 2022).

De maneira geral, as ocupações no setor secundário aumentaram de 1980 a 2010. De um total de 87.289 ocupações em 1980, passou para 227.292 em 2010, significando um aumento de 160,39%. Entre as atividades que mais contribuíram para esse incremento estão as ligadas aos subsetores de construção civil, que passou de 41.278 ocupações em 1980, para 96.027 em 2010, com crescimento de 132%; alimentos e bebidas, que passou de 7.284 para 40.171, com expansão de 451%; e a indústria têxtil, cujo número de ocupações aumentou de 607 para 21.147, com variação de 3.383% no período. As atividades do subsetor de madeira e mobiliário foram as que apresentaram as reduções mais significativas, passando de 20.776 ocupações em 1980, para 10.839 em 2010, representando uma queda de 47,82% (IBGE, 2022).

No caso do subsetor de alimentos e bebidas (Figura 3), eram 9 AMCs com  $QL > 1$  em 1980, sendo apenas duas com  $QL$  acima de 2. Já em 2010, o número AMCs com  $QL > 1$  aumentou para 24, sendo 10 com  $QL$  acima de 2. Porém, no decorrer do período 1980-2010 observou-se uma reorganização espacial das atividades ligadas a esse subsetor, em que a maioria das AMCs situadas nos corredores por onde passam as BRs 163 e 267, as quais ligam a mesorregião Centro Norte, a parte Sul da mesorregião Leste e a mesorregião Sudoeste de Mato Grosso do Sul aos grandes centros consumidores do Sudeste e Sul do País, passaram a apresentar  $QL$ s mais elevados.

**Figura 3** – QL do subsetor de alimentos e bebidas, por AMCs do MS – 1980/2010



Fonte: Resultados da pesquisa

Em 1980, as AMCs de Campo Grande, Douradina, Corumbá, Anastácio e Selvíria eram as principais alocadoras de mão de obra do subsetor de alimentos e bebidas, representando juntas 67,2% das ocupações. Porém, com a reorganização espacial das atividades do subsetor ocorrida no período, essas mesmas AMCs perderam participação, passando a representar apenas 41,9% da mão de obra ocupada em 2010 (IBGE, 2022). No entanto, neste mesmo ano outras AMCs como: Anaurilândia, Aparecida do Taboado, Bataguassu, Caarapó, Glória de Dourados, Guia Lopes da Laguna, Ivinhema, Naviraí, Nova Alvorada do Sul e Rochedo, a maioria situada nas mesorregiões supracitadas, apresentaram-se como as mais especializadas no referido subsetor, todas com QL acima de 2, como pode ser visto na Figura 3.

As atividades com o maior número de ocupações no subsetor em 1980 eram as relacionadas à indústria de produtos alimentícios, cuja participação era de 87,9% do total do subsetor. Em 2010, percebe-se que as atividades dessa indústria se expandiram no estado, no entanto, apenas as de abate e fabricação de carne e pescado e fabricação e refino de açúcar passaram a representar 56,1% das ocupações do subsetor (IBGE, 2022). Como essas atividades industriais começaram a fazer parte da base econômica do MS juntamente com as da produção agropecuária, que segundo Paiva (2013), quando o QL assume valor maior que 2 significa que estas produzem excedentes para exportação, explica o fato das AMCs situadas nos corredores de transporte começarem a ganhar importância em termos de ocupações.

Esse desempenho positivo das AMCs situadas nesses corredores é reflexo de melhorias na infraestrutura rodoviária realizadas no estado, que além de promover uma maior integração



entre as regiões facilita o escoamento da produção dessas regiões para os principais centros consumidores do País. Além disso, a especialização produtiva do subsetor de alimentos e bebidas nessas AMCs é decorrente: a) da localização geográfica da cultura da cana-de-açúcar, cuja produção passou a se concentrar nessas regiões, expandindo a fabricação e refino de açúcar nas usinas; e b) das atividades de abate e fabricação de produtos de carne e pescado, as quais também aumentaram sua participação nas referidas AMCs no período estudado (IBGE, 2022).

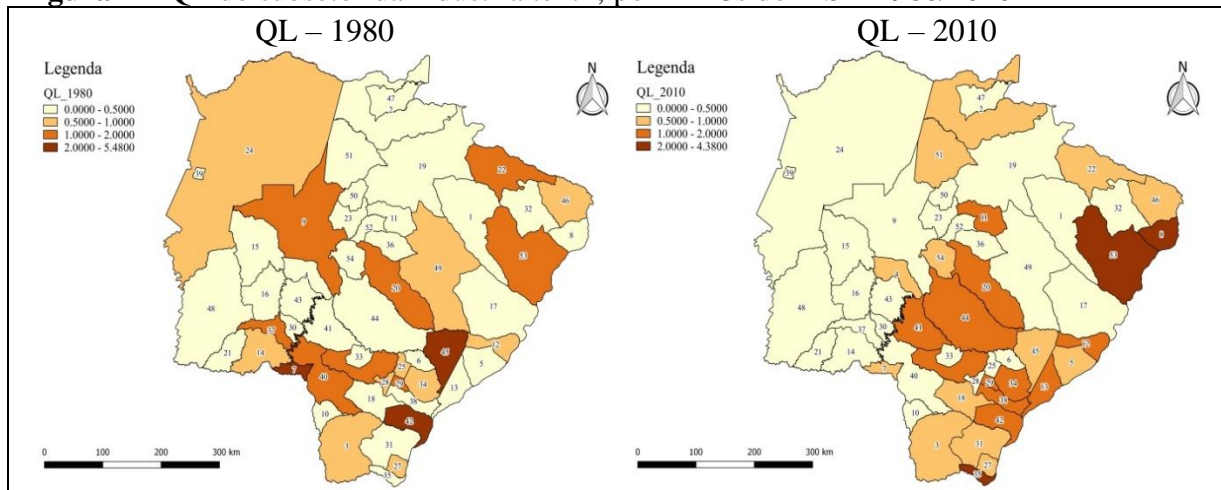
Em relação ao subsetor da indústria têxtil, este teve seu contingente de mão de obra ocupada expandido 34,8 vezes no período estudado, passando de 607 ocupações em 1980, para 21.147 em 2010, se transformado no terceiro subsetor mais importante do setor secundário estadual em termos de ocupações (IBGE, 2022). Em 1980 eram 11 AMCs com  $QL > 1$  na indústria têxtil, com Antônio João, Naviraí e Nova Andradina sendo as únicas a apresentarem  $QL > 2$ . Já em 2010 foram 14 AMCs com  $QL > 1$ , com apenas Aparecida do Taboado, Japorã e Selvíria apresentando  $QL > 2$ , conforme mostra a Figura 4.

Em 1980 os maiores contingentes de mão de obra ocupada na indústria têxtil foram registrados nas AMCs de Campo Grande, Douradina e Naviraí, as quais participavam juntas com 57,5% das ocupações dessa indústria, com as duas primeiras situadas em regiões que mais tarde se transformariam em polos industriais do estado de Mato Grosso do Sul. No referido ano, a mão de obra ocupada nesse subsetor estava distribuída nos seguintes segmentos industriais: indústrias têxteis, indústrias domiciliares têxteis e indústrias do vestuário, com as atividades ligadas ao primeiro segmento concentrando 50% das ocupações (IBGE, 2022).

Em 2010, as AMCs com o maior número de ocupações na indústria têxtil foram: Campo Grande, Selvíria, Douradina e Nova Alvorada do Sul, com 61,8% das ocupações do subsetor, com todas essas AMCs localizadas em regiões que hoje são polos industriais do MS. Neste mesmo ano, as atividades de confecção de artigos do vestuário e acessórios foram as que mais alocaram mão de obra, com 52,5% das ocupações do subsetor (IBGE, 2022). A mesorregião Sudoeste de Mato Grosso do Sul foi a que concentrou o maior número de AMCs com  $QL$  acima de um em 2010 (Figura 4). Essas aglomerações espaciais das atividades produtivas são, segundo Alves (2016), resultado da crescente especialização e complementariedade impulsionadas pela crescente industrialização de um espaço econômico. Daí o porquê de grande parte das atividades da indústria têxtil se aglomerarem e se desenvolverem nesses polos.



**Figura 4** – QL do subsetor da indústria têxtil, por AMCs do MS – 1980/2010

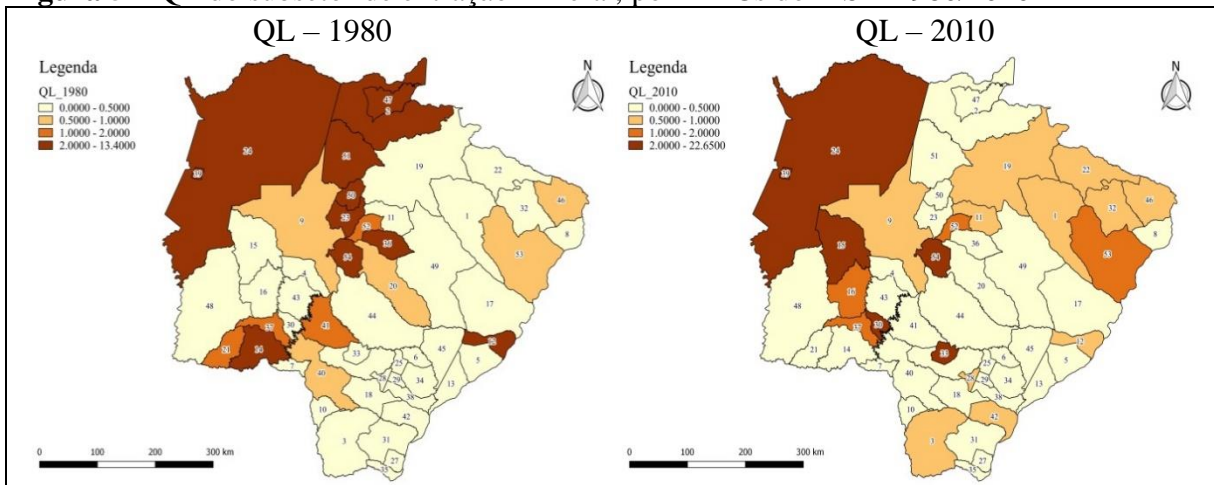


Fonte: Resultados da pesquisa

Percebe-se que estão concentrados juntamente com a indústria têxtil outros subsetores, como é o caso da indústria química, alimentos e bebidas, parte da indústria mecânica, entre outros, que também estão estabelecidos nos corredores formados pelas BRs 163 e 267, que integram o MS às regiões Sudeste e Sul do País. Para Piffer (2009), sempre que houver atividades básicas voltadas para a demanda externa inter-regional, ou seja, para exportação, outras atividades não-básicas (para consumo interno regional) se desenvolverão, como é o caso das atividades urbanas, principalmente as do setor secundário e terciário. Consequentemente, haverá mais pessoas ocupadas, mais renda e mais crescimento econômico naquela região.

Outro subsetor da economia sul-mato-grossense que se destaca pela sua relevância econômica e concentração espacial da produção é o de extração mineral, em que a localização geográfica das jazidas minerais é que determina local onde são realizados os investimentos produtivos. Pela Figura 5, percebe-se que as atividades de extração mineral estão distribuídas em poucas AMCs das mesorregiões geográficas dos Pantanaís Sul-Mato-Grossense, Centro-Norte e Sudoeste de Mato Grosso do Sul, porém, concentradas principalmente na parte Oeste do estado. Em 1980 eram 15 AMCs com  $QL > 1$ , com o maior registrado na AMC de Ladário (13,35). Em 2010 apenas 10 AMCs registraram  $QL > 1$ , com o maior registrado novamente na AMC de Ladário (Oeste do estado), cujo quociente locacional foi de 22,64.

**Figura 5** – QL do subsetor de extração mineral, por AMCs do MS – 1980/2010



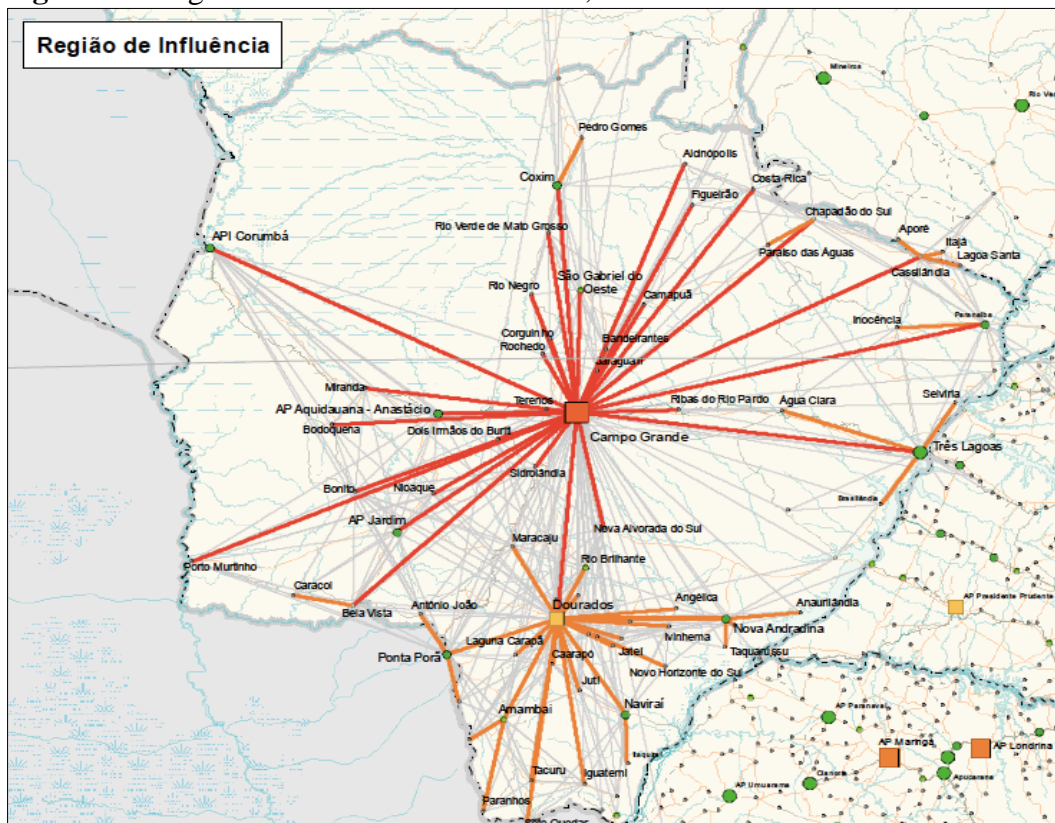
Fonte: Resultados da pesquisa

As AMCs de Corumbá e Ladário são as principais produtoras de bens minerais do estado de Mato Grosso do Sul, as quais se destacam na extração de minério de ferro e manganês, onde estão instaladas empresas mineradoras como: Mineração Corumbaense Reunida S/A, MMX Corumbá Mineração S/A (em recuperação judicial), Vetorial Mineração S/A, entre outras. Essas AMCs são responsáveis por expressiva parcela das exportações de minério do estado, sendo também as que recebem os maiores quantitativos de Compensação Financeira da Exploração de Recursos Naturais (CFEM) do MS (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Outra importante região produtora de minério do estado é a Serra da Bodoquena, especialmente as AMCs de Jardim, Bonito e Bodoquena, em virtude das importantes reservas de calcário dolomítico e calcítico, fosfato e mármore. A estes minerais, somam-se ainda: a extração de água mineral, folhelho e filito, utilizados na indústria de cimento; brita, areia, cascalho e basalto, usados na construção civil; e argila, utilizada na indústria cerâmica (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

As atividades de extração mineral são bastante concentradas no MS, principalmente nas AMCs localizadas no Pantanal sul-mato-grossense e na Serra da Bodoquena, onde estão instaladas as principais empresas mineradoras (MATO GROSSO DO SUL, 2020). Tal nível de concentração é decorrente da localização geográfica das jazidas minerais, para onde são deslocados os investimentos e demais fatores de produção necessários para sua exploração.

**Figura 6** – Regiões de influência das cidades, Mato Grosso do Sul – 2018



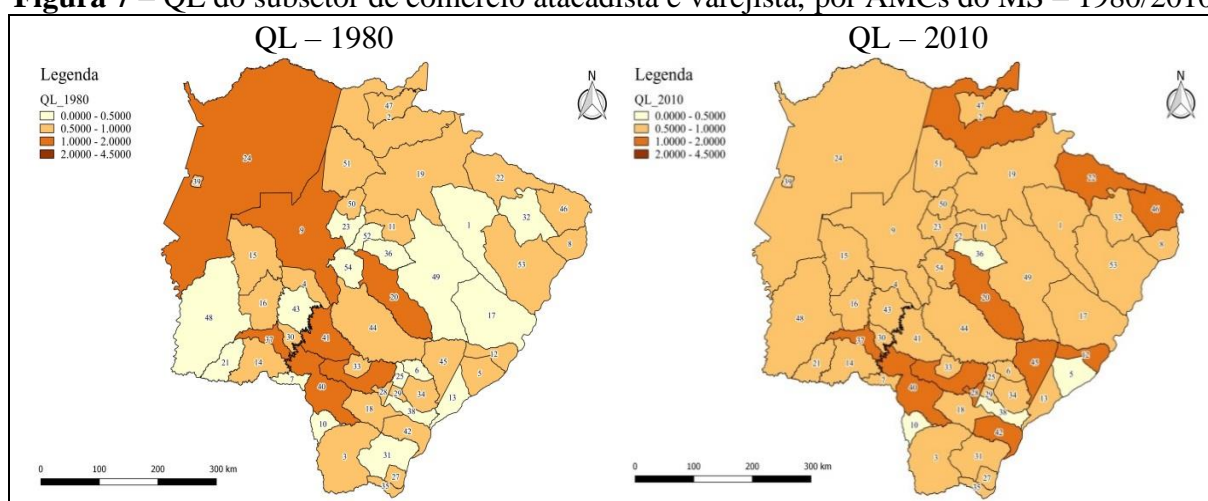
Fonte: IBGE (2020).

Quanto ao setor terciário, este abriga o maior contingente de mão de obra ocupada do estado do Mato Grosso do Sul. Essa maior participação do setor em relação aos demais, se deve principalmente ao crescimento das cidades, que ao aumentar o seu espaço urbano passaram a atrair um maior volume de investimentos, melhorando a dinâmica produtiva de suas economias. Em 1987 não havia cidades muito representativas no MS e o nível de centralidade era baixo. Já em 2018 a hierarquia urbana mudou (Figura 6), com algumas exercendo uma maior centralidade sobre as cidades de seu entorno, com destaque para Campo Grande (AMC de Campo Grande) e Dourados (AMC de Douradina), onde o nível de centralidade passou a ser mais significativo.

Essa mudança na hierarquia das cidades fez com que a participação do setor terciário nas ocupações da economia sul-mato-grossense, que era de 44,6% em 1980, passasse para 60,98% em 2010. De um total de 221.161 pessoas ocupadas em 1980, passou para 719.890 em 2010, representando um aumento de 225,5% no período (IBGE, 2022).

Em 1980 eram 7 AMCs com  $QL > 1$  no subsetor de comércio atacadista e varejista, passando para 11 em 2010. Em 1980 o maior QL desse subsetor foi registrado na AMC de Campo Grande (1,51), enquanto em 2010 o maior foi registrado na AMC de Nova Andradina (1,33). Pela Figura 7, percebe-se ter havido uma distribuição mais homogênea das ocupações a partir de 2000, pois mesmo naquelas AMCs em que os QLs ficaram acima de um, estes não foram muito além da unidade, ou seja, não houve especialização regional significativa.

**Figura 7** – QL do subsetor de comércio atacadista e varejista, por AMCs do MS – 1980/2010



Fonte: Resultados da pesquisa

As atividades com o maior número de ocupações no subsetor de comércio atacadista e varejista em 1980 eram: comércio de gêneros alimentícios, bebidas e estimulantes; serviços de reparação e manutenção de veículos automotores; comércio de tecidos, artefatos de tecidos e artigos do vestuário; e comércio ambulante. Essas atividades somaram um total de 31.951 pessoas ocupadas em 1980, representando 52,8% do total do subsetor, com apenas a AMC de Campo grande concentrando 29,5% dessas ocupações e 34,8% do total geral do subsetor no referido ano (IBGE, 2022).

Já em 2010, as atividades com o maior número de ocupações no subsetor de comércio atacadista e varejista foram: comércio de produtos alimentícios e bebidas em geral; manutenção e reparação de veículos automotores; comércio de artigos do vestuário, calçados e artigos de viagem; comércio de madeira, material de construção, ferragens e ferramentas; comércio de produtos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, odontológicos e de cosméticos e perfumarias; supermercado e hipermercado; e comércio ambulante e feiras. Essas atividades foram

responsáveis por cerca de 60,7% das ocupações do subsetor no estado em 2010, com a AMC de Campo Grande concentrando 39% das ocupações totais do subsetor (IBGE, 2022).

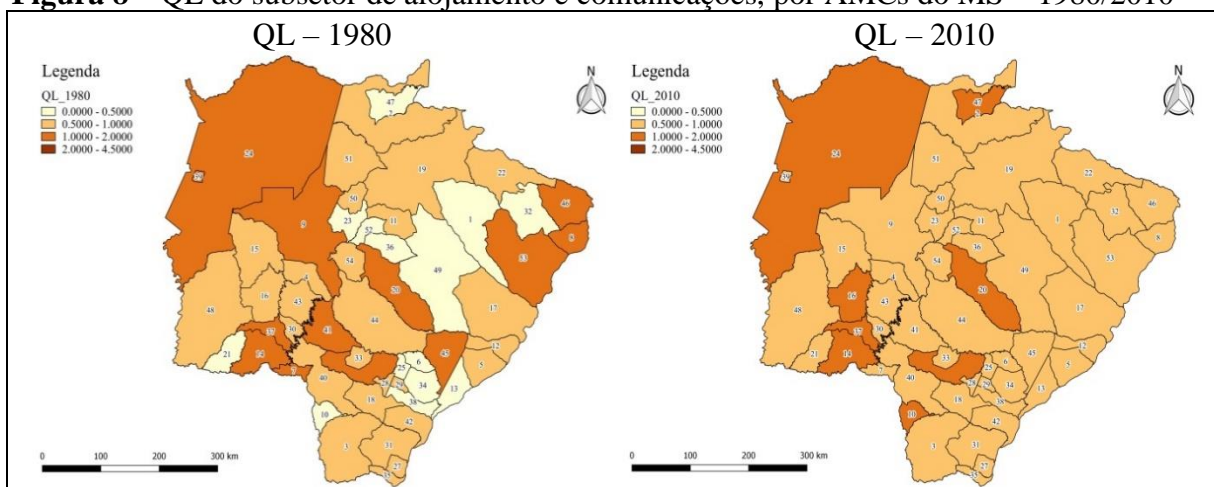
O fato da AMC de Campo Grande apresentar esse elevado percentual de mão de obra ocupada no subsetor de comércio atacadista e varejista se justifica pelo fato de concentrar cerca de 32% da população estadual, sendo 98,6% na área urbana (IPEADATA, 2022). A cidade de Campo Grande, que também é a capital do estado, tem sido o principal destino do fluxo migratório no Mato Grosso do Sul desde 1980, para onde se desloca quase um terço da população que se instala no estado (CORRÊA *et al.*, 2018), o que contribui para a concentração populacional na referida AMC, expandindo o mercado atacadista e varejista local.

Quanto ao subsetor de alojamento e comunicações (Figura 8), segundo no ranking de ocupações do setor terciário, este apresentou 13 AMCs com  $QL > 1$  em 1980. As atividades com o maior número de ocupações nesse subsetor eram: serviços domésticos remunerados; serviços de alimentação; serviços de confecção sob medida e reparação de artigos do vestuário; e serviços de conservação de artigos do vestuário e de outros artigos. Essas atividades detinham cerca de 77% da mão de obra ocupada desse subsetor, com destaque para os serviços domésticos remunerados, que alocavam metade das ocupações do subsetor, 34.420 no total (IBGE, 2022).

Em 2010 o número de AMCs com  $QL > 1$  caiu para 8. Porém, as atividades com o maior número de ocupações no subsetor passaram a ser: serviços domésticos; restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas; e cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza, as quais detinham 74% das ocupações do subsetor. Os serviços domésticos, com 92.749 pessoas ocupadas, ou seja, quase 53% do total do subsetor, mantiveram a posição de grande alocador de mão de obra no referido ano (IBGE, 2022).



**Figura 8** – QL do subsetor de alojamento e comunicações, por AMCs do MS – 1980/2010



Fonte: Resultados da pesquisa

As AMCs de Campo Grande, Corumbá, Douradina e Jardim foram as únicas que mantiveram seus QLs acima de um no subsetor de alojamento e comunicações nos quatro anos analisados. Em 2010, esses serviços representaram para as referidas AMCs, 70%, 75%, 75% e 82% das ocupações do subsetor, respectivamente (IBGE, 2022). Um fator que ajuda explicar a relevância desse subsetor para essas economias, por aumentar a demanda por tais serviços, é a proporção da população urbana em relação à população total, que foi superior a 90% nas AMCs de Corumbá, Douradina e Jardim, e superior a 98% na de Campo Grande (IPEADATA, 2022).

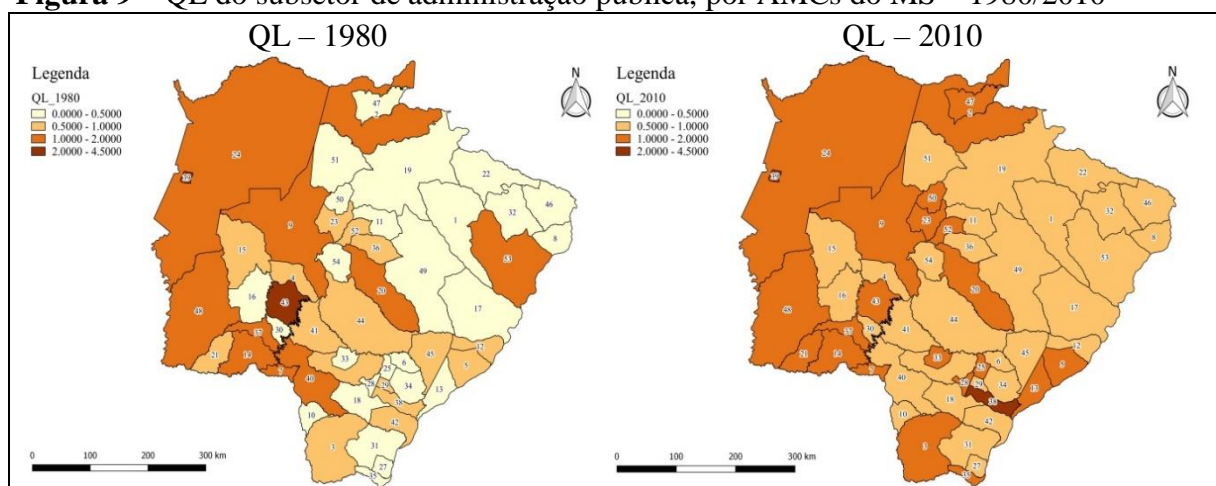
É importante observar, que o número de AMCs com  $QL > 1$  no subsetor de alojamento e comunicações caiu no período analisado, enquanto as que tiveram o quociente alterado para cima aumentaram, principalmente as que detinham índice inferior a 0,5 (Figura 8). Porém, como as variações nos QLs foram pequenas, as mudanças no padrão locacional das atividades ligadas a esse subsetor não foram significativas, mas serviram para tornar sua distribuição mais homogênea no território sul-mato-grossense em 2010.

Já o subsetor de administração pública (Figura 9), terceiro colocado no ranking de ocupações do setor terciário, alocava 12,57% da mão de obra ocupada nesse setor em 1980, com 12 AMCs com  $QL > 1$ , com a AMC de Ladário apresentando o maior QL (3,98) e Brasilândia o menor (0,17). As atividades com o maior número de ocupações eram defesa, com 7.843, serviços administrativos municipais, com 6.388, e serviços administrativos estaduais, com 4.439 ocupações, com a AMC de Campo Grande concentrando 39,98% das ocupações do subsetor (IBGE, 2022). O fato de Campo Grande ser também a capital do estado, explica a

grande concentração de pessoas ocupadas na administração pública, uma vez que lá operam as atividades administrativas ligadas à prefeitura de Campo Grande e ao governo do MS.

Em 2010 a administração pública representou 12,52% das ocupações do setor terciário, com 23 AMCs apresentando  $QL > 1$  e 31  $QL < 1$ , porém, nenhuma com  $QL < 0,5$ , o que indica ter havido uma maior especialização das atividades do subsetor de administração pública no período, principalmente a partir de 2000, como mostra a Figura 9. A AMC de Ladário apresentou o maior QL (2,67) e a de Ivinhema o menor (0,52). As atividades com o maior número de pessoas ocupadas foram: serviços administrativos municipais, defesa e serviços administrativos estaduais, com 31.586, 14.516 e 8.346 ocupações, respectivamente, com a AMC de Campo Grande concentrando 38,81% das ocupações do subsetor (IBGE, 2022).

**Figura 9** – QL do subsetor de administração pública, por AMCs do MS – 1980/2010



Fonte: Resultados da pesquisa

Essa maior especialização das atividades ligadas à administração pública se deve, principalmente, ao aumento do número de municípios no estado, o qual passou de 55 em 1980, para 78 em 2010, o que fez com que as demandas por serviços públicos e a geração de ocupações nesse subsetor fossem aumentando ao longo do tempo, levando a uma maior dispersão geográfica dessas ocupações no período estudado. Porém, apesar de ter havido especialização no maior número de AMCs nesse subsetor em 2010, na comparação com 1980, não ocorreu uma especialização muito significativa das mesmas, ao contrário do ocorrido com a agropecuária e de alguns subsetores ligados à indústria.



Pela Figura 9, percebe-se que a maioria das AMCs situadas na região de fronteira com o Paraguai e Bolívia se mantiveram especializadas nas atividades de administração pública em todo o período analisado, o que se justifica pela maior presença de militares, principalmente do exército nessas áreas. Souza, Alves e Piffer (2014) ressaltam que é função da gestão pública dos governos municipais, estaduais e federal ampliar as políticas sociais nas áreas mais pobres dos territórios, como forma de garantir emprego e renda para a população. Este é o caso das AMCs localizadas na Faixa de Fronteira do MS e daquelas especializadas em atividades pouco dinâmicas, especialmente do setor primário.

Além dos subsetores citados, outros que servem de apoio às atividades econômicas como: ensino, transporte e comunicações, e instituições financeiras cresceram juntos 172% de 1980 a 2010, com as atividades de ensino apresentando a maior taxa de crescimento no período (281%). Em 1980 apenas a AMC de Campo Grande concentrava aproximadamente 33% das ocupações dos referidos subsetores, percentual que passou para cerca de 39% em 2010. Porém, quando se inclui os subsetores de administração técnica profissional e médico, odontológico e veterinário, a participação da AMC de Campo Grande nessas ocupações passa de 36% em 1980, para 44,5% em 2010, indicando uma concentração espacial ainda maior das atividades ligadas a esses subsetores no estado.

Essa expressiva participação da AMC de Campo Grande no número de ocupações do setor terciário se explica pela centralidade que a cidade de Campo Grande exerce sobre a região de seu entorno, oferecendo bens e serviços que não são encontrados nas cidades menores (CHRISTALLER, 1966). O fato de Campo Grande oferecer bens e serviços diferenciados como: serviços de aeroporto (Aeroporto Internacional de Campo Grande), serviços hospitalares com especializações diferentes das oferecidas pelas cidades vizinhas, serviços de consultorias especializadas (jurídicos, contábeis, etc.), serviços especializados de apoio ao setor produtivo, além de concentrar atividades ligadas à cultura, ensino, turismo, meios de comunicações, entre outros, faz com que a cidade exerça uma centralidade alta sobre as demais, implicando numa maior atração de população para si e, por isso, passou a ser detentora de um setor terciário dinâmico e robusto.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diversos planos e programas de desenvolvimento implementados pelo Governo Federal foram fundamentais para criar as condições necessárias para o desenvolvimento dos diferentes setores econômicos no território que hoje é o estado do Mato Grosso do Sul. Essas iniciativas visavam dotar o território estadual de infraestrutura adequada para o incremento das atividades produtivas. Os investimentos foram direcionados para a ampliação da malha viária, redes de energia, obras de saneamento, assim como para a construção de estradas, silos, armazéns, agroindústrias e outros. Além desses incentivos, também foram importantes as iniciativas da esfera estadual, as quais visavam desenvolver o parque industrial sul-mato-grossense por meio de políticas industriais caracterizadas por incentivos fiscais. Essas medidas expandiram a indústria em algumas regiões do estado, principalmente a de transformação de produtos agropecuários.

Como resultados, percebeu-se que o Mato Grosso do Sul é um estado essencialmente agropecuário, com apenas as AMCs de Campo Grande, Corumbá, Douradina, Ladário e Selvíria apresentando-se como não especializadas no setor primário. No setor secundário, a maioria dos subsetores apresentaram concentração significativa, com destaque para aqueles ligados à indústria de transformação. Já o setor terciário apresentou-se como o maior alocador de mão de obra da economia sul-mato-grossense, com a distribuição de suas atividades ficando mais homogênea no espaço geográfico estadual ao longo de 1980-2010, com os subsetores especializados não apresentando QL muito além da unidade.

As AMCs com o maior número de subsetores especializados ( $QL > 1$ ) em todo os setores econômicos do MS em 1980 eram: Campo Grande, Corumbá, Douradina e Selvíria. Porém, ao longo do tempo a economia corumbaense foi diminuindo suas especializações, sendo que em 2010 as AMCs com o maior número de subsetores com  $QL > 1$  foram: Aparecida do Tabuado, Campo Grande, Douradina e Selvíria. Vale destacar que nos anos analisados o maior número de AMCs com subsetores especializados foram as situadas principalmente nas regiões dos polos industriais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, S. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço Mato-Grossense: contextos, propósitos e contradições.** 2001. 323 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ALVES, L. R. Indicadores de localização, especialização e reestruturação regional. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Análise Regional: metodologias e indicadores**. Curitiba: Camões, 2012.

ALVES, L. R. Região, urbanização e polarização. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. C. (Orgs.). **Economia & Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

ALVES, L. R. Especialização e estrutura produtiva na análise regional do estado do Paraná. **Informe GEPEC**, v. 26, n. 2, p. 9–29, 2022.

CAVALCANTI, F. L. **Classe criativa, capital humano e dinamismo urbano no Brasil: uma análise empírica**. 2013. 60 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice Hall, 1966.

COELHO JUNIOR, L. M.; SANTOS JÚNIOR, E. P.; BORGES, L. A. C.; SILVA, M. L. Especialização e localização do valor bruto da produção dos produtos madeireiros nativos nas microrregiões da Paraíba (1994-2017). **Ciência Florestal**, v. 30, n. 1, p. 192-204, 2020.

CORRÊA, A. S.; MONTEIRO, M. A.; RIPPEL, R.; RODRIGUES, E. A. G. Fluxos migratórios no estado de Mato Grosso do Sul (1970-2010). **Interações**, v. 19, n. 2, p. 325-341, 2018.

FERRERA DE LIMA, J.; ALVES, L. R.; PIFFER, M.; PIACENTI, C. A. O padrão de localização e de difusão da mão de obra na Região Sul do Brasil (1991-00). **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 189-224, 2007.

GOMES, T. N.; LAMOSO, L. P. A industrialização de Mato Grosso do Sul é influenciada pela condição de estado fronteiro? In: VI Seminário Internacional América Platina (VI SIAP) e I Colóquio Unbral de Estudos Fronteiriços. Campo Grande, **Anais...Campo Grande: UEMS**, 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <<https://ftp.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

IPEADATA. (2022). **Base de Dados Regionais: população**. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Base de Dados do Estado – BDE**. Disponível em: <<http://bdeweb.semade.ms.gov.br/bdeweb/>>. Acesso em: 06 fev. 2022a.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE). **Diagnóstico socioeconômico de Mato Grosso do Sul – 2015**. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/18825471-Diagnostico-socioeconomico-de-mato-grosso-do-sul-2015.html>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO). **Relatório da Mineração em Mato Grosso do Sul – 2020**. Disponível em: <[https://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio\\_CFEM\\_2020\\_Setembro.pdf](https://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio_CFEM_2020_Setembro.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO). **Indústria e Comércio: Política Industrial do Estado de Mato Grosso do Sul**. Decreto nº 14.090, de 27 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/industria-e-comercio/>>. Acesso em: 5 de jun. 2022b.

OLIVEIRA, N. M.; MEDEIROS, A. L.; SILVEIRA NETO, G. C., LOPES, E. R. Localização dos setores produtivos na geoeconomia da microrregião do Rio Formoso, TO. **Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat**, v. 15, n. 2, p. 213-232, 2018.

PAIVA, C. A. N. **Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais**. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2013.

PIFFER, M. **A teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do estado do Paraná no final do século XX**. 2009. 182 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2009.

REIS, E. J.; PIMENTAL, M.; ALVARENGA, A. I.; SANTOS, M. C. H. Áreas mínimas comparáveis para os períodos intercensitários de 1872 a 2000. In: I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica. **Anais...Paraty** - RJ, 2011.

RIBEIRO DA SILVA, C. H. **Política industrial brasileira e a industrialização de Mato Grosso do Sul no século XXI**. 2016. 277 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

SANTOS, K. F.; MISSIO, F. J. Políticas públicas de desenvolvimento regional em Mato Grosso do Sul. **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 921-950, 2020.

SOUZA, C. C. G.; ALVES, L. R.; PIFFER, M. Reestruturação produtiva das mesorregiões do Brasil entre 1985 e 2010. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 4, n. 1, p. 110-131, 2014.

TERRA, A. A modernização agropecuária de Mato Grosso do Sul: 1970-1985. In: II Encontro de Grupos de Pesquisa, 2006, Uberlândia - MG. **Anais do II Encontro de Grupos de Pesquisa - Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais.** Uberlândia, 2006.

VIEIRA, R. M. **A dinâmica do mercado de trabalho formal no estado de Mato Grosso do Sul - MS, no período de 1990 a 2010:** uma aplicação do método estrutural-diferencial. 2012. 135 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Transformação histórica e padrões tecnológicos da agricultura brasileira. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século XXI:** a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; FISHLOW, A. **Agricultura e indústria no Brasil:** inovação e competitividade. Brasília: Ipea, 2017.

ZAMBERLAN, C. O.; NOGUERÓL, L. P. F.; SONAGLIO, C. M.; ZAMBERLAN, J. F. Análise da industrialização sul-mato-grossense em face da industrialização brasileira. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 114-135, 2010.

## LOCALIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E DECOMPOSIÇÃO DO EMPREGO FORMAL NOS ESTADOS DO NORDESTE: uma análise para os períodos de 2010/2015 e 2015/2020

Laura Costa Silva<sup>1</sup>

Francisco do O' de Lima Júnior<sup>2</sup>

Ahmad Saeed Khan<sup>3</sup>

### RESUMO

A pesquisa propõe analisar a localização, especialização e decomposição do emprego formal em oito setores produtivos no Nordeste em 2010, 2015 e 2020. Assim, utilizou-se do Quociente Locacional (QL), Coeficiente de Especialização (CE) e o *shift-share* clássico. Os resultados indicaram que a localização do emprego é diversa em sua maioria, mas que parcela significativa possui dependência em dois ou mais setores. Sobre a especialização, constata-se que a estrutura de emprego dos estados é próxima à do Nordeste. Sobre a decomposição do emprego, no período de 2010 a 2015 o componente regional foi o que mais influenciou positivamente a variação do emprego nos estados e, de 2015 a 2020 foi o maior responsável pelo retraimento da mão de obra da maior parte dos estados. Sendo os segmentos de administração, serviços e comércio, as principais causas pela elevação ou retraimento do emprego de 2010 a 2020.

**Palavras-chave:** Emprego formal; Nordeste; Localização; Especialização; *Shift-Share*.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional é uma temática de elevado progresso nas discussões acerca da conjuntura econômica em que se objetiva investigar as variáveis que influenciam as variações da renda das regiões e as repercussões destas à sociedade (REZENDE, HASEGAWA, 2020). Discussões como estas são de suma importância, tendo em vista, que estas propiciam o conhecimento da realidade das localidades, servindo como base para o estado na elaboração de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU) da URCA; bolsista pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP); Crato, Ceará, Brasil; [laura.costasilva@urca.br](mailto:laura.costasilva@urca.br)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/SP (IE-UNICAMP); Crato, Ceará, Brasil; [lima.junior@urca.br](mailto:lima.junior@urca.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Ceará (UFC); bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq; PhD em Economia Agrícola e Recursos Naturais - Oregon State University; Fortaleza, Ceará, Brasil; [saeed@ufc.br](mailto:saeed@ufc.br)

Dentro do desenvolvimento regional, a variável emprego, sofre influência direta da conjuntura econômica. No Brasil após a década de 1990 com a abertura comercial, isso se confirma dada as mudanças econômicas, sociais, institucionais e culturais que elevaram a competitividade e modernizou o processo produtivo (OLIVEIRA, RIBEIRO, VIEIRA, 2020).

Dada a dinâmica da economia e as mudanças na produção, o mercado de trabalho do país e especialmente o Nordeste, foco deste trabalho, passou por transformações ao longo das últimas décadas, devido à fatores econômicos e políticos que produzem ciclos econômicos e promovem distintas mudanças no crescimento nacional e regional, refletindo na criação de postos de emprego, localização e especialização de setores econômicos no país e Nordeste. O mercado de trabalho mesmo diante da crise internacional do *subprime* de 2008 que impactou negativamente a economia do país, permaneceu em crescimento a partir de 2010, atingindo seu ápice em 2014. Todavia de 2015 a 2017, devido à crise econômica e política instaurada no país houve um decréscimo nas taxas de emprego do país e da região Nordeste (LEÃO, 2019). Em 2020 devido a pandemia da Covid -19, as economias do Brasil e do mundo sofreram retração e isso ocasionou perdas de postos de emprego, tanto em âmbito internacional, nacional, como regional.

Diante dessas considerações, o presente artigo se propôs a analisar o padrão de localização, especialização e decomposição do emprego formal nos componentes regional, setorial e estadual, nos estados nordestinos no período de 2010 a 2020, subdividido em dois grupos: 2010/2015 e 2015 a 2020.

No período estudado, o cenário brasileiro produziu diferentes configurações para a geração de emprego e sua distribuição nos segmentos produtivos no País, sobretudo na Região Nordeste. O Nordeste, assim como as outras macrorregiões possuem localidades, que apesar de pertencerem a mesma região, possuem distintas particularidades físicas e econômicas, que são determinantes do processo de desigualdade instalado na região, que fazem alguns estados exibirem mais vantagens em relação à economia e a geração de postos de emprego.

Conforme dados retirados da RAIS (2022), o estoque de emprego do Nordeste variou em 11,09% de 2010 a 2015 e retraiu em 5,96% de 2015 a 2020. Quando se verifica a participação da mão de obra dos estados na região, constata-se desigualdade, sendo Bahia e Pernambuco os maiores absorvedores de mão de obra no período. Quando se analisa a absorção



por setor produtivo verifica-se uma elevação da participação do serviço ao longo do período na região.

Portanto, para analisar as principais modificações observadas no período de 2010 a 2020, o qual foi desagregado em dois sub períodos, 2010 a 2015 e 2015 a 2020, esta pesquisa adotou como recorte geográfico a região do Nordeste brasileira, utilizado como economia de referência para seus nove estados, a saber: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Quanto aos procedimentos metodológicos, se utilizou de dados do emprego de 8 setores econômicos do IBGE extraídos do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), a saber: extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca. Utilizou-se também métodos explanatórios com o intuito de compreender mais detalhadamente a questão de localização, especialização e decomposição regional, a saber: Quociente Locacional (QL), Coeficiente de Especialização (CE) e *shift share*.

De acordo com Rezende, Hasegawa (2020, p.17), o *shift share* “é amparado por diferentes teorias provenientes do estudo regional, como a teoria dos polos de crescimento de François Perroux, a causalidade circular cumulativa de Gunnar Myrdal e os efeitos de encadeamento somado ao caráter desequilibrado do desenvolvimento de Albert O. Hirschman”. Telechi (2017) afirma que esta metodologia possui uma natureza explanatória, visto que possibilita identificar onde estão os principais fatores que afetam a variação da variável analisada, e já vem sendo amplamente utilizada na literatura, em que se destacam os trabalhos de Vieira, Missio e Dathein (2017), Silva e Rezende (2018), Caliari e Santos (2020) e Resende e Hasegawa (2020).

Embora essa metodologia já tenha sido amplamente discutida, este trabalho se diferencia dos consultados por fazer a análise para os estados nordestinos além de desagregar o período em dois (2010/2015 e 2015/2020), e trazer a análise até 2020, ano mais atual com dados disponíveis para o emprego

Esta pesquisa se encontra organizada em cinco seções, incluindo esta introdução, a saber: a descrição dos métodos utilizados para análise, referencial teórico e, por fim, os principais resultados encontrados com o estudo.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 2.1 Base de dados

Esta pesquisa se utilizou de dados do emprego de 8 setores econômicos do IBGE extraídos do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), a saber: extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca.

No que diz respeito ao recorte geográfico adotado nesta pesquisa, foi a região Nordeste brasileira, utilizado como economia de referência para seus nove estados, a saber: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Concernente ao período de análise, considerou-se o período de 2010 a 2020, sendo desagregado em dois sub períodos, 2010 a 2015 e 2015 a 2020.

### 2.2 Descrição do método analítico

#### 2.2.1 Quociente Locacional (QL)

O Quociente Locacional (QL) mensura o grau de concentração de um dado setor econômico em âmbito regional, em comparação com a distribuição em âmbito nacional. Nesta pesquisa, pretendeu-se analisar a distribuição do emprego dos estados nordestinos em relação a macro região Nordeste. Dessa forma, a mensuração do índice se dá da seguinte maneira:

$$QL_{ij} = \frac{E_{ij}/E_{it}}{E_{tj}/E_{tt}} \quad (01)$$

Onde,  $E_{ij}$ , refere-se ao emprego formal no segmento  $i$  e no estado nordestino  $j$ ;  $E_{it}$  é a totalidade do emprego no setor  $i$  de todos os estados  $j$ ;  $E_{tj}$ , emprego formal em todos os segmentos produtivos no estado  $j$  e, por último  $E_{tt}$  concerne ao somatório do emprego total dos setores e estados do Nordeste, ou seja, é o emprego total da região Nordeste. Se o  $QL > 1$ , sugere que o certo estado nordestino é mais especializado em certo setor analisado, no contexto regional, quando comparado aos demais segmentos produtivos da economia de referência, Nordeste. Se  $QL < 1$ , indica que não há uma relativa concentração do segmento  $i$  no estado  $j$ , ou seja, este estado possui especialização inferior nesta atividade econômica, quando relacionada a importância relativa deste setor em análise na região nordestina. (RICHARDSON, 1973).

#### 2.2.2 Coeficiente de Especialização (CE)

O Coeficiente de Especialização (CE) propõe um comparativo entre o setor produtivo do emprego formal em análise do estado  $j$ , com a estrutura produtiva regional do setor  $i$  no Nordeste. Sendo descrito como:

$$CE_j = \frac{\sum j \left| \left( \frac{E_{ij}}{E_{tj}} \right) - \left( \frac{E_{it}}{E_{tt}} \right) \right|}{2} \quad (02)$$

Onde,  $\left( \frac{E_{ij}}{E_{tj}} \right)$  retrata a distribuição da proporção do emprego no estado entre os setores; e  $\frac{E_{it}}{E_{tt}}$  diz respeito a distribuição da proporção do emprego total no Nordeste entre as atividades econômicas. Este índice assim como o CE, se situa entre 0 e 1, quando igual a zero significa que o estado tal, possui uma composição produtiva do emprego semelhante à da região. Se for igual a um, significa que determinado estado nordestino está com elevado grau de especialização em um dado setor, ou a estrutura neste estado difere da estrutura do emprego geral da região analisada (HADDAD, 1989).

### 2.2.3 Shift Share

Utilizou também da metodologia *shift share* ou método diferencial estrutural foi idealizado por Creamer (1943) para caracterizar o crescimento do emprego em um estado em um dado setor específico. Dessa forma, de acordo com Cerejeira (2011) este método permite decompor este crescimento em três componentes, o componente nacional (no caso, a regional), setorial e regional (no caso, estadual) entre dois períodos de tempo.

De acordo com Simões (2005, p. 10):

O método shift-share consiste, basicamente, na descrição do crescimento econômico de uma região nos termos de sua estrutura produtiva. O método é composto por um conjunto de identidades – com quaisquer hipóteses de causalidade – que procuram identificar e desagregar componentes de tal crescimento, numa análise descritiva da estrutura produtiva.

A metodologia shift share, consiste basicamente em três passos, o primeiro refere-se à seleção de uma economia que será utilizada como parâmetro para analisar o comportamento de uma dada região. O segundo passo consiste em escolher uma variável para se explicar o desempenho econômico e, por último é necessário isolar os efeitos desta variável para averiguar o comportamento do setor econômico na expansão econômica regional (POSPIESZ; SOUZA; OLIVEIRA, 2010).

No caso específico deste trabalho, a região que servirá como parâmetro serão os nove estados da macrorregião Nordeste e a variável escolhida foi o emprego a ser analisado em 8 setores econômicos nos estados desta região.

De forma matemática, o modelo é expresso da seguinte forma:

$$\sum \Delta X_{ik} = \sum [X_{ik}(t) - X_{ik}(t - 1)] = \sum [NX_{ik} + SX_{ik} + RX_{ik}] \quad (03)$$

Em que:  $\Delta X_{ik}$  corresponde a mudança observada na variável  $X_{ik}$ , que neste caso é representada pelo emprego formal nos oito setores econômicos.  $X_{ik}(t)$  refere-se formal mensurado na região  $i$ , na atividade econômica  $k$ , no período de análise  $t$ ;  $NX_{ik}$  é o elemento nacional, que neste caso refere-se ao agregado da região Nordeste;  $SX_{ik}$  é o elemento estrutural ou setorial de cada estado nordestino e, por último  $RX_{ik}$  é o elemento regional, neste caso o elemento estadual de cada estado pertencente ao Nordeste.

Estes componentes podem ser mensurados da seguinte forma:

$$NX_{ik} = G_{NX} \cdot X_{ik}(t - 1) \quad (04)$$

$$SX_{ik} = (G_{NXK} - G_{NX}) \cdot X_{ik}(t - 1) \quad (05)$$

$$RX_{ik} = (G_{ik} - G_{NXK}) \cdot X_{ik}(t - 1) \quad (06)$$

Em que:  $G_{NX}$  representa a taxa de variação da variável  $X$  (emprego) observada em termos nacionais, neste caso em termos da região Nordeste;  $G_{NXK}$  corresponde a taxa de variação da variável  $X$ , vista em nível nacional (Nordeste), correspondente a atividade econômica  $k$  e, por fim  $G_{ik}$  representa a taxa de variação da variável  $X$  (emprego), verificada na região  $i$ , neste trabalho em cada estado constituinte da região Nordeste, no setor  $k$  (POSPIESZ; SOUZA; OLIVEIRA, 2010).

### 3 REVISÃO DE LITERATURA

Como sabido, a Região Nordeste é composta por nove estados federados - Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande de Norte e Sergipe - formando assim uma das cinco macrorregiões do Brasil. Conforme ressalta Amaral Filho, Penna e Vieira (2021), às vezes, o Nordeste é analisado de maneira geral, deixando a margem suas particularidades. No entanto, não é desta maneira que essa região deva ser compreendida, pois, mesmo englobando nove espaços contíguos, estes recortes possuem diferenças

econômicas, geográficas, culturais e sociais e, normalmente, os respectivos governos não atuam de forma coesa no que tange às questões políticas e federativas nacionais.

No âmbito econômico, especialmente, os nove estados apresentam distintas formações e evoluções, diferentes sistemas de forças locais no que diz respeito à atração e retenção de investimentos, dos quais uns exibem mais vantagens que outros, e diversos sistemas de elementos propulsores do crescimento econômico, os quais são estruturados por meio de funções de produção agregadas estaduais igualmente diferentes (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Segundo Myrdal (1957) as economias regionais divergem ao longo do tempo. Para o ele há mecanismos, corroborados pelo mercado, que direcionam as economias por diferentes percursos. O autor salienta que as forças de mercado operam em direção à desigualdade. Ele ainda ressalta que depois de algum surto de crescimento em uma determinada região, esta passa a atrair recursos produtivos, gerando distinções também sobre a qualidade dos serviços. As regiões mais dinâmicas conquistam mais capital, e por conseguinte, provoca desigualdades entre as regiões.

Ao contrário de Myrdal, Hirschman (1961) constatou que a desigualdade é, na verdade, condição para promover o processo de desenvolvimento. Para o autor as desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são circunstâncias que constituem o processo de crescimento. No contexto nacional, é fundamental frisar o estudo de Souza (1981), que destaca as transformações nos padrões locais, com a aparição de mercados urbanos estimulando a concentração industrial e as economias de aglomerações.

Cada região dispõe de sua economia, com particularidades estaduais, e detém uma máquina própria de crescimento econômico, colaborando para a criação de um conjunto de máquinas que interligam entre si, através de variadas interrelações (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Por volta dos anos 50, a região Nordeste possuía um sistema econômico fortemente dominado por poucas monoculturas agrícolas e extrativas focada para exportação, como o açúcar proveniente da cana, cacau, pescados, cera de carnaúba, amêndoa de babaçu, algodão etc.) e uma pecuária extensiva desenvolvida em grandes latifúndios (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004).

Embora existam limites reais, a industrialização na região Nordeste se mostrava como uma grande promessa no processo de desenvolvimento regional. A industrialização no Nordeste iria dispor, por longo tempo, de um vasto excedente de força de trabalho presentes nas zonas urbanas e rurais e seria capaz, simultaneamente, de gerar um aumento maciço da produtividade do trabalho conforme a transformação estrutural motivada pela migração rural-urbana (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Conforme salienta Redwood (1984), os investimentos industriais fornecidos pela Sudene geraram também efeitos novos na região, principalmente em relação a estruturas industrial e espacial, a saber: condensação de subsídios fiscais nas grandes empresas; desrregionalização no gerenciamento do capital financeiro das empresas subsidiadas, conforme a origem extrarregional dos investidores; condensação dos trabalhos industriais nas regiões metropolitanas dos estados que são mais desenvolvidos economicamente (Bahia, Pernambuco e Ceará), gerando disparidades econômicas intrarregionais; e a externalização dos efeitos multiplicadores da região em razão das importações de bens de capital e insumos industriais.

Posteriormente ao término do período militar e com os novos procedimentos de política social e de despesas governamentais nas áreas periféricas do Brasil, principalmente na região Nordeste, o acúmulo de capital físico passou a não ser a única maneira de valorização da função de produção agregada da região, tal qual de outras localidades menos beneficiadas. Nesse contexto, o acúmulo de capital humano passa a obter mais espaço, contudo, passa a enfrentar grandes empecilhos por causa do devido ao tardamento histórico do governo estatal em relação ao âmbito educacional e de saúde brasileiro (KOMATSU *et al.*, 2017; BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2013). Com esses mecanismos observa-se novos caminhos de possibilidades para a realização de transformações da força de trabalho do Nordeste, que resultaram em crescimento do capital humano regional e, por conseguinte, ampliação da sua contribuição para o avanço econômico nessa região.

Num horizonte mais amplo compreendendo diferentes instâncias de governo, algumas iniciativas direcionadas para o âmbito setorial obtiveram corpo no Nordeste, a partir 1990, evidenciando novamente a participação do governo federal na região Nordeste, não necessariamente através da política de desenvolvimento regional ou territorial, mas setorial (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Ainda convém ressaltar que as áreas dos cerrados nordestinos foram apropriadas por empreendimentos em propriedades vastas, intensivos em capital e tecnologia e, conseqüentemente, com uma produtividade elevada, se opondo à, ainda existente, produção agrícola familiar exercida nas regiões semiáridas (MAIA GOMES, 2014). Outro setor novo acessível aos investimentos abrange a produção de energia limpa -eólica, mantida através das instalações de parques geradores, especialmente nos estados da Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará. Para além da oferta de energia, estes empreendimentos têm demonstrado efeitos positivos sobre a renda - de aluguel – nos espaços rurais, bem como efeitos de vinculação em segmentos industriais, produtores de componentes (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Por fim, é necessário se atentar ao processo de aceleração do crescimento dos aglomerados urbanos metropolitanos que se estruturaram ao redor dos centros populacionais de Salvador, Recife e Fortaleza (RIBEIRO; RIBEIRO, 2018). Essas aglomerações têm reunido mercados que consomem em elevada escala e também estruturas aprimoradas direcionadas para a oferta de serviços nas mais diversificadas áreas, como serviços comerciais (atacado e varejo), industriais, financeiro-bancários, além dos segmentos que englobam os setores da saúde, educação e das pesquisas acadêmicas. Nesse contexto, também se destaca, nas pequenas e grandes da região Nordeste, as estruturas e áreas de serviços relacionados ao ramo produtivo do turismo (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Esses grandes aglomerados urbanos propiciam ao desenvolvimento da região Nordeste algo que foi almejado no decorrer da história das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, isto é, possibilitam a organização de motores de crescimento econômico na região, nesta situação firmados sobre novas centralidades urbanas. Os componentes motrizes desse processo estão, antes de tudo, na alta densidade demográfica responsável pelo aumento nas escalas das demandas localizadas e também no acúmulo dos altos estoques de capitais físico e humano, associados à avanços da produtividade total de fatores e às fortes relações econômicas e tecnológicas entre instituições e indivíduos, que se favorecem de intensas externalidades de informações e de conhecimento (MARTINS; MATOS; NOGUEIRA, 2021).

No decorrer dos últimos anos, muitas políticas públicas estavam sendo direcionadas para o Nordeste, visando diminuir as disparidades sociais e de renda deste mediante as demais



regiões brasileiras. No entanto os investimentos eram destinados para setores estratégicos com um maior crescimento do país pela melhoria de sua infraestrutura, e conseqüentemente uma competitividade maior no mercado (CUNHA, 2019).

O Nordeste brasileiro tem marcas históricas, principalmente no que concerne a questões sociais e econômicas. Tal contexto ainda persiste no atual cenário, mesmo com a existência de muitas políticas públicas, federais e estaduais, que buscam diminuir o hiato de desenvolvimento entre essa região (AMARAL FILHO; PENNA; VIEIRA, 2021).

Levando em consideração os fatos mencionados, Leão (2019) afirma que as políticas econômicas aderidas no Brasil, no começo desse século, causaram efeitos na estrutura produtiva da região Nordeste, alterando as configurações do mercado de trabalho nesta área, tanto no que tange ao quantitativo de emprego quanto em relação as atuações dos segmentos da atividade econômica na Região e nos Estados, durante os anos de 2002 a 2018. Oliveira, Jardim e Teixeira (2020) afirmam que a pandemia da Covid-19 trouxe sérias conseqüências à economia do país e da região, causando falências a múltiplas empresas, além de reduções nos postos de trabalho.

De acordo com Meirelles (2008), o setor de Serviços apresenta diferenças relevantes entre as nações desenvolvidas e os em desenvolvimento, que podem aparecer na estrutura dos serviços tradicionais e modernos: os serviços tradicionais, que operam com uma mão de obra menos qualificada e com uma remuneração menor, ainda são os encarregados pela maior parte do progresso deste setor nos países subdesenvolvidos. Não obstante, nos países desenvolvidos, as atividades modernas que dispõem de um vasto conteúdo tecnológico e uma oferta de trabalho mais qualificada, buscam a ser fundamentais na composição do setor.

O dinamismo do mercado de trabalho na Região Nordeste vem sendo configurado pela distinção e hierarquização de setores e atividades, em um processo de que existe muito em formação, onde a expansão industrial e suas ondas de investimento representaram uma função fundamental no atual cenário da economia regional (LEÃO, 2019).

A Indústria de Transformação e a Construção Civil são setores que conseguiram obter marcos históricos de subsídios destinados para o dinamismo de ambas áreas na Região Nordeste. Conforme explícita Araújo (2014), com o crescente incremento na renda das famílias, o consumo se impulsionou. É importante frisar que durante o período de 2002 a 2018, aconteceu uma estação de seca que perdurou cinco anos consecutivos, e, conseqüentemente, provocou efeitos negativos no Nordeste, especialmente, no Semiárido nordestino. De certa maneira,

durante este período, o setor produtivo foi duramente penalizado, segundo informações da Pesquisa da Pecuária Municipal e Pesquisa Agrícola Municipal, realizada pelo IBGE (LEÃO, 2019)

Conforme salienta Leão (2019) o setor agropecuário foi uma das áreas mais sentiu os impactos das crises internas e externas na economia regional, reforçando a magnitude sazonal do mercado de trabalho nesse ramo. O Nordeste vivenciou importantes avanços no mercado de trabalho, oriundo dos efeitos positivos das políticas fomentadas a partir de 2002.

Dado o exposto, é indiscutível a importância de verificar como está a composição das atividades setoriais dos estados que compõem a região Nordeste e quais são as divisões que mais contribuíram para a evolução do emprego formal nessas localidades. Nesse contexto, presente trabalho buscou abordar o método *shift-share* que segundo Telechi (2017) possui uma natureza explanatória, visto que possibilita identificar onde estão os principais fatores que afetam a variação da variável analisada. Esta metodologia já vem sendo amplamente utilizada, em que se destacam os trabalhos de Vieira, Missio e Dathein (2017) para o mercado formal de trabalho em Mato Grosso do Sul de 1990 a 2010; Silva e Rezende (2018) para as mesorregiões mineiras no período 2005-2015 e Caliari e Santos (2020) para o emprego nas Microrregiões brasileiras de 2003 a 2013 e Resende e Hasegawa (2020) para as estruturas produtivas do Paraná de 2002 a 2018.

Dessa forma, convém frisar que a decomposição do emprego formal estimula o interesse dos estudiosos e o Nordeste vêm sendo recorte geográfico em alguns estudos, como Cunha (2019), Leão (2019) e Amaral Filho; Penna; Vieira, (2021). Mas, a literatura acerca da região ainda é escassa, o que despertou a escolha desta análise. Assim esta pesquisa procurou inovar fazendo a análise para os estados nordestinos, no período de 2010/2015 e 2015 a 2020., sendo 2020 o período mais atual com dados disponíveis.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 O emprego no Nordeste**

A priori foi apresentado uma análise descritiva da evolução da participação do emprego dos estados na totalidade do emprego da região Nordeste (Tabela 1). Através desta análise

permite-se observar o padrão de mudanças da participação do emprego nos estados em relação a macrorregião Nordeste.

**Tabela 1** – Participação (%) do emprego estadual no emprego total da Região Nordeste, nos anos 2010, 2015 e 2020

Estado/ Ano	2010 (em %)	2015 (em %)	2020(em %)
Alagoas (AL)	5,879	5,723	5,754
Bahia (BA)	26,704	25,984	26,005
Ceará (CE)	16,550	17,336	17,226
Maranhão (MA)	7,947	8,123	8,891
Paraíba (PB)	7,234	7,495	7,518
Pernambuco (PE)	19,182	18,769	18,227
Piauí (PI)	4,712	5,178	5,215
Rio Grande do Norte (RN)	7,178	6,842	6,790
Sergipe (SE)	4,613	4,551	4,374

Fonte: RAIS/CAGED – Elaboração própria

Como se observa na Tabela 1, dentre os estados pertencentes a região Nordeste, Bahia é o que mais se destaca na absorção da mão de obra formal, mantendo participação com pequena variação negativa de 2010 a 2015 e positiva de 2015 a 2020. Concernente a segunda maior concentração do emprego, ocorreu no Pernambuco, porém observa-se que mesmo que tenha mantido participação no emprego, apresentou redução ao longo de todo o período. A terceira maior concentração observou no Ceará, mas ao contrário do que ocorreu os dois estados mais absorvedores de mão de obra, neste apesar de nos últimos dois anos ter ocorrido uma pequena retração, a participação no último ano foi superior ao primeiro. Com relação a menor proporção de empregos da região, destaca-se Sergipe, com pequena diminuição ao longo dos anos. De acordo com Leão (2019), Bahia e Pernambuco e Ceará são os mais dinâmicos economicamente, além do elevado grau de urbanização e densidade demográfica, elementos estes que contribuem para a concentração de postos de trabalho.

A Tabela 2 apresenta a desagregação da proporção do emprego por setor econômico durante os anos 2010, 2015 e 2020.

**Tabela 2-** Participação (%) no emprego do Nordeste por setor econômico nos anos 2010, 2015 e 2020.

Setor/Ano	2010(em %)	2015(em%)	2020(em %)
Extrativa mineral	0,444	0,461	0,430
Indústria de transformação	13,138	11,545	11,289
Serviços industriais de utilidade pública	0,977	0,999	1,065
Construção Civil	7,116	5,624	4,368
Comércio	17,083	18,805	18,666
Serviços	27,230	31,614	33,760

Administração Pública	31,059	28,230	27,512
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	2,954	2,723	2,910

Fonte: RAIS/CAGED – Elaboração própria

Como nota-se na Tabela 2, os dois setores mais absorvedores de mão de obra são administração pública e serviços. Com relação a administração pública, a mesma detinha em 2010 participação majoritária, mas ao longo dos anos foi perdendo participação, chegando em 2020, a ocupar a segunda posição no ranking dos estados nordestinos que mais concentram mão de obra. Concernente ao setor de serviços, observou-se o contrário, haja vista que em 2010, o mesmo ocupava a segunda posição no ranking, porém ao longo dos anos ganhou participação, chegando em 2010 a alcançar o maior contingente de mão de obra do Nordeste. De acordo com Leão (2019) nos últimos 15 anos, observaram-se alterações no processo produtivo e no mercado de trabalho do Nordeste, entre essas transformações tem-se o progresso do setor de serviços, com ênfase na saúde e educação.

No tocante as menores proporções, estas se verificam no setor extrativo mineral com participações a 0,4% e nos serviços industriais de utilidade pública englobando aproximadamente 1% da mão de obra formal do Nordeste.

#### 4.2 Quociente Locacional

Sendo o uso de indicadores regionais de suma importância para se conhecer certas particularidades das localidades, a Tabela 3 apresenta os resultados do Quociente Locacional (QL) para o ano de 2010, como forma de mostrar como os setores produtivos dos estados em análise se destacam quando comparado com a estrutura produtiva da região.

**Tabela 3 – Quociente Locacional (QL) por setores dos estados nordestinos, em 2010**

Setor	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Extrativa mineral	0,374	1,360	0,451	0,583	0,489	0,342	0,398	3,411	2,803
Indústria de transformação	1,698	0,799	1,443	0,430	0,984	1,076	0,548	0,990	0,854
Serviços industriais de utilidade pública	1,004	0,879	0,555	1,029	1,360	1,126	1,309	1,100	1,688
Construção Civil	0,835	1,008	0,805	1,318	0,772	1,124	1,152	0,941	1,092
Comércio	0,911	1,062	0,925	1,089	0,848	1,008	1,114	1,041	0,891
Serviços	0,791	1,104	1,022	0,817	0,755	1,112	0,919	0,936	0,996
Administração Pública	1,011	0,921	0,942	1,290	1,370	0,830	1,202	1,028	1,033
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	0,706	1,370	0,569	0,951	0,827	1,130	0,595	0,839	1,258

Fonte: RAIS/CAGED – Elaboração própria

Como se verifica na Tabela 3, todos os estados nordestinos se mostraram localizados em certos setores produtivos, haja vista que parcela significativa dos índices se mostraram superiores a unidade. Sendo Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE) os estados nordestinos a apresentarem maior grau de especialização, haja vista que obtiveram QL de 3,411 e 2,803, respectivamente e ambos referentes a indústria extrativa mineral em 2010. No que tange aos menores QLs, foram identificados na indústria extrativa mineral, para os estados Pernambuco com 0,342, Alagoas com 0,374 e Piauí com 0,398.

Em seguida, em 2015, Rio Grande do Norte e Sergipe continuaram com os maiores QLs, porém ao passo que a localização do emprego na indústria extrativa mineral no RN aumentou em cerca de 2,46%, o QL do SE apesar de apresentar a segunda maior especialização, reduziu em 17,87% de 2010 a 2015. No que diz respeito aos menores QLs, foram identificados no Pernambuco com 0,324, no Piauí com 0,339 e em Alagoas com 0,459, em ambos na indústria extrativa mineral. (Tabela 4).

**Tabela 4 – Quociente Locacional (QL) por setores dos estados nordestinos, em 2015**

Setor	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Extrativa mineral	0,459	1,511	0,472	0,534	0,447	0,324	0,339	3,495	2,302
Indústria de transformação	1,352	0,826	1,391	0,491	1,012	1,145	0,545	0,893	1,030
Serviços industriais de utilidade pública	1,083	0,919	0,624	0,822	1,164	1,147	1,533	1,085	1,503
Construção Civil	0,956	1,026	0,971	1,233	0,973	0,878	1,044	1,008	1,085
Comércio	0,934	1,052	0,944	1,119	0,852	1,004	1,046	1,045	0,892
Serviços	0,859	1,062	1,005	0,805	0,804	1,113	0,951	0,991	1,071
Administração Pública	1,096	0,915	0,932	1,326	1,349	0,837	1,222	0,978	0,924
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	0,762	1,426	0,655	0,885	0,718	1,045	0,702	1,005	0,996

Fonte: RAIS/CAGED – Elaboração própria

Quando se verifica o grau de localização para o ano de 2020, RN permanece com a maior especialização na indústria extrativa mineral, apesar de ter sofrido uma queda de aproximadamente 9,15% e, no caso, apesar de SE apresentar QL superior a um, este deixa de ser o estado com a segunda maior localização, e então Bahia ocupa essa posição com QL de 1,745, sugerindo aumento no emprego no estado. Em referência às menores localizações, tem-se em Pernambuco com 0,241, Piauí com 0,328 e Alagoas com 0,486 na indústria extrativa mineral, ou seja, estes estados possuem especialização inferior nesta atividade econômica, quando relacionada a importância relativa deste setor na região nordestina. (Tabela 5).

**Tabela 5 – Quociente Locacional (QL) por setores dos estados nordestinos, em 2020**

Setor	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Extrativa mineral	0,486	1,745	0,540	0,539	0,450	0,241	0,328	3,175	1,528
Indústria de transformação	1,280	0,875	1,412	0,441	0,980	1,168	0,538	0,856	0,998
Serviços industriais de utilidade pública	0,883	1,142	0,634	0,747	1,022	1,141	0,898	1,100	1,602
Construção Civil	0,982	1,115	0,927	1,123	1,024	0,828	1,076	1,014	0,938
Comércio	0,950	1,035	0,923	1,098	0,891	1,003	1,110	1,044	0,938
Serviços	0,870	1,021	1,073	0,835	0,856	1,092	0,935	0,985	1,057
Administração Pública	1,127	0,919	0,876	1,372	1,281	0,839	1,226	1,000	0,961
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	0,691	1,444	0,529	0,912	0,823	1,098	0,732	1,069	0,909

Fonte: RAIS/CAGED – Elaboração própria

Assim percebe-se que ao longo do período de 2010 a 2020 a localização do emprego foi sendo modificada. Apesar de que nos anos 2010 e 2015, identificam-se a mesma quantidade de QLs superiores a 1, ou seja, 35 índices de localização significativos. Porém o que se observa da Tabelas 3 para a Tabela 4 são mudanças, haja vista que de maneira geral, enquanto alguns indicadores se elevaram, outros reduziram, como é o caso dos indicadores da indústria extrativa mineral, que no caso do RN o indicador elevou-se e em SE, reduziu.

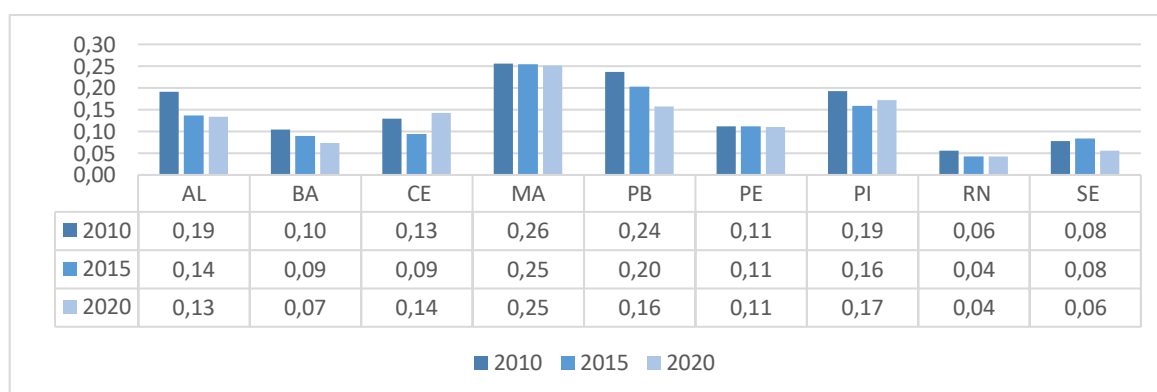
Quando se verifica o grau de localização de 2015 a 2020, constata-se uma maior diversificação do emprego nos setores produtivos, haja vista que o número de índices com localização significativa reduziu de 35 para 33. No que concerne as maiores especializações, verifica-se que em 2020, houve mudanças, haja vista que no RN o QL sofreu uma diminuição, porém continua o mais especializado no emprego da indústria extrativa mineral. Mas, quando se analisa a segunda maior localização, esta deixa de ser SE como nos anos de 2010 e 2015 e passa a ser Bahia, também na indústria extrativa.

Assim, conclui-se que apesar de muitos estados apresentarem grau de localização superior a unidade, a maior parte deles apresentou grau de especialização setorial abaixo de 1, sugerindo que estes possuem uma estrutura de emprego diversificada, enquanto que os com QLs superiores a um, dependem de um ou mais setores, o que pode estar associado a política da SUDENE de concentração de investimentos em alguns estados e que mesmo com as políticas de atração de investimentos estaduais, essa herança permanece.

#### 4.3 Coeficiente de Especialização (CE)

De acordo com Lima *et al* (2007), o coeficiente de especialização (CE) é um indicador regional, que foca na estrutura de produção de cada localidade, neste caso, os estados nordestinos com o objetivo de averiguar o grau de especialização destas economias em um período. Por meio desse indicador é possível comparar o emprego em um estado, como neste trabalho, em relação ao emprego do Nordeste. Quando mais próximo CE for de zero o estado tem composição do emprego semelhante à da região e, quanto mais próximo de 1, mais especializado é o estado em relação a região de referência. O Gráfico 1 apresenta os CEs dos estados nordestinos para os anos 2010, 2015 e 2020.

**Gráfico 1** – Coeficiente de Especialização dos estados nordestinos nos anos de 2010, 2015 e 2020.



Fonte: RAIS/CAGED - Elaboração própria

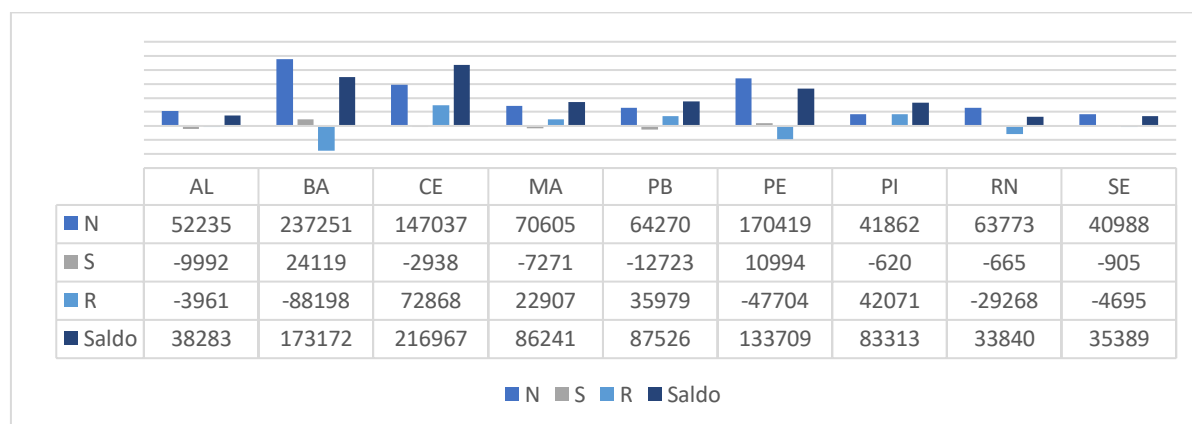
Como se verifica no Gráfico 1, nenhum dos estados nordestinos apresentou grau de especialização da mão de obra próximo de 1, sugerindo que os estados tem uma estrutura produtiva próxima do Nordeste. Contudo, apesar de os indicadores serem baixos, tem-se que o estado do Maranhão se destacou por apresentar os maiores graus de especialização ao longo dos anos 2010 (0,26), 2015 (0,25) e 2020 (0,25). Enquanto que as menores especializações foram identificadas no Rio Grande do Norte, que apresentou os menores coeficientes de especialização (0,06; 0,05 e 0,04) nos anos estudados. Então sugere-se que o estado do Maranhão é especializado de em uma determinada atividade, enquanto que o Rio Grande do Norte possui uma estrutura de emprego mais semelhante à do Nordeste, quando comparado aos demais estados.



#### 4.4 *Shift-Share* Clássico

Nesta seção apresentou-se os resultados referentes a metodologia *shift share* clássica, primeiramente para o período de 2010 a 2015 (Gráfico 2) e em seguida para o período de 2015 a 2020 (Gráfico 3). Este método permite decompor o crescimento do emprego em três componentes, o Regional (N), Setorial (S) e o Estadual (R).

**Gráfico 2-** *Shift – Share* Clássico para os estados da Região Nordeste de 2010-2015



Fonte: RAIS/CAGED - Elaboração própria

Como se observa no Gráfico 2, em todos os estados o componente regional (N) foi o que mais influenciou a variação de emprego formal nos estados. Os efeitos mais significativos foram observados nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que apresentaram, variações absolutas de 237.251, 170.419 e 147.037 postos de trabalhos formais de 2010 a 2015.

Os estados da Bahia e do Pernambuco foram influenciados positivamente, nesta ordem, pelos setores de administração pública, serviços e comércio. Com relação a influência do Ceará, os setores responsáveis por esta foram: administração pública, serviços e indústria de transformação.

O componente setorial (S) destacou-se nos estados da Bahia com variação absoluta de empregos de 24.111 e Pernambuco com 10.994 postos de trabalhos formais. Os efeitos mais pronunciados para a Bahia foram na administração pública, serviços, comércio e extrativa mineral. Nos estados de Pernambuco, a influência foi dada pelo setor de serviços, comércio e serviços industriais de utilidade pública.

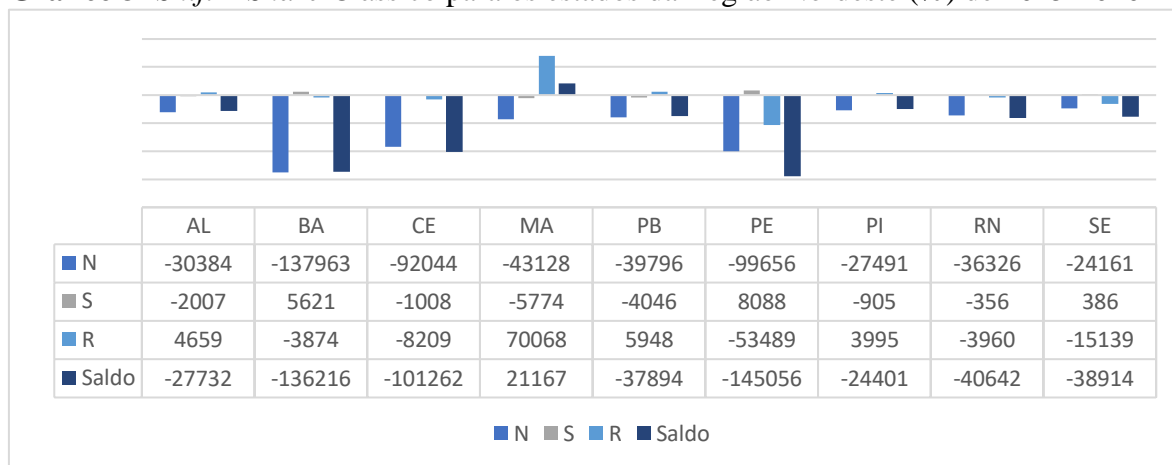
O efeito negativo setorial mais pronunciado foi verificado no estado da Paraíba com retração no período de 12.723 empregos formais, e foi influenciado pelos setores de administração pública, indústria de transformação e construção civil. Convém ressaltar que todos os estados do Nordeste foram influenciados de maneira negativa pelos setores de administração pública, agropecuária, extração vegetal, caça e pesca, construção civil e indústria de transformação.

No tocante ao componente estadual (R), os estados que apresentaram efeitos mais pronunciados foram Ceará, Piauí e Paraíba, com variações estaduais de 72.868, 42.071 e 35.979 empregos formais. Com relação ao Piauí, o mesmo foi influenciado positivamente por administração pública, serviços e comércio. Os efeitos mais significativos para a Paraíba se deram pelos setores de serviços, construção civil e administração pública. Em contrapartida Bahia e Pernambuco apresentaram as maiores retrações na vantagem competitiva local, em especial pelo segmento serviços no primeiro estado e serviços, construção civil e comércio no segundo.

Conclui-se que apesar de a economia apresentar dinamismo econômico até 2014, em 2015 se inicia uma crise política, o que pode ser observada pelas retrações nos postos de trabalho de 2010 a 2015, tanto em âmbito setorial como estadual. Isso leva a inferir que os estados e setores possuem particularidades e estas permitem reações diferentes a uma situação próspera ou de retraimento.

Quando se verifica a decomposição do emprego nos estados nordestinos no período de 2015 a 2020, observa-se que os efeitos regionais indicaram retração em todos os estados da região, sendo as maiores retrações verificadas na Bahia, Pernambuco e Ceará, que apresentaram, respectivamente, -137.963, -99.656 e 92.044 postos de empregos formais (Gráfico 3). As retrações dos postos de trabalhos formais foram impactadas na Bahia e no Pernambuco, nesta ordem, pela administração pública, serviços e comércio. Com relação a diminuição dos empregos no Ceará, foram influenciadas pelos mesmos setores, porém o setor de serviços foi o que mais impactou na retração do mercado de trabalho, seguido pela administração pública e comércio.

**Gráfico 3- Shift – Share Clássico para os estados da Região Nordeste (%) de 2015-2020**



Fonte: RAIS/CAGED - Elaboração própria

Como se verifica no Gráfico 3, o componente setorial (S) apresentou variações positivas no Pernambuco, Bahia e Sergipe. Nos estados do Pernambuco, Bahia e Sergipe a expansão dos postos de trabalhos se deu pelo setor de serviços, agropecuária, extração vegetal, caça e pesca e serviços industriais de utilidade pública. As maiores retrações ocorreram no Maranhão, com perda de 5.774 postos de trabalho, Alagoas com -2.007 e por fim, Ceará com retração de 1.008 empregos formais de 2015 a 2020.

No Maranhão os principais setores que influenciaram a diminuição do emprego, foram: construção civil, administração pública e comércio. Alagoas e Ceará foram influenciados negativamente em maior magnitude por construção civil, administração pública e indústria de transformação. É importante frisar que ao longo do período em todos os estados nordestinos os setores extrativo mineral, indústria de transformação, construção civil, comércio e administração pública sofreram retração de postos de emprego.

Com relação ao efeito estadual (R), os estados que apresentaram efeitos mais significativos foram Maranhão, Paraíba, Alagoas e Piauí. No Maranhão e em Alagoas os setores propulsores foram administração pública, serviços e comércio. Na Paraíba serviços, comércio e construção civil foram os segmentos que mais se destacaram em gerações de postos de emprego. O Piauí foi influenciado pelo comércio, administração pública e construção civil.

A respeito das maiores retrações, foram identificadas no Pernambuco e Sergipe. No primeiro foi influenciado por serviços, administração pública e comércio. No segundo por serviços, construção civil e indústria de transformação. As retrações observadas nos

componentes podem ser explicadas pela crise pandêmica que afetou as economias do Brasil e do mundo, fechando diversas empresas, reduzindo renda e elevando o desemprego.

De maneira geral, conclui-se que no período de 2010 a 2015 todos os estados apresentaram saldos positivos, em que se destacam, nesta ordem, Ceará com 216.967, Bahia com 173.172 e Pernambuco com 133.709. Em contrapartida, de 2015 a 2020, com exceção do Maranhão, todos os estados mostraram diminuição nos postos de emprego, sendo as maiores quedas registradas no Pernambuco com -145.056, Bahia com -136.216 e Ceará com -101.262.

No Ceará 2010 a 2015, com exceção da indústria de transformação, todos os setores apresentaram variação positiva, sendo a de maior magnitude identificada no setor de serviços. Na Bahia, três setores apresentaram retração, a saber, construção civil, administração pública e indústria de transformação. Em Pernambuco as retrações foram na construção civil, agropecuária e administração pública e novamente o setor de serviços foi o setor a impactar em maior magnitude o saldo do estado.

No Pernambuco de 2015 a 2020, todos os setores, com exceção da agropecuária, extração vegetal, caça e pesca, apresentaram diminuição, sendo a administração pública, o setor a apresentar a maior queda de postos de emprego. Na Bahia, todos os segmentos, salvo serviços industriais de utilidade pública, agropecuária, extração vegetal, caça e pesca e extrativa mineral, apresentaram encolhimento, sendo o maior retraimento causado pela administração pública e comércio. No Ceará, os setores de serviços e serviços industriais de utilidade pública, foram os únicos a apresentar elevação, enquanto os demais apresentaram contração, sendo a de maior magnitude a causada pela administração pública. O componente setorial (S) destacou-se nos estados da Bahia e Pernambuco. No tocante ao componente estadual (R), os estados que apresentaram efeitos mais pronunciados foram Ceará, Piauí e Paraíba.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. Working Paper n.10.481, **National Bureau of Economic Research**, 2004.

AMARAL FILHO, J; PENNA, C. M; VIEIRA, F. H. **Análise do desempenho econômico do Nordeste brasileiro, no período 1985-2014, à luz da história das políticas públicas**. Texto de Discussão – CAEN Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2021.

ARAÚJO, T. B., Nordeste: Desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (org.). **Um Olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. cap. 19, p. 337-358.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. A. “Educação e desenvolvimento no Brasil”, In: Fernando Veloso; Pedro Ferreira; Fabio Giambiagi e Samuel Pessôa. (Eds.).

**Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., v. 1, p. 211-235, 2013.

CALIARI, T; SANTOS, U. P. Evolução estrutural e setorial de emprego nas Microrregiões Brasileiras: uma Análise Exploratória para o período 2003-2013 pelo método shift-share. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, v. 25, p. 2361-2384, 2020.

CEREJEIRA, J. A análise de componentes de variação (shift-share). In: COSTA, J.; DENTINHO, T.; NIJKAMP, P. (coord.). Métodos e técnicas de análise regional, princípios, p.65-78, 2011. **Compêndio de Economia Regional**. v. II.

CREAMER, D. Shifts of manufacturing industries in industrial location and national resources. Washington: Government Printing Office, 1943.

CUNHA, A. A. P. **Vantagens competitivas nos estados do Nordeste: uma análise da dinâmica do emprego no período de 2006 a 2017**. 2019. (Dissertação de mestrado).

HADDAD, P. R. **Economia Regional: Teoria e Métodos de Análise**. Fortaleza: BNB - ETENE, 1989.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 322 p.

KOMATSU *et al.* A história da educação e as origens da desigualdade regional no Brasil, **Policy Paper n.27, Centro de Políticas Públicas, Insper**, 2017.

LEÃO, H. C. R. S. **A Evolução do emprego formal no Nordeste no período de 2002 a 2018**. 2019.

LIMA, J. et al. O padrão de localização e de difusão da mão-de-obra na Região Sul do Brasil (1991-00). **Ensaio FEE**, v. 28, n. 1, 2007.

MAIA GOMES, G., **Macroeconomia do Nordeste: tendências, desafios e perspectivas da dinâmica da economia do Nordeste e seus determinantes das mudanças na estrutura produtiva regional, Estudos Prospectivos sobre o Desenvolvimento do Nordeste – Nordeste 2022**, IICA-BNB-Ceplan, 2014.

MARTINS, H. G.; MATOS, P. R.; NOGUEIRA, L. V. *On the cross-city growth drivers of the most vulnerable region of Brazil*. **World Finance Conference**. Turim, Itália. 2021.

MEIRELLES, D. S. Serviços e desenvolvimento econômico: características e condicionantes. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador: UNIFACS, ano X, n. 17, jan. 2008.

MELO, T. V; OLIVEIRA, N. Estudo locacional das atividades produtivas do Tocantins. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 14, p. 72-88, 2020.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**, Rio de Janeiro: Editora Saga, 2ª ed., ([1957] 1960).

OLIVEIRA, B; DE SANTANA RIBEIRO, Luiz Carlos; VIEIRA, Olga Hianni Portugal. A questão de gênero no mercado de trabalho: uma análise regional para os anos de 2010 a 2017. **Reflexões Econômicas**, Ilhéus (BA). v.5. n.1. p.74-92. 2020.

OLIVEIRA, P. R; JARDIM, S. C; TEIXEIRA, Evandro Camargos. Pandemia da COVID-19 e ocupação no mercado de trabalho: o caso da Região Nordeste do Brasil. **Econômica**, v. 22, n. 1, 2020.

POSPIESZ, R. C; SOUZA, M. R. P.; OLIVEIRA, G. B. Análise shift-share: um estudo sobre os estados da região sul de 2005-2008. **Caderno de Iniciação Científica**, p. 327-338, 2010.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS - RAIS. Ministério do Trabalho e Emprego -MTE. Disponível em:  
[https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_vinculo\\_id/login.php](https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php). Acesso em: 03 maio. 2022.

RESENDE, C. E; HASEGAWA, M. M. Caracterização da estrutura produtiva do estado do paraná: uma análise shift-share entre 2002 e 2018. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 41, n. 139, 2020.

RIBEIRO, C. Q. e RIBEIRO, M. G., Metrôpoles brasileiras, síntese da transformação na ordem urbana, 1980-2010, **Letra Capital**, 2018.

RICHARDSON, H.W. Elementos de economia regional. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 150p. 1973.

SILVA, D. M; MENEZES, G. R. Análise shift-share: um estudo para as mesorregiões mineiras no período 2005-2015. **Revista Estudo & Debate**, v. 25, n. 1, 2018.

SIMOES, R. F. Métodos de análise regional e urbana: diagnostico aplicado ao planejamento. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (Ed.). Economia regional e urbana – contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

SOUZA, N, J. Economia Regional: Conceito e Fundamentos Teóricos. **Revista Perspectiva Econômica**, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981, p. 67-102.

TELECHI, A V. **Produtividade e remuneração do trabalho**: aplicação de uma análise Shift-share ao Brasil e Portugal. 2017. (Tese de Doutorado).

VIEIRA, R. M; MISSIO, F. J; DATHEIN, R. Análise estrutural-diferencial do mercado formal de trabalho em Mato Grosso do Sul. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 28, n. 2 (52), p. 124-146, 2017.



## CRESCIMENTO ECONÔMICO E COMPETITIVIDADE ESPÚRIA NA AMAZÔNIA: o caso da região de Carajás

Maurílio de Abreu Monteiro<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo analisa os fundamentos de o crescimento do PIB per capita da região amazônica de Carajás situar-se muito acima da ampla maioria das regiões brasileiras e da média nacional, durante as primeiras décadas do século XXI. Para tanto, são delineados padrões que expressam a combinação de capacidades e fontes de inovação, aprendizagem e desenvolvimento em escala subnacional; e indicadas trajetórias tecnológicas dos agentes econômicos mais relevantes na região e como eles interatuam no escopo de tal configuração espacial. Permitindo demonstrar que a dinâmica de crescimento econômico regional se dirige em direção oposta à alternativa otimista de desenvolvimento inspirada na abordagem evolucionária da mudança econômica já que se assenta em acréscimos espúrios de competitividade que sustentam a reprodução dos principais e mais relevantes agentes econômicos da região cujas trajetórias tecnológicas posições paradigmáticas que resultam em degradação social e ambiental e no constrangimento à edificação de alternativas ao desenvolvimento regional em bases sustentáveis.

**Palavras-chave:** Amazônia; Crescimento econômico; Inovação; Competitividade espúria; Carajás.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

A interpretação dos processos de desenvolvimento econômico na perspectiva da economia evolucionária (NELSON, WINTER, 1982; NELSON, 2008) aponta que o estabelecimento e a manutenção de estruturas econômicas competitivas duradouras ocorrem mediante a incorporação dinâmica do progresso técnico mediada por um ambiente institucional e infraestrutural que propicie continuada articulação produtiva, promovendo tanto a inserção internacional quanto a interação criativa entre atores públicos e privados. Em função desse caráter peculiar e cumulativo dos processos de desenvolvimento, eles são marcados pelas condições institucionais prevaletentes em configurações territoriais, de forma que empresas, regiões e países desfrutem de condições de "acumulação técnica" e "aprendizagem institucional" diferenciadas.

---

<sup>1</sup> Unifesspa, Iedar, PPGPAM; Doutor em Desenvolvimento Sustentável; Marabá, Pará, Brasil; [maurilio.monteiro@unifesspa.edu.br](mailto:maurilio.monteiro@unifesspa.edu.br)

Com base nesses fundamentos, são deduzidos os traços alicerçadores do que seria uma estratégia de desenvolvimento que envolveria transformação produtiva com equidade social e que requereria a consolidação de dinâmicas sociais mediante as quais agentes econômicos estabelecem vínculos sinérgicos com o sistema educacional, com a infraestrutura tecnológica, energética e de transporte, com o aparato institucional público e privado e com o sistema financeiro, ou seja, encontram-se integrados a todo um sistema socioeconômico (CEPAL, 1990, p. 14), processos dos quais seriam derivados “incrementos autênticos de competitividade” (FAJNZYLBBER, 1988, p. 13).

Tais fundamentos também apontam, de modo inverso, para a possibilidade de que o padrão, a densidade e a qualidade de interações, de proximidade espacial e cultural entre empresas, entre elas, instituições e aqueles que desenvolvem as inovações, podem bloquear o progresso em países, empresas e regiões, uma vez que se arriscam a ficar para trás na corrida frenética por inovações, já que se encontram sujeitas a círculos viciosos acumulativos e que lacunas relativas a diferenciações entre padrões territoriais que articulam capacidades e fontes atinentes à inovação continuam a crescer; contexto no qual empresas, agentes econômicos outros, regiões e países que obtiveram sucesso econômico pretérito tendo por base aumentos espúrios de competitividade (FAJNZYLBBER, 1988, p. 13) replicam estratégias que não ensinam interações criativas regionais, uma vez que se encontram em situação fortemente vinculados a paradigmas tecnológicos cujos componentes primordiais e bases de conhecimentos específicas, arranjos institucionais e estruturas organizacionais se tornaram obstáculo para a introdução de um novo paradigma produtivo (OCDE, 1992, p. 38), do que resulta o aprofundado de dinâmicas produtivas marcadas pela dependência a nichos de mercados, ao pagamento de baixos salários e à utilização de matérias-primas baratas.

Esta possibilidade é a que melhor caracteriza o que ocorre em regiões brasileiras que, durante as primeiras décadas do século XXI, têm mantido taxas de crescimento muito elevadas, dentre elas a região de Carajás (MONTEIRO e SILVA, 2021), a qual, entre 2002 e 2017, registrou taxa de crescimento médio do PIB *per capita* de 6,77 % a.a., a terceira maior dentre as regiões brasileiras e muito superior à do Brasil, que no período alcançou 2,9% a.a. Nessa região, o elevado crescimento econômico se amolda à realidade desconforme da ampliação do produto social derivada dos citados “incrementos autênticos de competitividade”.

O destacado crescimento do produto social da região de Carajás assenta-se em acréscimos espúrios de competitividade, porquanto derivados de aprisionamento tecnológico dos principais e mais relevantes agentes econômicos da região a paradigmas que resultam em degradação social e ambiental e no constrangimento à edificação de alternativas ao desenvolvimento regional em bases sustentáveis.

Para consubstanciar tal referência interpretativa, o artigo, inicialmente, oferece indicações sobre a abordagem evolucionária acerca da mudança tecnológica e da competitividade estrutural; em seguida, diante da relevância teórica conferida aos atributos territoriais em relação aos processos de progresso tecnológico, são apresentados padrões espaciais subnacionais que expressam a combinação de capacidades e de variedades de fontes de inovação em nível regional. Uma vez inferidos tais padrões, são enfatizados os aspectos mais relevantes atinentes à região de Carajás; logo após, são evidenciadas as trajetórias tecnológicas dos agentes econômicos regionalmente mais relevantes. Esse trajeto permite demonstrar que os agentes econômicos e os arranjos institucionais vigentes sustentam e aprofundam regionalmente tendências e dinâmicas históricas de desenvolvimento que se distinguem radicalmente de alternativas virtuosas desenhadas por *policy makers* inspirados na abordagem evolucionária da mudança econômica (CEPAL, 1990, BRASIL, 2008a; 2010).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As formulações teóricas que buscam dar centralidade à relação entre inovação, aprendizagem, conhecimento, instituições, região e desenvolvimento econômico derivam, em grande parte, de interpretações da mudança tecnológica e da inovação suscitadas pelo trabalho de Nelson e Winter (1982), que ensejou teorizações originais, entre as quais a de Dosi, Pavitt e Soete (1990).

A teoria da inovação desenhada por esses pesquisadores choca-se com a posição adotada pelo *mainstream* das ciências econômicas – expressa pelo modelo linear *research-to-marketing*, que oferece uma explicação exógena para a mudança tecnológica e para a inovação (FORBES; WIELD, 2000) – e passa a concebê-las como um processo endógeno multidimensional de interação com efeitos acumulativos (FREEMAN, 1994; HODGSON, 1996; NELSON, WINTER, 1982) caracterizados por *feedbacks* complexos entre descoberta, invenção, inovação

e difusão. Dessa forma, quase toda a distinção muito evidente entre mudança tecnológica e inovação deixa de existir (LUNDVALL, 1988, p. 350).

Por envolver complexos processos de interatividade, o caráter endógeno da inovação passa a abranger e a depender de conhecimentos e habilidades tácitas. Distingue-se, assim, a informação codificável de acesso geral e “conhecimentos que são difíceis de se codificar, os últimos são específicos para cada empresa, tecnologia ou arranjo institucional qualificado como conhecimento tácito” (OCDE, 1992, p. 69). As formas específicas de interação entre conhecimentos e habilidades tácitas, aprendizagem e inovação assumem condição de atributo muito relevante na diferenciação institucional entre regiões (CAPELLO, 1999; KEEBLE *et al.*, 1999; MALMBERG, MASKELL, 1997), ao que se soma o fato de que esses processos de interação, por serem acumulativos, requerem um certo grau de continuidade e estabilidade que podem ser facilitadas pela proximidade espacial (MASKELL *et al.* 1998). Desse modo, Dosi *et al.* (1990 p. 266) argumentam que tais determinantes e constrangimentos à mudança tecnológica e à inovação reforçam a existência de *gaps* entre empresas, países e regiões. Tais diferenciações não dizem respeito apenas às relações de dependência dentro das divisões nacionais e internacionais do trabalho, “mas também refletem as características de aprendizagem precárias que são internas às próprias regiões” (MACKINNON, CUMBERS, CHAPMAN, 2002, p. 302).

Dessa forma, os agentes econômicos, tendo por referência sua base de conhecimento tácito, adotam, preferencialmente, caminhos que permitem que resultados favoráveis sejam esperados com pouco risco e o fazem a partir de experiências bem-sucedidas do passado, escolhas derivadas, por conseguinte, de *rules of thumb* (BAUMOL, QUANDT, 1964; OCDE, 1992; ARTHUR, 1988). Concentram-se em opções existentes no entorno da base tecnológica com a qual já estão familiarizados, não cobrindo, por conseguinte, todo o espectro de alternativas que engloba as possibilidades tecnológicas abertas por um outro paradigma tecnológico (DOSI, 1982). Justamente por isso, as oportunidades de desenvolvimento futuro encontram-se fortemente condicionadas por mecanismos de *feedbacks* derivados de retornos crescentes de produtividade. Gestam-se, assim, trajetórias tecnológicas que, baseadas em paradigmas tecnológicos, pré-configuram um corredor de escolhas para processos de busca seletiva (NELSON, WINTER, 1992; DOSI 1982, ROSENBERG, 1982). De tal forma, uma trajetória tecnológica é um padrão usual de escolhas para a resolução de problemas com base em um paradigma e pode ser representada por um movimento de *trade-offs* multidimensionais

entre variáveis tecnológicas que o próprio paradigma define como relevantes. Assim, ela é “um conjunto com possíveis direções tecnológicas cujas fronteiras externas são definidas pela própria natureza do paradigma” (DOSI, 1982, p. 154).

Trata-se, por conseguinte, de caminho teórico para se interpretar processos de desenvolvimento, inovação ou bloqueios a eles que os vincula à dimensão territorial, uma vez que é no espaço concreto que se estabelecem a densidade e a qualidade de relacionamentos, de arranjos institucionais; constituem-se a reciprocidade entre agentes, a estruturação de redes; e onde se dá a interação entre a inovação, a aprendizagem e o conhecimento.

Se há pertinência em se indicar a necessidade de interação entre inovação e arranjos institucionais de base territorial como elementos cruciais para o progresso tecnológico, todavia é inadequada a avocação indiscriminada dos territórios como “local apropriado para regular o capitalismo global” (MACLEOD, 2001, p. 804). Outra limitação a ser considerada na possibilidade de promoção de impulsos endógenos ao progresso tecnológico é o de subvalorizar agentes e suas trajetórias tecnológicas e de supervalorizar processos como a constituição de redes que são abordadas como sendo necessariamente benéficas (LAWSON *et al.*, 1998). Para Markusen (2005), esse é um erro recorrente em formulações recentes da geografia econômica que implica a eliminação dos atores decisivos na interpretação dos processos de desenvolvimento. Esses atores são entendidos por Markusen (2005, p. 58) como “instituições que funcionam como agentes decisórios, empreendedores que decidem estabelecer ou criar firmas em determinados locais e trabalhadores que tomam a decisão de migrar”. Ao subvalorizar a interpretação desses atores, desconsidera-se, por exemplo, a análise do papel das “corporações internacionais e nacionais que têm deixado suas marcas nas economias regionais” e se constituem “um dos atores econômicos mais importantes no desenvolvimento capitalista” (MARKUSEN, 2005, p.63). Segundo a autora, existe um equívoco comum no campo da “nova geografia econômica”, qual seja, “ausência de ênfase no comportamento microeconômico da firma e da organização industrial”, de forma “que a atenção se desvia das teorias da localização e migração, que modelam a maneira pela qual as firmas decidem onde se localizar e os trabalhadores onde viver” (MARKUSEN, 2005, p. 61).

Cantwell (1989) argumenta que a globalização e o acirramento da competição internacional conduzem ao fortalecimento acumulativo de certos espaços subnacionais preferidos pelas empresas multinacionais, o que, para ele, contribui para a desintegração

crecente dos sistemas nacionais de produção e inovação menos atrativos. Já a OECD entende que os espaços subnacionais que reúnem a melhor combinação de atributos nessa escala situam-se na interface entre os mecanismos interativos e os processos cumulativos de competitividade. Sua importância reside em seu papel integrador dos sistemas nacionais de inovação, dependendo a competitividade estrutural da economia do número, da natureza e do grau de interações entre eles (OECD, 1992, p. 253).

As limitações citadas conduzem à produção de análises que falham em fundamentar adequadamente a investigação acerca da interação entre inovação, aprendizagem, conhecimento, instituições e regiões (MACKINNON, CUMBERS, CHAPMAN, 2002, p. 294). Por conseguinte, os esforços para superá-las não devem prescindir da investigação das bases empíricas sobre as quais desdobram-se tensões e divisões presentes em distintas escalas e entre agentes e das dinâmicas mais gerais e sistêmicas que medeiam a produção e a reprodução da vida social. É a apreensão dessas complexas interações e mediações que permitirá dimensionar a abrangência e a extensão dos esforços e dos arranjos institucionais necessários à reversão de tendências e de dinâmicas históricas de desenvolvimento que caracterizam determinadas regiões.

Na perspectiva de se realizar aproximação empírica que dê relevo à localização e à articulação de agentes, a capacidades e a variedades de fontes de inovação, à dimensão territorial e aos principais agentes da economia regional e suas trajetórias tecnológicas, nos itens seguintes serão indicados padrões espaciais de articulação desses atributos em escala subnacional e como os agentes econômicos mais relevantes na região de Carajás interatuam no escopo dessa configuração.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Para subsidiar a investigação empírica do padrão de interatividade entre múltiplos agentes subjacente a dinâmicas de inovação, adotou-se estratégia heurística a fim de se delinear padrões subnacionais mediante a conjunção de variáveis que pudessem expressar a combinação de capacidades e fontes de inovação, aprendizagem e desenvolvimento em bases espaciais.

O deslindamento de tais padrões espaciais envolveu a utilização de tipologia elaborada por Robinson *et al.* (2003), derivada da classificação de padrões de inovação para a produção industrial desenvolvida por Pavitt (1984) e da tipologia sobre inovação em serviços elaborada

por Van Ark, Broersma e Den Hertog (2003). A tipologia baseia-se na caracterização dos grupos de atividade econômica e do papel desempenhado por cada um deles como fontes de inovação, envolvendo a identificação de atividades que comportam capacidades distintas para impulsionar a interação e a cumulatividade na relação entre processos produtivos e inovações. A tipologia comporta nove grupos de atividades econômicas (Tabela 1).

Adotou-se a variável “número de pessoas ocupadas” como *proxy* para se inferir a dimensão das combinações espaciais entre essas atividades. As informações originam-se dos microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), relativas ao ano de 2019.

**Tabela 1** – Número de pessoas ocupadas no Brasil por grupos de atividades econômicas relacionadas a capacidades e variedades de fontes de inovação (2019).

Cód.	Grupos	Correspondência com as divisões CNAE 2.0	Número de pessoas
BDF	Atividades nas quais as inovações são amplamente dependentes de produtos dominados pelo fornecedor	1 a 3, 13 a 18, 31 a 33 e 41 a 43	5.752.396
IIE	Atividades nas quais as inovações são baseadas, sobretudo, na intensificação da escala	5 a 12, 19, 22 a 25, 29, 30 e 35 a 39	4.438.189
IPE	Atividades que fornecem bens industriais especializados	26 e 28	444.854
IBC	Atividades nas quais as inovações são baseadas, sobretudo, na ciência	20, 21 e 27	564.527
SDF	Serviços dominados pelo fornecedor	47, 50 e 53	6.948.671
FSE	Atividades nas quais predominam fornecedores de serviços especializados	62, 63 e 69 a 75	1.644.349
SBI	Serviços nos quais se destacam inovações organizacionais	49, 51, 58 a 61, 64, 65 e 68	3.264.503
CDS	Atividades nas quais as inovações são impulsionadas por demandas de clientes	46, 45, 52, 55, 56, 66, 77 a 82 e 90 a 99	11.020.805
SNM	Serviços de organização tipicamente não mercantil	84 a 88	13.442.009
Total			47.520.303

Fonte: Elaboração do autor com base em Robinson *et al.* (2003) e Brasil (2021).

Organizada a matriz contendo os valores dos nove coeficientes locais para cada um dos 5.568 municípios brasileiros, ela foi submetida a técnicas de análise estatística capazes de captar o relacionamento espacial entre os indicadores de especialização municipal, cuja técnica de agrupamento encontra-se detalhadamente descrita em Monteiro (2022a). Permitindo

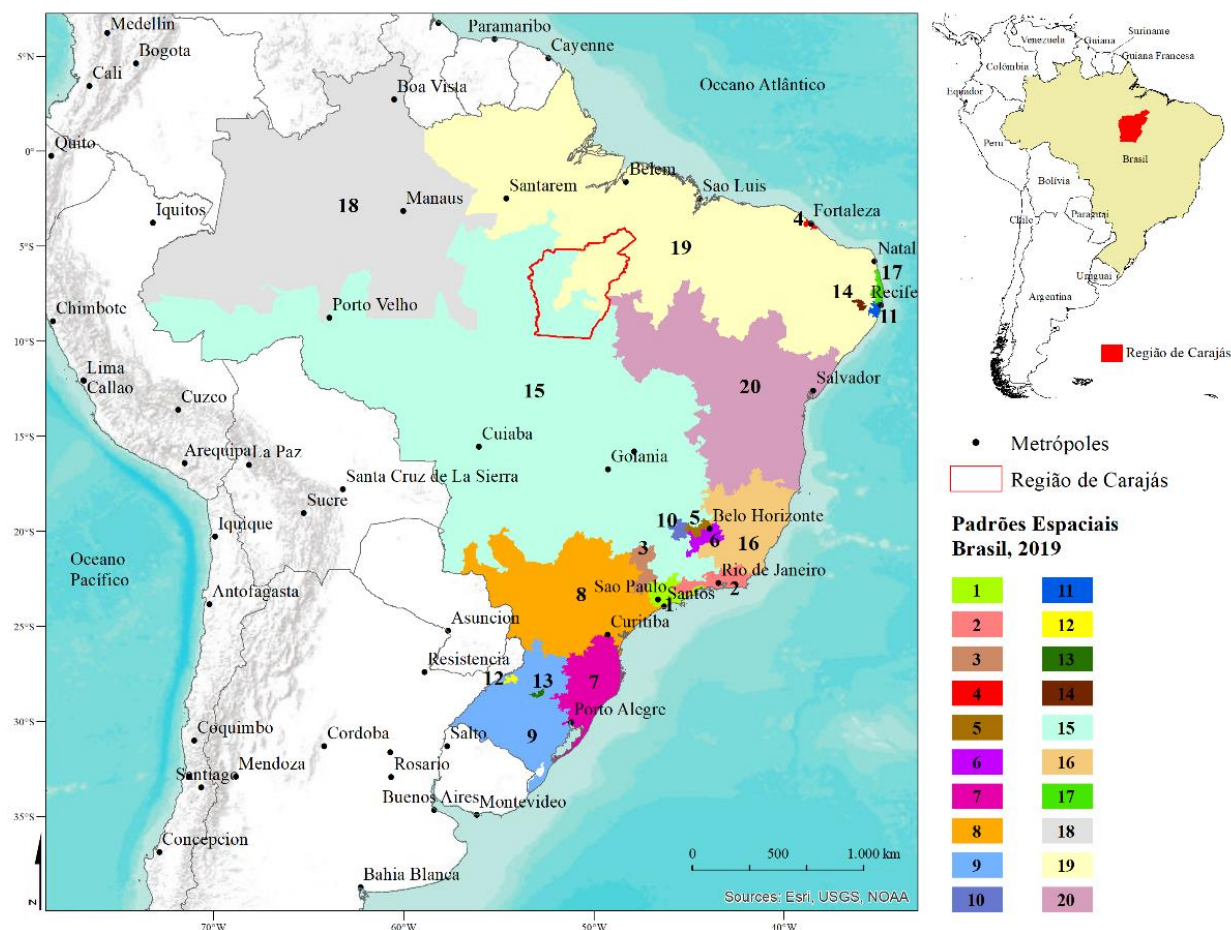


assim que o espaço nacional possa ser apresentado em agrupamentos disjuntos e complementares que contam com o maior grau de homogeneidade interna possível revelando os padrões espaciais captam manifestações aparentes de diferentes arquétipos de articulações espaciais entre agentes, capacidades e fontes de inovação; explicitam potenciais de inovação endógenos, e a existência de grandes diferenças entre eles (Tabela 2).

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Ao se sobrepor os limites da região de Carajás aos recortes dos padrões espaciais revelados, é possível, a partir das interseções, associar àquela as características desses padrões. Evidencia-se, por conseguinte, que a região comporta dois padrões, o 15 e o 19 (Figura 1). As combinações expressas por esses padrões ao serem comparadas às de outros evidenciam dissimilaridade de variados graus em relação às demais combinações (Tabela 2).

**Figura 1** – Mapa com padrões espaciais relativos à capacidade e à variedade de fontes de inovação no Brasil com destaque para a região de Carajás (2019).



Fonte: Processamentos especiais do autor com base em Brasil (2021) e Monteiro e Silva (2021).

Uma primeira aproximação em relação à extensão das diferenças entre os padrões espaciais presentes na região de Carajás é possível quando se comparam os atributos desses padrões com o padrão espacial 1, que representa uma das melhores combinações no Brasil e abarca 96 municípios, quase todos pertencentes às regiões intermediárias de São Paulo, Campinas, Pouso Alegre e São José dos Campos (IBGE, 2017) (Figura 1).

O cotejamento do padrão espacial 19 com o 1 evidencia que o valor médio conferido a 8 atributos, entre os 9 adotados, apresenta comportamento diametralmente oposto. O valor médio do atributo referente às CDS do primeiro é de -0,44, enquanto, no padrão espacial 1, o valor médio desse atributo é 1,46. Esse resultado expressa a tendência de que as firmas com esse perfil têm de manter-se nas cercanias de clientes demandantes de bens e serviços cujo nível de exigência é elevado e impulsiona processos inovativos. É coerente que também se registre nesse espaço (Padrão 1) a elevada concentração tanto das IPE (1,01) quanto das IBC (1,03) e

ainda que nele se destaquem as FSE (0,61). De forma oposta, esses três atributos do padrão 19 são fragilíssimos, com desempenho contrário: -0,22, -0,16 e -0,13, remetendo, respectivamente, a IPE, IBC e FSE (Figura 1).

A disparidade também é salientada na análise do atributo relativo aos SNM, que envolvem atividades cujos agentes têm potencial de indução de inovações muito menor quando comparado ao dos demais grupos. No padrão 19, o valor é de 0,9, antípoda do padrão 1, que, em relação aos SNM, registra -0,95. Os valores do padrão 19, no que se refere às IIE, é de -0,34, mais uma vez dessemelhante do padrão 1, cujo valor é 0,37. A dissimilaridade de comportamento registra-se também no atributo relativo aos SDF: -0,31 para o padrão 19 e 0,52 para o padrão 1. Da mesma forma, há disparidade no que diz respeito aos SBI: -0,32 é o valor médio do atributo no padrão 19, enquanto o valor do padrão 1 é 0,58 (Tabela 2).

A disparidade também é salientada na análise do atributo relativo aos SNM, que envolvem atividades cujos agentes têm potencial de indução de inovações muito menor quando comparado ao dos demais grupos. No padrão 19, o valor é de 0,9, antípoda do padrão 1, que, em relação aos SNM, registra -0,95. Os valores do padrão 19, no que se refere às IIE, é de -0,34, mais uma vez dessemelhante do padrão 1, cujo valor é 0,37. A dissimilaridade de comportamento registra-se também no atributo relativo aos SDF: -0,31 para o padrão 19 e 0,52 para o padrão 1. Da mesma forma, há disparidade no que diz respeito aos SBI: -0,32 é o valor médio do atributo no padrão 19, enquanto o valor do padrão 1 é 0,58 (Tabela 2).

**Tabela 2** – Valor médio do atributo relativo à capacidade e à variedade de fontes de inovação em cada padrão espacial subnacional – 2019.

Padrão espacial	Valor médio do atributo no padrão espacial								
	BDF	IIE	IPE	IBC	SDF	FSE	SBI	CDS	SNM
1	-0,31	0,37	1,01	1,03	0,52	0,61	0,58	1,46	-0,95
2	-0,32	-0,01	-0,01	0,46	0,71	0,27	0,5	0,87	-0,43
3	0,32	0,69	1,14	1,31	0,15	0,3	0,53	0,41	-1,01
4	-0,31	0,3	0,27	2,53	-0,1	0,42	0,55	1,77	-0,88
5	0,39	0,82	0,23	0,28	0,04	0,29	0,67	0,58	-1,02
6	-0,29	0,99	-0,04	0,05	0,32	0,5	0,81	0,49	-0,73
7	0,62	0,47	0,52	0,15	0,07	0,23	0,62	0,37	-0,92
8	0,37	0,32	0,12	0,06	0,17	0,04	0,15	0,31	-0,58
9	0,05	0,15	0,19	0,01	0,19	0,14	0,94	0,27	-0,42
10	-0,18	0,54	-0,14	4,44	-0,03	0,25	0,5	0,7	-0,8
11	-0,53	1,64	0,07	0,16	-0,17	-0,06	0,19	0,53	-0,65
12	-0,43	-0,12	6,83	-0,18	0,67	0,73	0,89	0,44	-0,79
13	-0,43	-0,22	7,38	-0,19	-0,09	0,01	0,49	0,89	-0,63
14	0,35	-0,48	-0,22	-0,19	0,02	3,28	-0,41	0,27	-0,22
15	0,64	0,09	-0,13	-0,05	-0,03	0,06	-0,04	0,05	-0,42
16	-0,05	-0,11	-0,16	-0,11	0,48	0,2	0,06	-0,01	-0,04
17	0,04	0,55	-0,16	-0,06	-0,27	-0,26	0,15	-0,02	-0,2
18	-0,9	-0,43	-0,2	-0,21	-0,6	-0,36	-0,63	-0,72	1,33
19	-0,61	-0,34	-0,22	-0,16	-0,31	-0,29	-0,51	-0,44	0,9
20	-0,2	-0,35	-0,19	-0,13	-0,1	-0,06	-0,32	-0,3	0,5

BDF Atividades nas quais as inovações são amplamente dependentes de produtos dominados pelo fornecedor

IIE Atividades nas quais as inovações são baseadas na intensificação da escala

IPE Atividades que fornecem bens industriais especializados

IBC Atividades nas quais as inovações são baseadas, sobretudo, na ciência

SDF Serviços dominados pelo fornecedor

FSE Atividades nas quais predominam fornecedores de serviços especializados

SBI Serviços nos quais se destacam inovações organizacionais

CDS Atividades nas quais as inovações são impulsionadas por demandas de clientes

SNM Serviços de organização tipicamente não mercantil

Fonte: Processamentos especiais do autor com base em Brasil (2021).

O padrão 15, que abarca a porção sul da região de Carajás, apresenta uma combinação em relação às IPE, às IBC, aos SDF e aos SBI que se alinha com tendências registradas no padrão 19, com diferenças relevantes de gradação; já em relação às IIE, às FSE e aos SNM, apresenta comportamento oposto ao do padrão 19; nesses aspectos, os valores médios do padrão 15 seguem direção similar à dos valores do padrão 1, também com grandes diferenças de nuança. A maior especificidade do padrão 15 encontra-se no grupo atinente às BDF, cujo valor

médio é o maior entre todos os recortes subnacionais: 0,64. Trata-se do reflexo da maciça presença de produção agrícola e da pecuária bovina, amplamente dependentes de insumos e de implementos dominados por agentes externos à região e ao país (Tabela 2).

#### 4.1 Agropecuária e trajetórias tecnológicas na região

No caso das atividades agropecuárias, é importante destacar os fundamentos da reprodução social dos agentes locais e da articulação deles com os padrões espaciais pela importância regional tanto econômica quanto social dessas atividades, porque foram responsáveis, em 2017, por 8,6 % do valor adicionado na região (IBGE, 2019a) e por, em 2010, 29% das pessoas encontrarem-se ocupadas nessas atividades (IBGE, 2012). Merecem relevo também pelo fato de que as trajetórias tecnológicas trilhadas envolvem, majoritariamente, laços sociais com processos produtivos responsáveis pela degradação ambiental nessa região do bioma Amazônia (Figura 1).

A despeito da complexidade e variedade de estruturas de produção, da sua variação regional e das heterogeneidades de agentes e de estruturas que fundamentam a dinâmica agrária na Amazônia, Costa (2009) apresenta pertinente metodologia de delineamento das trajetórias tecnológicas ou trajetórias tecnoprodutivas na Amazônia. Recorrendo-se à mesma estratégia e aos dados dos Censos agropecuários de 1995/6, 2006 e 2017 (IBGE, 1998, 2009 e 2019b.), é possível identificar e avaliar a evolução de trajetórias tecnológicas distintas na economia agrária da região de Carajás.

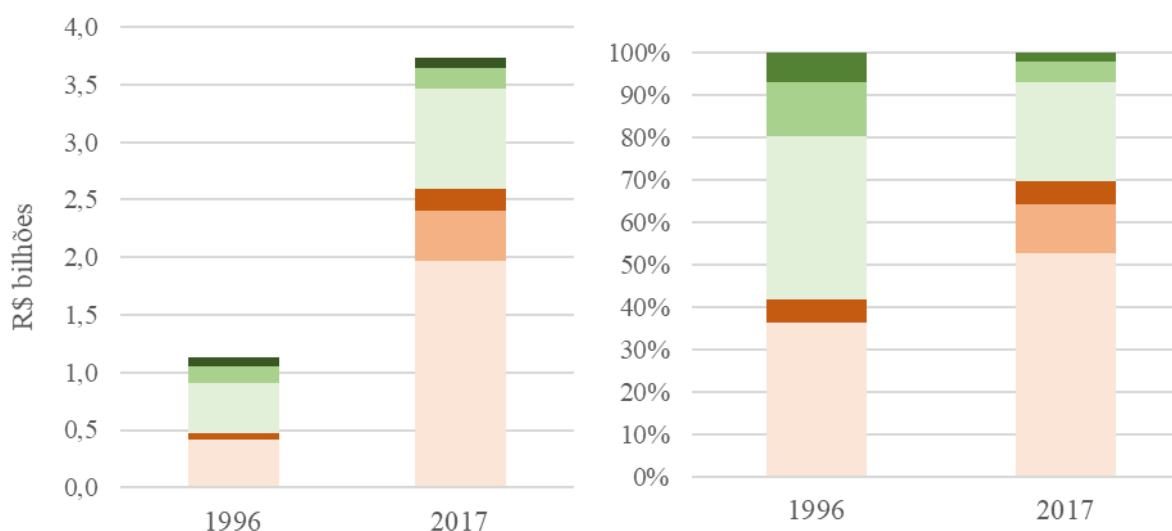
Distinguindo inicialmente entre a forma de produção que agrega trajetórias tecnológicas conduzidas por agentes camponeses, caracterizadas pela centralidade da família nos processos decisórios e como ofertante de força de trabalho da unidade produtiva; e aquela que comporta trajetórias dirigidas por agentes patronais, que dependem da força de trabalho assalariada, é possível inferir trajetórias tecnoprodutivas que se desenvolvem enfrentando-se em disputa materializada no embate entre as estruturas que suportam os processos produtivos e o ambiente institucional que age sobre aquelas. No caso da concorrência entre formas de produção na região de Carajás, quando se toma como referência o VBP da produção agropecuária, há significativa retração da predominância espacial da forma de produção camponesa.

Dentre trajetórias tecnológicas baseadas no trabalho assalariado as mais relevantes incluem uma com predominância de produtos da pecuária de corte, outra centrada na produção de lavouras temporárias (especialmente soja e milho) e uma com a primazia de lavouras

permanentes (sobretudo, açaí - *Euterpe oleracea*). Dentre as mais relevantes baseadas no trabalho familiar existe uma na qual é dominante as lavouras permanentes (mormente banana e cacau - *Theobroma cacao*), uma com preeminência em culturas temporárias (principalmente abacaxi e mandioca - *Manihot esculenta*) e outra com a preponderância de pecuária de corte (Figura 1).

Regionalmente, dentre as trajetórias sustentadas pelo trabalho assalariado, aquela vinculada à pecuária bovina de corte é a amplamente dominante. Em 2017, foi responsável por 52,7% do VBP da agropecuária da região. Entre 1996 e 2017, essa trajetória contou com taxa de crescimento médio de 7,74% a.a. A trajetória centrada na produção de culturas anuais (grãos) e que não foi registrada em 1996 alcançou 16,7% da participação no VBP da agropecuária, em 2017, resultado do elevadíssimo crescimento ocorrido no último intervalo censitário – entre 2006 e 2017 (Figura 2). Uma terceira trajetória, que se distingue das demais pela importância das culturas perenes, a que justamente é a mais compatível com uma “alternativa às trajetórias de alto impacto entrópico” (COSTA, 2012, p. 170), manteve-se pouco expressiva em termos regionais, representando, em 2017, 7,44% do VBP da agropecuária, participação resultante de crescimento oscilante no período; nele se registrou a ampliação da produção do açaí (Figura 2).

**Figura 2:** Evolução do valor bruto da produção das trajetórias tecnoprodutivas do agrário da região de Carajás, 1996-2017.





- Camponesa com culturas perenes (0,33% a.a)
- Camponesa com culturas anuais (1,1% a.a.)
- Camponesa com ênfase na pecuária bovina (3,37% a.a.)
- Patronal voltada para culturas permanentes (5,40% a.a)
- Patronal voltada para cultura anual (grãos)
- Patronal voltada para pecuária de corte (7,74% a.a)

Fonte: Monteiro (2022b).

No segmento que congrega as trajetórias baseadas, majoritariamente, na força de trabalho familiar, entre 1995 e 2017, houve a redução da importância absoluta da trajetória liderada pelas culturas temporárias e por sua crescente especialização na produção de mandioca, abacaxi e milho; noutra trajetória, diferenciada pela importância das culturas permanentes, também houve crescimento modestíssimo, 0,33% a.a., impulsionado sobretudo, pela ampliação da produção do cacau, mesmo assim sua participação ainda é pouco expressiva em relação ao VBP da agropecuária regional, alcançando naquele ano 2,31%; por fim, a trajetória caracterizada pela ênfase na pecuária bovina, registrou o maior crescimento no período dentre a produção camponesa (3,37% a.a.), marcado pela crescente especialização em rebanhos de corte, consolidando-se como a trajetória camponesa regionalmente mais relevante, representando, aproximadamente, 1/4 do VBP da agropecuária (Figura 2).

De forma que, na região de Carajás, o conjunto das trajetórias sustentadas pelo trabalho assalariado obtiveram ampliação na participação relativa no valor bruto da produção (VBP) agropecuária regional de 47,8%, em 1996, para 70 %, em 2017, representando taxa crescimento de 7,41% a.a. do valor da produção, alargamento vinculado ao incremento do número de estabelecimentos, das terras controladas por essas trajetórias, que passaram de, aproximadamente, 6 milhões de ha para 7,7 milhões de ha resultando em taxas de crescimento médio de 7,95% a.a. e 1,56% a.a., respectivamente (Tabela 3). Em relação às trajetórias baseadas no trabalho familiar, a área total dos estabelecimentos foi reduzida em aproximadamente 300 mil hectares passando a ocupar 2,6 milhões de ha o que se conjugou com a retração na participação relativa deste segmento, em 2017 para 30,5% do VPB agropecuário (Figura 2).

Por conseguinte, parcela do elevado crescimento do produto social da região se deve à consolidação e ao rápido incremento de trajetórias sustentadas por culturas temporárias e por bovinos de corte que se afirmam como as amplamente dominantes no agrário regional,



encontrando residual contraponto em trajetórias baseadas em sistemas agroflorestais e culturas permanentes. A ampliação do valor da produção vinculado às trajetórias tecnoprodutivas camponesas encontra-se vinculada à ampliação na produção do uso de adubos e corretivos químicos e de combustíveis fósseis, tanto que, entre 1996 e 2017, as taxas de acréscimo anual médio das despesas com a aquisição de adubos e corretivos, de agrotóxicos e de combustíveis foram, respectivamente, de 10,98%, 15,55% e 7,3%, muito superiores à taxa de crescimento médio anual do VBP que, no período, foi de 2,64%. Nas trajetórias patronais, a tendência de significativa ampliação na quimificação da produção também foi observada, já que, enquanto, no período, a taxa de incremento médio anual do VBP dessas trajetórias foi de 7,41% a.a., as relativas às despesas com adubos e corretivos, agrotóxicos e combustíveis alcançaram 28,5% a.a., 18,1% a.a., 6,51% a.a. respectivamente (Tabela 3).

As dinâmicas de ampliação da quimificação e de avolumamento da dependência de combustíveis fósseis registrados nas trajetórias tecnoprodutivas do agrário da região de Carajás guardam grande aderência ao que foi inferido em relação à combinação de capacidades e de variedades de fontes de inovação que caracterizam a região, sobretudo a representada pelo padrão 15 (Figura 1), isto porque no agrário as trajetórias majoritárias e que se fortalecem são ampla, crescente e excessivamente dependentes de insumos químicos e mecânicos de origem extrarregional.

**Tabela 3** – Taxas de crescimento médio anual de atributos selecionadas de trajetórias tecnoprodutivas do agrário de Carajás (1995/96 e 2017).

Atributo	Taxas de crescimento médio anual das trajetórias	
	Patronais	Camponesas
Número de estabelecimentos <sup>1</sup>	7,95%	1,10%
Área dos estabelecimentos <sup>1</sup>	1,56%	-0,51%
Valor bruto da produção <sup>2</sup>	7,41%	2,64%
Despesas com adubos e corretivos <sup>2</sup>	28,50%	10,98%
Despesas com agrotóxicos <sup>2</sup>	18,08%	15,55%
Despesas com combustíveis e lubrificantes <sup>2</sup>	6,51%	7,30%

Notas: <sup>1</sup>Dados referem-se a 31-12-95; <sup>2</sup>Referem-se a julho de 1996 corrigidos para julho de 2017.

Fonte: Monteiro (2022b).

A fabricação e a inovação ligadas ao maquinário agrícola a que se recorre são altamente concentradas em pouquíssimas corporações com liderança setorial e presença global – um segmento industrial que oferece enormes barreiras à entrada de concorrentes (SAFDAR; VAN GEVELT, 2020). A produção e a inovação dos insumos químicos também o são. Em 2017, 74% do mercado mundial de defensivos agrícolas eram comandados por cinco corporações que estão ampliando rapidamente o controle também do mercado de sementes (TSOLOMYTI; MAGOUTAS; TSOULFAS, 2021, p. 294).

O problema adicional é que se trata de dependência que conflita com o uso sustentável dos recursos naturais do bioma Amazônia no qual a região está inserida (Figura 1). Com efeito, para sustentar os crescentes plantios de pastagens e de culturas anuais, recorre-se a insumos mecânicos e químicos que envolvem riscos e mudanças ambientais, uma vez que o peso das máquinas provoca degradação física do solo, erosão e outros problemas (OSMAN, 2014), o uso de pesticidas causa danos à microflora (MEENA *et al.*, 2020), à microfauna dos solos (PRASHAR; SHAH, 2016) e à vida selvagem (ENSERINK *et al.*, 2013) com grande impacto sobre insetos polinizadores (VOGEL, 2017), o que degrada todo o ecossistema a longo prazo. Além disso, microrganismos, insetos e ervas daninhas desenvolvem resistência aos pesticidas (SPARKS; LORSBACH, 2017), e as culturas passam a requerer cargas adicionais.

Para solucionar os problemas com que se defrontam, os agentes que comandam as trajetórias tecnológicas amplamente dominantes no agrário regional não se aproximam de novas

estratégias, que inclusive podem ser ambientalmente sustentáveis, e não o fazem uma vez que a prática pretérita tem resultado em retornos econômicos crescentes, de forma que o aprendizado cotidiano promove, dentre estes agentes, a consolidação de suas convicções e cria uma dependência do caminho, já que recorrem a sua base de conhecimento, criada a partir de experiências do passado (ARTHUR, 1994, p. 133).

Assim, agentes regionalmente relevantes no agrário tornam-se obstáculos à introdução de um novo paradigma de desenvolvimento na região ao promoverem uma “fuga para frente”, na qual recorrem a novos, diferentes equipamentos mecânicos, sementes, formulações de agroquímicos, tecnologias de adubação e de fixação do nitrogênio no solo etc., tudo vinculado ao paradigma no qual são referenciados de maneira que são refratários à adoção de paradigmas alternativos.

#### 4.2 Corporações e repercussões regionais da maximização do valor do acionista

Os padrões espaciais inferidos refletem a manifestação aparente de diferentes arranjos sociais que envolvem a conjugação de empresas, de força de trabalho, enfim, de uma organização institucional de base territorial. Na interpretação dessas inter-relações e desses arranjos institucionais em relação às possibilidades e aos limites associados a dinâmicas de desenvolvimento regional, dentre os agentes envolvidos merece atenção especial a análise do papel desempenhado pelas grandes corporações (MARKUSEN, 2005, p. 63).

No caso da região de Carajás, a relevância da corporação na configuração de dinâmicas regionais ganha maior magnitude, uma vez que 42,77% do valor adicionado na região de Carajás, em 2017, (IBGE, 2019a) foi derivado da indústria extrativa, a quase totalidade dele provindo de atividades da Vale S.A. Essa participação tão expressiva resulta do fato de que as operações da Vale em Carajás representaram, em 2020, 53% da receita operacional líquida da mineradora e 75% do volume da venda do seu principal produto, o minério de ferro (Tabela 4).

**Tabela 4** – Volume de vendas, receita e resultado operacionais da Vale, em 2020, totais e relativos à região de Carajás.

Produto	Volume de vendas (milhões de toneladas)		Receita operacional líquida (US\$ milhões)		Resultado operacional <sup>1,2</sup> (US\$ milhões)	
	Totais	Carajás <sup>3</sup>	Totais	Carajás <sup>3</sup>	Totais	Carajás <sup>3</sup>
Minério de ferro <sup>4</sup>	254,01	192,30	27.285	21.345	18.289	14.728
Demais produtos	NA	0,2	12.733	30	3.665	21

Totais	NA	192,50	40.018	21.375	21.954	14.749
--------	----	--------	--------	--------	--------	--------

Notas: <sup>1</sup> Exclusive depreciação, exaustão e amortização; <sup>2</sup> Exclusive despesas com evento de Brumadinho e com a Covid-19; <sup>3</sup> Estimativas do autor; <sup>4</sup> Exclusive pelotas de minério de ferro.

Fonte: Elaboração do autor com base em Vale (2021).

Em que pese a expressividade da indústria extrativa na economia regional, ela tem tido limitada capacidade de impulsionar dinâmicas endógenas de desenvolvimento, o que se vincula a diversos mecanismos sociais que envolvem a apropriação social do valor adicionado pela atividade, contexto no qual o padrão de alocação dos lucros corporativos tem destaque. Já que a destinação dos lucros das operações da Vale vincula-se a modelo de governança corporativa, como a de quase todas as empresas de capital aberto, baseia-se, presentemente, no princípio de maximização do valor do acionista. Trata-se de princípio de gestão de corporações que impôs mudança significativa na lógica de alocação de recursos e retornos das atividades das grandes corporações predominante até a segunda metade do século XX, transmutação que resultou do abandono do ditame “reter e reinvestir” para se pugnar o de “reduzir e distribuir” (LAZONICK, O’SULLIVAN, 2000, p. 18). Portanto, a diretriz geral da corporação renuncia à possibilidade de reter lucros e trabalhadores e alocá-los em novos empreendimentos, para prestigiar estratégias de *downsizing*, especialização, recompras de ações, pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio (LAZONICK, O’SULLIVAN, 2000, p. 28). Tal procedimento se encontra evidenciado nos relatórios da corporação, como no intitulado “Desempenho da Vale em 2020”, elaborado pelo Departamento de relações com investidores da empresa, no qual se lê: “A continuação da política de dividendos visa devolver aos acionistas da Companhia uma parcela relevante da geração de caixa da Vale, em um padrão previsível e alinhado com o pilar estratégico da Companhia de ‘Disciplina na Alocação de Capital’ ” (VALE, 2021, p. 6). Desta forma, a gestão corporativa busca tornar ao máximo possível o “fluxo de caixa livre” fazendo com que os lucros gerados sejam distribuídos aos acionistas, estes sim que devem, então, alocá-los da maneira que lhes parecer mais eficiente (LAZONICK, O’SULLIVAN, 2000, p. 28).

Lazonick e O’Sullivan, (2000), Stockhammer (2005), Mazzucato (2013), dentre outros, demonstram que a generalização da estratégia corporativa de maximização do valor do acionista tem tido vinculações diretas em relação à desaceleração das taxas de investimento em economias nacionais. Em termos das economias regionais, as implicações são mais relevantes, reduzindo em muitas delas a alocação de recursos, investimentos e gastos regionais em pesquisa

e desenvolvimento (P&D). No caso da Vale, quando se considera a proporção dos gastos com P&D em relação ao valor da receita total, evidencia-se tendência de retração destes gastos não só em termos regionais, mas nas operações como um todo. Em 2020, esse ratio equivaleu a ínfimo 1,1%.

No caso da Vale, o resultado de tal padrão de gestão corporativa é também observável ao se inferir a razão entre a somatória de dividendos e juros sobre capital próprio distribuídos aos acionistas e o lucro líquido da Vale que, em 2020, alcançou 0,70% (VALE, 2021). Por conseguinte, nesse processo de valorização mercantil os acionistas apropriam-se de quase todo o valor gerado e podem, em função da elevada liquidez do mercado financeiro, realocá-lo em qualquer alternativa; possibilidade que não existe para a miríade de agentes, trabalhadores, moradores etc. regionalmente envolvidos nessas atividades e nos arranjos institucionais delas resultantes, condição que conduz Mazzucato (2020) a indicar que há, portanto, uma relação assimétrica.

Tanto que a Vale, ao ser fortemente pressionada pelo governo federal, anunciou, em 2008, a implantação, em Marabá, Pará, da Aços Laminados do Pará, siderúrgica que representaria investimento de US\$ 5 bilhões; posteriormente, porém, em consonância com a diretriz estratégica de não reter lucros, de não realocá-los em novos negócios e de especialização, a diretoria da corporação apontou a necessidade de o grupo aprofundar a expertise corporativa e se “tornar a maior empresa de mineração do mundo” e “aumentar a diversificação geográfica e de produtos” oriundos da mineração (VALE, 2011, p. 17), de forma que abandonou o projeto da siderúrgica.

Evidencia-se, por conseguinte, o limitado poder de frações de classe com maior presença regional valerem-se das especificidades que envolvem a rigidez locacional da valorização de recursos minerais tanto no que se refere à alocação regional de parcela dos lucros auferidos pela atividade quanto em relação à possibilidade de se estabelecer política tributária capaz de “ampliar a parcela do valor adicionado captada pela sociedade por meio de tributos” (MONTEIRO, 2005, p. 201).

Ademais, as aglomerações espaciais que se formam em torno dessas corporações não resultam, necessariamente, na organização de “meios inovadores” que se tornam repositórios de conhecimentos locais tácitos e especializados (LAWSON *et al.*, 1997). Diferentemente da possibilidade de a corporação estabelecer regionalmente vínculos sinérgicos com o sistema

educacional, com a infraestrutura tecnológica e com o aparato institucional público e privado, a mineração industrial tem resultado em “grande concentração de capitais e pouca difusão de tecnologias” (MONTEIRO, 2005, p. 201).

Assim, em que pese a expressividade e a ampliação da participação da corporação no valor regionalmente adicionado, isto não decorre de sua integração a dinâmicas sociais e econômicas em bases territoriais. Tanto que os vínculos da corporação são extremamente tênues com a incipiente infraestrutura tecnológica regional e com o sistema educacional da região, que se mantém como um dos mais frágeis do Brasil, a despeito do crescimento do faturamento da mineração industrial com ~~em~~ taxa de crescimento médio anual superior a dois dígitos, na primeira década do século, e de a região ter registrado aumento da intensidade e da severidade da pobreza, na contramão das dinâmicas nacionais (IBGE, 2002, 2012).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As indicações apresentadas expõem a complexidade e as limitações da instauração de dinâmicas inovativas endogenamente impulsionadas mediante o estabelecimento de vínculos sinérgicos entre agentes econômicos e um sistema social territorialmente referenciado nos termos das recomendações dirigidas à implementação de agendas de desenvolvimento orientadas por novos conceitos de competitividade (CEPAL, 1990 e BRASIL, 2008a, 2010).

Os padrões subnacionais de articulações espaciais entre agentes, capacidades e fontes de inovação revelados explicitam obstáculos para a promoção de impulsos inovativos de base endógena; dissimilaridades de padrões que expõem *gaps* cuja superação é bastante abstrusa, pois, como se indicou, o progresso tecnológico envolve processos que demandam interatividade e *feedbacks* complexos que dependem de conhecimentos e de habilidades tácitas, razão pela qual a tecnologia e a inovação não podem ser reduzidas a informações ou a projetos que são livres ou facilmente transferíveis de uma região para outra (CAPELLO, 1999; FREEMAN, 1994; LAWSON; LORENZ, 1999; NELSON; WINTER, 1982). Por isso, há limitadíssima margem para a gestação de impulsos endógenos com dimensão e capacidade de promover alterações significativas nos padrões tecnológicos que matizam ampla maioria da produção social na região de Carajás.

No agrário regional, a conformação e a evolução das trajetórias tecnológicas e a maneira como os agentes regionais se articulam com as capacidades e fonte de inovação explicitam as

razões pelas quais se consolidam dentre os principais agentes econômicos práticas sociais dependentes do caminho trilhado e de aprisionamento tecnológico criados a partir de experiências do passado. Trata-se de percurso e de bases tecnoprodutivas que têm resultado na prevalência de dinâmicas de reprodução social e ambientalmente deletérias, marcadas pelo uso extensivo, predatório e pouco qualificado dos recursos naturais; pela ampliação da quimificação da produção e da dependência de combustíveis fósseis; pela externalização de custos sociais e ambientais; e pela utilização de tecnologias inadequadas às realidades sociais e ambientais do bioma Amazônia (Figura 1), dentre outros importantes aspectos.

No que tange à atividade de mineração industrial, responsável pela maior parte do PIB regional, quando se adota uma abordagem mais abrangente, nos termos sugeridos por Fajnzylber (1988, p. 13), é possível se afirmar que, nas últimas décadas, a ampliação da competitividade internacional desse segmento, como a da agropecuária, também tem base espúria, uma vez que ocorre na presença de um sistema educacional fragilíssimo, da ampliação da pobreza, da diminuição dos coeficientes de investimento, da redução dos gastos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Desse modo, a dinâmica vigente se dirige em direção oposta à alternativa otimista de desenvolvimento inspirada na abordagem evolucionária da mudança econômica que advoga a necessidade da incorporação dinâmica do progresso técnico, de forma que no ambiente concorrencial de caráter internacional as corporações empresariais e os agentes econômicos devem se constituir em componentes profundamente integrados ao sistema social e econômico envolvente (CEPAL, 1990, p. 14).

As trajetórias tecnológicas de milhares de agentes econômicos, as relações entre eles e as instituições e a qualidade delas, como se evidenciou, ensejam inércias, aprisionamentos tecnológicos, obstáculos e tendências contra-arrestantes à emergência de novos paradigmas tecnológicos que sustentem dinâmicas alternativas de desenvolvimento em bases social e ambientalmente sustentáveis. Há, por conseguinte, limitadíssimo fundamento empírico para a implementação de orientações estratégicas voltadas à transformação produtiva com equidade social, já que o confronto com o padrão reprodutivo e inovativo, a práxis e as condutas de sujeitos da produção material, do quadro institucional e de atitudes predominantes de agentes regionalmente relevantes, dentre eles as grandes corporações, revelam vinculação a paradigmas e trajetórias que mantêm rendimentos crescentes, no entanto, derivados de ganhos espúrios de competitividade.



## REFERÊNCIAS

- ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the economy**. University of Michigan Press, 1994.
- BAUMOL, W. J.; QUANDT, R. E. Rules of thumb and optimally imperfect decisions. **The American economic review**, [s.l.], v. 54, n. 2, p. 23-46, 1964.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Informações Sociais**. Brasília, DF: Secretaria de Trabalho, 2021.
- CANTWELL, J. **Technological innovation, and multinational corporations**. Cambridge, MA: B. Blackwell, 1989.
- CAPELLO, R. Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus collective learning processes. **Regional Studies**, [s.l.], v. 33, n. 4, p. 353-365, 1999.
- CEPAL. **Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- COSTA, F. A. **Elementos para uma economia política da Amazônia: historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade**. Belém: NAEA, 2012.
- COSTA, F. de A. **Trajatórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: uma metodologia de delineamento**. Revista Brasileira de Inovação, v. 8, n. 1, p. 35-86, 2009.
- DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research policy**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 147-162, 1982.
- DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The economics of technical change and international trade**. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- ENSERINK, M.; HINES, P. J.; VIGNIERI, S. N.; WIGGINTON, N. S.; YESTON, J. S. **The pesticide paradox**. Science, [s.l.], v. 341, n. 6147, p. 729-765, Aug. 2013.
- FAJNZYLBER, F. **Competitividad internacional: evolución y lecciones**. Revista de la CEPAL, n.36, p. 7-24, 1988.
- FORBES, N.; WIELD, D. **Managing R&D in technology-followers**. Research Policy, [s.l.], v. 29, n. 9, p. 1095-1109, 2000.
- FREEMAN, C. **The economics of technical change**. Cambridge Journal of Economics, v. 18, n. 5, p. 463-514, 1994.

HODGSON, G. **Economics and evolution: bringing life back into economics**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1996.

IBGE. **Censo Agropecuário 1995-1996**. Número 5, Pará (CD-ROM). Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

IBGE. **Censo Demográfico 2000: Norte e Sudeste**. Microdados da amostra (Banco de dados). Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Segunda apuração. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 17 outubro 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Microdados da amostra (Banco de dados). Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=18021&t=downloads>. Acesso em: 8 jun. 2021.

IBGE. **Censo agropecuário: resultados definitivos 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 17 outubro 2019.

KEEBLE, D; LAWSON, C; MOORE, B; WILKINSON, F. Collective learning processes, networking and 'institutional thickness' in the Cambridge region. **Regional studies**, [s.l.], v. 33, n. 4, p. 319-332, 1999.

LAWSON, C.; LORENZ, E. Collective learning, tacit knowledge, and regional innovative capacity. **Regional Studies**, [s.l.], v. 33, n. 4, p. 305-317, Feb. 1999.

LAWSON, C.; MOORE, B.; KEEBLE, D., LAWTON SMITH, H., WILKINSON, F. **Inter-firm links between regionally clustered high-technology SMEs: a comparison of Cambridge and Oxford innovation networks**. Cambridge: ESRC Centre for Business Research, 1997.

LAZONICK, W.; O'SULLIVAN, M. **Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance**. *Economy and society*, v. 29, n. 1, p. 13-35, 2000.

LUNDEVALL, B-A. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R.; SILVERBERG, G.; SOETE, L. (Ed.). *Technical change and economic theory*. Pisa: LEM, 1988. p. 349-369.

MACKINNON, D.; CUMBERS, A.; CHAPMAN, K. Learning, innovation, and regional development: a critical appraisal of recent debates. **Progress in Human Geography**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 293-311, June 2002.

MACLEOD, G. New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political economic space. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s.l.], v. 25, n. 4, p. 804-829, 2001.

MALMBERG, A.; MASKELL, P. Towards an explanation of regional specialization and industry agglomeration. **European planning studies**, [s.l.] v. 5, n. 1, p. 25-41, 1997.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005. p. 57-75.

MASKELL, P.; ESKELINEN, H.; HANNIBALSSON, I.; MALMBERG, A.; VARNE, E. **Competitiveness, localised learning and regional development**: specialisation and prosperity in small open economies. London: Routledge, 1998.

MASSEY, D. A global sense of place. **Marxism Today**, [s.l.], n. 38, p. 24-29, June 1991.

MAZZUCATO, Mariana. **Financing innovation**: creative destruction vs. destructive creation. *Industrial and Corporate Change*, v. 22, n. 4, p. 851-867, 2013.

MEENA, R. S.; KUMAR, S.; DATTA, R.; LAL, R.; VIJAYAKUMAR, V.; BRTNICKY, M.; ... MARFO, T. D. Impact of agrochemicals on soil microbiota and management: A review. **Land**, [s.l.], v. 9, n. 34, jan. 2020.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 187-207, 2005.

MONTEIRO, M. A.; SILVA, R. P. Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás. **Confins**, [s.l.], n. 49, p. 1-18, 2021.

MONTEIRO, M. A. Capacidades endógenas, trajetórias tecnológicas e planos corporativos: limites a estratégias de desenvolvimento para a Amazônia. **Rev. Bras. Inov.**, Campinas (SP), 21, e022013, p. 1-35, 2022a.

MONTEIRO, M. A. **Dinâmicas territoriais na Amazônia: A região de Carajás**. Marabá, PA: Unifesspa, 2022b.

NELSON, R., WINTER, S. G. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, MA: Belknap Press, 1982.

NELSON, Richard R. Economic development from the perspective of evolutionary economic theory. *Oxford development studies*, v. 36, n. 1, p. 9-21, 2008.

OECD. *Technology and the economy: the key relationships*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1992.

OSMAN, K. T. **Soil degradation, conservation and remediation**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2014.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*, [s.l.], v. 13, n. 6, p. 343-373, Dec. 1984.

PRASHAR, P.; SHAH, S. Impact of fertilizers and pesticides on soil microflora in agriculture. In: LICHTFOUSE, E. (Ed.). **Sustainable agriculture reviews**. Cham: Springer, 2016. p. 331-361.

ROBINSON, C.; STOKES, L.; STUIVENWOLD, E.; VAN ARK, B. Industry structure and taxonomies. In: O'MAHONY, M.; VAN ARK, B. **EU productivity and competitiveness: An industry perspective**. Can Europe resume the catching-up process? Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. p. 37-71.

ROSENBERG, Nathan. **Inside the black box: technology and economics**. Cambridge: Cambridge university press, 1982.

SAFDAR, M. T.; VAN GEVELT, T. Catching up with the 'core': the nature of the agricultural machinery sector and challenges for Chinese manufacturers. **The Journal of Development Studies**, London, v. 56, n. 7, p. 1349-1366, 2020.

SPARKS, T. C.; LORSBACH, B. A. Perspectives on the agrochemical industry and agrochemical discovery. **Pest Management Science**, [s.l.], v. 73, n. 4, p. 672-677, April 2017.

STOCKHAMMER, E. Shareholder value orientation and the investment-profit puzzle. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 28, n. 2, p. 193-215, 2005.

TSOLOMYTI, G.; MAGOUTAS, A.; TSOULFAS, G. T. Global corporate concentration in pesticides: agrochemicals industry. In: SAKAS, D. P.; NASIOPOULOS, D. K.; TARATUHINA Y (Ed.). **Business intelligence and modelling**. Springer, 2021. p. 289-297.

VALE. Form 20-F 2010. Rio de Janeiro: Vale, 2011. Disponível em [http://www.vale.com/EN/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/20F\\_2010\\_i.pdf](http://www.vale.com/EN/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/20F_2010_i.pdf). Acesso em: 4 jan. 2022.

VALE. Form 20-F 2020. Rio de Janeiro: Vale, March 23, 2021. <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/348c0de9-5017-4a98-a9b7-4ba755a91f51?origin=1>. Acesso em: 4 jan. 2022.

VAN ARK, H. H.; BROERSMA L.; DEN HERTOOG P. **Services innovation, performance and policy: a review, synthesis report in the framework of the project structural information**

provision on innovation in services. DEN HAAG: Strategy, Research & International Co-operation Department Directorate-General for Innovation, 2003.

VOGEL, G. Where have all the insects gone? **Science**, [s.l.], v. 356, n. 6338, p. 576-579, May 2017.

## **ESCOLARIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: um estudo da Região Geográfica Imediata de Pau Dos Ferros/RN**

Alexandro Fernando do Carmo<sup>1</sup>  
José Elesbão de Almeida<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Uma população com níveis mais elevados de escolaridade é fator fundamental para o desenvolvimento de uma região. No Brasil, o processo de expansão do ensino superior, caracterizado pela interiorização, possibilitou que pessoas residentes em regiões periféricas do país passassem a acessar esse nível de ensino, gerando novos estímulos ao desenvolvimento dessas regiões ao elevar o nível de escolaridade dos trabalhadores, por conseguinte essas pessoas terem melhores postos de trabalho, maior produtividade econômica, salários mais altos e melhores condições de vida. Nesse contexto, o objetivo principal do presente trabalho é analisar a inserção dos trabalhadores com ensino superior completo no mercado de trabalho formal da R.G.I. de Pau dos Ferros e as implicações para o desenvolvimento da região. Busca-se também discutir como recursos humanos qualificados, altos níveis de escolaridade e de renda se associam com o desenvolvimento regional. Para o alcance de tais objetivos fez-se uso de um estudo bibliográfico, documental e uma análise de dados secundários. Sendo que a principal fonte de dados foi a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), para o ano de 2019. Os principais resultados encontrados mostraram que houve um aumento na quantidade de trabalhadores formais com ensino superior completo na R.G.I. de Pau dos Ferros. Sendo que os ocupados mais bem remunerados foram os que apresentaram níveis mais altos de escolaridade. Além disso, evidenciou-se a importância de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento. Esses resultados reforçam o papel da educação no desenvolvimento regional e da necessidade de contínuos investimentos nesse nível de ensino.

**Palavras- chave:** Escolaridade; Ensino superior; Pau dos ferros; Desenvolvimento regional.

**GT 03:** DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO.

### **1 INTRODUÇÃO**

Uma população com níveis mais elevados de escolaridade é fator fundamental para o desenvolvimento econômico regional. No Brasil, devido ao modo como se deu o processo de ocupação econômica do território, algumas regiões do país ficaram à margem do acesso às instituições produtoras de conhecimento. Os frutos desse processo refletem-se em várias singularidades

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES); São Miguel, Rio Grande do Norte, Brasil; [alexandrocarmo@alu.uern.br](mailto:alexandrocarmo@alu.uern.br).

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Doutor em Economia; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [elesbaoalmeida@uern.br](mailto:elesbaoalmeida@uern.br).

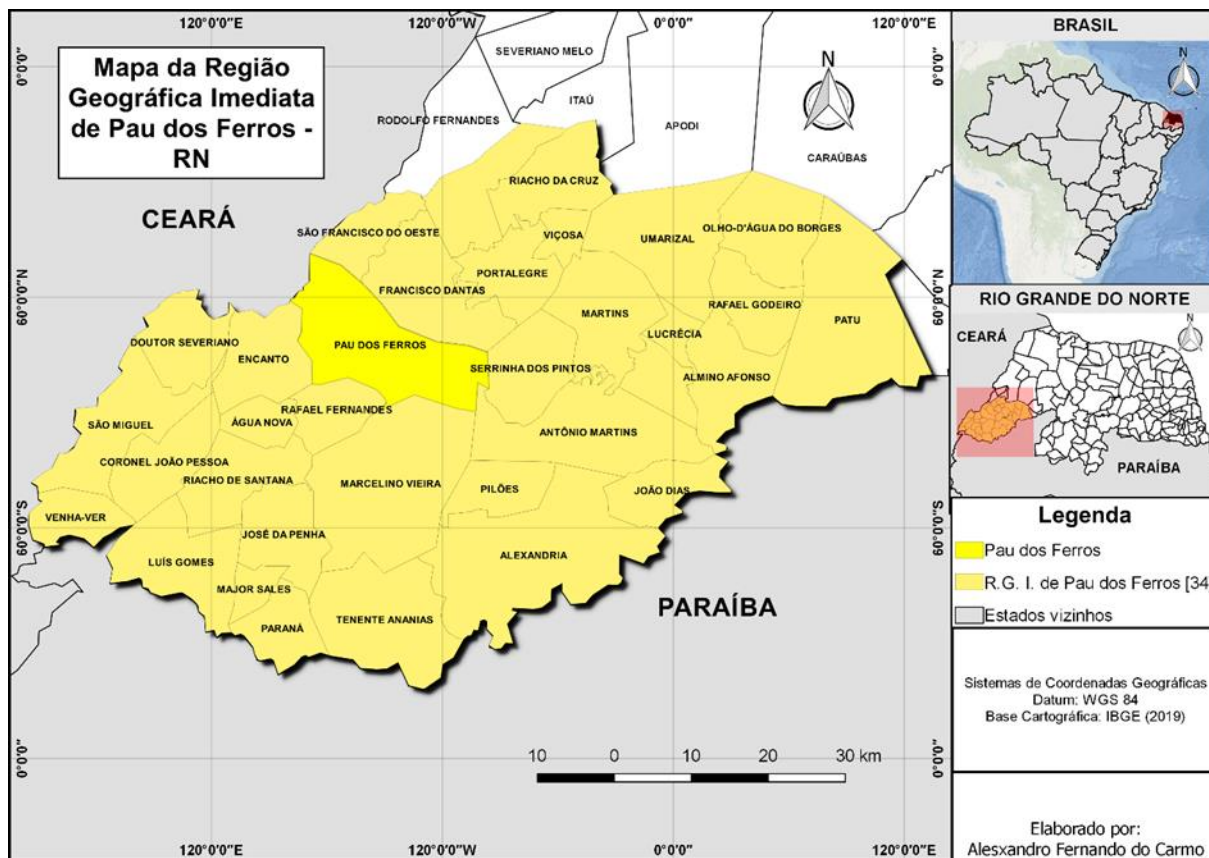
que moldaram essas regiões. Baixos níveis de escolaridade da população, baixa produtividade do trabalho e nociva distribuição de renda entre as regiões são algumas das heranças advindas dessa heterogeneidade regional do acesso à educação superior.

Na primeira quinzena do século XXI, o Brasil passou por um forte processo de expansão do ensino superior, onde a interiorização das Instituições de Ensino Superior (IES) foi fator de destaque. Esse processo possibilitou que as pessoas residentes em regiões periféricas e desprivilegiadas economicamente tivessem acesso à educação superior. A chegada de IES nessas regiões geram vários estímulos ao desenvolvimento regional, como já demonstrado em vários trabalhos, tais como: Faveri; Patterini; Barbosa (2018); Niquito; Ribeiro; Portugal. (2018); Bizerril (2020).

A Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros (R.G.I. de Pau dos Ferros), no estado do Rio Grande do Norte (Figura 1), participou ativamente do processo de interiorização. Pau dos Ferros, município polo dessa região, que já contava desde 1976 com um *Campus* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), ao receber duas IES, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e a Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) tornou-se um ponto central de oferta de ensino superior no estado potiguar, propiciando novos impulsos ao desenvolvimento econômico da região.



**Figura 1:** Mapa da Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros, 2021



Fonte: Elaborado pelos autores. Base cartográfica (IBGE, 2019).

A R.G.I. de Pau dos Ferros<sup>1</sup> é composta de 34 municípios sendo eles: Água Nova, Alexandria, Almino Afonso, Antônio Martins, Coronel João Pessoa, Doutor Severiano, Encanto, Francisco Dantas, Frutuoso Gomes, João Dias, José da Penha, Lucrécia, Luís Gomes, Major Sales, Marcelino Vieira, Martins, Olho-d'água do Borges, Paraná, Patu, Pau dos Ferros, Pilões, Portalegre, Rafael Fernandes, Rafael Godeiro, Riacho da Cruz, Riacho de Santana, São Francisco do Oeste, São Miguel, Serrinha dos Pintos, Tableiro Grande, Tenente Ananias, Umarizal, Venha-Ver, Viçosa (IBGE, 2021).

Do ponto de vista geoeconômico a região não dispõe de muitas potencialidades naturais; não tem reservas extrativas como na região do Seridó; não possui grandes reservatórios d'água

<sup>1</sup> As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Cada uma dessa regiões possui um polo articulador de seu território. Esse polo, pode ser um município isolado ou uma combinação populacional que dá nome a essa região (IBGE, 2017). Assim sendo, o município de Pau dos Ferros, como polo articulador dessa região, exerce uma influência geoeconômica fundamental.

para desenvolvimento da fruticultura; a produção agrícola manteve-se basicamente de subsistência, não suprimindo de modo satisfatório nem as feiras-livres locais; a produção têxtil na região é de pequena expressão e o incentivo ao “turismo de interior” é uma atividade recente (anos 2000) (SOUZA, 2019).

O Produto Interno Bruto (PIB) da região é composto em grande parte pelo terciário, em média, 87% do total do Valor Adicionado Bruto (VAB). Sendo que, a parte mais significativa do terciário é a do setor público (administração pública, saúde, educação e seguridade social). Enquanto isso, a agropecuária e a indústria participam apenas com pequena parte (SOUZA, 2019).

Nesse contexto, é de significativa importância compreender a inserção dos trabalhadores com ensino superior completo no mercado de trabalho, tendo em vista o impacto disso no aumento da produtividade e dos rendimentos dos ocupados. Em uma região com as características da R.G.I. de Pau dos Ferros, fatores como maior produtividade do trabalho, melhores salários que implica em melhores condições de vida, mais consumo e mais produção, são indispensáveis para o desenvolvimento regional.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho é analisar a inserção dos trabalhadores com ensino superior completo no mercado de trabalho formal da R.G.I. de Pau dos Ferros e as implicações para o desenvolvimento da região. Parte-se do pressuposto de que o aumento do nível de escolaridade da população adulta da R.G.I. de Pau dos Ferros, a partir das IES instaladas, vem qualificando os trabalhadores que se inserem no mercado de trabalho regional, elevando os rendimentos desses e assim contribuindo para o desenvolvimento regional.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte trata-se de apresentar o método utilizado para a condução da pesquisa. A terceira seção, de referencial teórico, está dividida em três subseções. Na primeira subseção procura-se evidenciar as interfaces existentes entre a formação de recursos humanos qualificados e o desenvolvimento econômico. A segunda examina as relações existentes entre níveis mais altos de escolaridade e renda para o desenvolvimento regional brasileiro. Na terceira subseção são realizadas algumas considerações acerca da expansão e interiorização do ensino superior no Brasil, haja vista, que as discussões sobre o aumento da escolaridade da população só foi possível graças a esse processo de ampliação das IES e, conseqüentemente, das oportunidades de acesso à educação superior. Finalmente, na quarta seção, apresentam-se os resultados e discussões da pesquisa.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para obter os resultados e respostas acerca do problema de pesquisa apresentado neste trabalho, fez-se uso de uma pesquisa bibliográfica e documental e uma análise quantitativa dos dados.

Inicialmente, com a finalidade de dar suporte teórico ao estudo foram utilizados alguns autores que elaboraram ideias e pressupostos de significativa importância para o tema proposto. Fez-se uso dos seguintes teóricos: Amartya Sen (2010), Celso Furtado (2002), Albert Hirschman (1961) e Gunnar Myrdal (1960). Além disso, outras fontes secundárias como trabalhos acadêmicos, artigos, livros e bancos de dados, como por exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) foram utilizados com a finalidade de extrair o máximo de informações que dessem suporte a consecução dos objetivos proposto.

O estudo teve caráter essencialmente quantitativo, com ênfase em estudos documentais. A principal fonte da pesquisa foram os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (TEM). Ainda que restrita ao mercado formal de trabalho, a RAIS apresenta informações bastante ricas sobre a parcela de trabalhadores aqui analisada.

As variáveis selecionadas para analisar a inserção do trabalhador com ensino superior completo foram: a) total de trabalhadores formais com ensino superior completo b) ocupados com ensino superior por município; c) remuneração em salários mínimos por nível de escolaridade; d) atividade econômica de alocação dos trabalhadores com ensino superior completo; e) sexo e faixa etária dos ocupados. Com a finalidade de observar o comportamento dessas variáveis utilizou-se um recorte de dez anos (2009-2019).

Nesse estudo, entende-se como trabalhador com ensino superior completo, aquele que possui a partir desse nível de escolaridade, sendo também considerados os mestres, doutores e pós-doutores.

Os dados coletados foram tabulados no programa Microsoft Excel 2016 e para análise e apresentação dos dados, foram elaborados tabelas e gráficos, de forma que se permita uma melhor visualização das informações. O tratamento dos dados se deu via cálculo de estatísticas descritivas e cálculos elementares, tais como média, proporção e obtenção de taxas de crescimento em porcentagem, de maneira a avaliar a evolução dos indicadores. Foram

ordenados para fins de evidenciar os principais indicadores, de forma que permitam inferir sobre a relação escolaridade e desenvolvimento na área de estudo.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 Recursos humanos qualificados como fator de desenvolvimento

À luz dos teóricos do desenvolvimento a qualificação educacional da população é fator condicionante para o processo de desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, a formação de recursos humanos é um vetor determinante para a redução das disparidades regionais. De forma que, o aumento das habilitações, a acumulação de conhecimento e o conseqüente domínio de ferramentas tecnológicas tornam-se fatores indispensáveis na equalização de oportunidades sociais e econômicas.

Importantes teóricos da Economia do Desenvolvimento como Sen (2010), Furtado (2002), Hirschman (1961) e Myrdal (1960) destacaram em seus escritos o componente educacional como fator balizador das transformações estruturais almejadas pelas nações.

Sen (2010) ao ver o desenvolvimento como expansão de liberdades, argumenta que é preciso privilegiar as capacidades dos agentes para a remoção das principais fontes de privação e opressão, a saber: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Nesse sentido, o autor atribui significativa relevância as oportunidades sociais (acesso à serviços básicos de saúde e educação) cujos benefícios proporcionam uma vida melhor para os indivíduos.

O papel da educação no desenvolvimento em Amartya Sen pode ser entendido por meio de três óticas: *i*) como uma forma de liberdade que o indivíduo deseja e à qual dá valor; *ii*) pela educação o indivíduo está eliminando um tipo de privação que o impossibilita de desfrutar de uma vida plena e ela contribui ainda para a promoção de outros tipos de liberdade; *iii*) a educação aumenta o potencial do indivíduo de realizar outros desejos, pois, o nível de escolaridade é um dos determinantes da posição de uma pessoa no mercado de trabalho, com rebatimentos na renda ao longo da vida (WALTENBERG; MARTINS, 2020).

Furtado (2002) também reconhece o papel determinante da educação e a conseqüente formação de recursos humanos qualificados no processo de desenvolvimento. Nas palavras do autor "a educação interfere no tempo, e, melhorando-se a qualidade do fator humano, modifica-

se por completo o quadro do país, abrem-se possibilidades de desenvolvimento muito maiores" (2002, p. 19). O economista brasileiro ressalta ainda a importância do investimento em educação dizendo que "não há país que tenha conseguido se desenvolver sem investir consideravelmente na formação de gente" (2002, p. 19).

Hirschman (1961) ao analisar o problema do desenvolvimento econômico destaca que por muito tempo os recursos naturais foram os centros das atenções nas discussões sobre as oportunidades de desenvolvimento de um país. Posteriormente, o capital passou a ser considerado o principal fator de desenvolvimento. Mas, de acordo com o autor a crença na importância estratégica do fator capital foi progressivamente desafiada. Na perspectiva desse economista outros fatores ocuparam posição similar à do capital como condição para a tarefa do desenvolvimento.

No seu dizer:

Entre as causas próximas do desenvolvimento econômico, os recursos da capacidade de organização e de direção ocupam atualmente nos documentos oficiais uma posição de preeminência, pelo menos equivalente à do capital. A contribuição proveniente de "inputs" não-convencionais, tais como **investimento em indivíduos** como agentes de produção e a introdução de técnicas aperfeiçoadas não incorporadas em bens materiais de produção também se acentuaram (HIRSCHMAN, 1961, p. 13–14, grifo nosso).

O economista ainda salienta que esses recursos (capacidade de organização e direção) são provavelmente os mais escassos no começo do processo de desenvolvimento. Contudo, são eles que apresentam o maior potencial, pois, podem apresentar o mais rápido progresso e a sua expansão é limitada exclusivamente pelo poder de aprendizagem.

Myrdal (1960), um dos maiores especialistas em estudos sobre pobreza e subdesenvolvimento também ressalta a necessidade da formação de recursos humanos qualificados, por parte dos países atrasados, para a superação do subdesenvolvimento. O autor cita que os países subdesenvolvidos, em sua jornada para o desenvolvimento econômico, encontram maiores dificuldades do que as enfrentadas pelos países atualmente desenvolvidos. Esses países, geralmente, partem de um nível econômico muito baixo, não dispõem de mercado internacional de capitais e não tiveram a oportunidade de expandir seus parques industriais com base na exploração dos recursos naturais dos países periféricos. A única vantagem que os subdesenvolvidos têm é o acervo de conhecimentos científicos e técnicos de que podem tirar proveito.

Em suas palavras:

Para que tenham, de fato, oportunidade de êxito no programa de desenvolvimento econômico, os países subdesenvolvidos devem conferir a mais alta prioridade à criação de escolas e universidades, destinadas à preparação de cientistas e à realização de pesquisas em todos os campos (MYRDAL, 1960, p. 126).

Nesse contexto, compreende-se que recursos humanos qualificados são fundamentais para o desenrolar de um processo de desenvolvimento econômico nacional ou regional. No dizer de Haddad (2009, p. 136) “o capital humano e as habilidades de um país ou região determinam o seu crescimento econômico no longo prazo e suas chances de transformar este crescimento em processos de desenvolvimento”. Assim, faz-se indispensável para qualquer país que logre o desenvolvimento a presença de universidades em seus territórios, haja vista, que essas instituições são dissipadoras de importantes externalidades positivas.

### 3.2 Escolaridade, renda e desenvolvimento regional no Brasil

Níveis mais altos de escolaridade estão diretamente relacionados ao desenvolvimento regional. O fator educação, no atual estágio do capitalismo, impõe-se como indispensável para os que buscam desenvolver-se. Melhores postos de trabalho, elevada produtividade econômica, salários mais altos e melhores condições de vida são alguns dos elementos medulares para se alcançar o desenvolvimento.

Salvato, Ferreira e Duarte (2010), buscaram, empiricamente, investigar o impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda do trabalho entre as regiões Nordeste e Sudeste. Usando um método semiparamétrico, os autores mostraram que entre 12% e 36% da diferença de renda do trabalho entre a Região Nordeste e a Região Sudeste se deve às diferenças de escolaridade. Dessa maneira, compreende-se a necessidade da elevação dos níveis de escolaridade da população das regiões periféricas do Brasil para a redução das desigualdades.

No Brasil observa-se que o rendimento médio do trabalho é significativamente maior para os trabalhadores que possuem ensino superior completo. A tabela 1, traz um acompanhamento dos rendimentos da população ocupada por níveis de instrução. Nota-se inicialmente os baixos rendimentos para os ocupados sem instrução e com menos de 1 ano de estudo, em relação aos outros níveis. Quando se compara a média desse grupo com os que possuem o ensino superior completo, o rendimento médio do primeiro corresponde a apenas



17% do segundo. Verifica-se ainda que a média dos rendimentos aumentam em compasso com os níveis de instrução. Os trabalhadores, por níveis de escolaridade, que em média receberam mais, foram os que possuem ensino superior completo (R\$ 5.472), ensino superior incompleto (R\$ 2.424), ensino médio completo (R\$ 1.980) e ensino fundamental completo (R\$ 1.626).

**Tabela 1:** Rendimento médio real do trabalho principal, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por nível de instrução, no Brasil, 2012-2020.

NÍVEL DE INSTRUÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Sem instrução e menos de 1 ano de estudo	913	924	1.004	983	935	948	954	953	970	954
fundamental incompleto	1.324	1.369	1.417	1.399	1.320	1.346	1.346	1.312	1.316	1.350
fundamental completo	1.593	1.658	1.729	1.667	1.617	1.600	1.594	1.610	1.570	1.626
médio incompleto	1.445	1.490	1.556	1.500	1.391	1.437	1.476	1.477	1.447	1.469
médio completo	2.048	2.053	2.108	2.061	1.935	1.943	1.904	1.899	1.869	1.980
superior incompleto	2.661	2.577	2.523	2.450	2.296	2.326	2.334	2.336	2.311	2.424
superior completo	5.673	5.650	5.760	5.697	5.430	5.314	5.302	5.230	5.196	5.472

Fonte: Organizado pelos autores. Dados de IBGE (2020).

A relação entre escolaridade e desenvolvimento regional também se reflete no entrelaçamento da educação com crescimento econômico. Langoni (1972), argumenta que a acumulação de capital humano tem fundamentalmente dois efeitos sobre o crescimento: o primeiro é o aumento da produtividade do fator trabalho, que se manifesta no mercado como aumento dos salários reais. A segunda consequência é que a educação tem um efeito alocativo, que se deve ao maior acesso às fontes de informação, bem como pela maior possibilidade de transformar essas informações em insumos de grande valor econômico. Em outras palavras, o primeiro impacto será o aumento da mobilidade do fator trabalho, que passa a explorar de maneira mais efetiva as diferenças de produtividade setorial existentes na economia. A segunda seria mais restrita e corresponde ao aumento na capacidade de utilizar os fatores de produção de maneira mais eficiente.



Oliveira e Neto (2016) ao analisarem a importância das fontes de rendas do trabalho associadas à escolaridade sobre a queda na desigualdade de renda regional no Brasil, entre 1995 e 2011 concluíram que:

A importância do movimento da renda do trabalho associado ao nível de escolaridade mais elevado (ensino superior) para a configuração da distribuição regional de renda apresenta-se, aliás, mais significativa que aquelas das fontes de renda dos programas sociais (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) [...] as disparidades regionais brasileiras são bem mais sensíveis (absoluta e relativamente) a movimentos na distribuição regional de renda associada aos níveis mais altos de escolaridade (OLIVEIRA; NETO, 2016, p. 63–64).

Na mesma perspectiva dos argumentos supracitados, um estudo de Brasil (2019), mostrou que a elevação da escolaridade da população contribui para aumentar a produtividade da economia e, em uma perspectiva individual, facilita o acesso a melhores oportunidades de trabalho e maiores rendimentos. De acordo com a pesquisa entre 1992 e 2018 a média dos anos de estudo da população ocupada no Brasil apresentou um significativo aumento, passando de 5,8 para 9,9. Em termos regionais observou-se, no período estudado, uma redução na dispersão da média de anos de estudo entre as unidades da federação. O Nordeste, região que apresentava o índice mais baixo, apresentou importante crescimento, passando de 4,2 anos para 9 anos.

O aumento mais notório quanto aos níveis de escolaridade da população ocupada, foi observado sobre os portadores de nível superior, que passaram de 15% para 20,1% da população ocupada. Ainda de acordo com o exercício de Brasil (2019, p. 72) “essa evolução repercutiu em maiores salários, impacto que tende a prosseguir, sobretudo pela maior participação do nível superior na população ocupada, em especial nas gerações mais jovens”. Finalmente, o estudo revelou que níveis maiores de escolaridade elevaram o rendimento médio da população ocupada brasileira, entre 2012 e 2018, em 12% (BRASIL, 2019).

Dessa forma, fica consistentemente demonstrado a estreita relação entre níveis mais altos de escolaridade e o desenvolvimento regional. O esclarecimento dessa relação é de suma importância para os objetivos desse trabalho, haja vista que com o processo de expansão e interiorização da educação superior (temática abordada no próximo tópico), a população da R.G.I de Pau dos Ferros viu alavancadas as possibilidades de acesso ao ensino terciário.

### 3.3 Considerações sobre o ensino superior no Brasil em período recente<sup>1</sup>

Durante os governos Lula (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), importantes iniciativas foram desenvolvidas visando a expansão e interiorização do ensino superior. Ao longo do mandato do primeiro houve uma considerável mudança no fomento a esse nível de ensino. Uma das marcas desse governo foi “a ampliação das oportunidades de acesso e permanência no sistema educacional dos mais pobres, dos ignorados e postergados pelas políticas de privilégio e exclusão que as elites construíram em boa parte da história brasileira” (GENTILLI; OLIVEIRA, 2013, p. 253).

Visando essa política educacional de igualdade e, conseqüentemente, de democratização ao acesso à educação superior, durante o governo Lula ocorreu uma retomada dos investimentos em universidades federais e criação de novos *Campi* por todo o país, promovendo aumento na quantidade de vagas. Porém, durante os governos Lula, também se deu de forma significativa, continuidade ao estímulo as instituições superiores de iniciativa privada (SAVIANI, 2010).

No início da presidência de Lula, havia no país 1.859 IES, sendo que, dessas, 207 eram instituições públicas e 1.652 privadas. Em 2010, último ano de seu governo, havia 2.378 IES sendo 278 IES públicas e 2.010 privadas. Nesse período, foram criadas ou transformadas 14 universidades federais e 38 novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O objetivo desse processo de criação de novas instituições, em sua maioria no interior do país foi de gerar efeitos na economia local, regional e nacional (BRASIL, 2012; FERREIRA, 2015).

Considerando-se os recursos do Tesouro na dotação inicial de 2007, houve um aumento global de 31,5% em termos reais quando comparados à execução orçamentária de 2002. Nesse período, o investimento nas universidades aumentou 905%, o custeio teve um aumento de 63,5%, e houve um acréscimo de 21,9% em pessoal (descontada a inflação e excluídas as despesas com pagamento de inativos e precatórios). Com a contratação de mais de 9.000 professores de terceiro grau, 14.000 técnicos administrativos e a abertura de 30.000 novas vagas em cursos de graduação, o Ministério da Educação reafirma seu compromisso com a universidade pública, gratuita e de qualidade (BRASIL, 2007, p. 9).

---

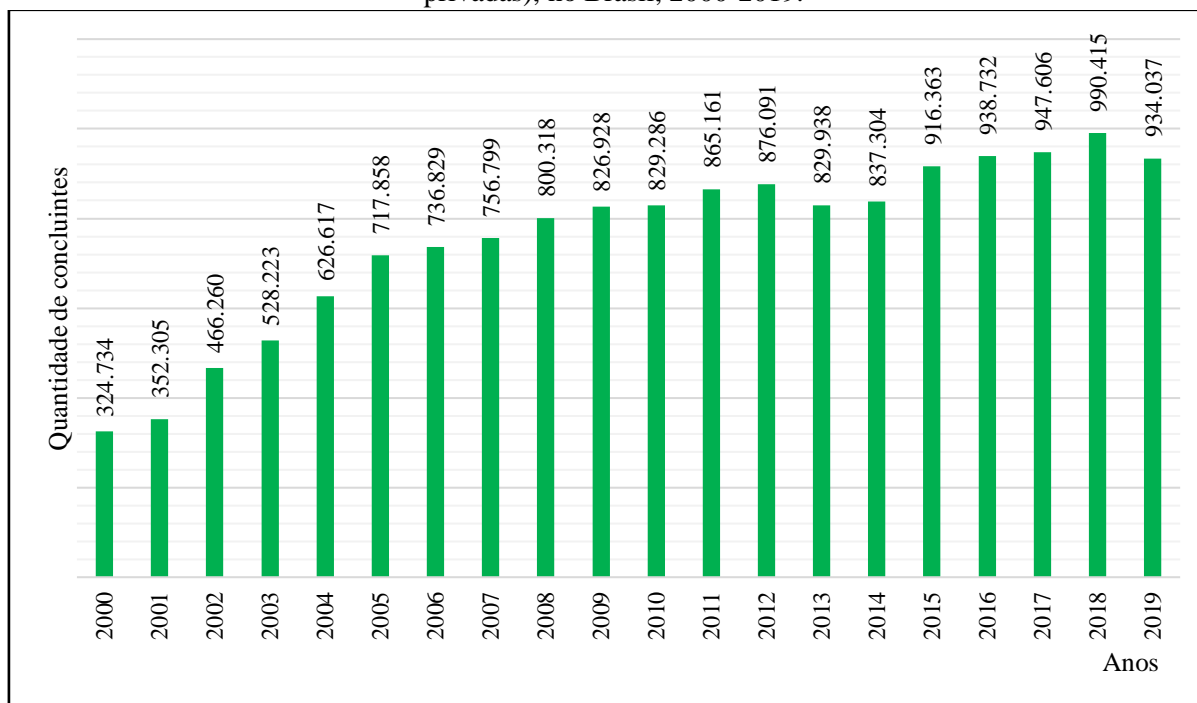
<sup>1</sup> O período utilizado, nesse trabalho, para analisar a expansão do ensino superior no Brasil foi especificamente entre 2003 e 2014, tendo em vista que após o esse período a expansão do ensino superior público enquanto processo teve sua velocidade no mínimo reduzida devido à crise e ao corte sofrido pelas políticas públicas (OLIVEIRA, 2019).

Dilma Rousseff, durante seu governo (2011-2016), deu continuidade às políticas de expansão do ensino superior e manteve ativo, por exemplo, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Durante esse governo foram construídas quatro novas universidades federais. Além disso, a expansão do ensino superior nesse período obedeceu a ótica da interiorização das universidades federais mediante a organização *multicampi*. As quatro universidades criadas foram dispostas no interior dos estados, priorizando regiões como o Nordeste e o Norte (FERREIRA, 2015).

Em relação ao período de 2011 a 2014, o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, havia no primeiro ano de governo 2.365 IES sendo que, dessas, 284 eram públicas e 2.081 privadas; em 2014, último ano de seu primeiro mandato foram registradas 2.368 instituições, sendo que, dessas, 298 eram públicas e 2.070 privadas (BRASIL, 2014).

O resultado dessa expansão do sistema de ensino superior, tanto público como privado, no Brasil, foi um aumento de vagas nesse grau de ensino por todo o país. Conseqüentemente, o número de concluintes apresentou uma elevação significativa. No Gráfico 1, a seguir, é mostrada a evolução do número de concluintes em cursos de graduação presenciais no Brasil entre 2000 e 2019. Observa-se que houve um exponencial aumento. Em 2000, formaram-se 324.734 pessoas, em 2019, último ano da série, 934.037 pessoas concluíram seus cursos.

**Gráfico 6:** Quantidade de concluintes em cursos de graduação presenciais em IES (públicas e privadas), no Brasil, 2000-2019.

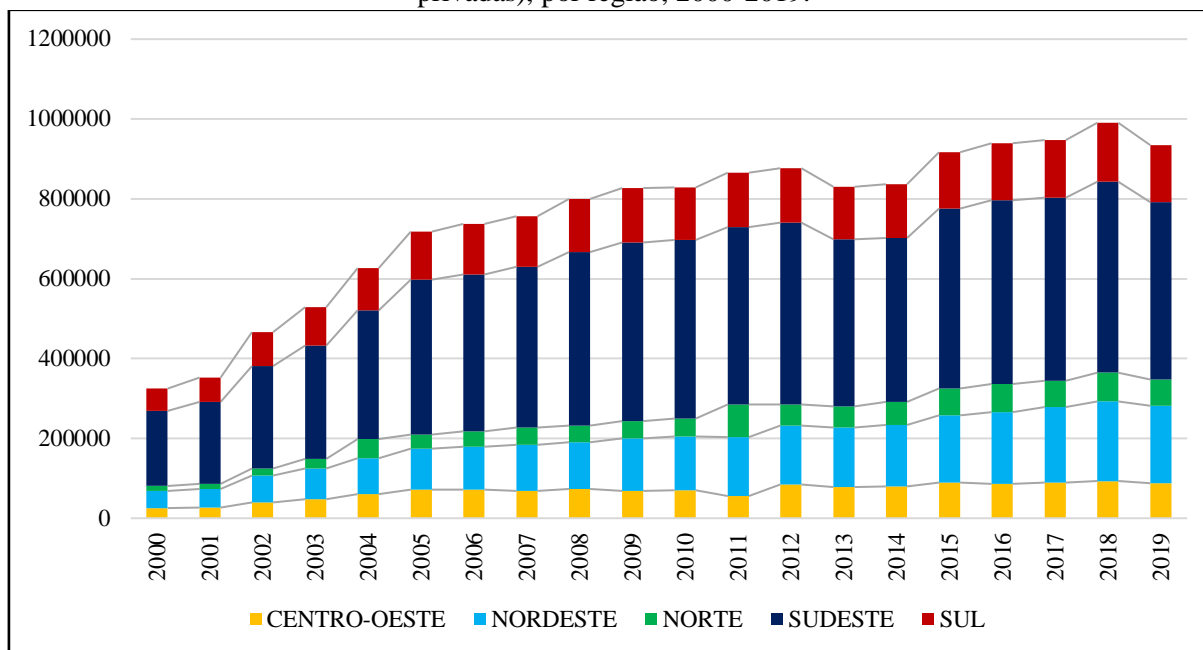


Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de INEP (2019).

A expansão do ensino superior no Brasil, no período recente, foi caracterizada pela interiorização. Pelo fato de o país historicamente concentrar as IES nas capitais e no litoral, devido ao processo de ocupação do território nacional, a quantidade de profissionais com ensino superior, seguindo essa lógica, também se concentraram nesses territórios. A interiorização, ou seja, desconcentração das instituições de ensino para regiões menos privilegiadas economicamente e socialmente, que se encontram na periferia do país, possibilitou um aumento apreciável da quantidade de concluintes em regiões que formavam quantidades ínfimas de pessoas com grau de formação superior.

Em termos regionais, apesar de a região Sudeste continuar formando mais pessoas, as demais regiões (Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sul) elevaram em quantidades significativas o número de concluintes. O Centro-Oeste que no ano de 2000 teve apenas 25.350 concluintes, no ano de 2019 apresentou 87.182 formados. O Nordeste passou de 42.916, em 2000, para 195.009 em 2019. O Norte, nesse mesmo período, saiu de 12.145 para 65.999. O Sul formou em 2000, 55.877 pessoas e em 2019, 142.732. Como mostra o Gráfico 2.

**Gráfico 7:** Quantidade de concluintes em cursos de graduação presenciais em IES (públicas e privadas), por região, 2000-2019.



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de INEP (2019).

Nesse contexto, as regiões antes desprovidas de profissionais qualificados, aqui entendidos como os que detêm formação em ensino superior ganharam no período observado novos estímulos no sentido do desenvolvimento, haja vista as externalidades positivas oriundas de uma população mais escolarizada, como reforçado na literatura apresentada nesse trabalho.

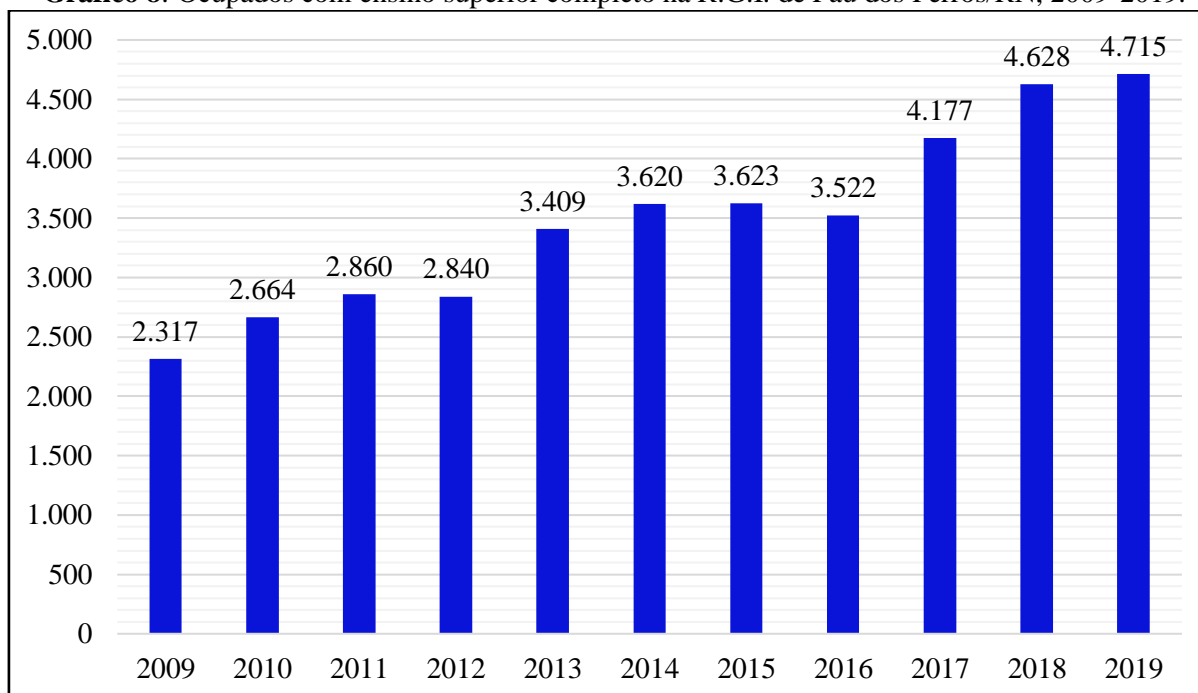
#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando a interiorização do ensino superior no Brasil e a ativa participação do município de Pau dos Ferros nesse processo, com a instalação de dois *Campi* de IES (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte e a Universidade Federal Rural do Semiárido) pode-se admitir que a R.G.I de Pau dos Ferros angariou um novo impulso no sentido do desenvolvimento regional. Como apresentado em tópicos anteriores o acesso à educação possibilita que as pessoas se capacitem melhor para uma integração mais qualificada no mercado de trabalho e conseqüentemente melhorem sua qualidade de vida.

Nessa perspectiva, os dados apresentados no Gráfico 3 projetam a quantidade de trabalhadores formais com ensino superior completo na R.G.I. de Pau dos Ferros. Entre 2009 e 2019 se observa que houve uma evolução significativa de vínculos de trabalhadores diplomados. Em 2009, havia 2.317 empregados com ensino superior completo, no último ano da série esses já eram 4.715. Assim, em um período de dez anos mais que dobrou a quantidade de trabalhadores formais com ensino superior completo, em outros termos, foram inseridos no mercado de trabalho da região entre 2009 e 2019, 2.398 novos trabalhadores capacitados em IES. Um crescimento de mais de 103%. Esses dados põem em evidência que continuamente o cenário do mercado de trabalho da R.G.I. de Pau dos Ferros está se modificando positivamente com a presença, cada vez maior, de trabalhadores qualificados.

Apesar de retrações pontuais nos anos de 2012 e 2016, o quadro de trabalhadores com maior nível de escolaridade aumentou progressivamente na região. Nesse sentido, é indubitável não estabelecer uma relação entre esse aumento do número de ocupados com ensino superior completo e o processo de expansão da educação superior que se deu no Brasil no período recente. Como ressaltado na literatura, a expansão do sistema de ensino superior atingiu regiões antes desprovidas de atendimento desse nível educacional. O fenômeno da interiorização permitiu que pessoas residentes em regiões localizadas na periferia do país e desprivilegiadas economicamente, como a região objeto desse estudo, tivessem a oportunidade de ingressar em uma IES.

**Gráfico 8:** Ocupados com ensino superior completo na R.G.I. de Pau dos Ferros/RN, 2009-2019.



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de RAIS (2021).

Quando se analisa a distribuição dos ocupados com ensino superior completo na região, por município, Tabela 2, observa-se que alguns se destacam com uma maior parcela desses profissionais. Em 2019, Pau dos Ferros concentrava 18,1% dos ocupados com ensino superior completo seguido por São Miguel (7,7%), Patu (6,5%) e Alexandria (5%). Possivelmente esses valores estão ligados a quantidade de habitantes, já que esses municípios são os mais populosos da região<sup>1</sup> e também a dinâmica econômica desses locais. No entanto, essa ponderação é tão somente uma conjectura, pois, as informações disponíveis não permitem inferir com precisão tal fato, ficando como proposição para outras pesquisas.

**Tabela 2:** Ocupados com ensino superior completo, por município da R.G.I. de Pau dos Ferros, 2009-2019.

MUNICÍPIO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Água Nova	37	39	38	41	68	60	75	67	80	61	74
Alexandria	152	177	159	157	216	233	217	172	240	250	236
Almino Afonso	31	30	29	29	31	31	32	34	51	60	56

<sup>1</sup> Dos 34 municípios que compõem a R.G.I. de Pau dos Ferros, 29 deles estão na faixa de até 10.000 habitantes, e somente 5 deles (Alexandria, Patu, Pau dos Ferros, São Miguel e Umarizal) tem uma população superior a 10.000 (IBGE, 2017)



Antônio Martins	55	54	60	60	107	110	111	100	93	112	98
Coronel João Pessoa	3	1	2	54	77	92	91	65	85	176	144
Doutor Severiano	129	120	120	133	144	182	172	155	161	159	169
Encanto	39	34	56	61	73	79	87	93	131	116	118
Francisco Dantas	11	39	40	40	48	78	72	68	50	73	83
Frutuoso Gomes	37	53	49	49	55	58	61	54	50	49	27
João Dias	14	25	27	24	59	61	58	69	78	81	73
José Da Penha	23	22	20	20	17	22	26	24	263	233	188
Lucrécia	65	75	82	83	73	87	97	73	92	92	98
Luís Gomes	151	154	175	191	151	170	159	149	184	174	191
Major Sales	29	34	31	29	64	81	80	71	84	113	109
Marcelino Vieira	80	81	81	71	83	84	92	72	76	82	105
Martins	108	127	143	144	144	134	149	91	52	156	161
Olho-d'água do Borges	58	52	64	51	87	70	64	77	116	140	142
Paraná	10	10	49	47	59	47	47	46	51	49	49
Patu	141	152	160	175	197	180	175	170	212	245	308
Pau dos Ferros	373	411	469	472	527	541	556	588	722	785	855
Pilões	1	1	21	27	38	43	50	80	8	11	12
Portalegre	91	90	83	82	108	109	112	109	87	117	118
Rafael Fernandes	59	59	53	50	62	54	49	46	46	48	50
Rafael Godeiro	57	58	64	63	67	73	80	83	100	109	116
Riacho da Cruz	56	208	224	59	70	71	77	82	58	89	93
Riacho de Santana	57	69	66	55	80	72	68	64	78	84	69
São Francisco do Oeste	33	33	34	73	57	54	48	48	94	76	70
São Miguel	169	185	188	200	265	283	301	287	349	359	363
Serrinha dos Pintos	56	67	65	61	72	75	89	79	84	79	77
Taboleiro Grande	6	6	7	41	50	72	58	72	62	80	55
Tenente Ananias	32	34	34	38	36	51	21	22	25	68	80
Umarizal	133	145	149	139	205	219	196	164	166	162	182
Venha-Ver	9	9	8	10	8	10	26	104	105	96	105
Viçosa	12	10	10	11	11	34	27	44	44	44	41
TOTAL	2.317	2.664	2.860	2.840	3.409	3.620	3.623	3.522	4.177	4.628	4.715

Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de RAIS (2021).

Os dados da Tabela 2 deixam ver que vários municípios da R.G.I de Pau dos Ferros, apesar de apresentarem um aumento no número de ocupados com ensino superior completo, possuem uma quantidade muito pequena desses trabalhadores tal é o caso de Água Nova, Almino Afonso e João Dias, para ficar com esses três. No entanto, cabe frisar que as populações desses municípios também são pequenas, como a maioria dos demais que compõe a região. De acordo com estimativa do IBGE as populações desses municípios em 2021 eram, respectivamente, 3.293, 4.685 e 2.653 pessoas. Ou seja, por mais que o número de profissionais formais com níveis de escolaridade mais alto seja relativamente pequeno, deve-se levar em

conta que dentro da dimensão econômica desses municípios eles desempenham um papel importante na dinâmica social e econômica dos territórios.

Interessante notar que pelo fato de a região aqui estudada ser composta em sua grande maioria por municípios de pequeno porte, o aumento de profissionais qualificados ganha contornos ainda mais relevância nesses territórios. Como destacado na literatura, profissionais mais escolarizados, contribuem para o aumento da produtividade da economia e em âmbito individual, facilita o acesso a melhores oportunidades de emprego e conseqüentemente a maiores rendimentos.

A Tabela 3, traz dados sobre como se dá a remuneração, em salários mínimos, dos trabalhadores formais por nível de escolaridade. Para todos os níveis de escolaridade observados (exceto para o superior completo) a remuneração de até 1,50 salários mínimos é onde estão inseridos a maior parte dos ocupados formais, com destaque para os que possuem o ensino médio completo. Na faixa de 1,51 até 3,00 salários, há uma redução significativa da quantidade de trabalhadores que possuem formação abaixo do ensino superior completo. Entre os que foram remunerados com 3,01 a 5,00 salários, o destaque fica entre os ocupados com ensino superior completo, o mesmo acontece para a faixa de 5,01 a 10,0 salários. Nesse contexto, indo de encontro a literatura, observa-se para a R.G.I. de Pau dos Ferros que são os trabalhadores com níveis mais altos de escolaridade que são melhor remunerados.

**Tabela 3:** Remuneração em salários mínimos, na R.G.I de Pau dos Ferros, por nível de escolaridade, 2019.

	Até 1,50	1,51 a 3,00	3,01 a 5,00	5,01 a 10,0	Mais de 10,1
Analfabeto	66	14	0	0	0
Até 5ª Incompleto	397	85	2	0	0
5ª Completo Fundamental	251	62	0	0	0
6ª a 9ª Fundamental	445	80	3	2	0
Fundamental Completo	834	136	20	8	0
Médio Incompleto	439	90	10	2	0
Médio Completo	6859	1514	246	47	5
Superior Incompleto	290	121	30	20	4
Superior Completo	1371	1683	1274	295	67

Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de RAIS (2021).

Ao observar mais detalhadamente as faixas de remuneração mais elevadas depreende-se com o fato de que 80% dos trabalhadores que receberam entre 5,01 a 10,0 ou acima de 10,1

salários mínimos são aqueles que concluíram a graduação, ou pós-graduação. Se analisar somente os que foram remunerados acima de 10,1 salários mínimos os trabalhadores que possuem ensino superior correspondem a 88%. Dessa maneira, pode-se inferir que entre as transformações que o acesso à educação superior pode provocar em uma região está uma mudança na distribuição intrarregional de renda a favor daqueles que se inserem no mercado de trabalho com um nível de escolaridade mais elevado.

No que tange as atividades econômicas onde estão alocados os trabalhadores formais da R.G.I de Pau dos Ferros (Tabela 4) observa-se que dos 4.715 trabalhadores empregados em 2019, 84% estavam alocados na Administração pública, defesa e seguridade social. Outros setores aparecem em menor proporção, sendo eles: Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; Educação e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados. Esse perfil de empregabilidade, com forte concentração de trabalhadores na Administração pública deve-se ao que Barreto Filho (2018) definiu como sendo a atual caracterização econômica da região com a proeminência do setor de serviços e hipertrofia do poder público.

**Tabela 4:** Trabalhadores formais com ensino superior completo, na R.G.I. de Pau dos Ferros, por atividade econômica segundo CNAE 2.0, 2019.

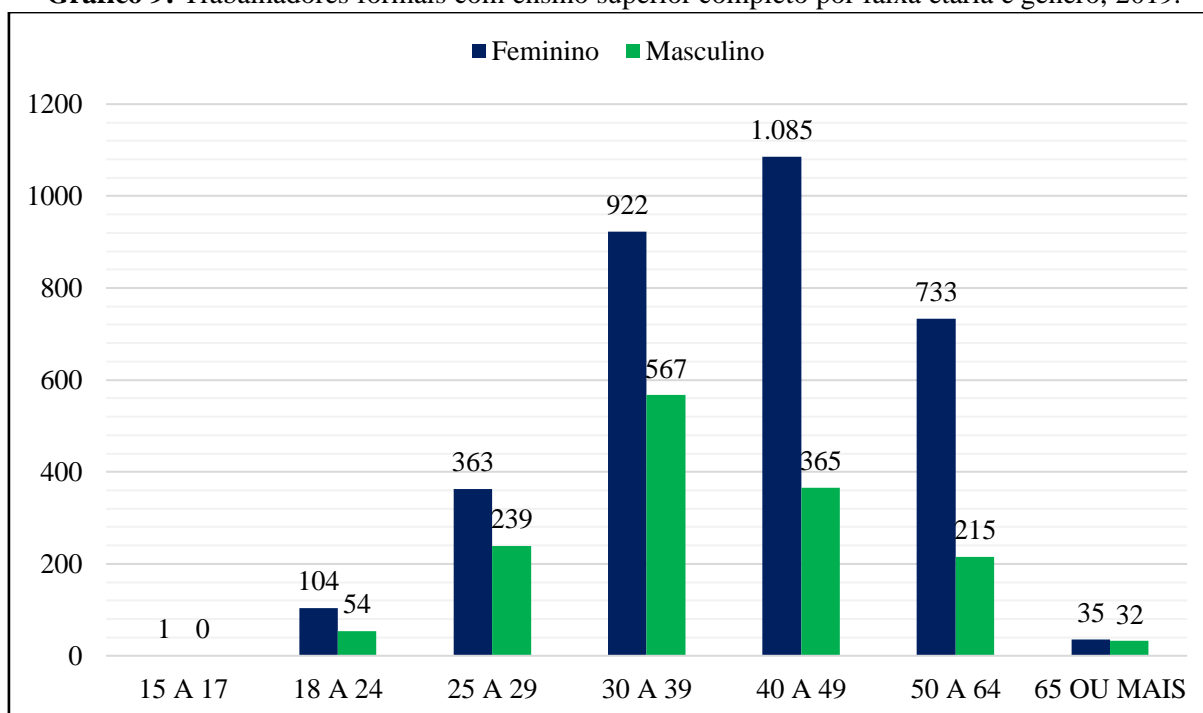
ATIVIDADE ECONÔMICA	VÍNCULOS
Administração pública, defesa e seguridade social	3.969
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	28
Alojamento e alimentação	10
Artes, cultura, esporte e recreação	1
Atividades administrativas e serviços complementares	33
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	105
Atividades imobiliárias	4
Atividades profissionais, científicas e técnicas	35
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	198
Construção	9
Educação	158
Indústrias de transformação	7
Informação e comunicação	14
Outras atividades de serviços	30
Saúde humana e serviços sociais	55
Transporte, armazenagem e correio	59

Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de RAIS (2021).

Os dados reunidos no Gráfico 5, mostram a quantidade de trabalhadores formais com ensino superior completo por faixa etária e gênero. Nota-se que entre os ocupados foi observado uma certa predominância de gênero. Para todos os recortes de faixa etária, a quantidade de mulheres capacitadas empregadas foi superior, com destaque para a faixa de 40 a 49 anos. Na R.G.I de Pau dos Ferros, entre os ocupados no mercado de trabalho formal que possuem formação em ensino superior, 69% são mulheres.

Em relação a idade dos ocupados, 62% desses tinham entre 30 e 49 anos, em 2019. Enquanto que apenas 16% tinham entre 18 e 29 anos. Logo é perceptível a baixa taxa de inserção dos jovens com ensino superior completo no mercado de trabalho formal da região.

**Gráfico 9:** Trabalhadores formais com ensino superior completo por faixa etária e gênero, 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados de RAIS (2021).

De maneira sintetizada, pode observar, a partir do exposto acima que houve um aumento na quantidade de trabalhadores formais com ensino superior completo na R.G.I. de Pau do Ferros, sendo que os ocupados mais bem remunerados foram os que apresentaram níveis mais altos de escolaridade. A atividade econômica que mais empregou esses profissionais foi a

Administração Pública, Defesa e Seguridade Social. Entre os ocupados foi observado uma predominância de gênero, com forte presença feminina. No tocante a idade dos empregados, o destaque fica entre os que possuíam 30 e 49 anos, em 2019.

O pressuposto de partida desse estudo era que o aumento do nível de escolaridade da população e a devida qualificação dos trabalhadores elevaria os rendimentos desses e assim contribuiria para o desenvolvimento regional. Os resultados, sustentados pela literatura, mostraram que na região analisada houve, um aumento na quantidade de trabalhadores com níveis mais altos de escolaridade e conseqüentemente maiores rendimentos, logo contribuindo para a certa redução das disparidades regionais de renda.

Em vista da literatura apresentada infere-se também a importância dos recursos humanos qualificados no processo de desenvolvimento. Os vários autores referenciados destacaram como o investimento em pessoas pode constituir-se uma alternativa a superação do subdesenvolvimento e todas as mazelas inerentes a essa condição econômica.

Assim, os resultados desse estudo reforçam a importância da educação como fator condicionante para o desenvolvimento regional. Reforça-se também a necessidade de altos e contínuos investimentos na expansão do ensino superior, público e de qualidade.

Por fim, este estudo buscou fazer apenas breves considerações sobre a atuação de níveis mais altos de escolaridade da população como instrumento de redução das disparidades regionais brasileiras. Alguns questionamentos que não foram objetos de análise desse estudo ficam como indicações para outras pesquisas, como, por exemplo: o que explica a forte disparidade de gênero entre os trabalhadores formais com ensino superior completo na R.G.I. de Pau dos Ferros? Qual o motivo da baixa incidência de jovens mais escolarizados no mercado de trabalho formal da região estudada?

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Banco Central do Brasil. Escolaridade e rendimentos do trabalho. **Boletim Regional**, v. 13, n. 4, p. 69–72, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimregional/201901/br201901b1p.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BARRETO FILHO, B. F. **Alto Oeste Potiguar (1700-2017):** Estrutura econômica, dinâmica urbana e regionalização. 2018. 212 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido) - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte.

BRASIL. Censo da educação superior: 2010 – **Resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes gerais do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais REUNI**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. 2014. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192). Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Brasília, DF, 2009-2019. Disponível em:  
<https://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> . Acesso em: 20 jun. 2021.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: novas regulações para a reconfiguração da universidade. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 19, n. 1, p. 122-131, 2015.

FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GENTILLI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (Org.). **10 Anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo. 2013. p. 253-263.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 35, n. 3, p. 119–146, 2009.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S. A., 1961.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses estatísticas do ensino superior:** graduação 2000 a 2019. Brasília: INEP, 2021. Disponível em:  
<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> . Acesso em: 13 jun. 2021.

LANGONI, C. G. O Papel do Investimento em Educação e Tecnologia no Processo de Desenvolvimento Econômico. **Ensaio Econômicos da EPGE**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 54, 1972.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

OLIVEIRA, A. L. M. **Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão Interrompida?**. 2019. 303p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

OLIVEIRA, R. C.; NETO, R. da M. S. Expansão da escolaridade e redução da desigualdade regional de renda no Brasil entre 1995 e 2011: progressos recentes e desafios presentes. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 42–65, 2016.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo - Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013. E-book. Disponível em:  
[https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod\\_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf](https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf). Acesso em: 13 jun. 2021.

SALVATO, M. A.; FERREIRA, P. C. G.; DUARTE, A. J. M. O impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 753–791, 2010. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1590/s01014161201000040000>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, R. C. **O papel do gasto público na interiorização do urbano no semiárido nordestino: o caso de Pau dos Ferros-RN e de sua região após 2000**. 2019. 192 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

WALTENBERG, F. D.; MARTINS F. S. O Papel da Educação no Desenvolvimento como Liberdade: uma análise comparada de Finlândia e Coreia do Sul. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, n. 56, 283 - 321, 2020.



## A CENTRALIDADE DAS CIDADES INTERMEDIÁRIAS E A EXPANSÃO DO TERCIÁRIO: considerações sobre Pau dos Ferros/RN (2010-2020)<sup>1</sup>

Eric Neres Vieira<sup>2</sup>  
Ronie Cleber de Souza<sup>3</sup>

### RESUMO

Pau dos Ferros/RN, de economia predominantemente terciária, constitui uma cidade intermediária na rede urbana do estado. Após os anos 2000, houve uma expansão dos serviços prestados na cidade, aumentando a sua centralidade. O objetivo desse artigo é verificar o aumento da centralidade e a expansão do terciário na última década, com foco no setor privado da economia. Em termos metodológicos, foram utilizados bibliografia e dados da RAIS e da REGIC para averiguar a evolução do terciário local no período 2010 - 2020. Os resultados demonstram a expansão do terciário na última década, com crescimento puxado pelos segmentos do comércio atacadista, dos serviços às empresas, da educação superior, dos serviços de saúde, dentre outros serviços, considerados de caráter urbano e especializados. Dessa forma, à medida que o setor terciário cresceu, a centralidade da cidade aumentou, consolidando a função de cidade intermediária na rede urbana do semiárido.

**Palavras-chave:** Cidade Intermediária; Setor Terciário; Centralidade; Pau dos Ferros/RN.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

A consolidação do território como espaço unificado para reprodução ampliada do capital possibilitou o desenvolvimento de redes urbanas pelo agravamento das disparidades inter-regionais e intrarregionais (efeito destrutivo e enquadramento da economia nordestina para a posição de complementaridade), e de complexos fluxos e nós (DANTAS; CLEMENTINO, 2013). Para o caso nordestino, Guimarães Neto (1989) destacou a articulação comercial da

---

<sup>1</sup> O artigo constitui um recorte do Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) em Ciências Econômicas do primeiro autor, orientado pelo segundo autor, no semestre 2021.2, no CAPF/ UERN.

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pelo *Campus* Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pau dos Ferros/RN – Brasil – E-mail: [ericvieira@alu.uern.br](mailto:ericvieira@alu.uern.br)

<sup>3</sup> Docente do curso de Ciências Econômicas no *Campus* Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP); Docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) - CAPF/ UERN. Pau dos Ferros/RN – Brasil – E-mail: [roniecleber@uern.br](mailto:roniecleber@uern.br)

economia nordestina com a economia nacional, entre 1930-1955, e a integração produtiva do Nordeste ao centro dinâmico, pós 1955, que causou grandes mudanças na estrutura econômica da região até os anos 1990, seja como fruto da política regional de incentivos à industrialização, seja em função da atuação do Estado, de um modo geral, nesse período.

O desenvolvimento do capitalismo brasileiro, na criação desse espaço unificado para reprodução ampliada do capital, também levou ao reforço da hierarquização da rede urbana. Dentro dessa hierarquia, longe das grandes áreas metropolitanas, surge a importância das cidades intermediárias, principalmente na rede urbana interiorizada (DANTAS, 2014).

As cidades intermediadoras possuem força centralizadora sob cidades menores que estejam ao seu alcance, sujeitando-as, guardadas as devidas proporções, aos mesmos ditames da lógica hierarquizada de reprodução do capital com destaque para o seu caráter mercantil, consoante com a evolução do estágio de desenvolvimento capitalista na dimensão espacial do território nacional (BRANDÃO, 2007).

O objetivo desse trabalho é tecer considerações a respeito das cidades intermediárias e a expansão do setor terciário na sua economia, resultante da sua centralidade (hierarquia) regional, tomando por objeto de estudo a cidade de Pau dos Ferros/RN no interior do estado do Rio Grande do Norte, no semiárido nordestino.

A temática abordada - das cidades intermediárias e sua atuação regional - já desfruta de um acervo adequado para a discussão, com destaque para os economistas e os geógrafos. Contribuindo com esse debate, partimos das seguintes questões: qual a dinâmica do setor de serviços em Pau dos Ferros/RN? Quais serviços que, no período recente (2010-2020), contribuíram para o aumento da centralidade da cidade? Qual a importância da cidade na oferta de serviços e geração de emprego na sua região? Qual a tendência e limites apresentados na expansão dos serviços em Pau dos Ferros/RN?

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, utilizamos pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa Bibliográfica, os principais autores trabalhados foram Dantas; Clementino (2013), Dantas (2014), Souza (2019) e Souza; Miranda (2021). Na parte da pesquisa documental, as principais

fontes de dados secundários foram extraídas do IBGE (da REGIG e do CNAE) e dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), para averiguar a evolução do terciário local, nos últimos anos.

Utilizou-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0, do IBGE para melhor descrição das atividades terciárias. A CNAE 2.0 possui cinco níveis hierárquicos - Seção, Divisão, Grupo, Classe e Subclasse -, onde se optou pelo nível *Grupo*, por abranger uma satisfatória multiplicidade de categorias. Após esta escolha, de todas as atividades da CNAE 2.0, foram extraídos apenas os serviços<sup>1</sup>, o que resultou na exclusão dos Grupos das Seções “A” ao “F” e a coleta dos dados apenas para os Grupos das Seções “G” ao “U”, no período de 2010 a 2020.

## 2.1 Caracterização geral de Pau dos Ferros/RN

O município de Pau dos Ferros/RN está localizado na região Oeste Potiguar, no estado do Rio Grande do Norte, dentro do semiárido brasileiro. Segundo o IBGE (2020b), dispõe de uma área de 259.959 km<sup>2</sup>, de uma taxa de 92,1% da população morando em zona urbana, e contava com uma população estimada em 30.802 habitantes para o ano de 2021.

A cidade de Pau dos Ferros/RN possui uma localização geográfica privilegiada, sendo entrecortado por duas estradas federais (BRs 405 e 226) e uma estadual (RN 177) que se conectam com as pequenas cidades do entorno e os grandes centros urbanos regionais, fator que faz com que a cidade tenha destaque na hierarquia urbana do Rio Grande do Norte (DANTA, 2014; SOUZA, 2019).

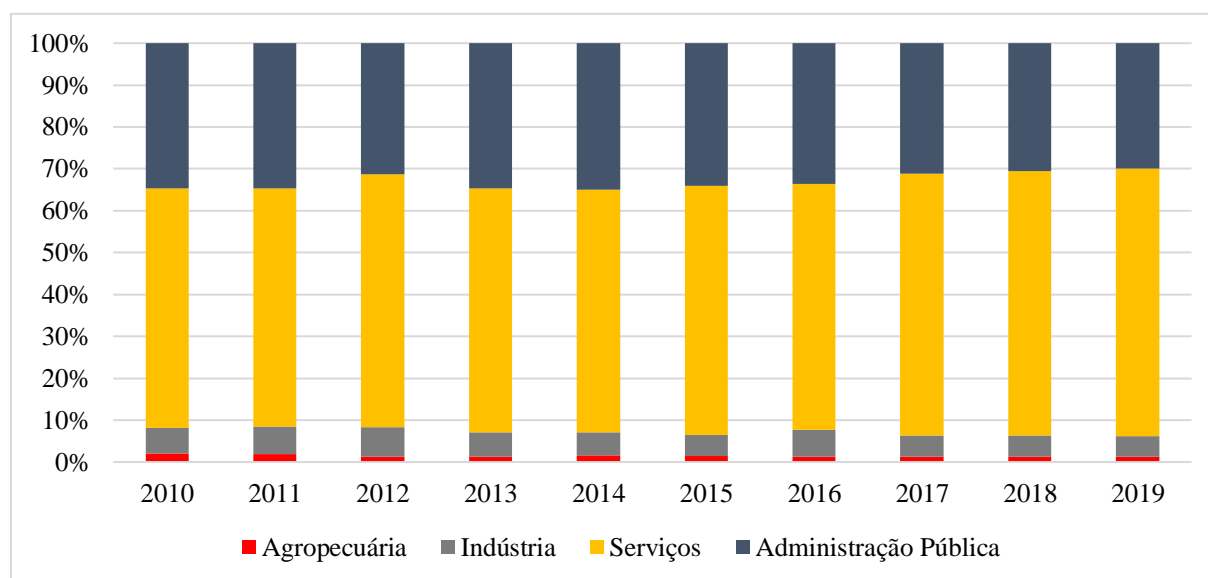
A chamada região do “Alto Oeste Potiguar”, equivale a Região Geográfica Imediata (RGI) de Pau dos Ferros/RN, formada “por 34 [...] municípios, com população total de 226.272 habitantes (IBGE, 2010) e com grau de urbanização de 67%. Dos municípios da região, a grande maioria (29 municípios) está situada na faixa de até 10.000 habitantes, possuindo 62% da população” (SOUZA; MIRANDA, 2021, p. 1113). Essa região é fundamental, pois ela compõe a maior parcela dos municípios que formam a Região de Influência de Pau dos Ferros/RN.

---

<sup>1</sup> Serviços esses, entendidos aqui, contendo 4 (quatro) características essenciais, conforme as definições de Diel; Kroetz (2008).

No que diz respeito ao PIB, a economia do município gira em torno do setor de serviços, responsável por mais da metade do PIB e, incluída a Administração pública (como parte que é do setor de serviços), responde por mais de 90% do total. Assim, os setores de serviços (privados e públicos) respondem pela maior parcela da geração de emprego e renda, condizente com a função de pólo exercida dentro da região. O gráfico 1, abaixo, demonstra uma série histórica recente acerca da distribuição do PIB municipal.

**Gráfico 1:** Pau dos Ferros/RN – distribuição % do PIB por setores – 2010 a 2019



Fonte: IBGE (2022). PIB dos Municípios. Elaboração dos autores.

Assim, dada a condição de polo regional e a relevância do setor de serviços na economia pau-ferrense, a análise seguinte visa demonstrar, no nível teórico e empírico, a importância do setor serviços e como este setor cresceu e se expandiu por conta do ganho de centralidade galgado pela cidade nos últimos anos.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 Conceituações de “cidade média” e a cidade intermediária

Primeiramente, cabe esclarecer, brevemente, a existência de dois conceitos: cidade média e cidade intermediária. O primeiro está relacionado ao estabelecimento de critérios quantitativos, precisamente de dimensão populacional e, em alguns casos, a combinação de

parâmetros qualitativos e quantitativos, onde fator demográfico ainda é o principal critério. O segundo é a caracterização através do uso dos critérios essencialmente qualitativos de funcionalidade, centralidade urbana e administrativa, e o papel dela no desenvolvimento regional (DANTAS; CLEMENTINO, 2013).

A primeira definição remete mais ao conceito de “cidade de porte médio” em que, na interpretação de Simões; Amaral (2011), são as localizações com uma população entre 50 e 500 mil habitantes, um critério, estritamente, de dimensão populacional. Segundo Corrêa (2007), a cidade média pode ser dividida em três subcategorias: *Lugar central*, que concentra a oferta de bens e serviços para uma “hinterlândia regional” (CORRÊA, 2007, p. 31); *Centro de drenagem e consumo de renda fundiária*, é a cidade próxima a área pastoril, com a presença da grande propriedade rural, ou é uma cidade com complexo agroindustrial; e, o *Centro de atividades especializadas*, caracterizado “pela concentração de atividades que geram interações urbanas a longas distâncias” (CORRÊA, 2007, p. 31).

Já a definição assegurada no conceito de “cidade intermediária” diz respeito ao local de funcionalidade, que se relaciona com espaços mais urbanos e dinâmicos e com espaços menos urbanos, podendo ser até rurais, e menos dinâmicos, e conectando esses dois espaços com passagem obrigatória, como ponte e destino de mercadorias, capital e pessoas. Este conceito considera o papel desempenhado pelas cidades na rede urbana como seu principal fator de análise para estudar a importância que estas têm no desenvolvimento regional. As cidades intermediárias, portanto, desempenha o papel de incorporar os locais distantes do dinamismo, tornando possível locais longínquos operantes dentro do sistema capitalista. Por esse motivo, a definição de “cidade intermediária”, que também pode ser chamada de “(inter)média”, é uma interpretação mais completa para se estudar a importância destas cidades nas redes urbanas (ARAÚJO; MOURA; DIAS, 2011; DANTAS; CLEMENTINO, 2013; SIMÕES; AMARAL, 2011).

A “passagem obrigatória” se dá pela força centralizadora que possuem, e “essa atração pelos pontos nodais se funda na heterogeneidade, na hierarquia e no exercício unilateral do poder e da potência do ‘centro’ sobre algum tipo de ‘periferia’” (BRANDÃO, 2007, p. 81). Considerando a discussão que Simões; Amaral (2011) fazem a respeito do tema, e levando em conta a proposta de análise de Brandão (2007), pode-se visualizar a cidade intermediária como

uma das partes de uma complexa rede urbana hierárquica de base homogênea para reprodução do capital, centrada na divisão social e territorial do trabalho.

Na rede urbana, a cidade intermediária possibilita a reprodução do capital nos locais mais distantes. Nesses lugares, o terciário tem a missão de ditar essa dinâmica, isto é, o nível da circulação das mercadorias e capital depende essencialmente do movimento do setor de serviços (SINGER, 1979; LIMA; ROCHA, 2009).

### 3.2 A cidade intermediária no contexto regional da economia nordestina

Para compreender a economia de uma cidade intermediária se faz necessário entender o retrato atual da economia da região, pois “a cidade não se resume ou se explica per si, pois, [...] existe uma relação e mesmo uma imbricação intra-urbana e interurbana” (WHITACKER, 2007, p. 143).

Foi o processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro que resultou na criação de um espaço nacional homogêneo para a reprodução do capital (CANO, 1998; BRANDÃO, 2007), em contraposição ao anterior “arquipélago de economias regionais” que representava a economia brasileira antes dos anos 30 (OLIVEIRA, 1981).

Na análise desse processo, do ponto de vista da econômica nordestina, Guimarães Neto (1989) discutiu os dois momentos principais: a *articulação comercial* e, em seguida, a *integração produtiva*. A articulação comercial da economia nordestina com a economia nacional, já na fase pós 30, é comandada pelo capital mercantil; nesse período, de 1930 a 1955 se dar o processo de homogeneização (OLIVEIRA, 1981; BRANDÃO, 2007), levado a cabo pela União com a quebra das barreiras alfandegárias estaduais, a centralização da política de comércio exterior e a integração física do país mediante a construção de várias estradas de rodagem.

A integração produtiva do Nordeste ao centro dinâmico, sob o comando do capital produtivo (e oligopolista), ou segunda etapa de nacionalização do capital, é uma nova etapa no estágio de desenvolvimento capitalista que equivale ao processo de integração da economia nacional, em que o crescimento da indústria pesada, no centro dinâmico do país, desloca a

indústria de bens de consumo e intermediária para as demais partes do território (OLIVEIRA, 1981; GUIMARÃES NETO, 1989; BRANDÃO 2007).

Nesta nova etapa, o papel do Estado nacional foi essencial. Para o caso nordestino, a política da SUDENE, com os incentivos fiscais e financeiros do chamado “mecanismo 34/18” estimulou a migração do capital industrial oligopolista concentrado do Centro-Sul para a região Nordeste, antecipando, por assim dizer, a chegada da indústria moderna na região. O resultado desse processo foi uma transformação geral na estrutura produtiva do Nordeste, de modo que o Centro-Sul do país passa a postular a sua demanda sobre as economias regionais e, nessa ocasião, o “Nordeste comparece, abrigando alguns polos importantes de desenvolvimento agroindustrial e industrial” (ARAÚJO, 1995, p. 130). Assim, de indústria predominante em bens de consumo não duráveis vai-se convergindo, pós 60, para as especializadas em bens intermediários, revelando-se, assim, o perfil da indústria nordestina, a de segmentos produtores de insumos. É na fase de integração, que “o Nordeste surge, portanto, predominantemente como “região-mercado” (sobretudo para o Sudeste) quando visto no contexto nacional” (ARAÚJO, 1995, p. 145).

Sintetizando, além da política regional de incentivos fiscais, coube destaque a atuação do Estado como um ator produtor de bens e de serviços para a economia, contribuindo para a dinamização e crescimento econômico regional. Conforme pontuou Araújo (1995, p. 131):

Uma das características especiais da economia do Nordeste é o relevante papel desempenhado nos anos recentes pelo setor público. (...) No Nordeste, pode-se afirmar que sua presença foi o fator determinante da intensidade e dos rumos do dinamismo ocorrido nas últimas décadas. (...) Investindo, produzindo, incentivando, criando infraestrutura econômica e social, o Estado se faz presente com grande intensidade na promoção do crescimento da economia nordestina.

Cabe ressaltar que o crescimento econômico do Nordeste nas décadas de 1960 a 2000 não contemplou todo o seu espaço regional. Algumas áreas permaneceram “resistentes” às mudanças ou não foram alcançadas por esse processo de modificação estrutural da economia nordestina (ARAÚJO, 1995). É notável que a consolidação do território nacional como espaço unificado para reprodução ampliada do capital possibilitou o desenvolvimento de redes urbanas hierarquizadas e, no Nordeste, surgiram “focos de dinamismo”, bem como foram conservadas estruturas tradicionais, interligadas por fluxos e nós. Prevaleceu, portanto, a heterogeneidade



estrutural na economia nordestina, deixando claro os “vários nordestes” (ARAÚJO, 1995) que, ao invés de ser um resultado “inesperado”, constituem, na realidade, um resultado “natural” do processo de homogeneização do capitalismo à esfera nacional (OLIVEIRA, 1981).

Assim, de acordo com essa heterogeneidade estrutural e hierarquização da rede urbana, algumas cidades tiveram sua importância regional realçada, com destaque para o avanço dos serviços que, notavelmente nas últimas décadas, tem contribuído para o fortalecimento regional das cidades intermediárias na rede urbana interiorizada, tal como o caso de Pau dos Ferros/RN, discutido na parte seguinte deste trabalho.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 A expansão do terciário e aumento da centralidade de Pau dos Ferros/RN

De acordo com Singer (2012, p. 147) “é impossível compreender a economia de uma cidade sem situá-la no contexto da rede urbana à qual ela pertence, e sem determinar as funções especializadas que ela exerce”.

O estudo de Dantas (2014), para o período de 2008 a 2012, identificou 45 municípios como sendo a “Área de Influência” de Pau dos Ferros/RN, citados nas informações da pesquisa “Regiões de Influência das Cidades”, realizada pelo IBGE, na edição de 2008. Ao consultarmos a REGIC 2018 (edição atual), encontramos 39 municípios (quadro 1) que mencionaram a cidade de Pau dos Ferros/RN como destino, sendo 34 do Rio Grande do Norte, 4 do Ceará, e 1 da Paraíba. Na atual classificação, Pau dos Ferros “cai” de Centro Sub-Regional A (em 2008) para “Centro Sub-Regional B” em 2018 (IBGE, 2020a). Ademais, a REGIC de 2018 ainda apresenta a cidade com “gestão de território” (IBGE, 2020a).

**Quadro 1** – REGIC 2018 - Pau dos Ferros/RN – Cidades que citaram pelo menos um item na relação “Ligações entre Cidades” com destino a Pau dos Ferros/RN

RIO GRANDE DO NORTE		
Água Nova	João Dias	Riacho da Cruz
Alexandria	José da Penha	Riacho de Santana
Almino Afonso	Lucrecia	Rodolfo Fernandes
Venha-Ver	Luís Gomes	São Francisco do Oeste
Antônio Martins	Major Sales	São Miguel
Coronel João Pessoa	Marcelino Vieira	Serrinha dos Pintos

Doutor Severiano Encanto Francisco Dantas Frutuoso Gomes Itaú Jardim de Piranhas	Martins Paraná Patu Pilões Portalegre Rafael Fernandes	Severiano Melo Taboleiro Grande Tenente Ananias Viçosa
<b>CEARÁ</b>		
Ereré Iracema	Pereiro Potiretama	
<b>PARAÍBA</b>		
Uiraúna		

Fonte: REGIC (IBGE, 2020a). Elaboração dos autores.

Na função de intermediação desempenhado pela cidade de Pau dos Ferros/RN, grande importância é dada ao poder público. Dantas; Clementino (2013), além de justificarem que a “força centralizadora” da cidade resultava, no primeiro momento, da ausência de outros centros maiores no Alto Oeste Potiguar, em um segundo momento demonstraram a participação do poder público, mediante a oferta de serviços com “a interiorização do ensino superior nos níveis médio e técnico, com a implantação e/ou ampliação dos Institutos Federais e, no nível superior” (DANTAS; CLEMENTINO, 2013, p. 243) responsáveis pelo aumento da importância da cidade nas últimas décadas. Nessa mesma linha, Souza; Miranda (2021) atestaram que o crescimento dos gastos públicos com educação superior e saúde beneficiaram também o setor privado de serviços, e este movimento levou ao favorecimento do aumento da força polarizadora da cidade, sendo o gasto público fundamental para a explicação da maior integração urbano-regional de Pau dos Ferros/RN.

Consoante com a proposta desse artigo demonstramos, a seguir, alguns dados que evidenciam a expansão do terciário pau-ferrense na última década.

Em relação a sua economia, os dados do IBGE (2022) demonstram que o município teve um bom desempenho entre 2010 e 2019. No ano de 2010, seu PIB, a preços correntes, era pouco mais de R\$ 235 milhões, e passou, em 2019, para aproximados R\$ 578 milhões.

**Tabela 1:** Pau dos Ferros/RN - VAB, a preços correntes, e sua distribuição setorial (2010-2019).

ANO	VAB total	VAB da Agropecuária	VAB da Indústria	VAB dos Serviços (exceto ADM Pública)	VAB da Administração Pública
2010	207.240	4.157	12.752	118.403	71.928

2011	234.172	4.382	15.557	132.941	81.293
2012	280.666	3.785	19.702	169.153	88.026
2013	305.993	3.731	18.175	178.043	106.043
2014	322.278	4.959	18.124	186.594	112.601
2015	359.935	5.046	18.444	214.079	122.366
2016	382.702	5.148	24.410	224.472	128.671
2017	441.747	5.684	22.562	275.861	137.641
2018	458.879	6.020	23.263	289.270	140.326
2019	519.702	6.598	25.556	331.736	155.812

Fonte: IBGE (2022). PIB dos Municípios. \* Unidade: R\$ x1000. Elaboração dos autores.

Conforme os dados da Tabela 1, entre 2010-2019, o VAB Serviços quase triplicou, passando de R\$ 118,4 milhões, em 2010, para R\$ 331,7 milhões, em 2019, e o VAB da Administração Pública mais que dobrou, de R\$ 71,9 milhões para R\$ 155,8 milhões. Esses números já evidenciam que o Setor de Serviços é o que apresenta o maior dinamismo, sendo o “carro-chefe” da economia local; contudo, cabe a observação de que o mercado pau-ferrense é ancorado na demanda da sua região de influência, onde também o gasto público regional tem um papel fundamental na explicação da economia pau-ferrense.

**Tabela 2:** Pau dos Ferros/RN - estoque de trabalhadores formais no setor terciário, distribuído por atividades da CNAE 2.0 na categoria Grupo.

CNAE 2.0 Grupo	ANOS										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Comércio atacadista de produtos de consumo não-alimentar</b>	3	11	12	16	22	22	28	26	33	53	61
<b>Comércio atacadista não-especializado</b>	59	57	49	53	55	79	65	40	42	137	150
<b>Armazenamento, carga e descarga</b>	0	1	3	3	3	9	10	9	10	12	12
<b>Telecomunicações por fio</b>	0	0	0	0	0	0	30	33	136	5	4
<b>Outras atividades de telecomunicações</b>	0	0	4	4	5	4	5	5	5	54	59
<b>Atividades dos serviços de tecnologia da informação</b>	0	0	0	0	2	2	2	7	8	12	17
<b>Atividades imob. imóveis próprios</b>	0	0	5	19	4	4	4	7	5	39	50
<b>Atividades jurídicas</b>	8	7	9	10	10	15	17	19	21	24	19
<b>Serviços de arquit. e engenharia e atividades técnicas relacionadas</b>	1	0	1	0	0	1	2	4	2	8	4
<b>Aluguel de máquinas e equipamentos sem operador</b>	1	4	12	9	8	9	11	10	9	10	10
<b>Serviços de escritório e apoio administrativo</b>	0	0	4	5	9	10	9	7	13	120	86
<b>Outras atividades de serviços prestados princ. às empresas</b>	43	71	78	99	106	9	22	98	143	48	141

<b>Educação superior</b>	5	15	17	22	29	0	0	49	59	57	59
<b>Atividades de atendimento hospitalar</b>	0	2	2	2	0	0	1	6	4	5	8
<b>Atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica</b>	18	24	23	26	22	33	33	26	32	60	71
<b>Atividades de assistência a idosos, deficientes físicos, imunodeprimidos e convalescentes, e de infraestrutura e apoio a pac prest em res col e part</b>	0	0	0	0	0	3	3	4	8	22	23
<b>Atividades de organizações associativas não especificadas anteriormente</b>	7	8	24	16	16	9	8	9	1	7	21
<b>Outras atividades de serviços pessoais</b>	10	9	12	10	14	19	17	22	28	33	34

Fonte: MTE. RAIS (2022). Dados selecionados. Elaboração dos autores.

A tabela 2, acima, demonstra dados que corroboram o crescimento do terciário em Pau dos Ferros/RN e sua importância na dinâmica econômica da sua região. Para poder visualizar as atividades no terciário<sup>1</sup> que se intensificaram entre o período de 2010 a 2020, destacamos apenas as atividades que se destacaram na expansão do quadro de funcionários ou no número de estabelecimentos no período em questão.

O “comércio atacadista de produtos de consumo não-alimentícios” cresceu 1933% no número de empregados, e o “comércio atacadista de produtos não-especializados” cresceu 154%. Contudo, enquanto o ramo de produtos de consumo não-alimentar teve um crescimento contínuo, tanto no número de estabelecimentos (que passou de 4, em 2010, para 11, em 2020), quanto no número de trabalhadores formais, o ramo de comércio atacadista não-especializados cresceu e se concentrou, pois o número de funcionários cresceu, como já mostrado, mas os estabelecimentos diminuíram: eram 7, em 2010, passou para 4, em 2015, e fechou a série em 3, em 2020, caracterizando um crescimento concentrado.

Na esteira do crescimento do comércio atacadista, cabe destaque para o grupo “outra atividade de serviços prestados principalmente às empresas”, que é representado pelas “atividades das empresas especializadas em cobrança, das empresas que fornecem informações sobre a capacidade de endividamento de terceiros e todas as atividades complementares que podem ser prestadas às empresas” (IBGE, 2006, p. 321). O grupo apresentou um crescimento de trabalhadores formais de 228% e de 133% no número de empresas mas, ao longo do intervalo

<sup>1</sup> Todas as análises serão ancoradas na base de dados da RAIS (MTE, 2022).

de tempo, retraiu de forma abrupta no número de funcionários e de forma progressiva no número de estabelecimentos, em 2015, mas se recuperou ao final de 2020.

Os serviços de “atividades jurídicas” tiveram uma alta de 138% no número de funcionários e dobrou o número de estabelecimentos, de 3 para 6, no período 2010-2020. Esse dado é explicado pelo aumento da prestação de serviços jurídicos que aumentou na cidade, como é comprovado pelo aumento no número de estabelecimentos.

Os “serviços de arquitetura e engenharia e atividades técnicas relacionadas” tiveram um rápido crescimento nos últimos 5 anos do período 2010-2020 que, no geral, cresceram em 300% o número de trabalhadores formais nessas atividades e refletem bem o crescimento urbano de Pau dos Ferros/RN. De forma específica, em 2019, o crescimento se concentrou, com a diminuição para 3 estabelecimentos, e o crescimento em 8 funcionários, e, em 2020, sofreu com os efeitos da pandemia, sendo desconcentrada, fechando em 6 estabelecimentos e 4 funcionários.

O grupo das atividades de “aluguel de máquinas e equipamentos sem operador”, que tinha apenas 1 funcionário em 2010, criou mais 11 postos de trabalho, de 2010 a 2012, mas terminou 2020 com 10 funcionários. Com relação aos estabelecimentos, o grupo era composto apenas por 2 estabelecimentos na maior parte do período 2010-2020.

O serviço de “educação superior” obteve um crescimento significativo, da ordem de 1080% no quadro de trabalhadores das instituições de ensino superior privadas. Em 2010, eram empregados 5 pessoas e no ano de 2020 cresceu para 59 funcionários; em relação ao número de estabelecimentos, começou a série com apenas 1 estabelecimento em 2015 e, no ano de 2016, o único estabelecimento deixou de existir, coincidente com a extinção dos postos de trabalho; retornou para 1 estabelecimento registrado em 2017 e passou para 2 estabelecimentos, no período 2019 e 2020.

Já nas atividades de saúde no setor privado, representadas pelas “atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica”, o crescimento foi de 294% no número de empregados. Entre 2010 e 2020, o número de empregados teve uma variação positiva e contínua, enquanto o número de estabelecimentos oscilou em torno de 8 e 15, entre 2010 e 2020, mas que também cresceu no período, de 9 estabelecimentos em 2010 para 13 em 2020.

As “atividades de organizações associativas não especificadas anteriormente” compreende as classes de serviços: atividades de organizações religiosas; atividades de organizações políticas; atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte; e atividades associativas não especificadas anteriormente (IBGE, 2006). O número de funcionários nessas atividades cresceu 200%, entre 2010 e 2020 e, com relação aos estabelecimentos no grupo, registrados, permeou entre 2 e 3 estabelecimentos.

Na denominação “outras atividades de serviços pessoais” compreende as classes: lavanderias, tinturarias e toalheiros; cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza; atividades funerárias e serviços relacionados; e atividades de serviços pessoais não especificadas anteriormente (IBGE, 2006). Essas atividades cresceram 240%, no número de funcionários formais e 140%, no número de estabelecimentos registrados, de 2010 a 2020. Tanto o quadro de funcionários, quanto a quantidade de estabelecimentos cresceram positivamente e de forma contínua, de 5 para 12 estabelecimentos, e de 10 para 34 funcionários, de 2010 a 2020.

Além dos serviços que apresentaram crescimento, expostos acima, também cabe destaque aos serviços que surgiram, ou ressurgiram, no intervalo do período 2010-2020. São definidos assim (surgiram ou ressurgiram) porque nos atemos ao recorte temporal adotado, sem datar se a atividade, de fato, surgiu, no período de análise.

Começando pelos grupos mais longevos, tanto as “atividades de atendimento hospitalar” quanto as atividades de “armazenamento, carga e descarga”, têm registros a partir de 2011. Nesse período, a primeira contava apenas com 1 estabelecimento que empregava 2 funcionários, e a segunda também com apenas 1 estabelecimento com 1 funcionário, e, ao final, as duas dispunham, respectivamente, de 5 estabelecimentos e 8 funcionários e 2 estabelecimentos e 12 funcionários, registrados em 2020.

Depois, os grupos que se revelaram em 2012, correspondendo as “atividades imobiliárias de imóveis próprios” e os “serviços de escritório e apoio administrativo”. Nas atividades imobiliárias, em 2012, existia apenas 1 estabelecimento com 5 funcionários e, ao final de 2020, detinham 9 estabelecimentos e 50 funcionários registrados, crescendo dez vezes o tamanho da mão de obra, acompanhada pelo crescimento das empresas. Já os serviços de escritório começaram, em 2012, com 3 estabelecimentos e 4 funcionários e, ao final de 2020,

detinham 5 estabelecimentos e 86 funcionários registrados; mas, ao contrário das atividades imobiliárias, o seguimento sofreu com a pandemia, tendo alcançado o ápice em 2019, com 7 estabelecimentos com 120 funcionários.

O grupo das atividades de “telecomunicações por fio” tem registro em 2013, com apenas 1 estabelecimento e nenhum funcionário; desapareceu nos dois anos seguintes, e ressurgiu com 1 estabelecimento, em 2015, com 30 funcionários e, ao final de 2020, manteve 1 estabelecimento e 4 funcionários. A parte interessante, é que seu pico de crescimento aconteceu em 2018, com 3 estabelecimentos e 130 funcionários. Os dados nos mostram que não houve realocação conceitual, mas pode ter ocorrido, na seção “J - Informação e Comunicação”, o absorvimento de parte da mão de obra para as “outras atividades de telecomunicações”<sup>1</sup>.

Em 2014 aparecem as “atividades dos serviços de tecnologia da informação”, com apenas 1 estabelecimento com 2 funcionários, e, ao final de 2020, detinham 2 estabelecimentos e 17 funcionários registrados.

Por último, o grupo das “atividades de assistência a idosos, deficientes [...]” é o mais recente, surgiu em 2015, e se manteve com um único estabelecimento até 2020, mas esse estabelecimento teve um crescimento bastante significativo durante os 5 anos em operação: em 2015, detinha 3 funcionários, e, ao final de 2020, o quadro de funcionários era da ordem de 23 registrados.

Feita a descrição dos setores conforme os dados da RAIS, a análise das informações da REGIC de 2018, por fim, constitui outro fator para comprovação do crescimento do terciário e da importância regional da cidade de Pau dos Ferros/RN.

Na REGIC 2018, através da variável “Índice de atração<sup>2</sup>”, se verifica quais atividades que mais atraem os residentes de outros municípios para a cidade de Pau dos Ferros/RN. Os

---

<sup>1</sup> Não houve uma movimentação de estabelecimentos e funcionários para outra categoria dentro da classificação, ou seja, os “Grupos”: em 2018, as “outras atividades de telecomunicações” empregavam 5 funcionários, mas, em 2019, ano coincidente com a queda abrupta nas atividades de telecomunicação por fio, cresceu para 54 e, com exceção de 2011, esse grupo manteve apenas 1 estabelecimento em todo recorte analisado.

<sup>2</sup> O índice é encontrado, pelo IBGE, usando o percentual de destino de cada cidade a cidade alvo, e extraindo esse percentual da população residente dos Municípios entrevistados. Por exemplo, as Cidades A e B, cada uma com 100 mil habitantes, mencionam a J como destino com, respectivamente, 50% e 10%. O Índice de Atração da Cidade J será a soma de (100 mil x 0,5) e (100 mil x 0,1), resultando em 60 mil. Esse valor não corresponde ao



dados demonstraram que os índices mais altos de atratividade estão na seguinte ordem: *índice de atração temática para saúde de baixa e média complexidades*, 143.803; *índice de atração temática para ensino superior*, 134.825; *índice de atração temática para compra de vestuário e calçados* 127.536; e o *índice de atração temática para compra de móveis e eletroeletrônicos*, 109.883. Estas informações corroboram, portanto, a força do terciário local expressa nas atividades de comércio e nas atividades de saúde e de ensino superior como fatores explicativos da importância e do aumento da centralidade da cidade de Pau dos Ferros/RN na sua região.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão do terciário em Pau dos Ferros/RN pode ser explicada pelo aumento da sua centralidade, característica notável das cidades intermediárias. Esta centralidade não só atrai investimentos, pessoas, mercadorias, informações, novas atividades terciárias, como também impulsiona o crescimento dos serviços já existentes. Essa relação também atua de modo “inverso”, ou seja, à medida que o setor terciário cresce, se expandindo e se diversificando, a cidade ganha novas funções urbanas e/ou se intensifica a importância das já existentes, fazendo com que a força polarizadora também aumente. No mais, a expansão do terciário e das funções urbanas que uma cidade exerce “determinam o tamanho da cidade, o vigor de sua economia e suas perspectivas de desenvolvimento” (SINGER, 2012, p. 147).

Se o tamanho demográfico não é tão relevante para determinar uma cidade intermediária, este parâmetro é de extrema importância para determinar o tamanho e expansão de uma economia. Dessa forma, o tamanho demográfico significa medida para economia de escala, sendo a economia de escala resultado da especialização produtiva e da divisão social do trabalho, e possibilita maior ou menor desenvolvimento de funções urbanas ou atividades básicas (CORRÊA, 2007; MARX, 1988).

Cabe ressaltar, tal qual já observara Smith (1996), que a divisão social do trabalho é limitada pela extensão do mercado, isto é, a especialização dos indivíduos está atrelada ao limite

---

número de pessoas que efetivamente se deslocam à Cidade J, mas oferece um parâmetro comparativo da atração entre diferentes Cidades (IBGE, 2020a).

da extensão do poder de troca. Um mercado reduzido é um mercado que não consegue absorver a totalidade do valor de troca<sup>1</sup> criado. Desse modo, não há estímulo a especialização, isto é, os indivíduos não irão dedicar-se inteiramente ao aprimoramento de uma ocupação própria. Isso acontece porque grande parte dos serviços, principalmente os coletivos, necessitam de um número aceitável de indivíduos com poder de troca para operarem. Saltando dessa abstração para o real, no caso de Pau dos Ferros/RN, essa limitação é superada pelo fato desta cidade servir um mercado regional, representado por sua área de influência.

Uma cidade intermediária, que serve a um mercado regional, explica a pujança do comércio e dos serviços presentes em Pau dos Ferros/RN. Com pouco mais de 30.000 habitantes, o terciário pau-ferrense só pode ser explicado pela sua função de cidade intermediária. Essa função, também viabilizada pela participação do Estado, que concentra no território da cidade órgãos que servem a toda a região, aumentou a centralidade urbana da cidade, expandindo os serviços oferecidos em seu território, consolidando-a como cidade intermediária na rede urbana interiorizada do semiárido.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. S. S.; MOURA, R.; DIAS, P. C. *Cidades médias: uma categoria em discussão*. In: PEREIRA, R. H. M. FURTADO, B. A. (Orgs.). **Dinâmica Urbano-Regional: Rede Urbana e suas Interfaces**. Brasília : Ipea, 2011. (pp. 61-78). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3280>. Acesso em: 03/10/21.

ARAÚJO, T. B. *NORDESTE, NORDESTES: QUE NORDESTE?*. In: ÁLVARES AFFONSO, R. B. BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995. (pp. 125-156).

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. ed. Campinas: UNICAMP, 2007.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1995)**. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: IE-UNICAMP, 1998. (Coleção 30 anos de Economia – UNICAMP, 2).

---

<sup>1</sup> É relevante relembrar que Smith (1996) não diferencia valor de uso e valor de troca, o que é abordado por Marx (1988), mas os termos foram mantidos para seguir o pensamento de Smith.

CORRÊA, R. L. *Construindo o conceito de cidade média*. In: SPOSITO, M. E. B. **CIDADES MÉDIAS: ESPAÇOS EM TRANSIÇÃO**. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007. (pp. 23-33).

DANTAS, J. R. Q. **As cidades médias no desenvolvimento regional**: um estudo sobre Pau dos Ferros-RN. 2014. Tese (Doutorado) – Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13834>. Acesso em: 02/08/21.

DANTAS, J. R. Q.; CLEMENTINO, M. L. M. *O papel das cidades (inter) médias para o desenvolvimento regional (Pau dos Ferros-RN, Cajazeiras-PB e Sousa-PB)*. **Geo UERJ**, [S.I.], v. 1, n. 24, p. 228-255, set/2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/6915>. Acesso em: 02/08/21.

DIEL, A. S.; KROETZ, M. *A evolução do setor terciário da cidade de Rio do Sul – SC: uma análise do período 1995-2005*. **II Encontro de Economia Catarinense**, Chapecó/SC, p. 291-311, abril 2008. Disponível em: <https://studylibpt.com/doc/4629645/a-evolu%C3%A7%C3%A3o-do-setor-terci%C3%A1rio-da-cidade-de-rio-do>. Acesso em: 10/08/21.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste (da articulação comercial à integração produtiva)**. Recife : FUNDAJ, Editora Massangana, 1989.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Livro - Regiões de Influência das Cidades: 2018/IBGE, Coordenação de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 06/10/21.

\_\_\_\_\_. **Cidades/IBGE – Panorama – Pau dos Ferros/RN**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil-RN/pau-dos-ferros/panorama>. Acesso em: 03/10/21.

\_\_\_\_\_. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)**. [Rio de Janeiro]: IBGE, nov/2006. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/documentacao/documentacao-cnae-2-0.html>. Acesso em: 08/04/22.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil-RN/pau-dos-ferros/panorama>. Acesso em: 03/10/21.

LIMA, L. C.; ROCHA, A. M. *Reflexões sobre o terciário*. **GeoTextos**, vol. 5, n. 2, p. 85-105, dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3788/2765>. Acesso em: 10/08/21.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. (O Processo Global da Produção Capitalista; Livro 3; tomo 1). 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Coleção "Os Economistas".

MTE - Ministério da Economia/Secretaria do Trabalho (2022). **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em: 10/01/2022.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: sudene, nordeste: planejamento, e conflitos de classes**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SIMÕES, R.; AMARAL, P. V. *Interiorização e Novas Centralidades Urbanas: Uma Visão Prospectiva para o Brasil*. **Revista EconomiA**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 553–579, set/dez 2011. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553\\_579.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553_579.pdf). Acesso em: 10/08/21.

SINGER, P. I. *A economia dos serviços*. **CEBRAP**, n. 24, p. 129-135, 1979. Disponível em: [https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/a\\_economia\\_dos\\_servicos\\_b.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/a_economia_dos_servicos_b.pdf). Acesso em: 10/08/21.

——— *Economia urbana*. In: SINGER, P. I. **Economia política da urbanização**. 3 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2012. (pp. 139-148).

SMITH, A. **A riqueza das nações**. V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. Coleção "Os Economistas".

SOUZA, R. C. **O papel do gasto público na interiorização do urbano no semiárido nordestino: O caso de Pau dos Ferros-RN e de sua região após 2000**. 2019. Tese (Doutorado) – Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1088282>. Acesso em: 02/08/21.

SOUZA, R.; MIRANDA, H. *Influência do gasto público no fortalecimento da centralidade de Pau dos Ferros-RN*. **Revista Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 23, n. 52, pp. 1109-1134, set/dez 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/J88y4TXyqKGgtrdCDVBjK9x/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27/08/21.

WHITACKER, A. M. *Uma discussão sobre morfologia urbana e a articulação de níveis diferentes de urbanização*. In: SPOSITO, M. E. B. **CIDADES MEDIAS: ESPAÇOS EM TRANSIÇÃO**. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007. (pp. 139-156).

## RELAÇÕES ESPACIAIS DOS CRIMES DE FURTO E ROUBO NA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP/BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS DO COMPSTAT PAULISTANO

Luís Flávio Rodrigues<sup>1</sup>  
Cristiano Capellani Quaresma<sup>2</sup>  
Helmo Franklin Alves de Freitas<sup>3</sup>  
Giovanna Petrica Neves<sup>4</sup>  
Felipe Portela de Paulo<sup>5</sup>

### RESUMO

A cidade de São Paulo apresentou quase 8 milhões de casos de furto e roubo nos últimos 20 anos. Estudos que tratam dos crimes contra o patrimônio são fundamentais ao Planejamento Urbano e Desenvolvimento Regional, pois sua incidência possui relações com variáveis socioeconômicas e com o nível de urbanização. Alguns trabalhos buscam entender padrões espaciais e temporais de ocorrência destes crimes, contudo não foram identificadas produções focadas na Zona Leste (ZL) com base em dados do COMPSTAT PAULISTANO (CP). Assim, objetiva-se descrever padrões temporais e espaciais dos crimes de furto e de roubo na ZL. Trata-se de estudo exploratório, baseado em revisão bibliográfica e análise de dados secundários do CP, entre os anos de 2017 e 2021. Resultados apontam totais de casos anuais e gerais, turnos diários de maior e menor ocorrência, totais de casos por distrito. Também são levantadas hipóteses de possíveis padrões dos crimes, com base em atributos espaciais dos distritos e na literatura.

**Palavras-chave:** Criminologia espacial; Criminalidade; Segurança pública; Crimes contra o patrimônio.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

De acordo com Dornelles (2017), o conceito liberal de crime, que emerge dos princípios de Contrato Social, presentes nos pensamentos de Jean-Jacques Rousseau, bem como das ideias

---

<sup>1</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [luisflaviofile2020@gmail.com](mailto:luisflaviofile2020@gmail.com)

<sup>2</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Doutor em Geografia; São Paulo, São Paulo, Brasil; [quaresmacc@uni9.pro.br](mailto:quaresmacc@uni9.pro.br)

<sup>3</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [helmofreitas@hotmail.com](mailto:helmofreitas@hotmail.com)

<sup>4</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [giovannapetricaneves@gmail.com](mailto:giovannapetricaneves@gmail.com)

<sup>5</sup> PPGCIS – Universidade Nove de Julho; Mestrando em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, São Paulo, Brasil; [f.paulo@uni9.Edu.br](mailto:f.paulo@uni9.Edu.br)

de Cesare Bonesana, conhecido como marquês de Beccaria, trata-se do rompimento da harmonia social, causado por uma violação voluntária e consciente de um indivíduo, que no exercício absoluto de sua liberdade, se choca com as liberdades de outros indivíduos e com o interesse geral do Estado, rompendo assim as bases da convivência pacífica e consensual.

O crime é insuscetível de fragmentação, contudo, para fins de estudo, pode-se dizer que, para que uma determinada ação se constitua em um crime, torna-se necessário que haja a conjugação de três elementos fundamentais, a saber, a ação deve se constituir em um fato típico, antijurídico e culpável (GRECO, 2017).

Segundo o princípio da anterioridade ou da reserva legal preconizado no Art. 1º do Código Penal: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, pode-se concluir que, para que determinada conduta seja considerada criminosa, ela deve estar inserida no ordenamento jurídico pátrio, ou seja, deve estar devidamente tipificada na lei penal. Nesta seara, segundo a teoria geral do crime, clássica ou tripartida, crime é fato típico, antijurídico e culpável. É típico, pois, está descrito na norma penal proibindo determinada conduta, antijurídico, pois viola um preceito legal causando lesão ao bem jurídico tutelado e culpável, pois, levar-se-á em conta a imputabilidade do agente, bem como a potencial consciência da ilicitude e a exigibilidade de conduta diversa.

Dentre os crimes tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro), existem aqueles que são denominados como “Crimes contra o Patrimônio”, dentre os quais, para efeitos de estudo deste trabalho, destacamos os crimes de furto e de roubo.

Assim, de acordo com o Art. 155 do referido Código, o crime de Furto pode ser definido como a ação de “Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”. Já o crime de Roubo é definido no Art. 157 como sendo a ação de “Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-lo, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência”.

Percebe-se, deste modo, que ambos os crimes objetos deste estudo envolvem a subtração de coisa alheia, porém o crime de roubo exige o emprego de violência ou grave ameaça à vítima.

Trabalhos acadêmicos que se proponham a estudar as causas e padrões de ocorrência de crimes são fundamentais ao combate da criminalidade, a qual se trata de um fenômeno que pode

impactar negativamente o desempenho socioeconômico do país, causando redução significativa no nível de bem-estar da sua população (MARTINS, TEIXEIRA E SILVA, 2020).

Além disso, estudos que tratam dos crimes contra o patrimônio são fundamentais ao Planejamento Urbano uma vez que, segundo Souza (2017), tais crimes encontram-se associados às variáveis socioeconômicas, tendo em vista que sua mobilidade e incidência ocorrem de modo paralelo ao crescimento da renda per capita e ao nível de urbanização.

Como exemplo neste contexto, cita-se a cidade de São Paulo que, de acordo com os dados da Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança do Estado de São Paulo (SSP-SP), apresentou um total de mais de 3,6 milhões de casos de furto, mais de 2,6 milhões de casos de roubo, sem considerar os mais de 1,7 milhão de casos de furto e roubo de veículo nos últimos 20 anos (2001 a 2021). Os dados permitem verificar que, apesar da redução crescente do número de casos de furto e roubo de veículos pós 2013, os números dos outros crimes de roubo e furto apresentaram crescimento ou taxas elevadas nos últimos dez anos com leve declínio no período pandêmico, o que reflete a necessidade de novos estudos.

Diante da importância do tema, diversos estudos têm se preocupado em analisar padrões temporais de ocorrência de crimes de furto e de roubo em áreas urbanas (Grubestic e Mack, 2008; Newton, 2015; Ceccato e Oberwittler, 2008). Outros estudos têm buscado analisar as relações dos referidos crimes com o espaço urbano (Gorham et al., 2009); (PEARSALL, LUCAS E LENHARDT, 2014); (NAKAIA E YANO, 2010); (CECCATO E MOREIRA, 2021) e (YUE E ZHU, 2021).

Contudo, com base em levantamento bibliográfico preliminar, não foram identificados trabalhos que se propuseram a descrever padrões espaço-temporais de crimes de furto e roubo na zona Leste de São Paulo com base nos dados do COMPSTAT PAULISTANO (CP). Trata-se, portanto, de uma lacuna que o presente estudo visa preencher.

A palavra COMPSTAT significa Compare Statistics, ferramenta de gestão na New York Police Department – NYPD, na década de 1990, para analisar, mapear e mensurar onde os crimes e as desordens urbanas aconteciam.

Ele oferece quatro princípios para o combate e redução do crime: i. precisão de informações; ii. escolha das melhores táticas; iii. rapidez na implantação com foco em pessoas; e, iv. resultados e acompanhamento e avaliação dos resultados.



No contexto brasileiro, o COMPSTAT foi inserido como ferramenta de gestão na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e, na cidade de São Paulo, pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU como ferramenta de gestão e combate à criminalidade, por meio dos dados mensurados pela Guarda Civil Metropolitana – GCM, São Paulo/Brasil, denominado COMPSTAT PAULISTANO.

Adotou-se como recorte espacial a zona Leste de São Paulo-SP/Brasil, tendo em vista que é a região mais populosa do referido município, com aproximadamente 4,6 milhões de habitantes distribuídos nos 33 distritos. Tal zona encontra-se dividida em duas regiões, a saber: a) região leste 1, composta por Água Rasa, Aricanduva, Artur Alvim, Brás, Belém, Cangaíba, Carrão, Mooca, Pari, Penha, São Lucas, Sapopemba, Tatuapé, Vila Formosa, Vila Matilde e Vila Prudente; b) região leste 2, composta por Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jardim Helena, José Bonifácio, Lajeado, Parque do Carmo, Ponte Rasa, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Vila Curuçá e Vila Jacuí.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo descrever padrões temporais e espaciais dos crimes de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo – SP/Brasil.

Espera-se que os resultados aqui apresentados e discutidos permitam contribuir para com outros estudos inerentes à temática, bem como para com futuras políticas públicas de prevenção e combate aos crimes contra o patrimônio na cidade de São Paulo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Alguns estudos analisam os crimes de furto e roubo correlacionados a outros tipos penais, como chantagem, brigas e agressão (ZHOU ET AL., 2019). Outros pesquisadores estudaram o roubo (QUICK; LI; BRUNTON-SMITH, 2018) levando-se em consideração a importância dos espaços vazios e/ou ociosos, como potencial atrator ou gerador de crimes, por exemplo, terrenos baldios. Nesse sentido, Pearsall et.al. (2013) entendem a importância da reurbanização nessas áreas para a diminuição do crime, por exemplo, a criação de hortas comunitárias nesses espaços vazios.

As questões pertinentes ao espaço e tempo foram analisadas por muitos pesquisadores, sendo que o estudo de Grubestic e Mack (2008) abriu caminho para estudos similares, devido a

importância do tema para interpretação, compreensão e a espacialização dos crimes. Desta forma, os tomadores de decisão na área de segurança pública podem, com base nesses estudos, elaborar políticas públicas voltadas à segurança na abordagem de diversos crimes, dentre eles, o de furto e roubo.

Outro ponto importante para a compreensão da dinâmica criminal é a sua relação com as características do espaço geográfico, tendo em vista que ela se modifica em função da presença de atributos espaciais, à exemplo de nós de transporte, como segmentos de rua, cruzamentos e quadras. Segundo Waples et al. (2009), há algumas formas de deslocamento temporal que ocorrem no mesmo local em momentos diferentes, em função das diferentes características e atributos do espaço geográfico urbano (NEWTON, 2015), especialmente quando presentes estações de metrô, shopping centers, parques, segmentos de rua em que as pessoas se encontram, convergem ou aglomeram para as atividades rotineiras (COHEN e FELSON, 1979).

O estudo espaço-temporal é de suma importância para compreender como os crimes ocorrem (GRUBESIC e MACK, 2008), em quais horários e como são distribuídos (NEWTON, 2015). Neste sentido, Ceccato & Oberwittler (2008) analisaram a flutuação dos roubos durante o dia e noite em cidades da Europa Ocidental e Oriental, concluindo-se que os furtos ocorreram mais no período da manhã e o roubo durante a noite.

Os atributos espaciais foram estudados por Irvin-Erickson e La Vigne (2015), os quais analisaram como a estação de metrô em Washington DC gerava e atraía os crimes em horários de pico, entre picos e próximos aos nós de transporte, cuja constatação foi de que o crime de roubo ocorria mais no horário noturno extra pico e que as estações mais distantes eram atratoras de furtos. Nesse sentido, o estudo de Ceccato e Moreira (2021) analisou os crimes de furto e roubo nas estações do metrô da cidade de São Paulo, em especial nas estações da linha vermelha, concluindo que os roubos ocorreram do lado externo das estações e o furto no interior destas. Além disso, os autores também concluíram que as estações finais se tratavam daquelas que geravam mais crimes.

Neste mesmo estudo, os autores analisaram que certos pontos no espaço geográfico são atratores e geradores de crimes, tais como shoppings, arenas esportivas, nós de transporte e paradas de ônibus. Em relação ao ambiente construído em Wuhan – China Central, de acordo com Yue e Zhu (2021), as interseções e junções da rede de transporte viário com a rede

metroviária e as construções de prédios com vários andares, bem como residências antigas, são a combinação perfeita para o roubo.

Com relação aos meios de transporte público, tais como metrô, ônibus e trens, seja no trajeto, seja em suas estações (trens e metrôs) e paradas (ônibus), há grande impacto dos crimes de roubo e furto devido à grande concentração de pessoas nesses locais, uma vez que existe a dispersão, conversão e o encontro de pessoas, facilitando a prática do crime, principalmente nos períodos da tarde e da noite.

Algumas estações de metrô possuem atributos agregados, como shopping centers e terminais de ônibus tornando-os atrativos para a prática criminal (CECCATO e MOREIRA, 2021) (NAKAYA e YANO, 2010), como é o caso da estação de metrô Corinthians/Itaquera na zona leste da cidade de São Paulo, cuja plataforma de embarque e desembarque tem acesso integrado ao Shopping Itaquera. No caso do bairro de Itaquera, outro atributo que potencializa os crimes de roubo e furto no entorno da estação metrô trata-se da presença do estádio de futebol, Arena NéoQuímica, conhecida como “Arena Corinthians”, onde o fluxo de pessoas é alto nos dias de jogo.

É importante citar que, tanto o crime, como as pessoas não são estáticos, encontrando-se em algum momento do dia nas redes de transporte (metrô, trens, ônibus), e aliada às especificidades de cada local, criam-se oportunidades para a prática do crime, seja de furto ou roubo (FENG, DONG e SONG, 2016).

Se o crime e as pessoas não são estáticos, os criminosos procuram os locais e as oportunidades para cometer o ilícito. Neste sentido, o segmento de rua ao longo da rede viária é onde se concentrou a maior parte dos crimes (SHIODE, 2011). O estudo de Wu et.al. (2015) analisou os roubos residenciais em Wuhan, China, e constatou que tais crimes aconteciam nos segmentos de ruas próximos a becos e estradas, concluindo que os roubos se davam mais nas ruas arteriais do que nas residenciais.

A desigualdade econômica entre os bairros favorece diversas escolhas de mobilidade, favorecendo também o criminoso, podendo este praticar o roubo de veículos automotores e motocicletas, uma vez que os deslocamentos para as atividades rotineiras são realizados por pessoas que possuem esses bens. Conclui-se, portanto, que os crimes de furto e roubo acompanham as pessoas que vivem nas grandes cidades, inclusive em escolhas de caminhos

que essas pessoas utilizam para o deslocamento, seja a pé, bicicleta ou veículo automotor (PIÑA-GARCÍA e RAMÍREZ-RAMÍREZ, 2019).

Para Ceccato, Haining e Wilhelmsson, (2011) os roubos residenciais impactaram nos valores das propriedades em Estocolmo, ocorrendo uma associação às questões socioeconômicas, pois, quanto maior a renda, maior a probabilidade do risco de roubos residenciais. Já com relação aos crimes de roubo em Londres, os fatores potencializadores para o cometimento desse tipo de crime foram o desemprego e a densidade de edifícios, haja vista que os criminosos conhecem bem a dinâmica da região, criando “zonas de conforto” em horários e dias previamente escolhidos nas zonas de transição entre bairros ricos e pobres, situados próximos à rede viária que possuem comércio bem movimentado (MBURU e BAKILLAH, 2016).

Sendo assim, em razão das atividades cotidianas das pessoas, tais como, ir ao shopping center, academia, universidade, restaurante, utilizar o transporte público etc., nos mais diversos locais e horários, pode ocorrer a facilitação da ação criminosa devido as oportunidades que surgem. Segundo Cohen e Felson (1979), há que se aplicar, para entendimento desse fenômeno, a teoria da atividade de rotina, pela qual o estilo de vida da vítima aumenta a oportunidade dos criminosos no cometimento dos ilícitos.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Em relação ao seu objetivo, este trabalho pode ser classificado como exploratório, o qual, segundo Gil (2008), trata-se daquele que visa proporcionar maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito ou a elaborar hipóteses. Neste sentido, como procedimentos técnicos, adotaram-se o levantamento bibliográfico e a análise documental, sendo esta última realizada com base nos relatórios produzidos pelo CP.

Já quanto ao recorte espacial, adotou-se a zona Leste da cidade de São Paulo, por esta se tratar da região mais populosa da cidade de São Paulo com aproximadamente 4,6 milhões de habitantes, que possui atributos espaciais importantes como a Arena Corinthians, O Parque do Carmo, Sesc Itaquera, Parque Tiquatira, Shoppings Centers, Terminais de ônibus, segmentos de ruas e avenidas importantes e a linha vermelha do metrô, que liga a zona leste ao centro e interligando a outras regiões, e a estações da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

(CPTM) interligando a região até o centro e outras cidades circunvizinhas como Mogi das Cruzes.

Segundo informações da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Prefeitura de São Paulo, 2005), a Zona Leste da cidade de São Paulo está dividida em duas regiões, a saber, a Região Leste 1 e a Região Leste 2. Situada na Latitude: 23° 32' 56" Sul, Longitude: 46° 38' 20" Oeste, a Zona Leste é composta por 4,6 milhões de habitantes, distribuídos em uma área total de 400 km<sup>2</sup> correspondendo aos distritos de Aricanduva/Formosa (AF), Sapopemba (SB), Penha (PE), Vila Prudente (VP), Cidade Tiradentes (CT), Ermelino Matarazzo (EM), Guaianases (GN), São Mateus (SM), Itaquera (IQ), São Miguel e Itaim Paulista (IT).

Por se tratar de análise realizada a partir dos dados secundários do CP, os bairros de Aricanduva/Formosa, AF, englobam alguns outros distritos situados em perímetro de subprefeituras; o mesmo caso ocorre com os bairros de Itaim Paulista e São Miguel Paulista, IT.

Foram utilizados os dados secundários que alimentam o CP, os quais são oriundos da Secretaria dos Negócios de Segurança Pública – SSP/SP, através de convênio firmado entre a SSP/SP e SMSU onde são enviados, via planilha Excel, os boletins de ocorrências elaborados nas delegacias de polícia por meio de registro digital de ocorrência (RDO) ou via delegacia eletrônica (DE), contendo latitude e longitude (x-y), data da impressão, data da ocorrência, tipologia, data/hora do fato, logradouro de todos os crimes relacionados aos crimes de furto e roubo na cidade de São Paulo.

A ferramenta CP é composta por funções gráficas que demonstram em relatórios inteligentes os pontos de atuações necessárias dos gestores em segurança pública e urbana, tanto para uma proteção específica da população, como também na observação de pontos de desordem urbana que podem influenciar diretamente na situação criminal da região.

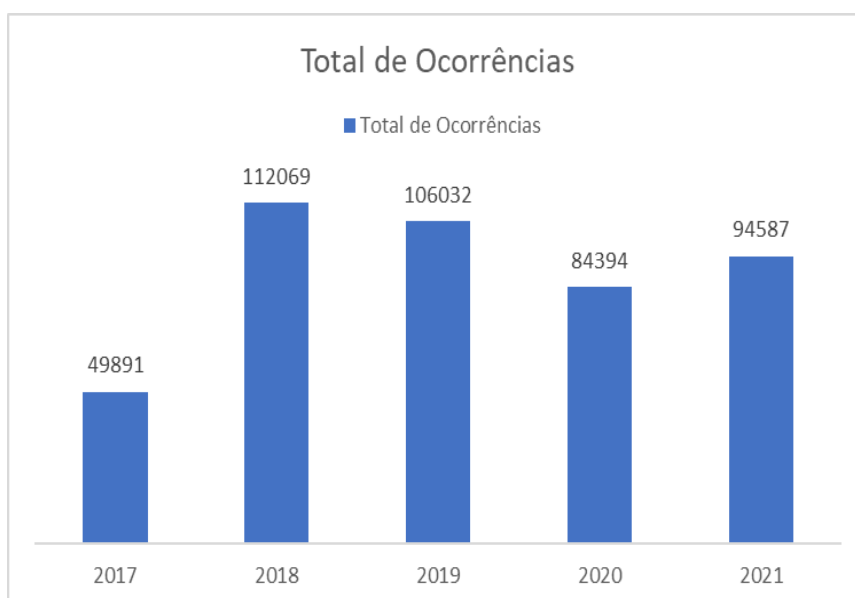
Com relação aos produtos inseridos no CP, os dados secundários são retratados em gráficos e planilhas, analisando o que acontece em cada distrito. Contudo, foram utilizadas apenas três funcionalidades deste software, a saber, comparativo de ocorrência, bairros e faixa horária, com mais incidências de crimes. Utilizamos o termo “bairros” uma vez que estes estão inseridos dentro de cada distrito previamente cadastrados no CP.

Com relação ao recorte temporal dos dados analisados, adotou-se o período entre os anos de 2017 e 2021, compreendendo a ocorrência de um total de 446.257 crimes de furto e de roubo para a Zona Leste da cidade de São Paulo.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para o período entre os anos de 2017 e 2021, os dados permitiram verificar a ocorrência de um total de 446.257 de casos de crimes de furto e roubo na Zona Leste de São Paulo, conforme Figura 01.

**Figura 01.** Totais de casos de crimes de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil.



Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

Conforme a Figura 01, no ano de 2017, verificou-se o menor número de casos de crimes de furto e de roubo ao longo do período analisado, correspondendo a um total de 49.891 casos registrados. Entretanto, no ano de 2018 houve um aumento de quase 125% em relação ao ano anterior, passando a um total de 112.069 casos registrados. Em 2019, houve uma ligeira queda no número de casos de furto e roubo em relação ao ano anterior, passando de um total de 112.069 para um total de 106.032.

Em 2020, quando comparado ao ano de 2019, verificou-se uma redução de 20,4% no total de crimes. Uma possível explicação para tal redução pode ser atribuída à pandemia de Covid 19, especialmente pela adoção de lockdown, tendo em vista a necessidade de

distanciamento social com vistas a redução do número de contaminações. Entretanto, no ano de 2021, verificou-se um novo aumento nos totais de casos registrados, passando de 84.394 para 94.587 casos de furto e roubo, correspondendo a um incremento de 12% entre os anos de 2020 e 2021. Atribui-se como motivo de tal aumento, o afrouxamento das restrições à mobilidade da população, o fim do lockdown e a retomada gradual das atividades diárias da população urbana.

A figura 02 ilustra os totais mensais de casos de furto e de roubo ao longo do ano de 2018.

**Figura 02.** Totais de ocorrências de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil no ano de 2018.



Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

O gráfico ilustrado pela Figura 02 demonstra os totais mensais de casos de furto e roubo ao longo do ano de 2018. Conforme pode ser observado, o mês de fevereiro tratou-se daquele que apresentou o menor valor total, correspondendo a 6.961 casos registrados. Já o mês de agosto tratou-se do mês com o maior número de casos, a saber 10.292. Uma das hipóteses na redução de crimes no mês de fevereiro está relacionada às férias escolares, com a diminuição no fluxo de pessoas. De qualquer modo, verifica-se que a média dos totais mensais para o ano de 2018 ficou em 9.339 casos de furto e de roubo na zona leste de São Paulo.

Em 2020 optou-se por analisar a relação dos crimes tendo em vista a pandemia do coronavírus, que modificou comportamentos humanos e trouxe uma nova realidade, inclusive



quanto aos deslocamentos das pessoas para atividades rotineiras, como veremos nos parágrafos seguintes.

Os números de crimes cometidos no ano de 2017 ficaram abaixo dos números de 2018. O mês de abril, por exemplo, apresentou a maior quantidade de crimes, correspondendo a 8.496 casos e o mês de fevereiro, por sua vez, apresentou 2.838 casos. Já no ano de 2019, três meses se destacam com maior quantidade de crimes, sendo que agosto apresentou 9 mil casos de roubo e furto, e outubro e novembro com 9.100 casos. O mês com a menor quantidade de crimes foi janeiro, com 6.600 casos.

No início de 2020 os números continuaram elevados, destacando-se os meses de janeiro (8.728) e fevereiro (8.468). Contudo, vale observar o aumento no mês de janeiro, que, mesmo em período de férias escolares, teve maior índice de ocorrências que o mês de fevereiro. Tendo em vista que as festividades do carnaval de rua de São Paulo ocorreram entre os meses de fevereiro e março do referido ano, esperava-se que, com o incremento da população flutuante de 15 milhões de pessoas, estes meses fossem registrar totais de casos de furto e de roubo mais elevados do que o primeiro mês do ano.

Entretanto, apesar do mês de fevereiro ter registrado menor número de casos em relação ao mês antecessor, o seu total de casos ainda esteve acima dos demais meses do ano de 2020. Neste sentido, é importante salientar que a zona leste não é recebedora de grandes blocos carnavalescos, porém, possui uma rede de transporte bem elaborada por trilhos e malha rodoviária que pode ter sido, nestes polos geradores de viagens, o atrator de crimes, haja vista as pessoas utilizam os meios de transportes para suas atividades rotineiras, dentre elas trabalho e lazer (Ceccato e Moreira, 2021).

Entre os meses de março e junho de 2020, houve queda significativa no número de crimes, o que se pode atribuir às restrições instituídas em razão do lockdown estabelecido em 11 de março, tanto no estado como na capital de São Paulo, como medida de prevenção e combate à propagação do coronavírus.

Portanto, nos meses de março a junho, ocorreram os menores números de crimes, sendo que em março houve 7.608 mil casos, abril 6.359, maio 6.089 e junho 7.103 mil casos. Cabe ressaltar que, mesmo com as medidas restritivas, muitos profissionais de áreas prioritárias como, saúde, serviço funerário, transporte público viário e por trilhos e forças de segurança,

dentre outros, não tiveram a opção de realizar a quarentena ou de trabalhar em casa na modalidade “home office”.

Porém, as menores ocorrências dos crimes observadas neste período permitem corroborar com o estudo de Sun et al. (2021), realizado em Londres e com o estudo realizado em Chicago, por Yang et al. (2021), sobre os crimes de roubo no ano de 2020 durante o momento mais crítico da pandemia de Coronavírus. De acordo com tais autores, após o fechamento de Pubs e bares, com aumento do patrulhamento de policiais e bloqueios em ruas, bem como com a mudança de padrões nas atividades rotineiras, os crimes de roubo diminuíram no referido período.

Finalizando esta análise, constatou-se que o ano de 2021 apresentou aumento em todos os meses, e seguindo o padrão de análise dos anos anteriores, o mês com maior incidência de crimes foi outubro com 8.644 casos e o mês de abril com 7.053 ocorrências. Com vias a permitir análise do comportamento da ocorrência dos crimes de furto e de roubo ao longo dos turnos diários, elaborou-se o gráfico ilustrado pela figura 03.

**Figura 03.** Proporção dos casos de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil entre os anos de 2017 e 2021, agrupados por turnos em suas ocorrências.

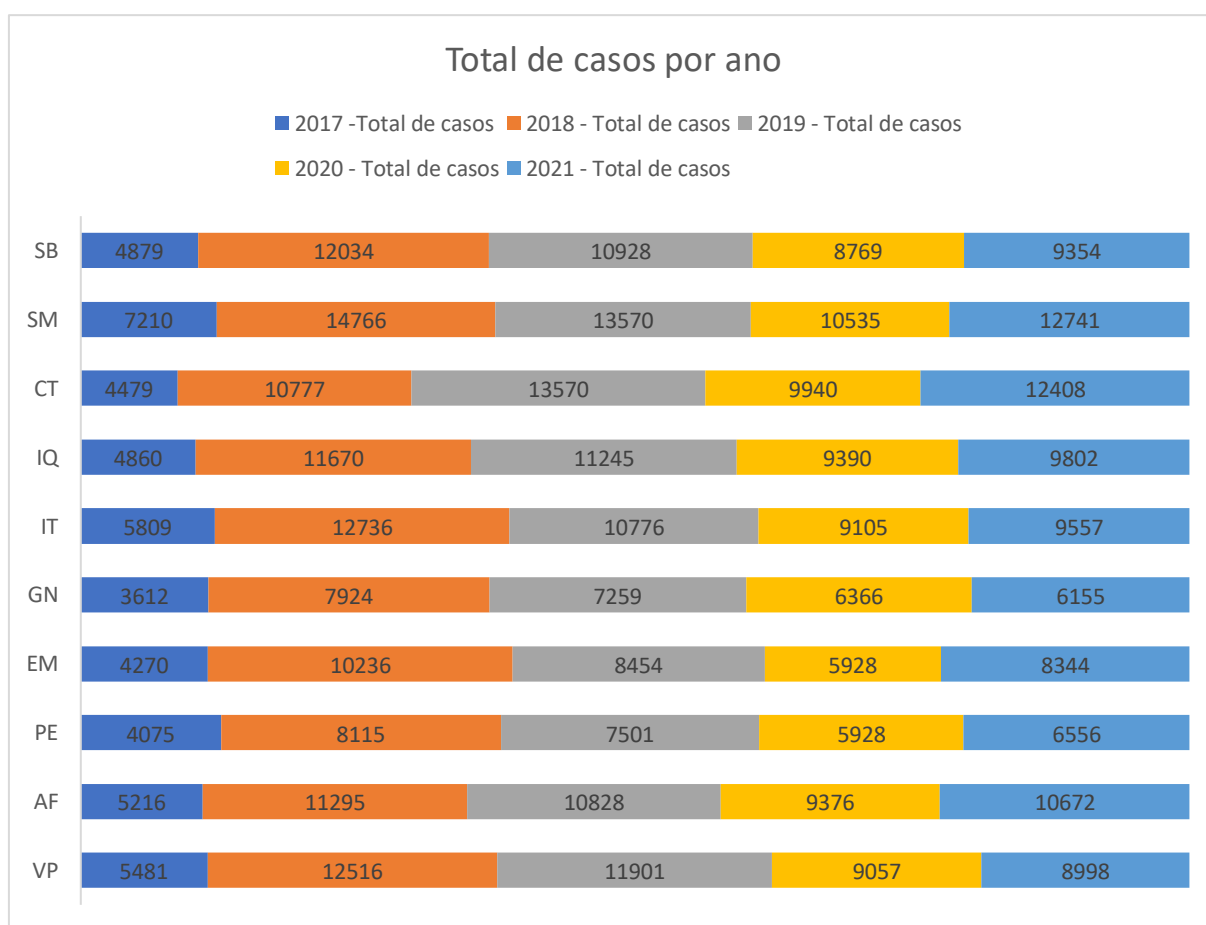


Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

Para o melhor entendimento do gráfico, torna-se necessário destacar que o período da manhã se trata daquele entre às 6h até às 11h59, tarde das 12h às 17h59, noite das 18h às 23h59 e madrugada das 00h às 05h59.

A figura 03 demonstra a relação do período do dia em que mais acontecem os crimes no período de 2017 a 2021. Assim, a maior parte dos crimes ocorreram no período noturno com 49% dos casos. O segundo período foi da tarde, com 21%, seguido pelo da manhã, com 17% e pela madrugada com 13% do total de caso de crimes de furto e rubo entre os anos de 2017 e 2021. Os próximos parágrafos visarão analisar os casos de furto e de roubo distribuídos nos distritos da zona leste da cidade de São Paulo, conforme figura 04.

**Figura 04.** Totais de casos de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo/SP-Brasil entre os anos de 2017 e 2021.



Fonte: COMPSTAT PAULISTANO; adaptado pelos autores.

A figura 04 ilustra os totais anuais de crimes de furto e de roubo para os anos de 2017 a 2021 nos distritos de São Paulo. Assim, pela análise do gráfico da referida figura, pode-se verificar que em ordem decrescentes de totais de ocorrências de crimes de furto e de roubo estão os distritos de São Mateus - SM (58.822), Cidade Tiradentes - CT (51.174), Itaim Paulista - IT (47.983), Vila Prudente - VP (47.953), Aricanduva/Formosa - AF (47.387), Itaquera - IQ (46.967), Sapopemba - SB (45.964), Ermelino Matarazzo - EM (37.232), Penha - PE (32.175) e Guaianases - GN (31.316).

Uma vez expostos os totais de casos de ocorrência de crimes de furto e de roubo para cada um dos distritos da zona Leste de São Paulo, os próximos parágrafos buscarão levantar hipóteses de possíveis atributos espaciais existentes em cada um dos distritos analisados e que possam responder pela ocorrência dos crimes, à luz do que tem sido apontado, pela literatura especializada, como possíveis causas espaciais. Contudo, torna-se importante salientar que tais hipóteses visam abrir espaço para futuros estudos, especialmente que se baseiem em dados geolocalizados de ocorrências dos tipos de crimes aqui analisados.

Assim, o distrito de Sapopemba - SB, até meados de 2019, não possuía transporte público sobre trilhos, cujos deslocamentos das pessoas eram realizados unicamente através de ônibus municipais com itinerários centro/bairro e bairro/centro, principalmente pelas Avenidas Luís de Ignácio de Anhaia Melo e Avenida Sapopemba, a maior avenida da América Latina com 42 km de extensão. Com a inauguração das estações da Linha Prata do metrô, conhecida como monotrilho, as pessoas puderam realizar o deslocamento tanto de ônibus quanto de trem.

Acontece que com a chegada da nova linha do metrô, muitos empreendimentos foram construídos ao longo das avenidas, trazendo novos moradores e novas oportunidades aos criminosos. Neste sentido, levanta-se a hipótese de que os crimes aconteçam nos segmentos de rua e próximos às estações de metrô e paradas de ônibus.

Nos distritos de Cidade Tiradentes - CT e Aricanduva/Formosa - AF, as pessoas se deslocam por meio do transporte viário, haja vista que não possuem estações de trem ou metrô, sendo que a estação de trem mais próxima para a Cidade Tiradentes é a de Guaianases, pertencente à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, bem como as estações do metrô Corinthians Itaquera e Penha. Portanto, levanta-se a hipótese de que os crimes ocorram

próximos aos terminais de ônibus e segmentos de rua (LIU *et al.*, 2017) e estações do metrô e entornos (CECCATO e UITTENBOGAARD, 2014).

O distrito de Aricanduva/Formosa - AF possui atributos em seu espaço que atraem pessoas tanto para o divertimento quanto para a despedida de entes queridos, tais como, o Shopping Aricanduva e o cemitério da Vila Formosa, ambos os maiores da América Latina, dando oportunidades aos criminosos para a prática delituosa de roubos e furtos.

Uma vez que já foi constatado que os crimes acompanham as pessoas em suas atividades de rotina, levanta-se a seguinte hipótese para os distritos de Itaquera - IQ, Vila Prudente - VP, Guaianases - GN e Itaim Paulista - IT: o distrito de Itaquera - IQ, além de possuir os atributos já mencionados nesse trabalho, possui também o Parque do Carmo, o SESC Itaquera e o Aquário de Itaquera, responsáveis por grande fluxo de pessoas em busca de atividades esportivas, lazer e recreação, aumentando a incidência de crimes.

A Vila Prudente -VP era semelhante ao Sapopemba - SB, carente de transporte sobre trilhos, até a inauguração da linha verde do metrô em 2010. Com a chegada do metrô, Linha Verde, na Vila Prudente -VP foram construídos novos prédios comerciais e residências e uma universidade que concentra em seu campus aproximadamente 20 mil alunos diariamente, atributos tais que se constituem em grande polo gerador de viagem, atratores e geradores de crimes.

No extremo leste de São Paulo, o distrito de Guaianases - GN possui como atributos as estações que integram a linha 11 coral da CPTM. Portanto, o deslocamento sentido centro-bairro é realizado em sua maioria, pelos trilhos ou por ônibus com integração com o metrô Corinthians Itaquera. O mesmo ocorre com Itaim Paulista IT, que possui as estações da linha 12 Safira da CPTM e ônibus para a região central.

Quanto aos distritos de Ermelino Matarazzo - EM e Penha - PE, estes possuem proximidade geográfica e têm atributos bem distintos. Enquanto EM possui a estação de trem que leva o nome do distrito, PE possui estação de metrô, bem como um shopping center. Já EM possui algumas empresas, sendo uma de grande porte, a Cisper e o Parque Ecológico do Tietê que faz divisa com a PE e que atrai as pessoas para a prática de esporte e lazer.

Por fim, tem-se o distrito de São Mateus - SM que possui o maior número de registros de ocorrência em todos os anos, isso pode ser explicado, uma vez que ele faz divisa com outros municípios, como Santo André e Mauá, e por ser rota para os distritos de Itaquera - IQ, Cidade

Tiradentes - CT e Guaianases - GN. Além de SM receber diariamente pessoas para suas atividades rotineiras (trabalho, escola e lazer), o que contribui com a atividade criminal, possui o terminal intermunicipal de ônibus interligado a rede de trólebus com destino às cidades de Santo André, São Bernardo, Mauá e Diadema bem como e a estação da linha 15 prata, aumentando ainda mais a incidência de crimes.

## 2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou descrever padrões temporais e espaciais dos crimes de furto e de roubo na zona Leste de São Paulo – SP/Brasil.

Dentre as principais contribuições no que diz respeito à descrição dos padrões temporais verificou-se que o ano de 2018 tratou-se do que apresentou o maior número de casos de crimes de furto e de roubo em relação aos demais anos abarcados pelo presente estudo.

Também foi possível destacar a possível influência da pandemia da Covid-19, a qual pode ser apontada como responsável pela redução de casos de furto e de roubo verificados no ano de 2020, em comparação à 2019. A influência da pandemia também pode ser observada pelo aumento do número de casos no ano de 2021, em relação ao ano de 2020, e que pode ter ocorrido em função do afrouxamento das medidas de lockdown.

Em relação aos turnos diários de ocorrência dos crimes, verificou-se com base nas médias que os mesmos aconteceram predominantemente no turno da noite, seguido pela tarde, manhã e madrugada.

Com relação a distribuição espacial dos casos de furto e roubo na zona Leste de São Paulo, foi possível apontar os valores de ocorrência por distrito, indicando o distrito de São Mateus, como o que apresentou maior número de casos e o distrito de Guaianases como o que apresentou o menor número de ocorrência dos crimes aqui estudados.

Além disso, foi possível levantar hipóteses das possíveis causas de ocorrências dos crimes com base em características e atributos espaciais de cada distrito, bem como com base nos aspectos espaciais apontados como indutores/facilitadores de crimes pela literatura especializada.

Para fins de estudos futuros, destaca-se a importância de se analisar os dados de furto e de roubo em separado para que os padrões de mudanças apontados por parte da literatura,

especialmente durante a pandemia, quando casos de roubo passaram a aumentar em detrimento da redução no número de furtos, possam ser analisados.

Também se aponta a importância de que sejam levantados dados de crimes com base na sua geolocalização, tendo em vista que parte da literatura aponta as relações dos crimes de furto e de roubo com a presença de estações de metrô e de trem, pontos de ônibus, seguimentos e cruzamentos de ruas etc.

Deste modo, espera-se que os resultados aqui apresentados e discutidos contribuam para com outros estudos inerentes à temática, bem como para com futuras políticas públicas de prevenção e combate aos crimes contra o patrimônio na cidade de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

CECCATO, Vania; MOREIRA, Gustavo. the dynamics of thefts and robberies in São Paulo's Metro, Brazil. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 27, n. 3, p. 353-373, 2021.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: A routine activity approach (1979). In: **Classics in environmental criminology**. Routledge, 2010. p. 203-232.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral**, volume I. Niterói, RJ: Impetus, p. 48-50, 2017.

GRUBESIC, Tony H.; MACK, Elizabeth A. **Spatio-temporal interaction of urban crime**. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 24, n. 3, p. 285-306, 2008.

Irvin-Erickson, Y., & La Vigne, N. (2015). A **Spatio-temporal Analysis of Crime at Washington, DC Metro Rail: Stations' Crime-generating and Crime-attracting Characteristics as Transportation Nodes and Places**. *Crime Science*, 4(1), 14.

IRVIN-ERICKSON, Yasemin; LA VIGNE, Nancy. **A spatio-temporal analysis of crime at Washington, DC metro rail: Stations' crime-generating and crime-attracting characteristics as transportation nodes and places**. *Crime Science*, v. 4, n. 1, p. 1-13, 2015.  
Shach-Pinsly, D., & Ganor, T. (2021). A New Approach for Assessing Secure and Vulnerable Areas in Central Urban Neighborhoods Based on Social-Groups' Analysis. *Sustainability*, 13(3), 1174.

MARTINSA, Adrielle Cléssia; TEIXEIRAB, Evandro Camargos; SILVAC, Gercione Dionizio. **Determinantes da Probabilidade de Subnotificação de Crimes Contra o Patrimônio no Brasil**.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (2005). SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED. Município em mapas, 2005. Disponível em:



[http://smul.prefeitura.sp.gov.br/economia\\_urbana/mapas/cap3\\_p2.pdf](http://smul.prefeitura.sp.gov.br/economia_urbana/mapas/cap3_p2.pdf). Acesso em 05 de julho de 2022.

SOUZA, Marcelo Rodrigues De. O Impacto Dos Principais Crimes Contra O Patrimônio Na Segurança Pública No Ano De 2016, Em Goiânia. **Curso De Especialização Em Gerenciamento De Segurança**, Universidade Estadual De Goiás, Goiânia, 2017.

Sun, Y., Huang, Y., Yuan, K., Chan, T. O., & Wang, Y. (2021). Spatial Patterns of COVID-19 Incidence in Relation to Crime Rate Across London. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(2), 53.

VANDEVIVER, C., BERNASCO, W., & VAN DAELE, S. (2019). Do sports stadiums generate crime on days without matches? A natural experiment on the delayed exploitation of criminal opportunities. *Security Journal*, 32(1), 1–19.

WAPLES, S., GILL, M., & FISHER, P. (2009). Does CCTV displace crime? *Criminology & Criminal Justice*, 9(2), 207–224.

YANG, M., CHEN, Z., ZHOU, M., LIANG, X., & BAI, Z. (2021). The Impact of COVID-19 on Crime: A Spatial Temporal Analysis in Chicago. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(3), 152.

YUE, H., & ZHU, X. (2021). The influence of urban built environment on residential burglary in China: Testing the encounter and enclosure hypotheses. *Criminology & Criminal Justice*, 21(4), 508–528.

ZHOU, J., YANG, Y., ZHANG, Y., & ZHANG, C. (2019). A Beijing that you might not know: Geovisualizing selected crimes in Beijing. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(7), 1415–1419.

## UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A REGIÃO DO ATERRO SANITÁRIO DE PAU DOS FERROS: Fatores econômicos

Sávio Felipe Pereira Barbosa  
Maria Losângela Martins de Sousa

### RESUMO

Os pequenos municípios brasileiros têm o grande desafio de gerenciar as políticas públicas de desenvolvimento, dentre as quais é preciso destacar a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esta política é de suma importância para a saúde e o bem-estar social, embora muitas questões, sobretudo econômicas e técnicas, tenham interrompido ou atrasado o bom andamento dos trabalhos, aliados às questões políticas. Diante disso, este trabalho tem como objetivo investigar os fatores econômicos por trás da política municipal de resíduos sólidos nos sete municípios que compõem a região do aterro sanitário de Pau dos Ferros e que participaram da coleta de dados do 18º Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre Infraestrutura, são eles: Água Nova, Antônio Martins, João Dias, Martins, Pau dos Ferros, Rafael Fernandes e São Francisco do Oeste. Estes municípios, conforme divisão regional proposta pela política estadual de resíduos sólidos, enviarão diretamente ao aterro de Pau dos Ferros, os resíduos gerados em seus territórios. A pesquisa de caráter exploratório, se deu a partir de um estudo bibliográfico e de uma análise quanti-qualitativa através dos dados dispostos no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento e da avaliação das informações dos repasses constitucionais feitos aos municípios e disponíveis através da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. A pesquisa mostrou uma deficiência no âmbito econômico de cada município, especialmente pela dependência dos repasses constitucionais feitos pela união, não somente para a gestão dos resíduos sólidos, mas para gerir o município como um todo, nas políticas educacionais, de saúde, folha de pagamento de servidores, dentre outros serviços essenciais ao pleno funcionamento da gestão municipal. Os municípios também não possuem arrecadação própria no que diz respeito ao manejo de resíduos sólidos urbanos e tampouco recebem algum repasse da união para este fim específico. Além de todos estes fatores, foi possível constatar ainda a queda nos repasses constitucionais, como o Fundo Participação dos Municípios, feitos pela união.

**Palavras-chave:** Gestão; Economia; Resíduos Sólidos.

### GT 03: DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO

#### 1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, instituída pela Lei 12.305/2010, define os resíduos sólidos com sendo todo e qualquer material, substância, objeto ou bem

descartado resultante das mais diversas atividades humanas em sociedade. E um dos grandes desafios da sociedade atual é a gestão eficiente desses resíduos, desde a coleta até a destinação final. Para Jacobi e Besen (2011), um dos grandes fatores de contribuição para a imensa geração de lixo, tem sido o acelerado crescimento populacional, que tem fomentado o consumo das novas tecnologias a partir da intensa expansão do espaço urbano.

A PNRS previu que até 2020 todo o país deveria dar destino adequado a sua produção de resíduos, o que ainda não é uma realidade. Alguns municípios sequer têm aparato técnico para formular uma política de resíduos sólidos municipal e dar maior prosseguimento ao manejo.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, através do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Secretaria Nacional de Saneamento – SNIS, lançou ao final de 2020 o 18º Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, tendo o ano de 2019 como referência para a coleta de dados. Dos mais de 5.500 municípios brasileiros, 66,6% participaram do diagnóstico, o que em números deveria ser maior (BRASIL, 2020).

Diante disso, este trabalho busca compreender os fatores econômicos por trás do manejo dos resíduos sólidos urbanos nas cidades que compreendem a região do Aterros Sanitário de Pau dos Ferros/RN e que participaram da coleta de dados do SNIS. São sete municípios: Água Nova, Antônio Martins, João Dias, Martins, Pau dos Ferros, Rafael Fernandes e São Francisco do Oeste que, de acordo, com Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, SEMARH/RN, enviarão os resíduos produzidos em seus territórios diretamente ao aterro, a ser construído e operado no município de Pau dos Ferros.

Embora a política estadual de resíduos sólidos tenha sido criada e etapas de planejamento e diagnóstico tenham sido realizadas, não se notaram avanços nos municípios, especialmente daqueles que compõem o universo de estudo. Assim sendo, vale questionar, o que tem levado estes municípios a não desenvolverem a política municipal de resíduos sólidos à luz da PNRS? Os fatores econômicos estão ligados a essa má gestão?

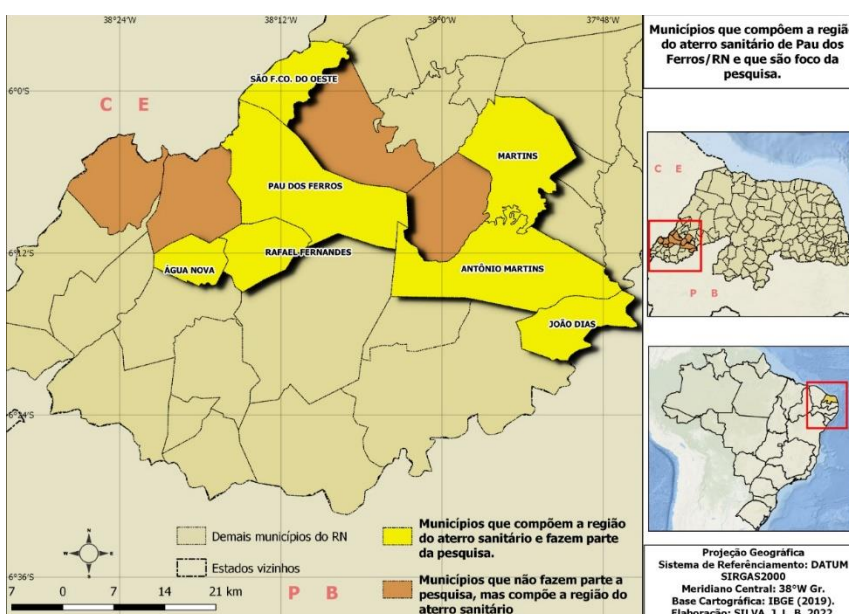
## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo parte de uma revisão bibliográfica acerca da temática abordada e perpassa por uma análise quantitativa e qualitativa de escritos técnicos, tendo como principal

subsídio o 18º Relatório de Manejo de Resíduos sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. Para Gil (2002), uma pesquisa que busque explicar os fatos tem como preocupação central a identificação dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

O recorte espacial desta pesquisa são os sete municípios que compõem a região do aterro sanitário de Pau dos Ferros e que enviarão os resíduos sólidos diretamente ao aterro sanitário. Também se considerou, para delimitar a área de estudo, a participação no relatório do SNIS. A Mapa 01 apresenta a área de estudo:

**Mapa 01:** Municípios que compõem a área de estudo da pesquisa.



Fonte: Elaboração do autor.

Outros quatro municípios também compõem a região do aterro sanitário de Pau dos Ferros, no entanto não participaram do diagnóstico do sistema SNIS e, portanto, não foram considerados como objeto desse estudo, ou seja, foram desconsiderados pela ausência de informações, são eles: Encanto, Doutor Severiano, Francisco Dantas e Serrinha dos Pintos.

Outros instrumentos técnicos foram consultados para se chegar o mais próximo possível de investigar a realidade dos municípios estudados, dentre eles a Controladoria Geral da União – CGU, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e, especialmente, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1. Os pequenos municípios

Em um período de quarenta anos (1940 - 1980) a população brasileira passou majoritariamente de rural para urbana (ROLNIK, 2006). Contudo, somente em 1988 é que as questões urbanas, e conseqüentemente os debates a seu respeito, foram impulsionados pela redemocratização e pela constituição promulgada naquele ano. Pela primeira vez a política urbana foi tratada em âmbito constitucional e percebeu-se a necessidade de serem elaborados projetos de desenvolvimento (FAÇANHA, 2001). O artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1998) reza que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A constituição de 1988 abriu espaço à criação de novos municípios. Em cinquenta e dois anos, de 1940 a 1992, foram criadas exatamente 2.912 novos municípios, o que provocou significativa mudança na organização da nação, tanto em termos geográficos, como em termos políticos e administrativos (ROLNIK, 2006).

Para Rezende e Ultramari (2007), o planejamento urbano é um grande desafio para os municípios. Segundo esses autores, essa dificuldade de planejamento é decorrente de questões econômicas, físico-territoriais, políticas, de gestão, dentre outras. A constituição de 1988, segundo Rolnik (2006), concebeu poder aos municípios brasileiros e lhes permitiu uma maior participação na renda. No entanto existe nos pequenos municípios uma grande dificuldade de gerir essa renda e a partir disso se ter uma maior independência em termos de desenvolvimento. No entanto essa “independência administrativa” trouxe também graves conseqüências, uma vez que os pequenos municípios não dispõem de um grande poder econômico e de certa forma continuam dependentes do estado. Bacelar (2009) faz uma importante reflexão a respeito da situação econômica desses pequenos municípios:

Pequenas cidades em que a base produtiva e de emprego é pequena, seus habitantes vivem quase em estado total de dependência do poder público, exemplificado pelas prefeituras, e estas se tornam o maior empregador dos municípios pequenos, como na grande maioria das pequenas cidades com população inferior a 10.000 habitantes e os recursos ou receita tributária municipal não representam a principal fonte de receita. (BACELAR, 2009, p. 6).

As pequenas cidades contam apenas com os repasses do Fundo de Participação dos municípios (FPM) que, segundo Bacelar (2009), é uma transferência de caráter compensatório que visa dar mais recursos àqueles municípios que não conseguem ou geram de forma mínima recursos próprios. De acordo com esse autor, esses recursos dependem da arrecadação do estado e, portanto, sofrem variação, o que fará com que oscile também o valor desses repasses.

Passado o momento alto da construção da constituição brasileira, mas não silenciados os movimentos sociais, após mais de dez anos de negociação política no congresso, foi criado o Estatuto da Cidade, de acordo com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, “estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial” (ROLNIK, 2006, p. XX). O Estatuto da Cidade é a lei brasileira de desenvolvimento que, de acordo com Saule Júnior e Uzzo (2009), regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Brasileira de 1988.

O Estatuto das Cidades (2001) aponta que oitenta por cento dos municípios brasileiros tem população inferior a cinquenta mil habitantes e em se tratando de termos populacionais são classificados como sendo de pequeno porte. Ainda setenta e três por cento dos municípios possuem menos de vinte mil habitantes (BRASIL, 2001). Vale destacar que o planejamento urbano, deve ser pensado não somente como o processo de expansão urbana ou modernização do espaço, mas também como solução aos problemas sociais que surgem a cada dia, sobretudo nas pequenas cidades.

### 3.2. A Política Nacional de Resíduos Sólidos

O acelerado processo de urbanização tem contribuído significativamente para o aumento da produção de resíduos. No Brasil, não se discute o desenvolvimento das políticas públicas voltadas a gestão de resíduos sólidos urbanos com vistas a propor modelos de planejamento e desenvolvimento nos municípios, como citam Silva, Fugii e Santoyo (2017).

Embora datada de 2010, a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é bastante atual e abrange importantes instrumentos que permitam o país enfrentar os principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo

inadequado dos resíduos sólidos. Além disso ela prevê uma responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos que vão desde fabricantes até o consumidor final, o que é de suma importância em todo o processo. De acordo com Silva, Fugii e Santoyo (2017, p. 2):

Dessa forma, considerando que o tema “resíduos sólidos urbanos municipais” é uma Política Nacional, que se trata de um problema relevante para diversos municípios, que há tendência de se agravar pela continuidade de expansão da geração e necessidade de correta disposição e que os municípios empregam e gastam recursos significativos para esse tipo de ação, cabe a seguinte questão: como avaliar as políticas de gestão municipais de resíduos sólidos urbanos no Brasil sob a ótica das ações do poder público local?

A gestão dos resíduos sólidos é um dos grandes desafios do futuro para a sociedade mundial, segundo Santos e Silveira (2006). Na verdade, esse desafio já foi lançado e é tão atual quanto parece, pois segundo esse autor é preciso minorar os impactos oriundos da má gestão dos RS numa visão socioambiental.

Em 2019, o cenário brasileiro, no que tange a geração de resíduos sólidos, já apresentava números significativos. De acordo com o panorama dos resíduos sólidos no Brasil, da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE, naquele ano as regiões mais populosas consequentemente foram as que apresentaram maior índice de produção, a exemplo do Sudeste que como região mais populosa apresentou o maior índice, em torno de 39.442.995 toneladas por ano, praticamente 50% da geração de resíduos sólidos total do país, como apresentado na tabela 01.

**Tabela 01:** Quantidade de RSU gerado no Brasil no ano de 2019

<b>Regiões</b>	<b>População total (hab)</b>	<b>RSU Gerado (t/ano)</b>	<b>Índice (kg/hab/ano)</b>
<b>Norte</b>	18.179.873	5.866.645	322,7
<b>Nordeste</b>	56.758.499	19.700.875	347,1
<b>Centro-Oeste</b>	16.090.703	5.815.180	361,4
<b>Sudeste</b>	87.709.573	39.442.995	449,7
<b>Sul</b>	29.761.336	8.243.890	277,0
<b>Brasil</b>	208.516.838	79.069.585	379,2

Fonte: ABRELPE, 2021

Para Rodrigues e Santana (2012) é de extrema necessidade o aprimoramento dos sistemas de coleta de resíduos, mas são muitas as dificuldades encontradas pelos municípios,



sobretudo no que diz respeito aos fatores econômicos. Segundo os autores já custa caro aos municípios manter os sistemas padrões de coleta, quanto mais implantar sistemas modernos constituídos de reciclagem de matérias, por exemplo.

Na tentativa de tornar a política Nacional eficiente e tirá-la de fato, do papel, muitos municípios brasileiros tem optado pelos consórcios. Citam Heber e Silva (2014) que os consórcios, ou seja, a união de um grupo de municípios para uma determinada finalidade, neste caso a gestão de resíduos sólidos, tem por base estudos que apresentam as posições geográficas, a distância entre os municípios, o volume de resíduos gerado e a existência prévia de algum tipo de associação intermunicipal de catadores, por exemplo. Segundo os autores essa logística foi adotada para inicialização dos consórcios no estado de Sergipe. No qual um dos maiores desafios do consórcio é a articulação entre os municípios.

Para além dos desafios, os aspectos positivos dos consórcios são inúmeros, tais como citam Ventura e Suquissaque (2019): redução de custos operacionais; visão integrada entre planejamento ambiental e demandas de infraestrutura urbana e articulação da cooperação local e regional; fortalecimento da implantação de ações conjuntas; compartilhamento de recursos, equipamentos, pessoal e prestação de serviços e até mesmo superação de conflitos políticos. Os autores apresentam a quantidade de consórcios públicos existentes por macrorregião em uma análise de contexto nacional até o final de 2017, como apresenta a tabela 02:

**Tabela 02:** Identificação de consórcios públicos por macrorregião  
(Até dezembro de 2017)

Região do Brasil	Área de atuação		
	Saneamento e outros	Exclusivamente saneamento	Somente resíduos sólidos
<b>Sul</b>	04	04	20
<b>Sudeste</b>	28	04	27
<b>Centro-Oeste</b>	08	08	Nada Consta
<b>Nordeste</b>	Nada Consta	02	44
<b>Norte</b>	06	Nada Consta	01
<b>Subtotal</b>	46 (29,5%)	18 (11,5%)	92 (59%)
<b>TOTAL</b>		156 (100%)	

Fonte: Ventura e Suquissaque *apud* Teixeira e Ventura (2018).

Mesmo com os consórcios, os municípios apresentam dificuldades e graves erros, até mesmo na destinação final que segue sendo realizada em áreas inadequadas (FERREIRA e

JUCÁ, 2017). Mas, como mostra Silva, Silvestre e Embalo (2020), a eficiência é maior e os custos são menores quando comparado a municípios que realizam os serviços de forma isolada, não consorciada/integrada.

Para Costa e Pugliesi (2018), a grande problemática não está na elaboração das políticas municipais, mas sim na falta de aplicabilidade, onde muitas delas nem passam por apreciação e aprovação do poder legislativo, tampouco passam por um processo participativo com a sociedade civil. Os autores citam ainda que o Plano Nacional de 2012, já passou por revisões, sem ao menos ter sido efetivado. Gerir os Resíduos Sólidos Urbanos - RSU de uma maneira integral significa limpar o município e processar os resíduos sólidos, utilizando as tecnologias mais compatíveis à realidade local, dando-se destinação final ambientalmente segura (MARCHI, 2015).

### 3.3. A Política Estadual de Resíduos Sólidos

No Rio Grande do Norte, o governo do Estado através da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, criou o plano estadual de resíduos sólidos que se desenvolveu em conformidade com a Lei 11.107 de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre a gestão associada de Serviços Públicos, Consórcios Públicos, Convênios de Cooperação e Contratos de Programa. O plano partiu da elaboração de diversos produtos, conforme disposto na tabela 03:

**Tabela 03:** Produtos do PEGIRS/RN

<b>Produto 1</b>	Elaboração do material técnico de apoio e mobilização dos atores locais e regionais.
<b>Produto 2</b>	Levantamento de dados secundários necessários à elaboração da proposta de regionalização.
<b>Produto 3</b>	Definição de critérios, construção de cenários e definição de metodologia para a escolha do cenário ideal do novo modelo de gestão integrada e regionalizada.
<b>Produto 4</b>	Relatório da Proposta de Regionalização estadual para a gestão integrada de resíduos.
<b>Produto 5</b>	Relatório do Diagnóstico.
<b>Produto 6</b>	Construção/melhoria e implementação do sistema de informações estadual sobre resíduos sólidos.
<b>Produto 7</b>	Relatório de Prognóstico.
<b>Produto 8</b>	Estudos de viabilidade econômica, ambiental, social, jurídico-institucional das proposições.
<b>Produto 9</b>	Análise dos resultados das oficinas e consolidação do PEGIRS.
<b>Produto 10</b>	Criação das condições técnico-jurídicos para a implantação do consórcio público modelo.

---

**Produto 11** Inventário de Unidades de Processamento de Resíduos Sólidos Urbanos do RN.

---

Fonte: SEMARH, 2012

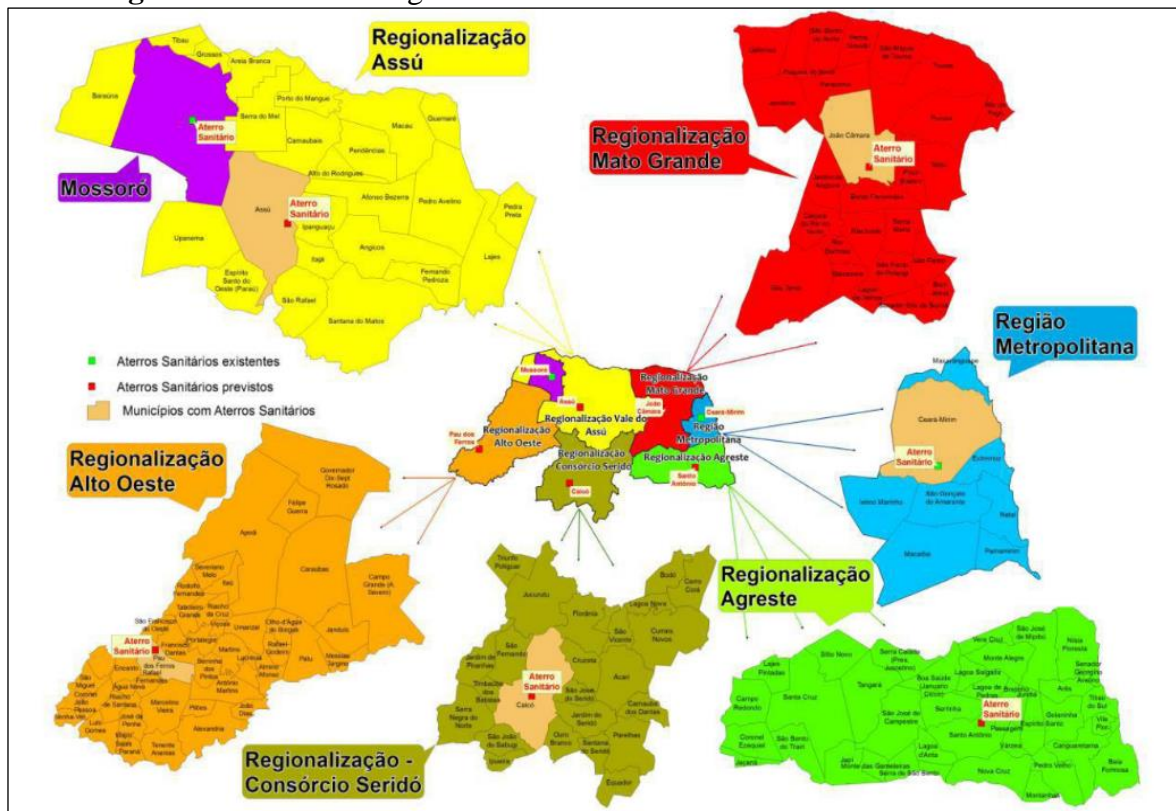
Diversas atividades foram desenvolvidas tomando como base os produtos do PEGIRS/RN, como a mobilização dos atores locais e regionais para a elaboração das propostas de regionalização, bem como para os relatórios de diagnóstico e prognóstico de cada região, atividades que estão entre os produtos 1 e 5. Já a partir do produto 6 as atividades estão estagnadas e pouco se debate sobre a temática. No Consórcio Alto Oeste, por exemplo, não há avanço das atividades.

O plano representou um grande passo para o Rio Grande do Norte, pois, segundo relatório síntese do próprio PEGIRS/RN (2014), até 2013 somente o município de Areia Branca possuía aterro controlado em funcionamento. Na mesma época, 95,26% dos municípios tinham os vazadouros como destinação final dos resíduos sólidos gerados em seus territórios. Em 2004 foi implantado o aterro sanitário metropolitano de Natal, a partir de um convênio entre os municípios de Natal e Ceará-Mirim. A instalação deste aterro possibilitou a disposição final dos resíduos de outros municípios da região metropolitana, além de proporcionar o fechamento dos vazadouros na capital.

Em 2008, segundo dados da SEMARH (2014), existia um trabalho de sensibilização sobre a implantação de um sistema adutor para abastecimento de água no Alto Oeste, e essa iniciativa, junto a outras promovidas pela secretaria, contribuíram diretamente para o processo de regionalização da gestão de resíduos sólidos no estado. A regionalização, de acordo com o relatório síntese da SEMARH, é o agrupamento territorial que tem a finalidade de buscar as melhores soluções para a implementação de políticas públicas.

A SEMARH/RN dividiu o Rio Grande do Norte em seis regiões, de acordo com o plano estadual de resíduos sólidos, e em cada uma delas previu a construção de aterros sanitários, com vistas a atender todos os 167 municípios do estado. A figura 01 apresenta a regionalização, além dos aterros existentes, e os previstos pelo plano estadual. A região do Alto Oeste Potiguar terá como sede o município de Pau dos Ferros, importante polo regional.

**Figura 01 – Divisão Regional do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do RN.**



Fonte: Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, SEMARH/RN 2014

O município de Pau dos Ferros, como destacado anteriormente, foi designado como local para construção do aterro que contemplará toda a região do Alto Oeste. A região foi dividida em sete estações de transbordo para onde os resíduos serão enviados depois da coleta regular, são elas: Alexandria, Apodi, Caraúbas, José da Penha, Patu, Riacho da Cruz e São Miguel, além dos municípios que enviarão os resíduos diretamente ao aterro, como mencionado, localizado no município de Pau dos Ferros. Ao todo são 44 municípios integrantes. O Quadro 01 detalha a quantidade e os municípios pertencentes a cada grupo.

**Quadro 01:** Unidades de estação de transbordo e municípios componentes

UNIDADE	MUNICÍPIOS
Estação de Transbordo de Alexandria	Alexandria
	Marcelino Vieira
	Pilões
Estação de Transbordo de Apodi	Tenente Ananias
	Apodi

	Felipe Guerra
<b>Estação de Transbordo de Caraúbas</b>	Caraúbas
	Campo Grande
	Governador Dix-Sept-Rosado
	José da Penha
<b>Estação de Transbordo de José da Penha</b>	Luís Gomes
	Major Sales
	Paraná
	Riacho de Santana
<b>Estação de Transbordo de Patu</b>	Patu
	Almino Afonso
	Frutuoso Gomes
	Janduís
	Lucrecia
	Messias Targino
	Olho D'água dos Borges
	Rafael Godeiro
<b>Estação de Transbordo de Riacho da Cruz</b>	Riacho da Cruz
	Itaú
	Portalegre
	Rodolfo Fernandes
	Severiano Melo
	Tabuleiro Grande
	Umarizal
	Viçosa
<b>Estação de Transbordo de São Miguel</b>	São Miguel
	Coronel João Pessoa
	Venha Ver
<b>Segue direto para o aterro sanitário</b>	Pau dos Ferros
	Água Nova
	Antônio Martins
	Doutor Severiano
	Francisco Dantas
	Encanto
	João Dias
	Martins
	Rafael Fernandes
	São Francisco do Oeste
	Serrinha dos Pintos

Fonte: Elaboração do autor

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Ministério do Desenvolvimento Regional, através da Secretaria Nacional de Saneamento, lançou em dezembro de 2020 o 18º Relatório de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (BRASIL, 2020). De acordo com o relatório, as informações são fornecidas pelos titulares municipais, isto é, gestores, em sua maioria, ligados aos setores de resíduos sólidos das cidades. O relatório apresentou detalhadamente a participação dos municípios e o percentual populacional envolvido a partir disso, como mostra a Tabela 04.

**Tabela 04:** Representatividade da amostra de municípios participantes do SNIS 2019, segundo quantidade e população dos municípios.

	<b>Brasil</b>	<b>Municípios Participantes do SNIS</b>	<b>Participação Relativa ao Total (%)</b>
<b>Quantidade de municípios</b>	5.570	3.712	66,6
<b>População Urbana (hab)</b>	178.011.749	154.196.636	86,6
<b>População Total (hab)</b>	210.147.125	173.803.400	82,7

Fonte: Adaptado de Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento, 2020

Ainda de acordo com o relatório, a região Nordeste é a que apresenta o menor índice de participação entre os municípios, um total de 71,9%. No Rio Grande do Norte apenas 83 municípios participaram da coleta de dados, o que corresponde a 49,7% dos municípios potiguares, ou seja, menos da metade dos municípios do estado. Entre os municípios que compõem o grupo do consórcio do Alto Oeste 26 participaram da coleta, um percentual de 59,09%, mais que a metade dos municípios. Dentre os 11 municípios que enviaram o volume de resíduos gerado diretamente ao aterro de Pau dos Ferros, 7 participaram da coleta, um percentual de 63,64%, mais que metade dos municípios componentes.

### 4.2. A gestão de resíduos sólidos nos municípios: Uma análise operacional

Em se tratando de serviços de limpeza urbana, dos sete municípios estudados e que têm as informações constantes no relatório do SNIS, apenas o município de Martins arrecada

imposto sobre esses serviços. De acordo com o órgão responsável do município, a taxa já está inclusa no Imposto Predial Territorial Urbana – IPTU, que é cobrado anualmente. Os demais municípios não apresentaram receitas, apenas despesas, conforme Tabela 05.

**Tabela 05:** Receitas e despesas com serviços de limpeza urbana

Município	Receitas	Despesas
Água Nova	0,00	597.690,40
Antônio Martins	0,00	180.000,00
João Dias	0,00	120.000,00
Martins	144.634,48	827.492,07
Pau dos Ferros	0,00	2.983.626,30
Rafael Fernandes	0,00	46.500,00
São Francisco do Oeste	0,00	244.588,80

Fonte: Adaptado de Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (2020)

Os órgãos municipais também foram questionados acerca de repasses federais as unidades e nenhum destes apresentou valores repassados do governo federal para o manejo de resíduos sólidos. De acordo com o relatório, as maiores despesas dos municípios estão na coleta dos resíduos domiciliares e públicos, seguido da coleta de resíduos dos serviços de saúde e varrição de logradouros.

Quando questionados sobre a quantidade de trabalhadores, 5 dos municípios informaram existir apenas profissionais efetivos no quadro municipal responsáveis pelo manejo de resíduos sólidos. Apenas o município de Água Nova citou uma dinâmica de profissionais, ou seja, a existência de profissionais efetivos e terceirizados, e o município de Pau dos Ferros citou um quadro de profissionais 100% terceirizado no manejo de resíduos sólidos, conforme tabela 06.

**Tabela 06:** Profissionais envolvidos no manejo de RS

Município	Público	Privado	Total
Água Nova	13	12	25



<b>Antônio Martins</b>	10	0	10
<b>João Dias</b>	10	0	10
<b>Martins</b>	32	0	32
<b>Pau dos Ferros</b>	0	56	56
<b>Rafael Fernandes</b>	32	0	32
<b>São Francisco do Oeste</b>	18	0	18

Fonte: Adaptado de Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (2020)

Sobre coleta seletiva, nenhum dos municípios citados apresentou esta atividade como sendo desenvolvida em seus territórios, nem mesmo por associação de catadores. Sobre os resíduos de saúde, quatro municípios possuem este serviço específico, os outros três não possuem. E sobre coleta de resíduos da construção civil, seis municípios responderam possuir o serviço, apenas um não possui. Somente os municípios de São Francisco do Oeste e Pau dos Ferros responderam possuir associação de catadores formais que atuam no manejo de resíduos sólidos urbanos.

#### 4.3. Fatores econômicos da gestão de resíduos sólidos nos municípios

Em termos econômicos, os municípios da região, de acordo com a CNM, têm suas receitas concentradas nos repasses feitos pela união, mais especificamente o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que é a transferência de recursos financeiros feita pela União para estados e municípios prevista pela constituição federal. Esse repasse é feito de acordo com o número de habitantes da localidade e é transferido em três parcelas mensais. De acordo com a secretaria de tesouro nacional do ministério da fazenda, o FPM é uma alíquota da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) mais o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), portanto a oscilação no valor transferido a cada período depende do desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior.

A Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte – FEMURN, apresenta o coeficiente de cada município de acordo com o número de habitantes para repasse do FPM. O índice vai de 0,6, para municípios com até 10.000 habitantes até 4,0, que são municípios com

população acima de 156.216 habitantes. A Tabela 07 apresenta os índices, o número de municípios em cada um e os valores repassados.

**Tabela 07:** Distribuição do FPM para os municípios do Rio Grande do Norte

<b>Faixas de habitantes</b>	<b>Coefficiente do FPM</b>	<b>Municípios do RN</b>	<b>Repassé médio/mês</b>
Até 10.188	0,6	102	R\$ 256.745,00
De 10.189 a 13.584	0,8	27	R\$ 342.327,00
De 13.585 a 16.980	1,0	09	R\$ 427.909,00
De 16.981 a 23.772	1,2	07	R\$ 513.490,00
De 23.773 a 30.564	1,4	06	R\$ 599.072,00
De 30.565 a 37.356	1,6	06	R\$ 684.654,00
De 37.357 a 44.148	1,8	02	R\$ 737.825,00
De 44.149 a 50.940	2,0	-	-
De 50.941 a 61.128	2,2	01	R\$ 1.026.952,00
De 61.129 a 71.316	2,4	03	R\$ 1.026.981,00
De 71.317 a 81.504	2,6	-	-
De 81.504 a 91.692	2,8	01	R\$ 1.234.618,00
De 91.693 a 101.880	3,0	-	-
De 101.881 a 115.464	3,2	-	-
De 115.465 a 129.048	3,4	-	-
De 129.049 a 142.632	3,6	-	-
De 142.633 a 156.216	3,8	-	-
Acima de 156.216	4,0	02	R\$ 1.783.182,00

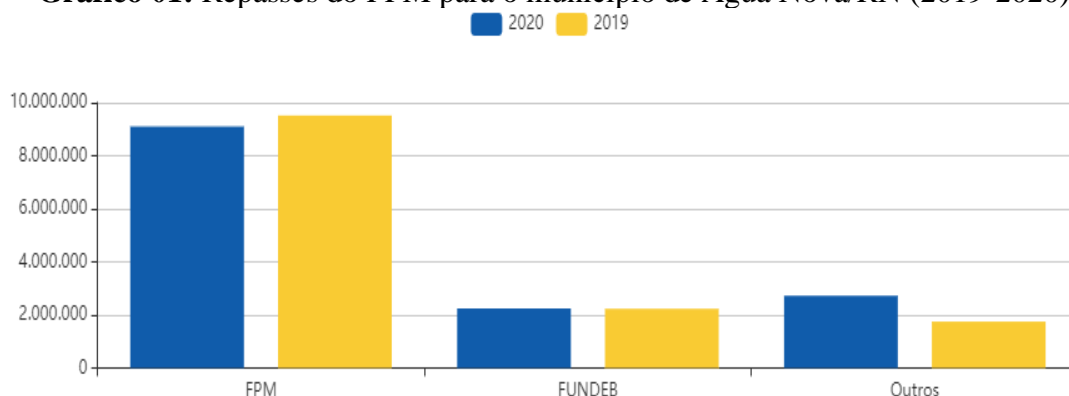
Fonte: Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (2021)

De acordo com classificação do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), dos 167 municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte, 160 são considerados municípios de pequeno porte, o que corresponde a 95,81% dos municípios potiguarenses. Destes, 102 têm população inferior a dez mil habitantes e por isso tem coeficiente igual a 0,6. Assim sendo, todos os componentes da área de estudo, as dez cidades citadas têm índice igual a 0,6, por possuírem população inferior a dez mil habitantes.

Com a crise econômica que se instalou no país nos últimos seis anos e que só cresce, a tendência é que os repasses feitos sofram queda considerável, afetando de forma direta os municípios de pequeno porte, que são totalmente dependentes desses recursos. Isso compromete o desenvolvimento e a expansão desses municípios que já acontece de forma lenta.

O município de Água Nova/RN, integrado ao consórcio, apresentou queda nos repasses entre os anos de 2019 e 2020, segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. As informações estão dispostas no gráfico 01:

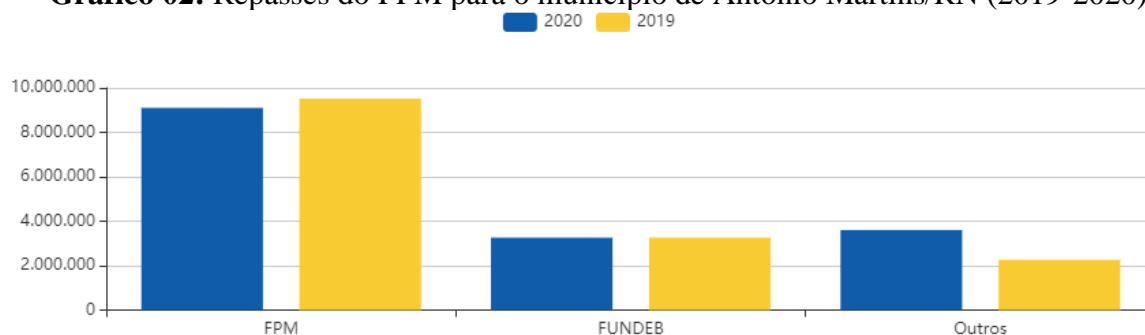
**Gráfico 01:** Repasses do FPM para o município de Água Nova/RN (2019-2020)



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2021

Como consta, os valores repassados pela união ao município de Água Nova foram superiores a nove milhões anuais nos dois anos apresentados, em se tratando do FPM, que é o maior repasse feito ao município. É possível notar que entre 2019 e 2020 houve uma redução de pelo menos meio milhão de reais na principal fonte de recursos do município. Em seguida os valores do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, são apresentados como segundo maior valor no ano de 2019, seguido de outros recursos, oriundos do fundo de saúde, dentre outros, que no ano de 2020 representaram o segundo maior repasse. O município de Antônio Martins, também possui coeficiente 0,6 e recebe praticamente os mesmos repasses que o município de Água Nova, conforme gráfico 02:

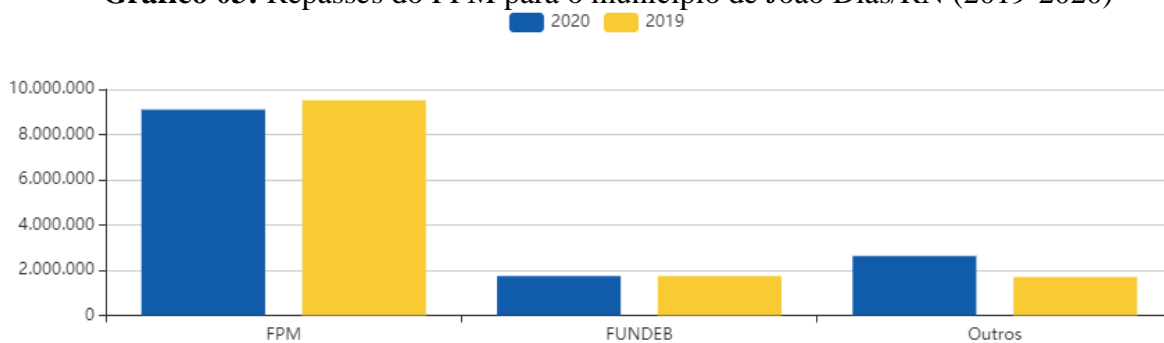
**Gráfico 02:** Repasses do FPM para o município de Antônio Martins/RN (2019-2020)



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2021

De acordo com o gráfico da CNM é possível identificar a queda no FPM do ano de 2019 para o ano de 2020, sendo este o maior repasse recebido pelo município. No ano de 2019 o FUNDEB foi o segundo maior repasse feito a administração municipal, já em 2020 outros recursos, como o fundo de saúde por exemplo, representou a segunda maior fonte de arrecadação. Vale destacar, como mencionado anteriormente, que o FPM representa para os municípios o orçamento para todas as despesas, como folha de pagamento de pessoal, transportes, educação, saúde, inclusive a gestão de resíduos sólidos. O município de João Dias também possui coeficiente 0,6, e as transferências da união tem os mesmos valores apresentados para os municípios de Água Nova e Antônio Martins, conforme gráfico 03:

**Gráfico 03:** Repasses do FPM para o município de João Dias/RN (2019-2020)

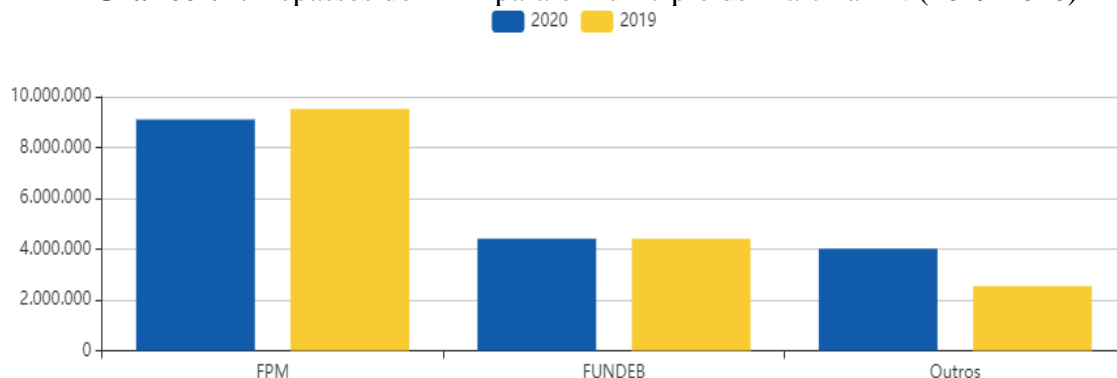


Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2020

O FPM representou os maiores repasses tanto para o ano de 2019 como para o ano de 2020, embora também tenha apresentado queda de um ano para o outro. O FUNDEB e outros repasses tiveram praticamente o mesmo montante de arrecadação, diferente do ano de 2020, onde os outros repasses foram a segunda maior fonte de renda para o município de 2.653 habitantes, essa redução no valor dos repasses tem efeitos negativos para o município, assim como para os demais, que tem sua economia baseada em tais fontes.

O município de Martins também possui coeficiente 0,6, o que o deixa equiparado aos demais municípios já mencionados. Como mostra o gráfico 04, o FPM é a maior fonte de arrecadação do município, mesmo apresentando queda nos anos em que se apresenta, 2019 e 2020. O FUNDEB representou, nos dois anos, a segunda maior fonte de arrecadação para o município serrano.

**Gráfico 04:** Repasses do FPM para o município de Martins/RN (2019-2020)

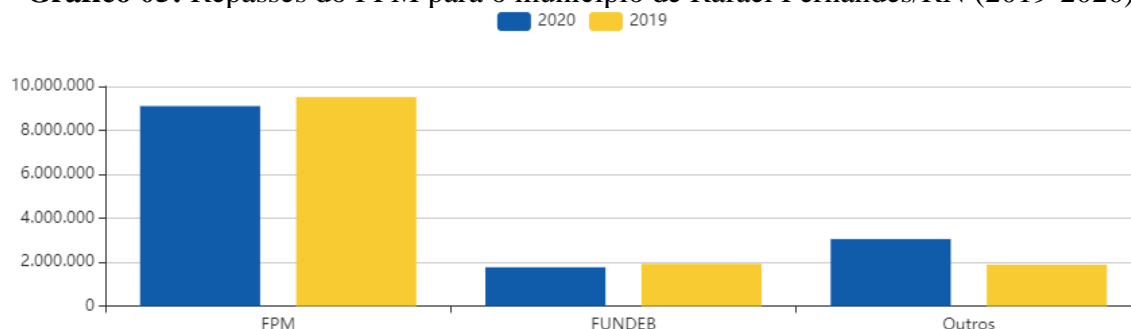


Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2021

Existe um fator diferencial para o município de Martins que se estende também ao município de Antônio Martins, o fato de possuírem uma população mais próxima de 10 mil habitantes e estarem, digamos, em zona de transição para o coeficiente 0,8. Isto significa que, com uma população cada vez maior, a administração desses municípios tem que conseguir administrar tendo os mesmos valores que municípios como Água Nova e João Dias, com população pelo menos 50% menos. Tal fator dificulta ainda mais o desenvolvimento do município como um todo.

O município de Rafael Fernandes, com população estimada em 5.158 habitantes também possui coeficiente 0,6. A principal fonte de arrecadação é o FPM e o índice apresentou queda entre os anos de 2019 e 2020 como mostra o gráfico 05, de acordo com dados da CNM.

**Gráfico 05:** Repasses do FPM para o município de Rafael Fernandes/RN (2019-2020)



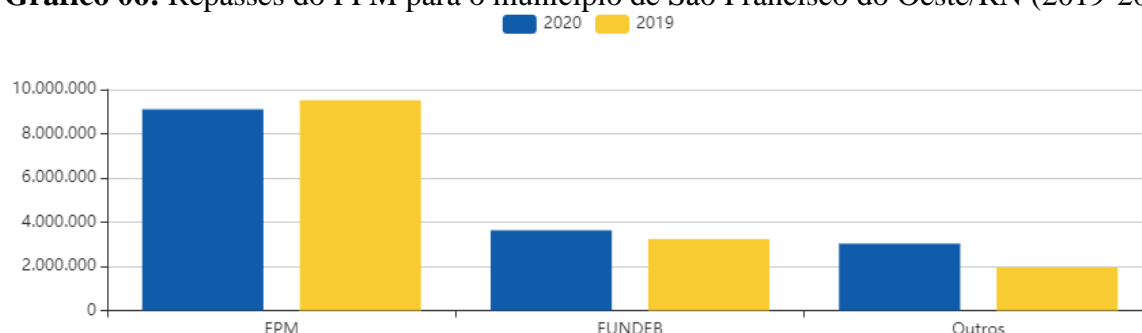
Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2021

No ano de 2019, o FUNDEB foi a segunda maior fonte de arrecadação municipal, já em 2020 outras fontes de arrecadação, como os fundos já citados e impostos, representaram a segunda maior receita. Dentre os municípios citados, em termos de índice populacional, Rafael

Fernandes tem um médio de habitantes, o que garante uma estabilidade financeira razoável. Não tem uma liberdade como Água Nova e João Dias, tampouco uma maior instabilidade como Antônio Martins e Martins.

Para o município de São Francisco do Oeste, a realidade em nada difere quando se fala de coeficiente, que também é de 0,6, e repasses do FPM, que estão na ordem de pouco mais de 9 milhões de reais anuais como mostra o gráfico 06 segundo dados da CNM.

**Gráfico 06:** Repasses do FPM para o município de São Francisco do Oeste/RN (2019-2020)

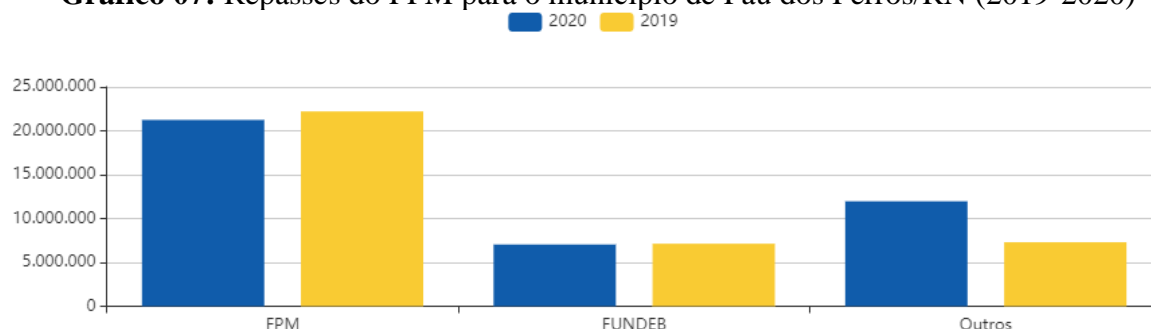


Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2021

O município também apresentou quedas entre os anos de 2019 e 2020 com relação ao fundo de participação. Nos dois anos apresentados, o FUNDEB representou a segunda maior receita, seguida de outras fontes. Com relação a sua população, de pouco mais de 4 mil habitantes, o município pode-se dizer que tem uma maior liberdade para gerir os recursos, assim como os municípios de Água Nova e João Dias.

Pau dos Ferros é o único município do grupo a possuir um coeficiente diferente, 1,6 e os repasses feitos pela união tem um valor médio de pouco mais de 680 mil reais, são mais de 20 milhões anuais segundo dados da CNM, como mostra o gráfico 07:

**Gráfico 07: Repasses do FPM para o município de Pau dos Ferros/RN (2019-2020)**



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2021

O município também apresentou queda no valor dos repasses entre os anos de 2019 e 2020, em se tratando de FPM. O FUNDEB é a terceira maior fonte de repasse para o município nos dois anos analisados e, praticamente não apresentou oscilação entre os dois anos. Já outras fontes de arrecadação apresentaram grande aumento no ano de 2020 quando comparado ao ano anterior. Vale destacar que o município é o polo regional e arrecada impostos de caráter municipal como o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, que pode ser o grande diferencial desse índice, além dos repasses de ICMS, feitos pelo estado.

Dessa forma, podemos concluir que de fato os municípios da região do aterro sanitário de Pau dos Ferros são completamente dependentes dos repasses constitucionais da união para gerir todas as políticas dentro da esfera municipal. É importante citar que não há nenhuma transferência direta da união para os municípios para o manejo de resíduos sólidos e tampouco existe arrecadação municipal específica para este fim. É importante frisar também as quedas nos valores brutos dos repasses do FPM, principalmente, o que dificulta ainda mais a gestão nos municípios.

O consórcio intermunicipal é de suma importância para que os municípios consigam avançar no tocante ao manejo dos resíduos sólidos, sobretudo na destinação final, considerando que com o pleno funcionamento do consórcio o planejamento financeiro, especialmente, será compartilhado entre os membros. Nenhum dos municípios da região de estudo teriam capacidade financeira para a instalação de um aterro controlado de forma isolada.

## REFERÊNCIAS



BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. **Pequena cidade: Uma caracterização. Anais do V Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais.** Santa Maria-RS, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Brasília – DF.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília – DF. CNM, Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/municipios/transferencias>. Acesso em: 27 jan. 2021

BRASIL. Estatuto das Cidades, **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.**

FAÇANHA, L. C. B. **A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2334>>. Acesso em: 23 out. 2016.

FEMURN, Confederação dos Municípios do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://www.femurn.org.br/p/distribuicao-do-fpm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Sanemanto. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **18º Relatório sobre Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.** Brasília/DF. Dez. 2020.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: Introdução teórico-conceitual.** Rio de Janeiro-RJ, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país.** IPEA, 2006, p. 199-210.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O BRASIL: Território e Sociedade no início do século XXI.** 9ª edição, Editora Record. Rio de Janeiro, 2006.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, Ka. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** 2009.

SEMARH/RN. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte. Disponível em: <http://www.semiarido.rn.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2020.

SILVA, Christian Luiz da; FUGIHA, Gabriel Massao, SANTOYO, Alain Hernández. **Proposta de um modelo de avaliação das ações do poder público municipal perante as políticas de gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil: um estudo aplicado ao município de Curitiba.** Rev. Bras. Gest. Urbana. vol.9 no.2 Curitiba Mai./Ago. 2017. Epub Mar 23, 2017.

## **GT 4 - INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO**

## SEMIÁRIDO, TECNOLOGIAS SOCIAIS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: REFLEXÕES E APROXIMAÇÕES COM A AGENDA 2030

Gabriel Campelo Barros<sup>1</sup>  
Janete Stoffel<sup>2</sup>  
Anelise Graciele Rambo<sup>3</sup>

### RESUMO

O semiárido brasileiro ocupa cerca de 12% do território nacional, onde 60,1% dos municípios situados neste território possuem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) variando de Muito Baixo a Baixo. O presente estudo tem como objetivo discutir a melhoria da qualidade de vida da população rural do semiárido frente aos objetivos da Agenda 2030, a partir da recente difusão de tecnologias sociais por organizações governamentais e da sociedade civil em municípios do Estado do Ceará (Brasil). Entre as tecnologias sociais difundidas estão as Cisternas (de primeira e segunda água), Reúso de Águas Cinzas e Biodigestores. Estas tecnologias possuem um alcance multidisciplinar e vêm mudando a realidade da população que vive no campo, contribuindo para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a exemplo dos objetivos: Cidades e comunidades sustentáveis, energia limpa e acessível, água potável e saneamento, além de saúde e bem-estar.

**Palavras-chave:** População; Recursos Hídricos; Sustentabilidade; Condições de Vida.

**GT 04:** INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO;

### 1 INTRODUÇÃO

A região semiárida no Brasil compreende uma área de cerca de 12% de todo o território nacional, alcançando todos os estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), além da parte setentrional de Minas Gerais, situada no Sudeste (SUDENE, 2021).

Tendo características similares aos contextos semiáridos de outras partes do globo, no Brasil a região possui baixos índices pluviométricos, temperaturas elevadas, além de chuvas

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Fronteira Sul; Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. [gabrielcampelo@live.com](mailto:gabrielcampelo@live.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal da Fronteira Sul; Economista. Doutora em Desenvolvimento Regional; Laranjeiras do Sul, Paraná, Brasil; [janete.stoffel@uffs.edu.br](mailto:janete.stoffel@uffs.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Geógrafa. Doutora em Desenvolvimento Rural. [ane\\_rambo@yahoo.com.br](mailto:ane_rambo@yahoo.com.br)

irregulares e concentradas em alguns períodos do ano (entre três à quatro meses). Estas condições naturais, de semiaridez, apontam para um cenário desafiante de ‘seca’ e constante esgotamento de recursos hídricos, tendo como principais impactados os habitantes que sobrevivem a partir destes recursos na região.

O semiárido abriga cerca de 23 milhões de pessoas, tendo 60,1% dos municípios situados neste território com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) variando de Muito Baixo a Baixo. Do total populacional, 37,8% vivem em áreas rurais e mais de 1,4 milhões de agricultores familiares tiram seu sustento a partir da produção agropecuária (IBGE, 2019). É no contexto rural desta região onde se acentuam as principais barreiras e problemáticas no acesso aos direitos básicos, como água, energia, saneamento básico, saúde e educação, bem como estão nestes espaços grandes desafios para a produção agrícola e animal.

Apesar das dificuldades inerentes ao contexto de semiaridez, a agricultura familiar possui um relevante papel na promoção do desenvolvimento sustentável na região. O setor representa aproximadamente 79% do total de estabelecimentos agropecuários do Nordeste, contribuindo ativamente na produção e disponibilização de alimentos em escala local, bem como na preservação dos recursos naturais (Fortini, 2020).

Nas últimas duas décadas, as populações rurais do semiárido brasileiro avançaram no acesso às tecnologias sociais, com o apoio de políticas públicas e de iniciativas de organizações da sociedade civil que atuam na região. Entre estas tecnologias, destacam-se, sobretudo, aquelas relacionadas às melhorias no acesso à água e energia (cisternas, reúso de água e biodigestores), tornando-se estes elementos centrais para o desenvolvimento e promoção da qualidade de vida desta parcela da sociedade.

O presente artigo tem como objetivo discutir o papel das tecnologias sociais no semiárido brasileiro nos últimos anos, a partir da realidade das populações rurais que vivem no local. Além disso, busca-se entender como o acesso a estas tecnologias podem estar alinhadas à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A metodologia e discussão dos resultados neste estudo debruçam-se em dados secundários obtidos através de institutos e agências governamentais (a exemplo do IBGE), bem como a partir da sistematização de experiências da sociedade civil e de estudos de pesquisadores da área.

A estrutura do estudo está organizada em mais três seções, além desta Introdução. Na segunda parte, busca-se discutir o conceito e o papel das tecnologias sociais aplicadas no semiárido brasileiro e sua relação com a discussão de desenvolvimento sustentável no País. As subseções seguintes trazem as sistematizações, dados e experiências desenvolvidas com as três principais tecnologias destacadas neste artigo, sendo elas: cisternas de placas, reúso de águas cinzas e biodigestores sertanejos, todas relacionadas ao acesso à água e/ou energia.

Na terceira parte, são aprofundadas as aproximações destas tecnologias no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com ênfase em 5 eixos: Cidades e comunidades sustentáveis, energia limpa e acessível, água potável e saneamento, consumo e produção sustentáveis, além de Saúde e bem-estar. Por fim, são apresentadas as considerações finais, apontando os desafios sociais, políticos e ambientais no contexto da universalização destas tecnologias, essenciais à região.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 A importância das tecnologias sociais na promoção do desenvolvimento sustentável no semiárido brasileiro**

O atual modelo, hegemônico, de agricultura brasileira teve como principal norte as premissas difundidas a partir da Revolução Verde, na década de 60, que alcançou cerca de dois terços dos agricultores dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Estabeleceu-se, portanto, um modelo baseado na monocultura, utilização de agroquímicos e exportação de commodities voltadas essencialmente para o lucro (Mazoyer & Roudart, 2010). Os impactos deste modelo alteraram a forma de pensar o desenvolvimento no meio agrário brasileiro, distanciando-se das práticas tradicionais consideradas sustentáveis.

De forma semelhante, o semiárido brasileiro vivenciou a partir do século XIX, a implementação de ações e políticas públicas de ‘*combate à seca*’ como estratégia principal diante da escassez de água, utilizando-se sobretudo da construção de grandes obras hídricas e difusão de áreas irrigadas como medidas de acesso à água (Farias, 2020).

Acreditava-se, portanto, que a realidade de falta de recursos hídricos da região – mesmo sendo uma condição natural – era algo a ser combatido, gerando contradições econômicas e impactos sociais. Entre os exemplos, podemos citar a expulsão de populações rurais de seus territórios para a implementação dessas obras, impactando diretamente em suas tradições e condições de vida.

Em contraponto à essa visão hegemônica de desenvolvimento discutida anteriormente, Gregolin et al. (2020), aponta o conceito de *desenvolvimento sustentável* como aquele que promove de forma conjunta e em mesmo patamar o crescimento da economia, considerando questões socioambientais, a valorização da cultura e das tradições, buscando alcançar uma sociedade cada vez mais baseada na equidade e na justiça social.

Neste sentido, distanciando-se de um conceito onde o desenvolvimento é excludente e oriundo apenas de aspectos econômicos, esta abordagem multidimensional busca trazer à luz outros aspectos a serem considerados na discussão sobre a temática, tendo sido discutida de forma semelhante por diversos outros autores (Caporal & Costabeber, 2002; Stoffel, 2015; Reiniger, 2017).

Considerando esta nova visão e em contraponto à discussão de combate à seca, a partir de 1980 surge o conceito de ‘convivência com o semiárido’. Esta nova proposta finalmente coloca a região como um espaço de potencialidades e surge como um importante paradigma orientador na discussão do desenvolvimento sustentável (Marinho & Oliveira, 2013), dando espaço ao entendimento de que era necessário buscar estratégias de convivência com a seca, condição climática que estará sempre presente na região.

Ao discutir o conceito, Conti e Schroeder (2013, p. 52) apontam que

“Conviver com o Semiárido significa viver, produzir e desenvolver-se, não dentro de uma mentalidade que valoriza e promove a concentração de bens, mas sim enfatiza a partilha, a justiça e a equidade, querendo bem à natureza e cuidando de sua conservação. Conviver com o Semiárido não significa apenas empregar A convivência com o Semiárido e suas potencialidades - tecnologias diferentes, quer sejam baratas ou caras. Significa abraçar uma proposta de desenvolvimento que afirma ser o semiárido viável, ser o seu povo inteligente e capaz, ser a natureza do semiárido rica e possível, desde que os seres humanos com ela se relacionem de modo respeitoso e que haja políticas públicas adequadas”.

Nas últimas décadas, diante de inúmeros problemas sociais e do contexto de mudanças climáticas que vem impactando a região, o conceito *convivência com o semiárido* ganhou cada vez mais espaço nas discussões realizadas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Com isso, influenciando diretamente o poder governamental na implementação de novas políticas públicas voltadas para a construção de tecnologias sociais orientadas à realidade de semiaridez e da vida das populações rurais.

A Articulação do Semiárido (ASA-Brasil) foi uma das principais organizações que surgiram neste contexto, reunindo cerca de 700 entidades que atuavam em diversos estados. A organização social surgiu em 1999 e foi fundamental para a elaboração de programas de cisternas, resultando na autonomia das populações do campo e diversos outros impactos positivos no contexto da falta de água na região (Grisa & Schneider, 2015).

Distante da ideia de replicação dos pacotes tecnológicos oriundos da Revolução Verde, o uso de Tecnologias Sociais tornou-se uma condição essencial para lidar com a realidade única do contexto semiárido. Estas iniciativas, também conhecidas como Tecnologias Socialmente Apropriadas, são definidas por Christopoulos (2011, p. 109) como

(...) um método ou instrumento capaz de solucionar algum tipo de problema social e que atenda aos quesitos de simplicidade, baixo custo, fácil aplicabilidade e geração de impacto social. Esse tipo de tecnologia se origina de um processo de inovação resultante do conhecimento criado coletivamente pelos atores interessados no seu emprego.

Podemos considerar, portanto, que a promoção e uso das tecnologias sociais no semiárido seguem o entendimento desta lógica sustentável, ao levar em consideração aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais para a sua concepção e



implementação junto às populações rurais. É o caso das cisternas de placas e reúso de águas cinzas, ambas idealizadas a partir da realidade de pobreza e escassez hídrica nessa região, além dos biodigestores sertanejos, que corroboram a ampliação do acesso a gás de cozinha e se somam às estratégias de mitigação dos impactos negativos ao meio ambiente local.

Nas subseções a seguir, serão aprofundados e discutidos esses três tipos de tecnologias sociais comumente encontradas no semiárido brasileiro, visando o entendimento do alcance destas na melhoria das condições sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais das famílias que tiveram acesso a estas iniciativas.

### 3.1.1. Cisternas de placas

As cisternas de placas são tecnologias sociais de acesso à água que passaram a ser implementadas no semiárido brasileiro a partir da década de 1990, após iniciativas locais exitosas. Com o surgimento da ASA neste período e a crescente demanda da sociedade civil, o estímulo à construção destas tecnologias passou a ser difundido através de programas como o PIMC (Programa Um Milhão de Cisternas Rurais) e o P1+2 (Programa Uma Terra e Duas Águas), recebendo apoio governamental a partir dos anos 2000 (Grisa & Schneider, 2015).

Em 2003, devido ao sucesso das implementações experimentais e com a pressão da sociedade civil, o governo federal brasileiro institucionalizou as ações de construção de cisternas no contexto de suas políticas públicas, em parceria com a ASA. Desta forma, alcançando as populações rurais de baixa renda atingidas pela escassez de água, tendo como prioridade os povos e comunidades tradicionais (tais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outros).

Entre os principais modelos de cisternas implementados nas últimas décadas, destacam-se as *cisternas de primeira e segunda água, além das cisternas escolares*.

As *cisternas de primeira água* são voltadas para o consumo humano – água para beber e cozinhar – e possuem uma capacidade total de 16 mil litros de água. São reservatórios cobertos e semi-enterrados, sendo instaladas ao lado da casa das famílias a partir de um sistema de captação de água pelo sistema de ‘calhas’, do telhado, oriundas do período chuvoso na região, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Cisternas de placas com sistema de captação de água



Fonte: PRODHAM (2010)

Apesar de semelhantes, as *cisternas de segunda água* possuem o objetivo de fortalecer o aporte hídrico para as populações rurais visando a garantia de água para produção agrícola e animal durante o período de estiagem. Neste sentido, este tipo de tecnologia possui uma capacidade maior, de 52 mil litros de água.

Destacam-se pelo menos dois tipos de cisternas de segunda água, que se diferenciam apenas em sua modalidade de captação, sendo elas as ‘cisternas calçadão’ e ‘cisternas de enxurrada’. A cisterna calçadão (Figura 2) possui uma área própria construída para a captação de água, enquanto a cisterna de enxurrada usa a declividade do terreno onde é instalada para garantir a captação da água da chuva.

Figura 2 – Cisterna de segunda água de tipo ‘calçadão’



Fonte: Daki Semiárido Vivo (2021)

De acordo com a iniciativa Daki Semiárido Vivo (2021), as cisternas de segunda água garantem a autonomia da família na gestão de seus recursos hídricos, reduzindo a limitação da produção agrícola que ocorria apenas no período de chuvas. Desta forma, garantindo a soberania e a segurança alimentar das famílias agricultoras durante todo o ano com a possibilidade de cultivo de frutas, hortaliças e criação animal. Também há benefícios diretos, sobretudo para mulheres e crianças, que antes se deslocavam em longas distâncias em busca de água em outros reservatórios.

Já as *cisternas escolares* possuem a mesma capacidade de armazenamento das demais cisternas de segunda água, contudo, sua estrutura foi idealizada para levar água às escolas rurais em locais de difícil acesso, garantindo de forma direta e indireta, as condições básicas para o acesso à educação de crianças e jovens rurais nessas regiões.

Utilizando como base o Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania, Arsky (2020) sistematizou em seu recente artigo o total de tecnologias construídas através do Programa Cisternas e os respectivos estados da federação beneficiados. Ao todo, foram construídas 1.313.095 milhões de cisternas considerando o período até Junho de 2019, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Tecnologias do Programa Cisternas por UF e região

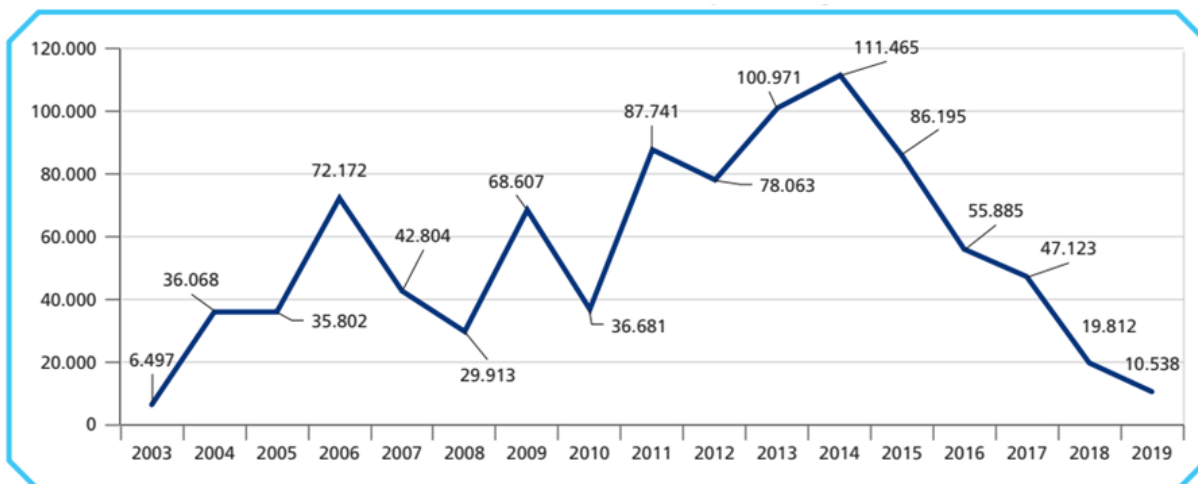
Região	UF	1ª água	2ª água	Cisternas nas Escolas	Total de Tecnologias
Semiárido	Alagoas	49.619	12.869	506	62.994
	Bahia	298.174	68.437	1408	368.019
	Ceará	251.061	31.051	991	283.103
	Minas Gerais	65.368	13.209	426	79.003
	Paraíba	111.063	12.770	917	124.750
	Pernambuco	157.725	36.614	1068	195.407
	Piauí	68.026	12.043	460	80.529
	Rio Grande do Norte	79.367	13.738	465	93.570
	Sergipe	22.322	3.168	230	25.720
	<b>Subtotal</b>	<b>1.102.725</b>	<b>203.899</b>	<b>6471</b>	<b>1.313.095</b>

Fonte: Arsky (2020) com base no Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania (2019)

Outro estudo realizado por Aquino et al. (2020) com base nos dados do Censo Agropecuário de 2017, reforça e evidencia de forma sistemática a importância das cisternas como alternativa de armazenamento de água no semiárido e, conseqüentemente, na centralidade da vida das populações rurais. Do total de agricultores que participaram do censo, 43,2% utilizavam cisternas como principal meio de armazenamento de água, seguidos por poços convencionais (19,5%) e poços profundos (12,9%).

Apesar da importância destas tecnologias na promoção da qualidade de vida no semiárido brasileiro, o número de cisternas de primeira água construídas a partir do apoio governamental tem reduzido ano após ano desde 2014. O Quadro 1 apresenta o número de tecnologias construídas no período de 2003 a 2019, apontando para uma realidade preocupante.

Quadro 1 – Número de cisternas de 16 mil litros construídas pelo Programa Cisternas entre 2003 e 2019



Fonte: Castro (2021) com base em Porto (2019)

Com base nas evidências apresentadas por Castro (2021) considerando as estimativas atuais da Articulação do Semiárido (ASA), cerca de 370 mil cisternas de primeira água ainda são demandadas na região. Com a descontinuidade das políticas públicas de cisternas no Brasil nos últimos anos, o País volta a se distanciar do objetivo de universalização do acesso à água a partir destas tecnologias, e espera-se a mesma tendência de queda nos anos de 2020, 2021 e 2022.

Na subseção a seguir será apresentada outra tecnologia social, desta vez de aproveitamento dos recursos hídricos, chamada comumente de ‘Reúso de Água’, ‘Bioágua’ ou ‘Reúso de Águas Cinzas’.

### 3.1.2. Reúso de águas cinzas

O sistema de Reúso de Águas Cinzas é uma tecnologia social adaptada ao semiárido para o reaproveitamento da água utilizada em residências rurais, que, de outra forma, iria ser desperdiçada. Chama-se “águas cinzas” aquelas oriundas do uso comum doméstico, a exemplo da água de lavar louças e roupas ou aquela utilizada no banho.



Construída com materiais de fácil acesso, a tecnologia transporta a ‘água cinza’ que é direcionada da residência rural através do encanamento para uma caixa de gordura (Figura 3-A). Posteriormente passa por um filtro biológico (Figura 3-B) composto por matéria orgânica (húmus de minhoca, serragem de madeira) e inorgânica (cascalho e seixo) até chegar no tanque de armazenamento (Figura 3-C). Após o tratamento ocorrido com a água, ela pode ser bombeada e utilizada para a irrigação de plantios (Figura 3-D) no entorno da propriedade (Santiago et al., 2012, Santos et al., 2016).

Figura 3 – Funcionamento do Reúso de Águas Cinzas



Fonte: Santos et al. (2016)

No contexto da realidade semiárida, onde a água é um bem escasso e de grande importância, esta tecnologia promove o uso racional dos recursos hídricos disponíveis. A água que passa a ser reaproveitada, também deixa de contaminar o solo, uma vez que, de outra forma,

não receberia tratamento mínimo devido à dificuldade de acesso ao saneamento básico (água e esgoto) na maior parte das regiões rurais brasileiras.

Para Santos et al. (2016), a tecnologia de Reúso ou Bioágua Familiar é uma importante estratégia complementar na produção de alimentos e fortalece a sustentabilidade em aspectos sociais, ambientais e econômicos. Entre os resultados evidenciados, destacam-se a maior participação da família no gerenciamento dos recursos, a valorização da cultura local, a conservação do solo e da água, e a contribuição no fortalecimento da segurança alimentar da família, que passa a ter a possibilidade de ampliar sua produção.

Apesar da importância e facilidade na replicação desta tecnologia, atualmente não há políticas públicas contínuas direcionadas especificamente para a difusão destas experiências. A maior parte dos sistemas construídos no Brasil são oriundos da iniciativa de Organizações Não-Governamentais (ONG's) que atuam junto às famílias agricultoras, contando ou não com o apoio de recursos públicos. Desta forma, estas tecnologias representam um baixo quantitativo de alcance se compararmos, por exemplo, com o número de cisternas construídas no País.

Na próxima subseção, trataremos da tecnologia Biodigestor Sertanejo, adaptada ao contexto de semiaridez e que garante o acesso ao gás de cozinha para famílias agricultoras no sertão.

### 3.1.3. Biodigestores sertanejos

O Biodigestor Sertanejo é uma tecnologia que transforma dejetos animais em gás (biogás) inflamável, podendo ser um substituto da utilização do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), conhecido como gás de cozinha. Apesar da utilização de biodigestores já ser uma prática a muitos anos, o Biodigestor Sertanejo é um modelo de fácil acesso, alcançado através de uma adaptação do modelo de Biodigestor Indiano.

A tecnologia é constituída por uma caixa de carga (alimentador), um tanque de placas, campânula de fibra de 3.000 litros ou 1.000 litros e uma caixa de descarga, que possui sistema de filtragem e recebe o acúmulo do biofertilizante (Mattos & Júnior, 2011).



Figura 4 – Sistema de Biodigestor Sertanejo dos agricultores Márcia e Vanderlei  
(Comunidade Casa Forte – Sobral/CE)



Fonte: Barros et al. (2020)

Um estudo realizado por Mattos & Krehbiel (2010) analisou os impactos dos biodigestores sertanejos sobre as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), comparando com outros quatro sistemas emissores de GEE na região semiárida, sendo eles: Esterco no curral, biomassa da lenha, biomassa via carvão vegetal e gás de cozinha (GLP).

O resultado indicou um ‘impacto globalmente positivo’ dos biodigestores na diminuição de GEE, pois, com a sua utilização, se possibilita reduzir o uso de lenha, carvão e gás comum. Além do esterco (dejeito animal) se acumular em menor quantidade, devido a necessidade de sua utilização no próprio sistema de biodigestor.

No contexto semiárido, a criação animal é uma prática comum, sobretudo de bovinos, ovinos, caprinos e suínos. Desta forma, a aplicação desta tecnologia torna-se viável e garante a

autonomia das famílias diante do uso da queima de lenha – que causa grandes males à saúde humana – ou da compra do GLP, que possui alto custo no País.

Outro estudo, realizado por Barros et al. (2020), identificou resultados positivos na agricultura familiar com o uso de biodigestores, como: a redução da utilização de lenha e carvão natural com a consequente redução do desmatamento em suas áreas, redução de problemas respiratórios e outros impactos na saúde da família, economia de recursos com a não necessidade de compra do GLP, autonomia energética em relação ao gás e mitigação dos impactos da pobreza, da fome e prejuízos ao meio ambiente.

Na próxima seção, serão debatidas as tecnologias sociais e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A seguir, buscou-se identificar as aproximações destas com a discussão deste estudo.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram criados a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), realizada em 2012. Após décadas de debates, e tendo como referência os bons resultados do antecessor Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), foram definidos 17 objetivos para a execução por parte dos países vinculados às Nações Unidas até o ano de 2030 (Figura 5).

Segundo a ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aliam as dimensões econômica, social e ambiental, sendo integrados entre si e indivisíveis. Todas as metas estão presentes no relatório técnico ‘Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável’. Ao todo, somam-se 169 metas a serem cumpridas por diversos segmentos, como: governos, setor privado, sociedade civil e população em geral.

No contexto das Tecnologias Sociais no semiárido brasileiro, foram selecionados para este estudo 5 (cinco) ODS para discussão, considerando a sua proximidade com o tema central da pesquisa, sendo elas: Saúde e bem-estar (ODS 3), Água limpa e saneamento (ODS 6), Energia acessível e limpa (ODS 7), Cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), além de Consumo e Produção Responsáveis (ODS 12).

Figura 5 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU, 2016)

O objetivo nas subseções seguintes é discutir o papel das Tecnologias Sociais no contexto do semiárido brasileiro sob a ótica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apontados. Desta forma, buscando identificar aproximações ou contribuições que fortaleçam o debate do desenvolvimento sustentável e alcance das metas, a partir das experiências já desenvolvidas na região.

#### 4.1. Tecnologias sociais e o ODS 3: Saúde e bem-estar

De acordo com a ONU, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 está relacionado com “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” (ONU, 2016, p. 18). Neste objetivo, analisamos como importante o papel das Tecnologias Sociais no cumprimento do item

“3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo” (ONU, 2016, p. 22)

As tecnologias de Cisternas, Reúso de Água e Biodigestores possuem benefícios diretos e indiretos em relação à saúde das famílias beneficiadas, já citadas em seções anteriores. Contudo, especialmente os sistemas de Reúso e Biodigestores, possuem uma dinâmica importante de reaproveitamento de resíduos orgânicos e inorgânicos que contribuem na redução de doenças e a consequente contaminação do ar e da água, com a redução na emissão de GEE ou de produtos químicos direcionados ao solo pela falta de saneamento básico.

Tais benefícios podem contribuir diretamente no alcance da meta no Brasil, evidenciando-se como uma estratégia importante para a saúde das populações rurais da região.

#### *4.2. Tecnologias sociais e o ODS 6: Água limpa e saneamento*

O ODS 6 se apresenta como um ponto central ao apontar a necessidade da disponibilidade e gestão sustentável dos recursos hídricos e saneamento básico para toda a população, conforme delimitados pelos itens a seguir

“6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos

6.a. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento,



incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reúso

6.b. Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento” (ONU, 2016, p. 25)

De forma geral, apesar da abrangência das proposições, vale destacar o papel das Cisternas (de primeira e segunda água), além do Reúso de Água no alcance das metas. Entre todas elas, a contribuição destas tecnologias pode ser mais evidente nos itens 6.1, 6.2, 6.4 e 6.b.

Nos pontos 6.1 e 6.2, discute-se, em linhas gerais, o alcance universalizado do acesso à água e saneamento básico, onde percebemos a contribuição efetiva destas tecnologias no alcance da meta. Contudo, diante da redução dos investimentos no Programa Cisternas nos últimos anos e a ausência de uma política pública específica para a construção de Reúso de Água, o Brasil se distancia dos objetivos para o ano de 2030.

O ponto 6.4, que trata do uso eficiente e sustentável destes recursos, também pode ser observado com a aplicação das tecnologias. Os dados citados em sessões anteriores evidenciam o papel decisivo das Cisternas na mitigação dos efeitos da escassez de água na região semiárida.

Em diálogo com o ponto 6.b, compreende-se o fortalecimento da participação das comunidades locais na melhoria da gestão dos recursos com a implantação destas tecnologias. Se chega a esta conclusão, pois, as famílias rurais beneficiadas participam diretamente de capacitações e da construção dessas tecnologias em suas comunidades, e aplicam no cotidiano de suas vidas uma nova dinâmica de uso racional dos recursos.

#### *4.3. Tecnologias sociais e o ODS 7: Energia Acessível e Limpa*

No ODS 7, discute-se a necessidade de “assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos” (ONU, 2016, p. 26). Neste estudo, a tecnologia Biodigestor Sertanejo contribui com a geração de energia através do biogás, se relacionando com os aspectos da sustentabilidade e acessibilidade dos recursos energéticos.

Com isso, destacamos a meta 7.1, definida como

“7.1 Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia” (ONU, 2016, p. 26).

Apesar dos exitosos resultados na implementação dos Biodigestores Sertanejos em áreas rurais, o acesso universal está longe de ser uma realidade. Atualmente, não existem políticas públicas direcionadas para a construção destas tecnologias, que, apesar deste contexto, garante acesso ao gás por custos acessíveis (ou quase irrisórios) para as famílias beneficiadas.

#### *4.4. Tecnologias sociais e o ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis*

No ODS 11, o ponto de maior aproximação, com a implementação das tecnologias sociais de água e energia, está relacionado no item 11.c, tendo como desafio “apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais” (ONU, 2016, p. 31).

Apesar do relevante apoio de organizações da sociedade civil na construção de cisternas, reúsos, biodigestores e tantas outras tecnologias no semiárido. Mais uma vez a redução dos recursos públicos ou ausência de políticas voltadas para o desenvolvimento destas tecnologias pode afetar o cumprimento desta meta no Brasil.

De todo modo, todas as tecnologias citadas neste artigo possuem como referência a construção sustentável, com uso de materiais baratos e de fácil acesso. Elas estão voltadas para garantir uma maior resiliência das populações rurais em seus territórios.

#### *4.5. Tecnologias sociais e o ODS 12: Consumo e produção responsáveis*

Ademais, apontamos o ODS 12, relacionado às dinâmicas de consumo e produção das populações, no sentido de alcançar padrões sustentáveis. Neste ponto, avaliamos aproximação do uso das tecnologias sociais citadas nos itens

“12.2 Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais

12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reúso

12.8 Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza” (ONU, 2016, p. 31)

Sem dúvidas, a contribuição das tecnologias sociais está direcionada a uma gestão sustentável das propriedades, conforme o item 12.2, e na eficiência dos recursos, sejam eles energéticos e hídricos. O aproveitamento dos recursos disponíveis na própria região e o reaproveitamento de recursos escassos visando a promoção da sustentabilidade são visualizados no uso de cisternas, reúso de água e biodigestores sertanejos.

O item 12.5, que trata da redução de resíduos, ocorre nas propriedades rurais por meio do reúso, seja da água ou da matéria orgânica incorporada para o funcionamento das tecnologias supracitadas. A grande contribuição das tecnologias também está relacionada com o acesso à informação. A dinâmica de vida das populações rurais que acessam estes benefícios é alterada de forma positiva, gerando conscientização acerca dos recursos disponíveis e da preservação do meio ambiente, alinhados ao item 12.8 da Agenda 2030.

Por fim, evidencia-se o papel destas tecnologias no fortalecimento de novas práticas de consumo e produção, uma vez que todas elas contribuem de forma direta ou indireta para a garantia da produção agrícola e animal, de forma racional por parte da agricultura familiar no semiárido.

## REFERÊNCIAS

Arsky, I. C. (2020). Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no semiárido. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 55.

Aquino, J. R., Alves, M. O., & de Fátima Vidal, M. (2020). Agricultura familiar no Nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. *Revista Econômica do Nordeste*, 51, 31-54.

Barros, G. C., Farias Júnior, M., Santos, M. N. F., Nascimento, F. C., Pascoal, C. D., & Duarte, M. D. S. (2020). Biogás e agricultura familiar no nordeste brasileiro: a experiência da ONG



CETRA apoiada pela cooperação internacional no semiárido cearense. *Revista RedBioLAC*, 4, 39-43.

Castro, C. N. (2021). *Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), à luz dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (No. 2722). Texto para Discussão.

Caporal, F. R., & Costabeber, J. A. (2002). Análise multidimensional da sustentabilidade. *Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável*, 3(3), 70-85.

Conti, I. L., & Schroeder, E. O. (2013). Convivência com o Semiárido Brasileiro: autonomia e protagonismo social. *Editora IABS. Brasília-DF*.

Christopoulos, T. P. (2011). Tecnologias sociais. *RAE*, 51(1), 109. <https://link.gale.com/apps/doc/A343754510/AONE?u=anon~b397c23c&sid=googleScholar&xid=cca70316>

Daki Semiárido Vivo. (2021). Tecnologias sociais. <https://semiaridovivo.org/pt/experiencias/>

Farias, L. M., Marquesan, F. F. S., & de Figueiredo, M. D. (2020). Migração e políticas públicas de convivência com o semiárido brasileiro. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 14(4), 55-73.

Fortini, R. M. (2020). Um novo retrato da Agricultura Familiar do Semiárido Nordeste Brasileiro: a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. *Viçosa, MG: IPPDS, UFV*.

Gregolin, G. C., Gregolin, M. R. P., Triches, R. M., & Zonin, W. J. (2020). Desenvolvimento: do unicamente econômico ao sustentável multidimensional. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, 12(3), 51-64.

Grisa, C., & Schneider, S. (2015). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.

IBGE. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos (2019). *Rio de Janeiro: IBGE*.

Marinho, J. R. O., & Oliveira, V. P. V. (2013). Os paradigmas orientadores do desenvolvimento do semiárido brasileiro e suas implicações para o manejo dos recursos naturais. *Revista Econômica do Nordeste*, 44, 239-250.

Mattos, C. L. & Júnior, M. F. (2011). Manual do biodigestor sertanejo. Projeto Dom Hélder Câmara.

MATTOS, L. C. & KREHBIEL, J. (2010). Impacto de um biodigestor domiciliar na economia de emissões de gases de efeito estufa em uma propriedade da agricultura familiar do cariri paraibano. In *A Conferência da Terra: Aquecimento global, sociedade e biodiversidade*.

- Mazoyer, M., & Roudart, L. (2010). Histórias das agriculturas no mundo. Do neolítico à crise contemporânea. IICA.
- Monteiro, A. P. (2018). Sustentabilidade em comunidades rurais: um estudo do assentamento Maceió, Itapipoca-CE.
- ONU (2016). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.
- Porto, E. B. D (2019). Trabalho final da disciplina de Visitas Técnicas Orientadas do Ciclo de Políticas Públicas. *Brasília: Enap*.
- PRODHAM - Projeto de Desenvolvimento Hidroambiental do Estado do Ceará (2010) - Cisterna de placas: construção, uso e conservação, Fortaleza: vol 2.
- Reiniger, L. R. S., Wizniewsky, J. G., & Kaufmann, M. P. (2017). Princípios da agroecologia.
- Santiago, F. D. S et. al. (2012). Bioágua Familiar: Reúso de água cinza para produção de alimentos no Semiárido. *Recife: Projeto Dom Helder Camara*, 11-12.
- Santos, C. F. et al. (2016). A contribuição da Bioágua para a segurança alimentar e sustentabilidade no Semiárido Potiguar brasileiro. *Sustainability in Debate/Sustentabilidade em Debate*, 7(3).
- Silva, R. M. A. D. (2006). Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento.
- Stoffel, J. A., & Colognese, S. A. (2015). O desenvolvimento sustentável sob a ótica da sustentabilidade multidimensional. *Revista da FAE*, 18(2), 18-37.
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Delimitação do Semiárido (2021) - relatório final. Recife: SUDENE, 2021. <http://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/02semiariadorelatorionv.pdf>.

## CONTRIBUIÇÕES ASSOCIATIVAS E COOPERATIVISTAS NO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE PAULA CÂNDIDO – MG

Douglas Vianna Bahiense<sup>1</sup>  
Valdir Antonio Galante<sup>2</sup>

**Resumo:** A agricultura familiar brasileira foi amplamente discutida na Academia em meados da década de 1990, onde retrataram como modo de subsistência, baixa remuneração e de agricultura camponesa. O objetivo do trabalho científico é identificar as principais realizações institucionais das associações e/ou cooperativas para os agricultores familiares de Paula Cândido-MG. Em relação à exploração dos dados da pesquisa, aplica-se no seu procedimento metodológico a pesquisa documental. No caso da situação atual da agricultura familiar no município, ocorreu de fato a ampliação dos serviços de extensão rural em relação aos atendimentos realizados de 2016 a 2021. Em termos gerais, para o setor agropecuário, as principais culturas cultivadas foram o café, o milho, o eucalipto, o feijão e a cana-de-açúcar. A respeito das atribuições institucionais, as Associações tiveram a sua contribuição representativa no Município pelos atendimentos prestados, principalmente no ano de 2020, e que as principais demandas dos agricultores estão relacionadas aos serviços de infraestrutura, bancários, comerciais e de assistência técnica. Os principais produtos agrícolas mais consistentes na sua atividade rural foram o milho, o feijão, o leite e o mel, e a quantidade produzida mínima fornecida para o PAA foi de 29 toneladas. Nas principais tecnologias, insumos e práticas conservacionistas, os agricultores familiares associados aplicam de forma mais sustentável o uso de caldas, adubos orgânicos e métodos de conservação de água e solo. Sobre a regularização de normas, as quatro Associações ajudaram na emissão de Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) aos 79 agricultores familiares, 3 quilombolas e 1 aquicultor.

**Palavras-chave:** Associações dos Agricultores Familiares; Atividade Rural; Comercialização

### GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO

#### 1. INTRODUÇÃO

Segundo Lima, Silva e Iwata (2019), o modelo de produção da agricultura familiar brasileira foi amplamente discutido na Academia em meados da década de 1990, onde retrataram este tipo de atividade rural como modo de subsistência, baixa remuneração e de agricultura camponesa. No entanto, o principal fator da continuidade do trabalho na propriedade é a gestão familiar compartilhada tendo a atividade agropecuária como grande fonte de renda. Além disso, o próprio agricultor familiar ainda mantém uma relação social aprofundada com a terra através do seu trabalho e moradia fixa.

---

<sup>1</sup> UNIOESTE. Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócios pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Mestre em Produção Vegetal pela Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Toledo-Paraná-Brasil. *E-mail:* [douglas.bahiense@yahoo.com.br](mailto:douglas.bahiense@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> UNIOESTE. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Toledo-Paraná-Brasil. *E-mail:* [valdir.galante@unioeste.br](mailto:valdir.galante@unioeste.br)

Nesta essencialidade, Silva (2015) reconhece dois fatores que favorecem a relevância do tema. O primeiro, seria o pedido de reconhecimento do próprio Estado para dar amplas condições de desenvolvimento conforme as características socioculturais. E o segundo, exerce um papel estratégico na evolução socioeconômica nos municípios e microrregiões brasileiras.

Por essas razões destacadas, Silva (2015) ressaltou a utilização da multifuncionalidade no qual permitiu analisar a interação entre agricultores e territórios no progresso de reprodução social, embora que o setor agropecuário seja mais importante neste contexto. Isto não se resume somente à produção agrícola e sim às necessidades de executarem serviços públicos e privados. O escopo rural, olhando para este ponto de vista, deixa de ser visto apenas no foco de produtividade, passando para a contextualização social, complexo e fortemente vinculado à comunidade através de suas relações de trabalho, produção e consumo.

Isso traz melhor serventia aos agricultores familiares, que passam a desempenhar seu protagonismo na economia local. Este processo faz conduzir diversos recursos que norteiam na sua autonomia, seja na melhoria da qualidade de vida e na permanência destas famílias nas áreas rurais e periurbanas e, também, fortalece o mecanismo da segurança alimentar e nutricional no qual participam direta ou indiretamente. Além disso, melhora a competitividade econômica nas circunstâncias de um modelo institucional complexo, visto que tanto as instituições quanto o sistema agroalimentar tradicional costumam privilegiar os grandes empreendimentos e a padronização dos alimentos conforme rege o mercado (MATEI; SILVA, 2015).

Uma das melhores estratégias de economia local, a diversificação agrícola, é considerado essencial para a geração de renda e pela sobrevivência dos agricultores familiares no espaço rural. Grande parte dos alimentos colhidos é geralmente destinada para a comercialização e para o consumo próprio, sendo esse item um benefício estratégico para as famílias sob a justificativa de evitar a compra dos alimentos produzidos no mercado (BEZERRA; SCHLINDWEIN, 2017).

Para cumprir o êxito, às vezes, ocorram a instauração de programas governamentais no andamento do desenvolvimento rural dos municípios de acordo com o modelo de operacionalização da gestão local conforme o artigo de Resque *et al.* (2019). Segundo os próprios autores, a seleção dos melhores produtos agroalimentares para serem vendidos é um processo participativo que dependerá da organização dos agricultores no fornecimento de

alimentos (por exemplo, mão-de-obra disponível para colheita, transporte e venda) e quanto aos produtos de interesse admitidos pelo governo local, ao estabelecer a quota fornecida as práticas empreendedoras a serem incentivadas.

A conjuntura das políticas de agricultura familiar acaba influenciando o desenvolvimento rural em diversos municípios, sobretudo as menos demográficas e mais limitadas economicamente. Nas caracterizações do espaço rural, Matosinhos *et al.* (2019) destacaram na pesquisa que o município de Paula Cândido-MG apresenta uma população rural relativamente equilibrada em relação à população urbana, no quantitativo de 4.335 habitantes, ou seja, 46,76% da população do município, sendo que há representatividade dos agricultores familiares, em torno de 41,52% comparado com a demografia rural. Nesse município, as principais atividades agropecuárias são a cafeicultura, a bovinocultura de leite, milho, feijão, goiaba e maracujá.

Dessa maneira, urge a oportunidade compreensiva de um aprofundamento organizacional na estrutura agrícola e agrária no município de Paula Cândido-MG para promover a independência financeira do agricultor familiar, em que dentre elas, inserem-se as associações e cooperativas. Dito isso, como estão desempenhando o papel assistencialista na plenitude do desenvolvimento rural desses produtores rurais no município?

Após o questionamento estabelecido, o objetivo do trabalho científico é identificar as principais realizações institucionais das associações e/ou cooperativas para os agricultores familiares de Paula Cândido-MG.

Justifica-se o presente artigo devido a necessidade de entendimento da realidade da agricultura familiar do Município visto que ao discorrer a exploração da pesquisa sobre a institucionalização talvez descubra o quão efetivo é a organização deste segmento. E que com a eventual união dos agricultores torna-se possível de que haja alternativas plausíveis para avançar o desenvolvimento rural.

A estrutura do artigo compreende-se pelos seguintes tópicos. O primeiro seria a introdução abordando de forma geral o processo da agricultura familiar. Em seguida, o referencial teórico retratando as políticas institucionais na agricultura. E por último, explorar a metodologia, resultados e as considerações finais que irá nortear do que deve ser feito.

## **2. Políticas Institucionais na Agricultura**

O questionamento legítimo do espaço rural, no que tange a organização dessas políticas agrárias, não se limita às atividades agropecuárias. Nota-se que qualquer política pública planejada sob a ótica social deve ser respaldada conforme elementos técnicos e sociais, capazes de identificar seus sujeitos, a importância destes, suas principais reivindicações, valorizando seus aspectos sociais para que possa aproximar parcial ou totalmente o que é desejado. Cabe destacar que vários aspectos territoriais característicos do Brasil foram decisivos na construção de políticas públicas. (ALENCAR; CARDOSO JUNIOR; LUNAS, 2019).

Conforme Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016), o desenvolvimento de programas governamentais acabam resultando uma grande amplitude de temas pertinentes ao meio rural (tais como desenvolvimento rural, sustentabilidade, redução da pobreza etc.) e com vários aspectos (descentralização, ordenação territorial e formação de Conselhos). Elas mobilizam um instrumento de suporte à produção, mas sem planejamento de desenvolvimento econômico a partir da implantação do cultivo tendo como fatores: regularização fundiária, inovação tecnológica, diversificação produtiva e acesso aos canais de comercialização etc.

Continuando o raciocínio de Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016), algumas vezes, os programas de Desenvolvimento Territorial Rural se traduzem numa relação paradoxal entre um enfoque de desenvolvimento territorial e endógeno e a caracterização das cadeias produtivas. Assim, trata-se de procurar esforçar a integração dos programas de desenvolvimento rural e de desenvolvimento agrícola, de maneira a valorizar o ambiente local e regional, e as possíveis articulações coordenadas entre agricultura, sustentabilidade ambiental, turismo, artesanato, mercado e agroindústria.

No entanto, Passini e Schneider (2020) evidenciaram o trabalho das políticas agrícolas e agrárias gerados no Brasil nas décadas de 1990 e 2000 durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso e pelo Luís Inácio Lula da Silva. Naquele período, foram de fato impactantes pela execução de um número expressivo de políticas públicas voltados principalmente para a agricultura familiar. Sumariamente, essas políticas realizadas, focados mais desenvolvimento territorial do que no produtivismo agropecuário, valorizaram o ambiente rural. Além disso, os fatores geográficos e os agricultores familiares (historicamente excluídos) fizeram avançar nos processos endógenos de desenvolvimento territorial.

Dessa forma, Passini e Schneider (2020, p. 17) afirmam que “as políticas obtiveram grande repercussão no desenvolvimento de áreas rurais empobrecidas do Brasil, com incremento de renda e melhoria de outros indicadores”.

Complementando ao desenvolvimento recente da política pública, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) foi editada buscando implementar novos conceitos filosóficos e teórico-metodológicos para o incentivo de uma prática extensionista mais envolvida com a manutenção sustentável dos agroecossistemas e da emancipação de atores sociais, que até então eram pouco atendidos, representando uma continuidade do plano idealizado na década de 1980 (DINIZ; HESPANHOL, 2018).

A exemplo prático, é nítido com o passar do tempo que determinadas ações realizadas da PNATER para expansão dos atendimentos de extensão rural aos segmentos mais vulneráveis no campo, como os assentados de reforma agrária, meeiros e parceiros. Ainda que tenham ocorrido certos avanços através da realização de convênios e chamadas públicas não puderam prosseguir neste tipo de assistência a este público, possibilita a mitigação de questões que formam barreiras à reprodução socioeconômica dos produtores familiares no campo. (DINIZ; CLEMENTE, 2020).

Por isso, estimular a assistência contínua e universal a estes atores é condição *sine qua non* para a socialização de inovações científicas, tecnologias sociais, novas formas de aprendizados e proposição de políticas públicas que priorizam a redução da pobreza e engendrar melhores condições sociais na própria propriedade rural. (DINIZ; CLEMENTE, 2020).

Destarte ao contexto da política e desenvolvimento rural, dois modelos de trabalho institucional vêm sendo bastante utilizados no auxílio profissional ao agricultor familiar, que são o associativismo e o cooperativismo.

O associativismo rural é reconhecido como uma atividade organizacional coletiva com o propósito de angariar benefícios comuns para os membros que a compõe, sem respaldo lucrativo. Essas práticas no campo se representam como importante vetor no que retrata à percepção e busca de garantias sociais por lei. Assim, pode-se afirmar que este modelo é resultante da constante luta social no espaço agrário procurando formas institucionais por melhores condições de vida além de conquistar um reconhecimento proporcional no cenário social, econômico e cultural (LISBOA; ALCANTARA, 2019).



O associativismo reúne diversos princípios que precisam ser aplicados para o alcance de resultados positivos e satisfatórios. Algumas das principais atribuições que devem ser cumpridos pelas associações são o caráter informativo e de orientação trabalhados na expectativa da conscientização dos direitos, deveres e da verdadeira missão das associações como intermediadoras no processo autônomo e gerencial. Sendo esses últimos primordiais na estabilidade do modelo, desenvolvido no contexto democrático e na independência dos atores sociais envolvidos (LISBOA; ALCANTARA, 2019).

Desse modo, outro tipo de trabalho institucional, o cooperativismo, efetua de papel no fluxo contínuo nas cadeias agroindustriais. Seu domínio presente nas atividades de financiamento, produção final da matéria-prima e comercialização dos seus cooperados é predominantemente caracterizada mediante a união dos próprios colaboradores, que buscam almejar suas necessidades e desejos compatíveis. Têm como fundamento nas práticas profissionalizantes os princípios da participação, democracia, solidariedade, independência e autonomia, promovendo justiça social entre os membros. As cooperativas são entidades comunitárias que auxiliam um importante papel no contexto socioeconômico, principalmente das pequenas propriedades rurais, no qual trabalhando unidas ampliam as chances de destaque no cenário competitivo na agricultura. (MORAES; SCHWAB, 2019).

Dessa forma, Soares, Macêdo e Silva (2019) argumentam que os padrões atuais de associativismo e cooperativismo manifestaram no próprio sistema de produção para colaborar com o produtor rural associado/cooperado, pois sabe-se que com a grande influência do *agribusiness*, levando a uma alta concorrência, torna-se praticamente inviável que o próprio agricultor familiar torna-se bem sucedido quando se tenta empreender sozinho na propriedade. Logo, é inevitável que o agricultor tenha interesse em buscar parcerias para conseguir o fortalecimento do seu próprio empreendimento rural assim como os demais envolvidos.

### 3. METODOLOGIA

A área de estudo de caso da pesquisa é o município de Paula Cândido – MG, localizado na Mesorregião Zona da Mata Mineira. De acordo com o IBGE (2021), o município tem a população estimada em 9.584 habitantes com 7,5 % das pessoas ocupadas em empregos de

carteira assinada, com 40,2% da população total com rendimento *per capita* de até 1/2 salário-mínimo e o PIB *per capita* médio chegando a R\$ 10.506,31.

O município de Paula Cândido-MG corresponde o *ranking* de número 549 no Índice de Desenvolvimento Humano no Estado de Minas Gerais, sendo que o setor primário detém 18,8% do PIB municipal (MATOSINHOS *et al.*, 2019). Pela cartografia do Município, a composição territorial rural é distribuída em 36 comunidades rurais presentes (Imagem 1).

Em relação à exploração dos dados da pesquisa aplica-se no seu procedimento metodológico a pesquisa documental. Conforme Gil (2008), significa a descoberta de registros oficiais e proporcionam ao pesquisador melhor acurácia de dados qualitativos e quantitativos que minimizam o mais breve possível seu tempo de exploração até para se evitar o constrangimento pessoal. Para fins científicos, além dos documentos físicos, utilizam-se para análises quaisquer instrumentos para investigação dos fatos.

Neste procedimento, serão pesquisadas as atas documentais, planilhas e arquivos em formato digital sob responsabilidade institucional, que no caso cedidos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG).



**Imagem 01** – Mapa da Zona Rural do Município de Paula Cândido – MG.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Paula Cândido-MG, 2018.

A aplicação da pesquisa é estabelecida com base no roteiro idealizado pelo pesquisador nos seguintes itens a seguir:

- 1) Número de atendimentos pelas instituições (cooperativas e/ou associações) por ano;
- 2) Principais demandas dos agricultores (cooperados ou associados) documentados nas assembleias;
- 3) Produção agrícola média de cada propriedade familiar atendida (por cultura);
- 4) Quantidade fornecida da produção agrícola para o PAA;
- 5) Tipos de tecnologias, insumos e equipamentos recomendados pelas instituições;
- 6) Diagnóstico de Aptidão do PRONAF.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa irão mostrar duas principais fases. A primeira com o panorama da agricultura familiar de Paula Cândido-MG e a segunda é a atuação efetiva das associações no Município. Ambas situações retratam de como a agricultura familiar local pode sobressair melhor com o amparo das instituições.

##### 4.1 Panorama da Agricultura Familiar do Município de Paula Cândido-MG

Este primeiro parâmetro avaliado retrata à situação recente dos atendimentos aos agricultores familiares promovidos pela EMATER-MG, como instituição oficial do Estado. Os resultados contidos na Tabela 1, no período de 2016 a 2021, indicam uma evolução gradativa da demanda dos agricultores - sob a taxa média anual de crescimento em 21,3% -, significando melhor capacidade operacional e esforço para prover o desenvolvimento rural numa eventual condução do manejo cultural e demais atividades agropecuárias.

Cabe ressaltar também, com o passar dos anos, que a ampla discussão das políticas públicas neste segmento fez com que houvesse o interesse dos próprios produtores ao buscar informações por meio dos processos e planos de trabalho implementados nas parcerias institucionais. Tudo isso, para que, dessa maneira, tenham condições de se produzirem com qualidade com a pertinente atuação dos serviços públicos e privados promovidos pelas organizações.

**TABELA 1** – Número de agricultores familiares atendidos pelos extensionistas rurais da EMATER-MG (2016 a 2021)

Ano	Número de Agricultores Familiares atendidos
2016	300
2017	500
2018	580
2019	600
2020	700
2021	725

Fonte: resultados da pesquisa.

Noutra informação importante refere-se as opções dos agricultores familiares para conduzir suas respectivas produções agrícolas. Os resultados da tabela 2 apontam que as

principais culturas produzidas no município de Paula Cândido-MG no período foram o café, o milho, o eucalipto, o feijão e a cana-de-açúcar. Com esses dados analisados, dão a entender que os agricultores paula-candenses estão procurando investi-los para que mantenham a sua prosperidade socioeconômica visto que evidentemente geram riqueza à cidade.

Com o registro obtido nas demais culturas (frutíferas e olerícolas) no Tabela 2 dão a entender que a condição fundiária do Município propicia aptidão agrícola para promover uma ampla diversificação da produção. Portanto, compreende-se em tese que o agricultor familiar, seja pelo apoio das próprias políticas agrícolas, dos serviços de extensão rural e/ou das associações, tenha melhor chance de comercialização.

**TABELA 2** – Número de agricultores familiares atendidos por cultura registrado pelos extensionistas rurais da EMATER-MG (2016 a 2021)

Cultura Produzida	Nº de agricultores familiares (por cultura)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Café	325	330	380	380	384	390
Milho	227	226	170	336	280	283
Eucalipto	120	120	120	120	120	126
Feijão	66	79	123	167	103	140
Cana-de-Açúcar	65	65	65	63	63	56
Pimenta	34	40	40	38	36	42
Banana	17	18	20	20	16	16
Goiaba	14	14	15	15	15	16
Mandioca	12	8	9	9	9	11
Abóbora	10	11	9	10	10	11
Alface	8	9	8	8	8	10
Maracujá	6	9	8	8	9	9
Inhame	5	6	6	6	6	6
Tomate	5	8	8	5	7	8
Couve-Flor	4	4	4	-	4	4
Pimentão	4	4	4	4	5	6
Repolho	3	-	2	2	3	4
Flores	2	2	1	2	2	2
Abacaxi	1	1	-	-	-	-
Morango	-	1	-	-	-	-
Sorgo Granífero	-	-	1	-	-	-

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com base nessas informações das Tabelas 1 e 2, conforme Colvero, Sampaio e Schopf (2020) que a consolidação das atividades dos produtores familiares acontece pelo processo de profissionalização dos grupos sociais que vivem na zona rural para o cumprimento institucional das políticas públicas estaduais destinadas, tal qual as EMATERs. Como estratégia, precisam

ficar atentas, com chances iguais de ação/intervenção podendo realizar parcerias estratégicas com as demais organizações.

Por isso, nessa circunstância, que o papel das gestões públicas municipais/estaduais merece maior notoriedade por causa da descentralização das atribuições do Estado ocorridas principalmente na década de 1990. A descentralização visa não apenas a reordenamento dos serviços públicos, sob a situação das realidades e necessidades locais, mas também dimensiona o controle administrativo nas avaliações das políticas públicas por seus beneficiários diretos, no caso específico dos agricultores familiares (ANDRADE *et al.*, 2019).

#### **4.2 Atuação das Associações dos Agricultores Familiares**

Baseadas nas informações no tópico anterior, foram contempladas quatro associações decorrentes da contribuição e mobilização dos agricultores associados nos processos da cadeia de produção agrícola nas diversas culturas. São essas:

- 1) Associação das Mulheres Agricultoras do Distrito de Airões – com 24 agricultores/as associados ativos;
- 2) Associação dos Fruticultores Rurais de Paula Cândido-MG – com 11 agricultores/as associados;
- 3) Associação dos Pequenos Trabalhadores do Taquarassu – com 25 agricultores/as associados;
- 4) Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais de São Mateus e Região – 37 agricultores/as associados.

A começar na tabela 3, pelo número de atendimentos, os resultados registrados no município de Paula Cândido-MG apontam que as quatro associações evoluíram gradativamente a prestação de serviços de consultoria aos agricultores.

E a maior evidência da demanda foi no ano de 2020, com atendimento total de 24 pedidos, coincidentemente no ano que se iniciou a pandemia da COVID-19 onde naturalmente esta situação atípica trouxe preocupação aos agricultores familiares nas condições sociais e suas incertezas na própria condução do trabalho no campo.

**TABELA 3 – Número de Atendimentos das Associações em Paula Cândido-MG (2016-2021)**

Associação		2016	2017	2018	2019	2020	2021	$\Sigma$ Atendimentos (2016-2021)
Associação das Mulheres Agricultoras do Distrito de Airões	Nº Atendimentos	1	1	1	1	6	2	12
Associação dos Fruticultores Rurais de Paula Cândido-MG	Nº Atendimentos	1	1	3	1	5	0	11
Associação dos Pequenos Trabalhadores do Taquarassu	Nº Atendimentos	0	1	1	1	7	2	12
Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais de São Mateus e Região	Nº Atendimentos	0	1	2	1	6	5	15
<b><math>\Sigma</math> Atendimentos (2016-2021)</b>	<b>Nº Atendimentos</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>50</b>

Fonte: resultados da pesquisa.

As atribuições das Associações de Produtores Rurais indicam uma forte tendência de crescimento e uma importante conquista no espaço municipal, caracterizando legitimidade representativa aos agricultores familiares. Para além, revela-se como uma ferramenta de confiança interrelacional entre as famílias participantes, o que possivelmente facilitam as negociações; e o melhor êxito no ambiente da administração municipal força o estabelecimento de novos instrumentos de políticas públicas para melhor auxílio de suas demandas (LIMA *et al.*, 2017).

A consonância aos atendimentos das Associações de Agricultores Familiares é relativa as principais demandas registradas no Município. Conforme descrito no Quadro 1, as reivindicações gerais dos produtores são praticamente simultâneas nas quatro organizações pedindo apoio para melhorar a infraestrutura vicinal, liberação de crédito de rural, apoio comercial; assistência técnica; instalação de caixas-secas e fossas sépticas.

Ultimamente, foram registradas inúmeras associações e cooperativas, em face da oportunidade de explorar os produzem efeitos positivos nos níveis local e regional. Estas normas atributivas formaram um arranjo favorável à transferência de tecnologias, facilitação do processo de comercialização institucional de produtos, e utilização de metodologias participativas para aprofundar o potencial endógeno das comunidades rurais. Assim, a organização institucional, seja de associação de agricultores familiares ou cooperativas, é considerada como as principais estratégias reconhecidas pelos especialistas (PELEGRINI; SHIKI; SHIKI, 2015).



**Quadro 1 – Principais Demandas dos Agricultores Familiares Associados no Município de Paula Cândido-MG**

<b>Associação</b>	<b>Principais Demandas</b>
Associação das Mulheres Agricultoras do Distrito de Airões	Apoio na estrutura para as entregas do PAA; Cursos; Apoio na construção do Centro multiuso para que a Associação possa desenvolver as atividades relacionadas a cursos, reuniões, capacitações e outros. Manutenção das estradas rurais; Construção de fossas sépticas; Crédito Rural; Elaboração de DAP; Participação nos projetos do PAA e PNAE;
Associação dos Fruticultores Rurais de Paula Cândido-MG	Manutenção de estradas; Disponibilização de horas de máquinas e equipamentos para plantio; Transporte de produtos como calcário e mudas; Apoio técnico às agroindústrias e lavouras; Construção de curvas de nível, bacias de contenção de águas de chuvas; Crédito Rural; Elaboração de DAP; Participação nos projetos do PAA e PNAE;
Associação dos Pequenos Trabalhadores do Taquarassu	Manutenção de estradas; Disponibilização de horas de máquinas e equipamentos para plantio; Transporte de produtos como calcário e mudas; Crédito rural; Apoio técnico às agroindústrias, hortas e lavouras; Construção de curvas de nível, bacias de contenção de águas de chuvas e construção de fossas sépticas; Elaboração de DAP; Participação nos projetos do PAA e PNAE.
Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais de São Mateus e Região	Manutenção de estradas; Disponibilização de horas de máquinas e equipamentos para plantio; Transporte de produtos como calcário e mudas; Cursos; Apoio técnico às agroindústrias, hortas e lavouras; Construção de curvas de nível, bacias de contenção de águas de chuvas; Crédito Rural; Elaboração de DAP; Participação nos projetos do PAA e PNAE.

Fonte: resultados da pesquisa.

No contexto mais avançado, o associativismo rural apresenta-se como alternativa de reorganização dos agricultores que buscam um caminho para conviver com o modelo capitalista, através de projetos sustentáveis. Essa atividade proporciona-os aptos para o desenvolvimento compreendendo o uso das inovações tecnológicas e a participação efetiva no fortalecimento da economia solidária (CLEMENTE; OLIVEIRA; STURZA, 2020).

Tratando-se de produtividade agrícola média, os agricultores familiares paula-candenses desempenharam suas atividades de forma efetiva em duas caracterizações: a produção agropecuária e a produção agroindustrial.

Das principais atividades agropecuárias levantadas das quatro Associações (Tabela 4) no período de 2012 a 2021, a cultura do milho apresentou crescimento eloquente; a cultura do feijão teve uma ligeira melhora na produção, com destaques nos anos de 2017, 2018 e 2020. Na bacia leiteira a produtividade foi mais consistente nos anos decorrentes e com isso influenciou na média anual estimado em 19.930 litros/vaca/ano.

Para a cafeicultura, apesar de estar bem estabelecido no Município pelos agricultores familiares ocorreu uma diminuição drástica da produção entre os agricultores associados a partir de 2018, que praticamente não teve grandes oscilações. Mesmo assim o patamar médio produtivo considera-se elevado com a produtividade média anual estimado em 37.140 sacas.

**TABELA 4 – Produção Agropecuária Média das Associações em Paula Cândido-MG (2016-2021)**

Produção Agropecuária	Unidade	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média Anual da Produtividade Estimada
Milho	t/ha/ano	9,9	10,4	11,9	12,3	12,0	12,5	11,5
Feijão	t/ha/ano	1,8	2,3	2,5	2,2	2,2	3,1	2,4
Tomate	t/ha/ano	55,0	55,0	56,0	56,0	54,0	57,0	55,5
Pimentão	t/ha/ano	15,0	16,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,2
Café	Sacas/ano	46.320	43.680	32.500	32.500	33.000	34.840	37.140
Leite	l/vaca/ano	15.980	16.800	19.600	19.600	23.800	23.800	19.930
Goiaba	t/ha/ano	15,0	16,0	16,6	18,0	18,0	18,5	17,0
Maracujá	t/ha/ano	12,0	11,0	11,0	10,0	10,2	10,0	10,7
Eucalipto	m <sup>3</sup> /ha/ano	22,0	23,0	23,0	23,0	23,0	24,0	23,0

Fonte: resultados da pesquisa.

Em relação à produção agroindustrial de Paula Cândido-MG (Tabela 5) no período, reconhece-se que a produtividade é pouco efetiva anualmente. No entanto, a produção apícola mesmo que esteja na média relativamente estável (em 0,5 kg/colmeia/ano), os agricultores familiares associados puderam manter a prática sustentável este tipo de manejo e vender a sua matéria-prima.

Mesmo que os demais produtos agroindustriais fossem classificados no ano de 2020, há importantes considerações pela amplitude diversa de seus produtos conforme seus resultados. Prestando atenção nos termos quantitativos, os agricultores que estão investindo na produção de ovos, queijos e polpas de frutas podem auferir positivamente seus lucros.

Na observância da produção agrícola presente nas propriedades associadas, há outras situações que os agricultores familiares puderam conduzir melhor o trabalho no campo com as orientações das associações e demais EMATERs.

**TABELA 5- Produção Agroindustrial Média das Associações em Paula Cândido-MG (2016-2021)**

Produção Agroindustrial	Unidade	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média Anual da Produtividade Estimada
Mel	kg/colmeia/ano	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Produção de Doces	t/ano	-	-	-	-	1,9	-	1,9
Produção de Quitandas	t/ano	-	-	-	-	8,2	-	8,2
Farináceos	t/ano	-	-	-	-	3,0	-	3,0
Produção de Queijos	t/ano	-	-	-	-	44,0	-	44,0
Frango	t/ano	-	-	-	-	6,0	-	6,0
Polpas de Frutas	t/ano	-	-	-	-	10,0	-	10,0
Ovos	dz./ano	-	-	-	-	30.000	-	30.000

Café Torrado e Moído	t/ano	-	-	-	-	6,0	-	6,0
----------------------	-------	---	---	---	---	-----	---	-----

Fonte: resultados da pesquisa.

Segundo levantamento de Costa, Souza e Almeida (2017) no município de Brejetuba-ES, a grande maioria dos agricultores familiares associados (98%) cultiva o café arábica e que consideram como a principal fonte renda e que a proporção dos proprietários para cultivo de outras culturas ainda é baixa (16%). Nestes casos, os autores destacaram também na pesquisa outros produtos cultivados e produzidos pelos agricultores associados para aumentar a renda familiar, como mudas de café, banana, cana-de-açúcar, feijão, carvão, leite e eucalipto. Além disso, a maioria dos entrevistados (96%) alega que autossuficiência no cultivo de outras culturas alimentares como grãos, carne suína, aves, ovos, hortaliças e frutíferas.

No caso das 124 Organizações Econômicas Solidárias da Agricultura Familiar (OESAF) no Brasil (avaliados) os principais itens comercializados são: cadeias das frutas e hortaliças (FLV) *in natura* e processados; cereais, leguminosas e grãos; farináceos; laticínios; mel; carnes e embutidos; insumos agropecuários; e produtos originários do extrativismo. Chama atenção é que a cadeia FLV é a mais cultivada dos empreendedores associados (95%) (ALMEIDA; SILVA, 2021).

Destarte, uma das estratégias determinadas pelas organizações locais é a destinação da produção final para entidades de caridade mediante Chamadas Públicas da Prefeitura de Paula Cândido no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No período, como observado no Tabela 6, houve uma distribuição alternada entre as 4 associações de agricultores onde nos anos de 2016 e 2020 obtiveram maior fatura nos produtos vendidos no mercado reconhecido pela política pública do PAA, com 134,2 e 133,3 toneladas respectivamente. A média anual estimada entre as associações também foi bastante variado com o desempenho produtivo cujos valores médios estão entre 29,6 e 46,8 toneladas.

TABELA 6– Participação dos Associados no PAA e Quantidade Fornecida no município de Paula Cândido-MG (2016-2021)

Associação		2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média Anual da Quantidade Estimada (t)
Associação das Mulheres Agricultoras do Distrito de Airões	Nº Fornecedores	20	-	-	-	19	14	39,1
	Quantidade (t)	36,9	-	-	-	41,3	-	
	Nº Fornecedores	-	12	-	-	11	8	29,6

Associação dos Fruticultores Rurais de Paula Cândido-MG	Quantidade (t)	-	32,1	-	-	27,0	-	
Associação dos Pequenos Trabalhadores do Taquarassu	Nº Fornecedores	16	-	16	-	15	16	32,7
	Quantidade (t)	43,1	-	30,1	-	25,1	-	
Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais de São Mateus e Região	Nº Fornecedores	25	-	-	20	20	21	46,8
	Quantidade (t)	54,2	-	-	47,2	39,9	46,0	

Fonte: resultados da pesquisa.

Sobre a questão participativa dos agricultores familiares associados, os anos de 2020 e 2016 foram mais incisivos com a efetiva colaboração total dentre 65 e 61 fornecedores respectivamente. Isso tem a significação de que tanto a mobilização efetiva dos agricultores quanto do cumprimento das diretrizes públicas no desenvolvimento rural do município dinamiza a comercialização agrícola dando várias alternativas de destinação de alimentos ao consumidor.

Os resultados analisados do Quadro 7 originados das quatro associações reforçam as considerações de Souza e Loreto (2019) de que o PAA teve um grande impacto social aos agricultores familiares de Paula Cândido-MG ao permanecerem no território rural conforme o aprimoramento do processo de produção e comercialização dos alimentos cultivados. Além disso, a própria política tem viabilizado a essas famílias agricultoras uma reformulação das organizações sociais (associações e/ou cooperativas), com maior engajamento entre os atores, que influencia diretamente na sua independência.

Mesmo que no Quadro 7 não teve resultado o montante financeiro do PAA no Município, há de se considerar a circulação da renda local que segundo o artigo de Ribeiro *et al.* (2017) descobriram que apesar da renda das famílias associadas advindas da agricultura familiar a proporção financeira ainda é baixa para os agricultores, estando abaixo de um salário mínimo. Isso vai acabar evidenciando o levantamento futuro das principais demandas dos agricultores associados principalmente nas melhores condições de aumentar a renda e a reprodução social na comunidade rural.

No Quadro 2, observaram-se na pesquisa as principais tecnologias, insumos e práticas conservacionistas aceitas pelos agricultores familiares das 4 associações em Paula Cândido-MG pelo menos em três tipos: caldas; adubos orgânicos e métodos de conservação do solo e água. A escolha desses principais insumos e/ou métodos recomendados aos associados tem

como o seu norte de trabalho a manutenção sustentável do agroecossistema e que boa parte dos insumos são adquiridos de forma individual.

Todavia, esses modelos inovadores no campo são resultantes das demandas locais, que segundo Colvero, Sampaio e Schopf (2020), que tem como sua base de trabalho originados das redes associativas de comunicação e conhecimento científico. Tem como fundamento a recomendação de referências técnicas, econômicas, socioambientais, para desenvolverem seus projetos.

**Quadro 2** – Tipos de tecnologias, insumos e métodos utilizados pelos agricultores associados em Paula Cândido-MG

Tipos	Principais insumos e/ou métodos
<b>Caldas</b>	Bordalesa; sulfocálcica; detergente em óleo; leite cru; extrato de neem; mamona e outras
<b>Adubos Orgânicos (Sólidos e Líquidos)</b>	Compostagem; urina de vaca; microrganismos nativos; e plantio direto na palha
<b>Métodos de Conservação do solo e água</b>	Curvas de nível, terraceamento e barraginhas

Fonte: resultados da pesquisa.

Sobre o trâmite burocrático, um dos documentos reconhecidos pelos órgãos competentes é a Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) cujo propósito é reconhecer os agricultores familiares de acordo com os requisitos legais contidos na propriedade e o tipo de gestão. Com este registro, o próprio terá maior oportunidade de captar recursos nas instituições bancárias para que invistam qualitativamente sua operacionalização no estabelecimento rural.

Numa análise levantada na pesquisa em Paula Cândido-MG (Quadro 3) foram reconhecidos juridicamente 83 produtores ativos no cadastro de DAP Jurídica nas quatro associações, sendo que a imensa maioria dos cadastros são de agricultores familiares, além de três pertencentes à classe quilombola e um da classe aquicultor.

**Quadro 3** – Associados cadastrados ativos de DAP Jurídica no município de Paula Cândido-MG

Associação	Classe PRONAF	Agricultores Familiares Associados Cadastrados com DAP
Associação das Mulheres Agricultoras do Distrito de Airões	Agricultores Familiares	16
	Quilombolas	3
Associação dos Fruticultores Rurais de Paula Cândido-MG	Agricultores Familiares	9
Associação dos Pequenos Trabalhadores do Taquarassu	Agricultores Familiares	22

Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais de São Mateus e Região	Aquicultor	1
	Agricultores Familiares	32
<b>Total</b>		<b>83</b>

Fonte: resultados da pesquisa atualizada pelo Ministério da Casa Civil (2022).

O mais interessante neste tipo de abordagem é que as associações de agricultores efetivamente puderam prestar assistência jurídica necessária aos associados compreendendo as demandas e com isso facilitam todo suporte técnico aos órgãos públicos emissores.

Entretanto, Guimarães, Sarmiento e Castro Filho (2016) deram as reflexões gerais que a ação conjunta entre organizações deve continuar atuantes nos municípios em estudo, a fim de esclarecer a real proporção de agricultores familiares que ainda tem vulnerabilidade pelas políticas públicas no campo. Esses processos elaborados não seriam somente efetuar o seu cadastramento de DAP de praxe e sim prestar uma assistência técnica persistente e de qualidade, com o fim de alavancar melhorias a esta classe de que tanto coopera para o desenvolvimento rural brasileiro.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo é entender de como as associações e/ou cooperativas atuam no município de Paula Cândido-MG com as possíveis contribuições profissionais ao agricultor familiar partindo nas metodologias aplicadas na presente pesquisa.

No caso da situação atual da agricultura familiar no município, ocorreu de fato a ampliação dos serviços de extensão rural pública em relação aos atendimentos realizados, variando de 300 a 725 atendimentos no período de 2016 a 2021.

Em termos gerais, para o setor agropecuário do Município de Paula Cândido-MG, o agricultor familiar apresentou uma gama diversa de produtos que de certa forma mantem a escala de produção na propriedade rural. Sendo que as principais culturas cultivadas foram o café, o milho, o eucalipto, o feijão e a cana-de-açúcar. Mesmo que em proporções pouco representativas muitos agricultores puderam produzir outros gêneros alimentícios como frutas e hortaliças.

A respeito das atribuições institucionais, as Associações tiveram a sua contribuição representativa no Município pelos atendimentos esplendorosamente prestados, principalmente

no ano de 2020, e que as principais demandas dos agricultores estão relacionadas aos serviços de infraestrutura, bancários, comerciais e de assistência técnica.

Com o trabalho em parceria e engajamento aos agricultores tanto a atividade produtiva quanto a comercialização agrícola foram efetivas apesar da média da produção anual estivesse relativa de acordo com cada Associação. Os principais produtos agrícolas mais consistentes na sua atividade rural foram o milho, o feijão, o leite e o mel, e a quantidade produzida mínima fornecida para o PAA foi de 29 toneladas.

Nas principais tecnologias, insumos e práticas conservacionistas, os agricultores familiares associados aplicam de forma mais sustentável o uso de caldas, adubos orgânicos e métodos de conservação de água e solo.

Sobre a regularização de normas, as quatro Associações do Município de Paula Cândido-MG puderam orientar no que foi preciso a emissão de Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) aos 79 agricultores familiares, 3 quilombolas e 1 agricultor proporcionando ao segmento melhores chances para financiamentos bancários. O melhor de tudo é que a atuação dos atores institucionais faz diferença na assistência organizacional ao produtor rural familiar.

Dito isso, observou-se que apesar da importância das cooperativas no desenvolvimento ainda não tem agricultores familiares cooperados no Município a Academia precisa prestar mais atenção visto que a seara de agricultores familiares é grande para fortalecer à classe e no setor agropecuário em geral.

Em relação ao conjunto das atribuições sejam pelas Associações, Órgãos Públicos e demais Instituições, mesmo com os resultados promissores é imprescindível promover o amadurecimento profissional para que mantenha o bom nível de produtividade agrícola. Com as demandas exigidas dos agricultores familiares a melhor expectativa é dinamizar o desenvolvimento rural pleno em Paula Cândido-MG facilitando a permanência dos cidadãos no campo.

## **6. AGRADECIMENTOS**

Os agradecimentos especiais que auxiliaram na pesquisa são para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa da pós-



graduação e pelo Escritório Local de Paula Cândido da EMATER-MG nos contatos estabelecidos e pela disponibilização dos dados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, I. de P. V.; CARDOSO JÚNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L. Constituição da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás: análise do acesso às políticas públicas pelos territórios. **Revista Cerrados**, Montes Claros, v. 17, n. 1, p. 26–52, 2019.
- ALMEIDA, A. C. de; SILVA, D. de O. Tipologia das organizações econômicas da agricultura familiar. *In*: ROCHA, A. G. P.; ANJOS, E. G. dos. **Cooperativismo e associativismo na Bahia**. Cruz das Almas: Editora UFRB. 2021. p. 225-254.
- ANDRADE, A. A. X. de; CARNEIRO, P. S. P. Z.; SOUZA, W. N. de; CUNHA, D. A. da; SOUZA, B. de J.; RIBEIRO, A. E. M.; TEIXEIRA, R. D. B. L. Políticas públicas e agricultura familiar: um estudo de caso no Território Rural São Mateus em Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, n. 46, p. 143-162, jan./mar. 2019.
- BEZERRA, G. J.; SCHLINDWEIN, M. M. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 3-15, jan./mar. 2017.
- CLEMENTE, E. C.; OLIVEIRA, I. L. de; STURZA, J. A. I. O associativismo como promotor do desenvolvimento rural e (re) organização espacial em assentamentos rurais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 44852-44864, jul. 2020.
- COLVERO, R. B.; SAMPAIO, T. da S; SCHOPF, R. da S. Análise de políticas públicas: a importância da parceria público-privada na implementação de programas sociais para a agropecuária familiar. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 7776-7787, fev. 2020.
- COSTA, R. Z. D.; SOUZA, P. M. de; ALMEIDA, L. F. de. Agricultura familiar e associativismo: a experiência dos agricultores do município de Brejetuba-ES. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros, n. 22, p. 5-23, 2017.
- DINIZ, R. F.; HESPANHOL, A. N. Reestruturação, reorientação e renovação do serviço extensionista no Brasil: a (difícil) implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, v.25, n.2, p.7-30, abr./jun. 2018.
- DINIZ, R. F.; CLEMENTE, E. C.; A geografia do acesso ao serviço de orientação técnica pelos agricultores familiares no Brasil e no Estado de Goiás: uma análise espaço-temporal dos dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017. **Revista Pegada**, vol. 21, n. 3, p.128-160, set./dez. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008. 200 p.  
GUIMARÃES, D. G.; SARMENTO, C. S. A. G.; CASTRO FILHO, E. B. de. Abrangência da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e do Programa Garantia Safra 2015/2016 aos agricultores familiares do território de identidade Sudoeste Baiano. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia, v. 13 n. 23; p. 27-39, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Paula Cândido-MG**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/paula-candido/panorama>> Acesso em 25/01/2022.

LIMA, A. F.; SILVA, E. G. de A.; IWATA, B. de F. Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. **Revista Retratos de Assentamentos**, vol. 22, n. 1, p. 50-68, 2019.

LIMA, C. C.de; MIRANDA, R. L. de; SANTOS, G. F. dos; CASARIN, V. A. A contribuição da extensão rural na gestão das Associações de Produtores Rurais do Município de Cacoal/Rondônia. **Revista Espacios**, vol. 38, n. 24, 13 p., 2017.

LISBOA, A. de S.; ALCANTARA, F. V. de. O associativismo rural como estratégia de desenvolvimento para a agricultura familiar. **Para Onde!?**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 17-28, 2019.

MATEI, A. P.; SILVA, L. X. da. Inovação, Agroindústrias Familiares e Sistemas Agroalimentares Locais na Serra Gaúcha, **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 8-44, 2015.

MATOSINHOS, L. A.; FERREIRA, M. A. M.; CAMPOS, A. P. T. de; LAVORATO, M. P. A percepção de famílias rurais sobre os efeitos do Programa Luz para Todos. **Desenvolvimento Regional em Debate**, vol. 9, p. 604-624, 2019.

MINISTÉRIO DA CASA CIVIL. **Extrato DAP**. 2022. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>> Acesso no dia 23/01/2022.

MORAES, J. L. A.; SCHWAB, P. I. O papel do cooperativismo no fortalecimento da agricultura familiar. **Estudos do CEPE**. Santa Cruz do Sul, n. 49, p. 67-79, jan./jun. 2019.

PASSINI, J. J.; SCHNEIDER, M. B. Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC e Lula. **REDEPP**, Viçosa, v. 4, n. 1, p. 03-20, 2020.

PELEGRINI, D. F.; SHIKI, S. de F. N.; SHIKI, S. Uma abordagem teórica sobre cooperativismo e associativismo no Brasil. **Revista Eletrônica de Extensão**, Florianópolis, v. 12, n. 19, p. 70-85, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULA CÂNDIDO-MG. **Paula Cândido-MG**. Prefeitura Municipal de Paula Cândido: Paula Cândido. 2018. Escala: 1:30.000.

RESQUE, A. G. L.; COUDEL, E.; PIKETTY, M. G.; CIADELLA, N.; SÁ, T.; PIRAUX, M.; ASSIS, W.; LE PAGE, C. Agrobiodiversity and Public Food Procurement Programs in Brazil: influence of local stakeholders in configuring green mediated markets. **Sustainability**, Basel, v. 11, 22 p., 2019.

RIBEIRO, K. A.; MOREIRA, E. S.; RODRIGUES, A. M.; SOUZA, A. R. de. Associações e o fortalecimento da agricultura familiar: um olhar sobre brasileira, uma comunidade remanescente de quilombo. **Revista Desenvolvimento Social**. Montes Claros, n. 20, p. 121-149, 2017.

SABOURIN, E. P.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 3, n. 1, p. 75-98, 2016.

SILVA, S. P. A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. **Texto para Discussão**, Brasília-Rio de Janeiro, n. 2076, 38 p. Abr. 2015.

SOARES, M. das N.; MACÊDO, A. J. da S.; SILVA, T. I. dos S. O associativismo e cooperativismo na bovinocultura leiteira, passado, presente e futuro: revisão de literatura. **Nutritime Revista Eletrônica**, on-line, Viçosa, v. 16, n. 4, p. 8488-8497, jul./ago. 2019.

SOUZA, A. F.; LORETO, M. das D. S. de. Representações sociais de lideranças institucionais brasileiras sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise lexicográfica. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 7, p.7808-7822 jul. 2019

## A ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA E O NORDESTE: ENTRE A “QUESTÃO REGIONAL” E A HEGEMONIA NEOLIBERAL<sup>1</sup>

Hugo Feitosa Gonçalves<sup>2</sup>  
Leandro de Castro Lima<sup>3</sup>

### RESUMO

Este ensaio toma como objeto as questões socioeconômicas do Nordeste entre os anos de 1950, período que cerca a criação da SUDENE, e o início dos anos de 1990, período inicial da hegemonia neoliberal no Estado brasileiro, no qual a questão do planejamento e do desenvolvimento regional e nacional foi arquivada. Partimos da questão: qual foi o papel do Nordeste na reprodução do capital no Brasil durante o período proposto? A partir de uma revisão de literatura, o objetivo central deste ensaio é produzir uma interpretação das questões socioeconômicas do Nordeste brasileiro a partir da economia política marxista. Consideramos que a SUDENE e a política regionalmente desconcentradora do II PND promoveram redefinições na divisão regional do trabalho no Brasil no processo de expansão do capital inter-regional, onde o Nordeste passa a figurar como região de atração do capital, aumentando a produtividade regional, porém, sem romper com o processo de dependência em relação ao grande capital do Sudeste. Dessa forma, o Nordeste continua com uma estrutura produtiva relativamente arcaica em relação ao Sudeste, onde a produção regional não é voltada para atender a demanda local e os investimentos em capital fixo são alocados nas sub regiões e setores mais dinâmicos, mantendo intra-regionalmente o processo dialético entre o arcaico e o moderno.

**Palavras-chave:** Nordeste. Economia Política. Questão Regional. Neoliberalismo.

### GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO

#### 1 INTRODUÇÃO: ENTRE A “QUESTÃO REGIONAL” E A HEGEMONIA NEOLIBERAL – UMA RELEITURA

Considerando que não se consegue chegar a uma interpretação das questões socioeconômicas do Nordeste brasileiro próximo do real concreto sem percebermos essa região inserida nas relações de produção no Brasil, assim como esse no cenário internacional da

---

<sup>1</sup> Este ensaio é o resultado reestruturado, a partir da perspectiva marxista, do segundo capítulo da dissertação de Mestrado de um dos autores, apresentado no Programa da Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em 2016.

<sup>2</sup> Cientista Econômico (UFCG); Mestre em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UEPB); Doutorando pelo PPGCS-UFRN; Professor do Curso de Ciências Econômicas (URCA). ORCID ID 0000-0001-6323-1648. E-mail: [hugofg@live.com](mailto:hugofg@live.com)

<sup>3</sup> Doutor em Geografia (UFRN); Professor do EBTT (IFCE). ORCID ID 0000-00001-6212-0188. E-mail: [Leandro.lima@ifce.edu.br](mailto:Leandro.lima@ifce.edu.br)

divisão do trabalho e apropriação da renda, esse ensaio foi influenciado por uma revisão da obra de Francisco de Oliveria (1977), “Elegia Para Uma Re(li)gião”, o qual faz uma interpretação do Nordeste brasileiro, a cerca da fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), inserido na economia política brasileira, em centro, entre os anos de 1950 e 1960.

Tendo como estímulo inicial construir uma concepção sobre o papel da região Nordeste brasileira dentro do processo de reprodução do capital no Brasil e as transformações socioeconômicas nessa, partindo da perspectiva da economia política marxista – porém, sem uma ruptura completa com o desenvolvimentismo cepalino qual guia o ensaio original –, tomamos como objetivo produzir uma releitura, qual consideramos mais representativo do real concreto, das questões estruturais que condicionaram a dinâmica econômica e as questões sociais do Nordeste entre os anos para além da fundação da SUDENE: de 1950 (período de eclosão da “Questão Nordeste”) ao início dos anos de 1990 (quando se consolida o neoliberalismo como ideário dos governos brasileiros).

Ao fim, a proposta aqui é, mesmo de uma forma ensaística, ao passo da limitações do autor frente ao grande Francisco de Oliveira, transpassar periodicamente a obra “Elegia Para Uma Re(li)gião” para além dos anos de 1970.

### 1.1 UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DA ECONOMIA POLÍTICA MARXISTA: aspectos metodológicos

A partir da perspectiva materialista história e dialética, a “ciência marxista” – como diria Althusser –, temos como método uma reinterpretação das relações econômicas e sociais do Nordeste brasileiro entre os anos de 1950 e 1990 sob uma ótica mais geral, considerando essas relações inseridas no cenário da reprodução do capital no Brasil, tomando conceitos fundamentais do marxismo, a partir de uma revisão bibliográfica.

### 1.2 “ELEGIA ...”: referencial

Como referencial teórico, além de bibliográfico, tomamos aqui ao centro Oliveira (1977), “Elegia ...”. Como fonte bibliográfica em relação ao Nordeste brasileiro tomamos fundamentalmente: Almeida e Araújo, J. (2004); Araújo, T. (2001); Cano (2001); Furtado (1981); Guimarães Neto e Brandão (2009); e Guimarães Neto (2013).

Em relação aos cenários no Brasil, consideramos aqui: Castro (1985),; capítulos da obra organizada por Araujo e Mattos (2021); Gremaud *et al* (2002); a obra organizada por Giambiagi *et al* (2021),; Abreu (org.) (1990); Tavares (1878).

## **2 O NORDESTE, UMA REGIÃO DEPENDENTE NO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NO BRASIL**

Furtado (1998), em “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, relata que a linha que separa os países desenvolvidos dos não desenvolvidos tendeu a acentuar-se no processo de desenvolvimento do sistema capitalista. Os sistemas de produção dos chamados países periféricos modelam-se de acordo com as necessidades apresentadas pelos países centrais, tendo um papel complementar do sistema econômico mundial.

Essa é a relação dialética interregional do desenvolvimento da capital que – tomando o conceito de Trotski – Francisco de Oliveira (2003), em “Crítica à Razão Dualista”, caracteriza como “desigual e combinado”, onde as regiões produtivamente atrasadas funcionam como fornecedoras de fatores de produção e de reprodução da força de trabalho baratos para as regiões desenvolvidas.

David Ricardo *apud* Hunt (1989), desconsiderando o processo histórico de desenvolvimento das forças produtivas, defende a permanência dessa relação entre os países, apresentando o princípio das “vantagens comparativas”, a qual defende que cada país deve produzir aquele produto que menos gera custo de produção, sendo os países que tem mais dificuldade de produzirem algo a um menor custo do que outro tendo que se adaptar e produzir aquele produto que tenha espaço no mercado internacional e que gere o menor custo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como mostra Chang (2004), a crise de 1929 é um ponto de inflexão do ideário mundial, onde países desenvolvidos e subdesenvolvidos abandonam as regras do livre comércio e da política monetária passiva e passam a adotarem políticas desenvolvimentistas que permanece, de forma geral, até finais da década de 1970. A literatura

Para os liberais que defendem essa concepção, o Brasil com sua vasta área de terras cultiváveis, de mão de obra abundante, deveria e percorreu até o primeiro terço do século XX as vias de menos resistência, alocando-se no mercado internacional como ofertante de bens primários (principalmente produtos agrícolas) em vez de investirem na produção dependente de novas tecnologias, pois esse setor já era dirigido pelos países centrais da dinâmica econômica mundial.

Essa concepção liberal poderia aumentar a satisfação dos países inseridos nesse comércio internacional se não houvesse uma variação diferenciada da relação demanda/renda (como percebem os autores da CEPAL), nos preços e nos custos de produção e comercialização entre os produtos dos países centrais e periféricos. Na segunda parte do século XX, os preços dos produtos dependentes de tecnologia subiram mais do que os produtos primários, gerando um desconforto econômico cada vez maior nos países produtores de bens primários, caso do Brasil.

O que essa discussão contribui para a compreensão da “questão regional” do Nordeste do Brasil?

Essa relação entre os países produtores de bens dependentes de avanço técnico e os que dependem de matéria prima e mão de obra abundante — a relação dual centro–periferia apresentada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) —, apesar de suas particularidades, também é percebida em âmbito interregional, na qual, no Brasil, a Região Nordeste ocupa um espaço periférico na economia brasileira, sendo a mais importante na reprodução do capital no Brasil como região produtora de bens primários e também ofertante de bens industriais complementares da produção do Sudeste<sup>1</sup>. Essa questão percebida como estrutural no Brasil pelos cepalinos atravessa toda a segunda metade do século XX e não foi rompido ainda nos dias correntes devido o caráter espacial e setorial “desigual e combinada”,

---

que estuda a economia brasileira destaca que o liberalismo foi hegemônico até a crise mundial e do café de 1929, reascende no debate latino americano com a crise da dívida e do setor externo no início dos anos de 1980, se torna hegemônica novamente a partir da década de 1990 até hoje; mesmo as políticas desenvolvimentistas, que ganharam força nas margens da hegemonia neoliberal, no segundo governo Lula e primeiro Governo Dilma não alteram a tendência de reprimarização da produção brasileira, como destaca Luiz Filgueiras (2018).

<sup>1</sup> Em concordância com a “crítica à razão dualista” do pensamento estruturalista da CEPAL produzida por Oliveira (2004), onde a relação centro-periferia se mostra de uma forma dual, não dialética, em relação ao processo de desenvolvimento do capital dos países centrais da dinâmica econômica mundial; e nos aproximando da teoria marxista da dependência, optamos a partir daqui pelos conceitos desenvolvidos por essa última perspectiva.



onde as regiões de estruturas de produção arcaica diminuem os custos de produção e não concorrem com o capital das regiões e setores modernos.

Outro elemento importante na formação socioeconômica recente do território brasileiro, e mais intensamente do Nordeste, é a relação entre Estado e capital destacada por Fiori (2001) em “A Propósito de Uma Construção Interrompida”. Indo de encontro à concepção da escola neoclássica do pensamento econômico, o autor defende que as ações do Estado em geral seguiram na mesma direção setorial e territorial da expansão do capital, sendo favorecedor das necessidades do capital, mas não sendo a reciprocidade verdadeira, ao menos no território brasileiro, assim, as regiões mais dinâmicas são retroalimentadas pelos recursos públicos.

Na maior parte da história capitalista no Brasil<sup>1</sup>, a burguesia como unidade (interna ou internacional) não aliam seus projetos a qualquer projeto de desenvolvimento socioeconômico nacional.

David Harvey (2011) afirma que o capital não finca raízes ao se alocar em um território. O capital transforma todo o espaço em função da sua reprodução e quando esse espaço e a população ali inserida não interessa mais à sua reprodução, o capital se transfere para outra região, deixando aquela, transformada para atender os interesses do capital que não está mais lá, ainda mais vulnerável. Nas regiões dependentes, esse processo de exploração e subdesenvolvimento se percebe ainda com mais clareza.

Entre os séculos XVI e XIX, o período pré-capitalista do território que hoje compõe o Brasil era formado por produções regionais primárias voltadas para o mercado externo. Assim a dinâmica das regiões brasileiras era ditada pelo mercado externo<sup>2</sup>. Até o início do século XX, as articulações comerciais inter-regionais eram menores do que as dessas com o exterior do País. Portanto, nesse período, não se tinha a ideia de integração e de desenvolvimento nacional (ARAÚJO, T. 2001), apesar de, desde a segunda metade do século XIX, ter emergido o processo de “articulação comercial” inter-regional no Brasil que ganha força a partir dos anos

---

<sup>1</sup> Salve os períodos de necessidade de atração da classe trabalhadora como classe de apoio, como no período constitucional do Governo Vargas, ou de necessidade para controlar convulsões sociais, como foi a questão donordeste em finais da década de 1950 e início dos anos 1960, junto as pressões dos trabalhadores do então Centro-Sul do Brasil.

<sup>2</sup> Tavares (1978) observa que esse caráter “agroexportador” da economia brasileira colocava a economia brasileira em uma situação de total vulnerabilidade externa, ou seja, com pouca autonomia de aplicar soluções internas para crises internacionais.

1930, com o processo – que Furtado (1997) conceitua de “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira – industrialização voltada para o mercado interno, como percebe (GUIMARÃES NETO, 1997).

Para Araújo, T. (2001, p. 72), é na primeira parte do século XX que o Brasil passa gradativamente do posto de país [apenas] primário-exportador para ser um país de “base industrial importante” comandado pela dinâmica do mercado interno. É nesse momento de articulação comercial interna, consequentemente de reconhecimento de “nação” – de necessidade de expansão do capital dentro do território brasileiro para acelerar a reprodução da taxa de lucro –, que se percebe enfaticamente as diferenças socioeconômicas inter-regionais, passando a emergir as “questões regionais” brasileira, tal como abordaremos a seguir.

### **3 A ECLOSÃO DA “QUESTÃO REGIONAL” DO NORDESTE NO ANOS 1950**

Para Cano (2001), até meados dos anos de 1950, a questão regional do Nordeste brasileiro era contemplada por ações voltadas basicamente para combater a seca.

Na verdade, como ressalta Oliveira (1977), o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), de atuação majoritária e controlado pela oligarquia agrária do Nordeste, era voltado para a reprodução do capital dos latifundiários da região, detentores do poder econômico e político no Nordeste até então, a partir de construções de barragens dentro das grandes propriedades, de estradas para ligar essas aos centros comerciais, além de, em segundo plano, estudos ecológicos, realimentando as relações de produção e apropriação típica de uma acumulação aos moldes primitivos.

No período prévio da eclosão da questão regional do Nordeste, não eram apenas as secas que causavam desconforto na população nordestina. A Região, qual o setor externo agroexportador já se encontrava estagnado devido à concorrência internacional e ao atraso na composição orgânica do capital, sofria com o aumento da concorrência da sua produção internamente com a expansão da oferta dos produtos do Sudeste no mercado interno, beneficiado pela reforma tributária do Governo Vargas, em 1932, o qual derruba as tarifas de “exportação” inter-regional, invadindo regiões antes mercado da produção nordestina,

penetrando também no mercado do Nordeste, quebrando a estrutura manufatureira dessa região (OLIVEIRA, 1977; GUIMARÃES NETO, 1997).

Na zona da mata, os pequenos proprietários de terras estavam sendo forçados pela conjuntura a venderem suas áreas e migrarem para as periferias das cidades, entre outras questões (ARAÚJO, T., 2001; CANO, 2001), além das diversas formas de relações de produção e apropriação do produto entre latifundiários e produtores diretos pré-capitalistas ascenderem movimentos organizados de reivindicações pelas terras quais eram produtores, as “Ligas Camponesas” (OLIVEIRA, 1977), em meio a uma conjuntura internacional de revoluções com bandeiras comunistas, como a Revolução Cubana culminada em janeiro de 1959.

Nos anos de 1951 e 1952, foram divulgadas as contas nacionais e regionais do País, apresentando as disparidades econômicas regionais. De acordo com os dados, entre os anos de 1919 e 1949 o produto industrial do Sudeste – comandado por São Paulo – cresceu quase 50% a mais do que o resto do País (ARAÚJO, T., 2001).

O desequilíbrio entre as regiões na formação do produto brasileiro estava em tendência de acentuação, impulsionado pela política industrial de substituição de importações tendo como centro dinâmico a indústria sudestina, e vem a se agravar a partir investimentos do Plano de Metas do Governo Kubitschek (1956-1960) — em infraestrutura e na indústria de bens de consumo duráveis e bens de capital — concentrados em São Paulo, desencadeando pressões sociais e políticas de outras regiões do Brasil, tendo início no Nordeste, requerendo uma maior atenção do Governo Federal (ARAÚJO, T., 2001; CANO, 2001).

Stefan Robock, cientista social estadunidense, ao pesquisar sobre o Nordeste brasileiro, a pedido do banco do Nordeste (BNB), relata que essa região era “um caldeirão prestes a explodir” (ARAÚJO, T., 2001; CANO, 2001).

Nos finais dos anos de 1950 e início de 1960, o apoio fiscal e institucional do Estado ao desenvolvimento regional não se limitou apenas a Região Nordeste (CANO, 2001), exemplo foi a criação da Supretendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

No final da década de 1950, quando, com o crescimento das pressões sociais e políticas no Nordeste, o então Presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek convocou, entre outros, Celso

Furtado para o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para discutir a questão posta na Região.

Furtado, liderando o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), expôs que a política de industrialização vigente na época era favorecedora das desigualdades regionais, pois as indústrias e os incentivos do Estado, a partir do Plano de Metas, concentravam-se no Sudeste. Furtado ainda afirmou que a seca não era a [única] causa das dificuldades socioeconômicas nordestinas e que a política hídrica implantada no Nordeste, em vez de minimizar as questões socioeconômicas da população local, servia para expandir a pecuária dos grandes latifúndios — atividade dominante na região no período, sem alcançar a produção familiar que constituía a maior parte da população do Nordeste. Essa afirmação desagradava o núcleo político mais importante do Nordeste que era beneficiado por essa política hídrica do DNOCS (ARAÚJO, T., 2001; CANO, 2001).

Após a exposição do estudo realizado por Furtado e outros, foi determinado em janeiro de 1959 o lançamento de Operação Nordeste, o então Presidente da República do Brasil decretou a criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e em abril do mesmo ano mandou para o Congresso o projeto de lei que criaria a SUDENE (CANO, 2001).

#### **4 O PLANEJAMENTO REGIONAL PARA O NORDESTE: A EXPANSÃO DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NO BRASIL E REDEFINIÇÃO DA DIVISÃO REGIONAL DO TRABALHO**

Oliveira (1977) percebe o planejamento como uma forma técnica de divisão do trabalho no modo de produção capitalista comandado pelos detentores do capital. A partir dessa concepção, podemos considerar o planejamento regional como uma forma técnica de divisão regional do trabalho comandado pelos donos do capital dominante, e, nesse momento histórico, nos referimos à grande burguesia industrial do Sudeste. Assim, o planejamento de desenvolvimento produtivo do Nordeste não se expressa como promotor de setores produtivos para concorrer com o capital nacionalmente dominante, mas dos setores complementares a esse.

O documento produzido por Furtado, o qual propôs a política de desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste, intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico Para

o Nordeste”, não assinado pelo autor, atribuindo os créditos da pesquisa ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), pois o Grupo era composto por membros considerados conservadores, portanto seria mais fácil ser aceito pela elite regional, detentora também do poder político local, e assim aprovar a SUDENE no parlamento brasileiro, o que aconteceu no final do ano de 1959, sendo Furtado nomeado Superintendente da SUDENE, apesar das pressões da bancada nordestina do Congresso Federal, encabeçada pelos latifundiários, contra a nomeação dele ao cargo (CANO, 2001).

A proposta inicial da SUDENE voltada para enfatizar a produção, principalmente da indústria regional, era contrária aquelas tradicionais assistencialistas de sobrevivência às secas vigentes no período. A aprovação só foi conseguida graças ao apoio da burguesia industrial de fora da Região, em especial a burguesia do Sudeste, a fração mais beneficiada pela atuação da SUDENE (OLIVEIRA, 1977).

Oliveira (1977) destaca que a SUDENE é o resultado da exacerbação do conflito de classes em função da hegemonia da burguesia do então Centro-Sul.

Para Cano (2001, p. 112), Furtado tentou no período criar, de forma projetada, ”relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada”, o que, de acordo com o autor, não se concretizou, salve o projeto de industrialização, apesar desse não ter alcançado seus objetivos sociais.

Araújo, T. (2000; 2001) relata que um dos objetivos centrais de Furtado com a industrialização do Nordeste seria formar uma indústria comandada por atores locais, voltada para satisfazer a demanda no mercado nordestino e assim formar uma burguesia industrial no Nordeste que pudesse confrontar-se com as oligarquias agrárias – objetivo contraditório à materialização das políticas da SUDENE e da percepção de Oliveira (1977).

Nos anos de 1960 ocorreu uma migração do capital industrial de outras regiões, principalmente do Sudeste, para o Nordeste devido aos incentivos (infra)estruturais e fiscais, mudando assim o fluxo do capital alocado no território brasileiro, mas prejudicando ainda mais as indústrias da região nordestina, salve os industriais do Ceará que financiaram o processo de industrialização do Estado, fortalecendo-se e conseguindo sobreporem à oligarquia estadual, realizando nessa parte do Nordeste o que foi proposto por Furtado (ARAÚJO, T., 2001).

Assim, a SUDENE é contraditória na relação objetivo-resultado em relação à questão da autonomia da burguesia local, que se tornou ainda mais dependente. Como o processo de desenvolvimento da indústria de bens de consumo duráveis e bens de capital no Brasil nos anos de 1950 expressa uma redefinição da divisão internacional do trabalho, a fundação da SUDENE, a exploração dos setores complementares, e a migração de capital do Sudeste para o Nordeste marca uma redefinição da divisão regional do trabalho no Brasil sob comando da burguesia industrial do Sudeste.

Como destaca Almeida e Araújo, J. (2004), a SUDENE, paradoxalmente, beneficiou a consumação da dependência econômica do Nordeste em relação à burguesia industrial do Sudeste do Brasil. O Nordeste passa, a partir desse momento, a assumir um novo papel na dinâmica econômica nacional, o de complementar da acumulação capitalista da grande burguesia industrial sudestina.

Porém, não foi só para o Nordeste que ocorreu o processo de desconcentração industrial graças às ações de incentivos fornecidas pelo Governo Federal da época. Além disso, esse capital que vem para o Nordeste foi seletivo tanto espacialmente como setorialmente, alocando-se das áreas e setores mais dinâmicos (ARAÚJO, T., 2000; 2001).

A partir da SUDENE, a atividade econômica urbana, comandada pela indústria, passa a dinamizar a produção nordestina, rompendo com o processo de estagnação econômica, comandada pelos setores rurais, antes existente na Região (ARAÚJO, T., 2000). Mas, a indústria moderna implantada nessa área comandada por atores externos, em maior parte a burguesia industrial de São Paulo, não se voltou para o mercado predominante nordestino, ou seja, não se voltou para atender a demanda da classe trabalhadora, não solucionou a questão da falta de emprego e também não promoveu a desconcentração da renda (CANO, 2001).

Como observa Luiz Filgueiras (2018), observando a posição de dependência da economia brasileira sob o capital imperialista dos centros dinâmicos da economia mundial, a estrutura produtiva das regiões dependentes não se realiza a partir das necessidades de consumo da classe trabalhadora local.

No cenário político brasileiro, no ano de 1961 — já na década inicial da denominada por Guimarães Neto (1997) de “integração produtiva” no Brasil, de expansão do capital do

Sudeste para outras regiões —, após o pedido de renúncia do então Presidente do Brasil, Jânio Quadros, o então Vice-Presidente, João Goulart, assume a presidência de República em meio a uma forte instabilidade econômica e política nacional.

Em dezembro do ano seguinte, o Ministro Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado, vindo da SUDENE, chefiou a equipe que elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que buscava, no curto prazo, a partir de diretrizes ortodoxas, controlar o processo inflacionário contendo o déficit público com políticas fiscal e monetária contracionista. No longo prazo, o Plano se caracterizava como heterodoxo, buscando implementar novas regras tributárias progressistas, propondo impostos específicos à população com as maiores rendas para financiar as iniciativas do Estado em favor do desenvolvimento nacional, além de outras das chamadas “reformas de base”, entre elas, a reforma agrária, qual ia de encontro aos interesses da fração dominante no Nordeste, os latifundiários (MELO *et al*, 2021; GREMAUD *et al*, 2002; REGO e MARQUES, 2013; SARMENTO, 2012; VILLELA, 2021).

Após ser atacado por setores de oposição e até por governistas, além de não ter obtido apoio externo do Governo estadunidense, o Plano Trienal não obteve condições econômicas e políticas para controlar o processo inflacionário nem para ser executada as reformas estruturais, sendo abandonado pelo Governo Goulart (MELO *et al*, 2021; GREMAUD *et al*, 2002; REGO e MARQUES, 2013; VILLELA, 2021).

A proposta das chamadas reformas de base, o aumento real do salário mínimo no Governo Goulart, além do aumento das pressões dos movimentos de produtores diretos, seja no campo com as Ligas Camponesas, seja na cidade com os movimentos dos trabalhadores industriais, marcam o avanço da classe trabalhadora no conflito de classes. Oliveira (1977) observa que as Ligas Camponesas no Nordeste ensaia uma luta de classes que põe em xeque a reprodução do modo de produção capitalista no cenário brasileiro. Esse momento marca o que a literatura chama de “crise do populismo”, onde o pacto entre burguesia industrial, a nova fração burguesa hegemônica, e a velha burguesia agrária desde os anos 1930, começa a ser ameaçado com o aval do governo.

## **5 MUDANÇA DE RUMO DA SUDENE NO REGIME MILITAR**



Com o golpe militar sobre o Governo Goulart em 1964, a proposta de desenvolvimento regional do GTDN foi arquivada junto com as propostas de concessões estruturais à classe trabalhadora do Governo de Jango<sup>1</sup>. Oliveira (1977) destaca que o Golpe de 1964 marca o avanço da burguesia monopolista no conflito de classes no Brasil.

Os governos militares tiveram como objetivo central restaurar o domínio absoluto da burguesia monopolista (industrial, agrária, financeira) e acelerar o desenvolvimento da produção e da produtividade no Brasil sob o discurso de alcançar a produção das grandes economias mundiais, desconsiderando qualquer custo para a classe trabalhadora<sup>2</sup>. Nesse período, a proposta de reforma agrária foi arquivada, a questão fundiária permaneceu praticamente inalterada, o salário mínimo real (acusado de ser o centro do processo inflacionário, atacado tanto pela ótica da demanda quanto dos custos de produção) sofre um corte já nos primeiros atos do Governo Castelo Branco (1964-1968) que não se recupera por todo o período do regime militar (1964-1985) (GREMAUD *et al.*, 2002; HERMANN, 2021; REGO e MARQUES, 2013; RESENDE, 1990; TAVARES, M., 1978).

A proposta de acelerar o crescimento econômico a qualquer custo foi defendida pelo então Ministro dos governos militares e principal idealizador da política nacional da época, o economista Delfim Netto<sup>3</sup>, o qual, no período do chamado “milagre econômico” (1969-1973) defendeu o crescimento econômico brasileiro, cresceu em uma média mais de 10% ao ano, acompanhado de um aumento na concentração da renda com uma parábola do bolo, afirmando que a economia precisava primeiro crescer para depois a renda ser dividida. Na época, o Brasil

---

<sup>1</sup> Interpretamos que, assim como o golpe de 2016, o golpe de 1964 não se expressa, em última instância, institucionalmente sobre um dado governo. O golpe de 2016 não foi sobre o Governo Dilma, não foi sobre o Partido dos Trabalhadores, assim como o Golpe de 1964 não foi sobre o Governo Goulart, mas sim sobre os direitos da classe trabalhadora (ascendentes no início dos anos de 1960 e constitucionalizados em 2016), e consequentemente sobre a renda dessa classe. Os golpes de 1964 e 2016 são em função, em última instância, de não incluir e/ou retirar itens da cesta de reprodução da força de trabalho e sobrevivência dos trabalhadores, legitimando a diminuição do valor da força de trabalho.

<sup>2</sup> Sob o velho discurso burguês (velho porque transpassa mais de três séculos) de que o crescimento econômico acarreta no aumento do bem-estar geral, pressupondo que os interesses de reprodução capital local é objetivo central de toda a população, desconsiderando a concentração da renda e a exclusão da massa da classe trabalhadora dos bônus desse processo.

<sup>3</sup> Delfim Netto foi Ministro da Fazenda durante os Governos Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1973), foi para embaixada do Brasil na França durante o Governo Geisel (1973-1979), retorna no Governo Figueiredo (1979-1985), primeiro como Ministro da Agricultura, depois com Ministro do Planejamento, ministério que na época comandava a política macroeconômica.

se tornava a oitava base industrial do mundo à custa de uma grande desigualdade social intra e inter-regional (ARAÚJO, T., 2000).

Essa mudança nos rumos da política brasileira beneficiou certos grupos nordestinos – principalmente as oligarquias agrárias, ou seja, fortalece as relações de produção arcaicas na região sob as mãos dos setores dominantes locais –, dificultando o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, devido à questão estrutural da grande concentração de terras e a miséria nas áreas rurais nordestinas, de maior relevância em relação às outras regiões do Brasil (ARAÚJO, T., 2000; CANO, 2001), qual apenas sofre uma leve inflexão nas rearticulações do Governo Geisel (1973-1979) com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (CARNEIRO, 1990; FERREIRA, 2021; GREMAUD *et al.*, 2002).

No geral, as reformas políticas-institucionais realizadas pelos militares no primeiro momento acarretariam em uma diminuição dos incentivos fiscais e do crédito, voltados para o desenvolvimento das regiões periféricas da economia brasileira, em centro das regiões do Norte e Nordeste (CANO, 2001). Os recursos públicos seguiam a lógica do capital, silenciando as questões socio-econômicas regionais, voltando, assim como foi em toda a história do Brasil até então, principalmente no Plano de Metas, a serem alocados nas (sub)regiões e setores mais dinâmicos.

Os militares determinaram fortemente mudanças nas diretrizes da SUDENE. Com isso, “trataram de tirar a relativa autonomia e legitimidade que havia sido imputada à Superintendência por ocasião de sua criação e transferiram investimentos para outras atividades econômicas e para outras regiões do País” (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004, p. 105).

A recém-fundada SUDENE voltou-se centralmente ao financiamento da exploração dos recursos minerais do Nordeste, além de dirigir recursos para a ampliação da infraestrutura regional — basicamente, transporte e energia elétrica. Nesse período, incentivos fiscais como o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), investimento de empresas estatais, caso da Petrobras no Estado da Bahia e da Vale do Rio Doce no Estado do Maranhão – no II PND –, créditos de bancos públicos de desenvolvimento e capitais privados locais, nacionais e multinacionais, impulsionaram o crescimento econômico do Nordeste a partir dos anos de 1970 – o que não foi acompanhado de um desenvolvimento social nas mesmas proporções, mantendo o caráter estrutural da não relação direta entre produção e consumo local das regiões

dependentes. O novo parque industrial, que contou com o apoio de incentivos públicos para a sua instalação, aumentou a integração econômica dessa região com outras da Federação brasileira, sobretudo com o Sudeste (ARAÚJO, T., 2000).

Na década de 1970, por meio dos investimentos estatais em busca de explorarem aquelas bases de recursos naturais do Nordeste brasileiro, o Governo Federal, conseqüentemente, promoveu uma leve desconcentração industrial alocando investimentos em formação bruta de capital fixo nessa região periférica, expandindo a estrutura produtiva e a produtividade regional, objetivando aumentar a contribuição nordestina na complementação da estrutura de produção industrial instalada no Sudeste (COSTA, 2012).

Esse pequeno processo de desconcentração não fez a partir de um projeto de desenvolvimento regional autônomo, mas sim inserido dentro da lógica de reprodução do capital industrial hegemônico – tanto de raízes no Sudeste quanto dos monopólios industriais internacionais que passa a adentrar fortemente o seu capital fixo em meados da década de 1950 sem encontrar barreiras nos governos brasileiros até hoje –, portanto não voltados para atender a demanda dos trabalhadores locais.

Ao passo que os militares tiravam e realocavam os recursos de financiamento do desenvolvimento do Norte e Nordeste, enfraquecendo e mudando os rumos da SUDAM e da SUDENE, no primeiro momento dos anos de 1960, nos anos de 1970, o processo se inverte, aumentando o crescimento econômico dessas regiões, mesmo que concentrado em subregiões e setores específicos, a partir dos investimentos realizados pela política industrial do II PND em empresas estatais, entre elas estavam algumas com bases localizadas no Nordeste como a Petrobras e Telebras (CANO, 2001).

Essa política do Governo Geisel de investimento público, sintetizada no II PND, com a intenção exposta de prosseguir com o programa de substituição das importações, manteve relativamente a dinâmica econômica brasileira, qual foi incluído o Nordeste, avançando o seu processo de industrialização, enfatizando os polos de desenvolvimento econômico, mantendo o dinamismo da produção brasileira em um quadro de crise econômica mundial (ARAÚJO, T., 2000; TAVARES, M., 2011).

Devido à ampla disponibilidade dos chamados recursos naturais na Região Nordeste, os investimentos públicos e privados tenderam para os setores de produção energética extrativa, como foi o caso da ampliação da base produtiva petroquímica estatal que possui instalações no estado da Bahia. Essa e outras grandes empresas do setor energético foram privilegiadas pelos incentivos do II PND (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004).

Segundo Furtado (1981), os recursos financeiros do Governo Federal do período para o Nordeste foram, em grande parte, alocados em investimentos produtivamente não eficientes, destinados a complementar a estrutura industrial presente no Sudeste e no Sul, na qual tinha a predominância na produção de bens de consumo duráveis, além de adequar o mercado regional a oferta da região central do País.

A estrutura econômica brasileira promoveu a indústria nordestina a fim de prolongar o desenvolvimento da indústria do Sudeste, ignorando, de certa forma, a cultura de produção da Região. Explica-se, assim, a baixa rentabilidade do capital investido no Nordeste, pois “a nova dependência reside exatamente na subordinação à lógica de uma industrialização que abarca o conjunto do País e é comandada do Centro-Sul” (FURTADO, 1981, p. 14), colocando a região nordestina como ofertante de insumos de produção e como um prolongamento do mercado consumidor da região com maior dinamismo econômico.

As grandes empresas estatais implantadas no Nordeste seguiram a tendência do capital inserido no Brasil e aumentaram seus investimentos na Região. Nos anos de 1970, a participação do Nordeste como receptor dos recursos fiscais do Governo Federal e investimento de empresas estatais instaladas na Região, a formação do capital fixo passou a crescer. Acompanhando o crescimento das exportações brasileiras, o Nordeste passou a aumentar significativamente o seu volume exportado, principalmente o estado da Bahia, onde suas vendas para o exterior cresceram mais que a média nordestina, aumentando ainda mais sua superioridade econômica dentro da Região Nordeste (ARAÚJO, T., 2000).

Assim, o Nordeste cumpre seu papel complementar da reprodução do capital industrial monopolista no Brasil, sem considerar as especificidades da demanda local.

Como relata Tavares, H. (2011), nos primeiros anos da SUDENE, os investimentos públicos, basicamente industriais, foram distribuídos na Região, mas as três capitais mais

dinâmicas economicamente (Salvador, Recife e Fortaleza) foram favorecidas com a maior parte dos recursos desde o início. Portanto, também no âmbito intra-regional, as políticas do militares contribuíram para aumentar a concentração da renda e a desigualdade social.

Esse processo de redirecionamento dos recursos públicos durante os governo militares tiveram como resultado um crescimento econômico nordestino abaixo da média do Brasil entre os anos de 1960 e 1975. Após o primeiro choque do petróleo em meados dos anos de 1970, enquanto a atividade econômica brasileira desacelerou em relação ao período do chamado “milagre econômico”, porém mantendo uma taxa de crescimento por volta de 7% ao ano, com a política de desconcentração regional dos investimentos públicos em capital fixo do II PND, o PIB do Nordeste passou a crescer em um nível acima da média nacional.

Junto a esse processo de desconcentração da indústria e, conseqüentemente da economia, surge à tendência de ampliação das desigualdades socioeconômicas intra-regionais. Mantiveram-se as estruturas tradicionais na zona rural e ampliou-se a exclusão social no território brasileiro, particularmente, na Região Nordeste (GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009).

Como menciona Carlos Américo Pacheco *apud* Araújo, T. (1999), esse pequeno processo de desconcentração espacial na alocação do capital público não beneficiou todas as sub-regiões do Nordeste. Na verdade, os novos capitais foram investidos nos setores e áreas mais promissoras, denominados de “ilhas de prosperidade”, contribuindo para o aumento da heterogeneidade socioeconômica inter e intra-regional (ARAÚJO, T., 1999).

Guimarães Neto (1997) apontou dois pontos imprescindíveis para compreender o processo de crescimento econômico nordestino nesse segundo período. O primeiro foi a seletividade do capital empreendido, alocado apenas nas áreas e segmentos mais dinâmicos. O segundo foi a industrialização tardia da Região Nordeste em relação ao Sudeste, colocando a primeira região como apenas uma alternativa para ocupação dos espaços econômicos permitidos pelo capital industrial do Sudeste.

Assim, algumas áreas nordestinas de dinamismo econômico foram formadas ou fortalecidas em coexistência com espaços de estagnação produtiva, essas últimas, mantendo o nível de abstração, ocupavam o espaço a posição periférica na divisão intra-regional do trabalho

no Nordeste, fornecendo insumos de produção, de reprodução da força de trabalho e a própria força de trabalho com o processo de migração intra-regional.

Cano (2001) relata que a perspectiva regional não desaparece por completo nos governos militares, pois foram instituídos programas direcionados espacialmente, como o Programa de Redistribuição de Terras, o Programa de Integração Nacional, o Programa de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste, entre outros. Mas esses programas favoreceriam ainda mais a concentração das terras, assim como o novo Imposto Territorial Rural.

Com a orientação dos militares, além dos setores de energia e insumos de produção, em também alocar recursos federais no setor agrário na Região Nordeste, as estruturas tradicionais desse setor se colocara como “papel de freio sobre as mudanças desejadas pelo planejamento da Sudene de Celso Furtado” (AMARAL FILHO, 2010, p. 60).

No cenário econômico brasileiro, a idealização do regime em tornar o Brasil um país central na dinâmica econômica mundial, teve de ser abandonada devido à crise da dívida externa nos anos de 1980, conseqüentemente, pela crise fiscal do Estado a partir do direcionamento dos recursos desse para remunerar o capital financeiro, além da conseqüente crise inflacionária, exaurindo os investimentos regionalmente desconcentradores durante a primeira metade da década de 1980. Porém, os principais investimentos em capital fixo foram mantidos e maturaram até 1985, contribuindo com a extensão do período de dinâmica econômica brasileira, em especial nordestina, junto à retomada da dinâmica internacional em meados da década (CANO, 2001; CASTRO, 1985).

Baseada em dados fornecidos pelo IBGE, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Araújo, T. (2000) mostra que no total da formação do capital fixo, o qual inclui os investimentos da administração pública e das empresas do Governo Federal, percebeu-se que o Nordeste como região recebedora de recursos passou de 13% no ano de 1970 para 17% em 1985.

Furtado (1984, p. 6) relata que, entre os anos de 1960 e 1970, o desenvolvimento<sup>1</sup> não correspondeu à dinâmica econômica da Região, caracterizando esse processo verificado no Nordeste de “mau-desenvolvimento”. A melhoria na infraestrutura regional, basicamente nos setores de energia e transporte não refletiu no melhoramento substancial da qualidade de vida da maior parte da população, principalmente se tratando dos trabalhadores rurais.

Enfim, a ditadura militar brasileira de meados do século XX focou seus esforços a partir dos recursos públicos e das estatais para a reprodução dos grandes capitais, acarretando na concentração ainda maior do produto social brasileiro e aumentando a heterogeneidade social. Porém, o processo de concentração regional do produto brasileiro passa por uma reversão a partir do Governo Geisel e do II PND, reestruturando a divisão regional do trabalho no Brasil, passando o Nordeste a ser um ofertante de energia e insumos de produção para a reprodução do capital industrial do Sudeste. Ressaltando que esse redirecionamento se caracteriza por um processo de desconcentração concentrador intra-regionalmente.

O projeto desenvolvimentista brasileiro, como em toda América Latina, foi extremamente conservador do interesses da grande burguesia, autoritário e, conseqüentemente, antissocial. Segundo Veiga (2010) e Sachs (2008) — em uma contestação, por parte de Veiga, a parábola apresentada por Delfin Netto para caracterizar os planos dos militares, em especial do chamado “Milagre econômico” brasileiro —, essa ideia do bolo a ser repartido não pode ser aceita pela sociedade, porque além de não se realizar na prática, ainda fere os princípios éticos. Para o autor, neste mundo de grandes desigualdades, não se pode esperar que os ricos tornem-se ainda mais ricos para que depois os pobres fiquem um pouco menos pobres.

---

<sup>1</sup> Furtado defende que o desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação de capitais e de produtividade em escala, mas principalmente um caminho de acesso em que toda a sociedade possa percorrer para satisfazer suas necessidades.

Diferenciando a caracterização do desenvolvimento para o crescimento econômico, o autor mostra que o crescimento proporciona a preservação dos privilégios de uma minoria, já o desenvolvimento é dado na realização de um melhoramento na qualidade de vida de toda a sociedade. A acumulação de recursos econômicos por uma fração da população de um país não acarretará necessariamente em melhoras futuras na qualidade de vida de todos os indivíduos dessa nação. O desenvolvimento é caracterizado por um projeto social estrutural, “mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (FURTADO, 2004, p. 484). A questão desse desenvolvimentismo é propor-lo dentro do modo de produção capitalista, qual, como observa Oliveira (2003) se estrutura a partir das relações desiguais.



E concordamos com essa afirmação. A questão é que, depois da constatação, os desenvolvimentistas propõem uma saída utópica por dentro do capitalismo, qual, devido sua própria estrutura de reprodução, abre uma janéla ilusória, pois essa é cercada um muro impossível de ser escalar, onde a única forma de se libertar pela força, rompendo a sua estrutura.

## **6 A CHAMADA REDEMOCRATIZAÇÃO E O ARQUIVAMENTO DA “QUESTÃO REGIONAL”**

A década de 1980 é marcada pela crise da dívida externa, o qual desaguou numa crise de balanço de pagamentos, no aumento do patamar do processo de inflação incontrolado pelas políticas ortodoxas na primeira metade da década, e mistas na segunda metade, e a crise fiscal do Estado a partir do chamado efeito Oliveira-Tanzi, marcam o fim do processo de substituição de importações, da hegemonia dos industriais do Sudeste no bloco no poder do Estado brasileiro, do estancamento das políticas desenvolvimentistas no Brasil, e assim da desconcentração regional dos investimentos em capital fixo públicos e privados.

A chamada redemocratização do Estado brasileiro, na segunda metade da década de 1980 – e, anos depois, a nova constituição brasileira, em processo de desmonte desde o Governo Collor (1990-1992) –, veio nesse período de crise da macroeconomia brasileira de diminuição do ritmo de crescimento econômico, exaurindo durante os anos de 1980 o financiamento das políticas de desenvolvimento (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004).

A Constituição brasileira de 1988, a chamada “Constituição cidadã”, pelo seu caráter de inclusão social das populações mais vulneráveis, o início das atividades produtivas a partir dos investimentos no período anterior no Nordeste, além do esgotamento do processo de substituição de importações concentrado no Sudeste, tomamos como hipótese de que foram esses os elementos dinamizadores da economia regional do Nordeste para além da média brasileira nos anos de 1980. Porém, esgota-se aí o processo de desenvolvimento econômico regional.

Nos anos de 1990, com o fim do processo de desenvolvimento das forças produtivas induzidas pelo Estado brasileiro, houve uma forte migração do capital público e privado para as regiões mais dinâmicas, basicamente para o Sudeste, revertendo o quadro de desconcentração

espacial e setorial da indústria. As ideias neoliberais passam a dominar o ideário político brasileiro e a indústria volta a reconcentrar-se nas áreas mais lucrativas, iniciando um período de guerra fiscal entre os estados para atrair os investimentos privados. A partir daí, as políticas de integração nacional são arquivadas pelos governos, e o capital segue a lógica de reprodução, relocando-se nas regiões e áreas mais adaptadas para a acumulação capitalista (COSTA, 2012).

De tal forma, “sem direção e coordenação, entregue aos mercados as principais decisões estratégicas, o país viverá experiência de crescente falta de sustentação de sua trajetória de crescimento”. A articulação do espaço brasileiro almejada há décadas – pelos desenvolvimentistas nacionalistas – sofre um retrocesso ainda maior e a homogeneização socioeconômica das regiões brasileiras encontraram-se, na época, ainda mais distante (GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009, p. 23).

## **7 ENTRE OS ANOS 60 E 80: UM RESUMO**

Em relação aos dados macroeconômicos gerais, entre as décadas de 1960 e 1980, a Região Nordeste apresentou o melhor desempenho em relação a média do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil.

Entre 1970 e 1987, a participação da Região na formação do PIB nacional passou de 12,6% para 15,8%. O PIB per capita passou de 45,8% para 54,4% da média brasileira, mantendo-se ainda com a metade da renda média nacional. Os pesos da indústria e da produção terciária seguiram a mesma tendência de crescimento na formação do produto regional (ARAÚJO, T., 2000).

Apenas o setor agropecuário regional, seguindo a tendência geral do setor no Brasil, diminuiu sua produção e perdeu espaço em relação à dinâmica setorial nacional, principalmente para o Centro-Oeste. Entre os anos de 1974 e 1980 – após o primeiro choque do petróleo, e com a política de desenvolvimento produtivo regionalmente desconcentrada financiada pelos “petrodólares” –, o crescimento econômico brasileiro perdeu força, porém mantendo-se crescendo em níveis satisfatórios, enquanto no Nordeste esse processo se acelerou (ARAÚJO, T., 2000).

Entre os anos de 1975 e 1990, o País aumentou suas exportações por volta de 200% e o Nordeste acompanhou essa trajetória a um passo mais lento, aumentando em 100% no período (ARAÚJO, T., 2000). Castro (1985) destaca a maturação dos projetos produção de insumos e energia regionalmente desconcentrados como elemento fundamental para essa dinâmica.

Voltando-se para o cenário intra-regional, cabe destaque ao estado da Bahia, pois esse acompanhou a mesma variação relativa dos números nacionais, aumentando sua participação no produto exportado pela Região. No ano de 1975, sua economia formava cerca de um terço das exportações nordestinas, em 1990 esse valor passou a ser a metade do produto exportado pela Região (ARAÚJO, T., 2000), caracteriando o processo concentrador intra-regional das desconcentração inter-regional dos recursos do II PND.

Em relação à dinâmica econômica intra-regional, de acordo com os dados da SUDENE, no ano de 1980 só a economia baiana movimentava cerca de 40% do PIB regional. Entre os anos de 1970 e 1992, a dinâmica econômica dos estados da Região Nordeste foi descompassada. Os maiores crescimentos relativos foram alcançados pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão, as menores variações foram apresentadas pelos estados da Paraíba e Pernambuco (ARAÚJO, T., 2000).

Em relação ao PIB per capita, a Bahia e Pernambuco apresentaram as menores variações percentuais no período<sup>1</sup>. Porém, a Bahia passou de 3,8% para 5,2% na participação na formação do PIB brasileiro entre os anos de 1970 e 1985. Esse desempenho positivo só não foi verificado nos estados da Paraíba, Alagoas e Pernambuco (ARAÚJO, T., 2000).

Assim, só podemos afirmar que o processo de desconcentração da dinâmica econômica concentrador, liderada pelo Estado brasileiro, se concentra no estado de maior produtividade, o estado da Bahia.

Voltando-nos para uma análise socioeconômica, Furtado (1981), já no decorrer da quarta parte do século XX, destacou que o Nordeste era a região do País que mostrava nitidamente a precariedade das condições de vida do seu povo. “Uma política adequada para o

---

<sup>1</sup> Temos que considerar que as unidades territoriais mais dinâmicas precisam de uma variação absoluta maior do que as de menores dinâmicas equilibrar a variação relativa. A maior parte dos estados do Nordeste ganhou espaço na produção nacional entre as décadas de 1970 e 1980, com destaque ao Estado da Bahia.

Nordeste significa renunciar à ilusão de que essa região é tão-somente um apêndice, algo que pode ser relegado a segundo plano, que pode esperar um amanhã incerto em que, o bolo a distribuir“ seja maior” (FURTADO, 1981, p. 13).

Em relação à questão social, pela escassez estrutural de emprego no Nordeste em relação ao grande número de trabalhadores habitando na Região na segunda parte do século XX, manteve-se o processo migratório em direção aos grandes centros urbanos, principalmente do Sudeste, os quais “comportam todo o estrato inferior de nordestino”, que passaram, na maior parte das vezes, a viverem em locais periféricos com precária proteção social (FURTADO, 1981, p. 15).

Assim, o Nordeste cumpre o papel na nova divisão regional do trabalho no Brasil de, entre outros elementos já destacados aqui, barateamento do preço da força de trabalho no Sudeste a partir da formação da força de trabalho excedente para a indústria e comércio dessa região.

Em resumo, sobre a variação do dinamismo econômico no Nordeste em relação ao Brasil, Araújo, T. (2000) faz um levantamento entre as décadas de 1960 e 1980. Os números mostram que após o início das ações voltadas para o planejamento regional iniciadas pela SUDENE, além dos projetos do II PND nos anos de 1970, o PIB nordestino apresentou um desempenho próximo à média do Brasil, exceto entre 1967-1973, período do chamado “milagre econômico” brasileiro, que se mostrou concentrador, quando a média do crescimento do produto no Brasil foi de 11,1%, enquanto a produção nordestina cresceu 6,9%, como mostram os dados a seguir:

**TABELA 1** – Taxas de crescimento do PIB no Brasil e no Nordeste durante o período entre 1960 e 1989

<b>Períodos</b>	<b>Brasil</b>	<b>Nordeste</b>
<b>1960-70</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>
<b>1970-80</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>
<b>1980-90</b>	<b>1,6</b>	<b>4,0</b>

<b>1960-66</b>	4,6	5,2
<b>1967-73</b>	11,1	6,9
<b>1974-80</b>	6,7	7,4
<b>1981-83</b>	-1,4	2,9
<b>1984-86</b>	7,8	11,2
<b>1987-89</b>	1,6	2,6
<b>1989-90</b>	-4,0	-2,8

Fonte: Araújo, T. (2000, p. 162).

Comparando as taxas de crescimento entre as décadas ocupadas, majoritariamente, pela ditadura militar:

- i) os anos entre 1960 e 1966 comporta, em centro o Governo Goulart e o primeiro Governo militar da segunda parte do século XX no Brasil. A nossa hipótese é que a média do crescimento do Nordeste nesse período foi fundamentalmente condicionada pelo aumento real dos salário mínimo no Governo Goulart;
- ii) em toda a década de 1960, período da chamada crise dos governos populistas e dos primeiros anos do regime militar, qual diminuiu o valor real dos salário mínimo, e se arquivou as questões regionais, o PIB brasileiro cresceu em média 6,1%, enquanto o PIB do Nordeste alcançou à média de 6%, ou seja, os números do Nordeste puxou a média nacional para baixo;
- iii) na década de 1970, período composto em maior parte pelo início dos investimentos em capital fixo regionalmente desconcentrado a partir das políticas do II PND, as médias nacional e nordestina apresentara o mesmo crescimento de 8,7 pontos percentuais;
- iv) no período marcado pela recessão econômica nacional e instabilidade macroeconômica, porém de maturação dos investimentos do II PND, os anos de 1980, mostrou o menor crescimento do período analisado tanto para a economia brasileira quando para a do Nordeste, mas o efeito desacelerador da economia brasileira afetou em menor proporção os dados da produção nordestina que cresceu em média 4%, embora o produto do Brasil tenha crescido menos de 2%.

Impulsionado principalmente pelos incentivos públicos, entre 1967 e 1989 a estrutura produtiva do Nordeste sofre uma variação, onde se alterou a contribuição dos setores na formação do PIB regional. Nos anos extremos do período referido, a agropecuária diminuiu sua participação de 27,4% para 18,9%, caindo ainda mais seu percentual em 1990 quando ocorreu uma forte estiagem que afetou a produção do semiárido, atingindo apenas 12,1 pontos percentuais no PIB regional. Diferente da agropecuária, a indústria cresceu sua participação de 22,6% para 29,3% e o setor de serviços passou de 49,9% para 58,6% - setor agregado da dinâmica da indústria –, de acordo com os dados oferecidos pela SUDENE para o período de 1967 a 1989 (ARAÚJO, T., 2000), caracterizando o aumento da produtividade dos setores urbanos em relação aos setores agrários, tendo entre seus elementos as ações da SUDENE e do II PND.

Apesar da dinâmica econômica nordestina apresentada nos dados anteriores, incentivada basicamente pelos gastos públicos, uma das marcas mais importantes do Nordeste continuava sendo a privação humana, tanto em relação à renda, quanto aos outros fatores do desenvolvimento social. Araújo, T. (2000) apresentou um levantamento do IPEA onde mostra que, no ano de 1990, mais da metade dos indigentes brasileiros estavam no Nordeste, sendo que por volta de dois terços desses viviam na zona rural e quase 46% viviam no perímetro urbano.

Apesar, do aumento da produtividade no Nordeste, essa região, ao final dos anos de 1980, continuava sendo um a periferia da dinâmica econômica brasileira, onde a produção regional não era voltado para atender a demanda local, e sim reproduzir a taxa de lucro da indústria sudestina.

## **8 A HEGEMONIA NEOLIBERAL NO BRASIL E O NORDESTE**

De acordo com a publicação de Costa (2012), entre outros, a década de 1990 foi marcada pela predominância das políticas neoliberais: abertura financeira e comercial, privatizações de empresas estatais, redução da atuação do Governo Federal, entre outras; iniciadas a partir do Governo Collor. O Estado brasileiro deixou de fomentar a estrutura desenvolvimentista econômica das regiões periféricas, abandonando a proposta de integração nacional, abrindo as

fronteiras do mercado brasileiro, prejudicando as indústrias em formação dessas regiões, inclusive as do Nordeste, que promoveu a aceleração do processo de concentração industrial brasileiro e início do processo de desindustrialização.

O Estado, desenvolvimentista e promotor da dinâmica econômica brasileira, perde essa capacidade nos anos de 1990 – tendo como marco a crise da dívida pública, a crise inflacionária e a fuga de capitais, esses mutuamente interligados. Endividado, o Estado brasileiro passou a ser súdito e favorecedor da acumulação do capital – financeiro rentista-especulativo (ARAÚJO, T. 2000).

Votando-se para a questão socioeconômica do Nordeste na década de 1990, Guimarães Neto (1997) percebeu que o crescimento econômico do Nordeste, financiado pelo setor público e pelo capital externo nas décadas anteriores, manteve o dinamismo concentrado apenas em algumas áreas da Região, aumentando a heterogeneidade econômica do espaço nordestino. Houve um aumento da concentração fundiária e, de acordo com o Mapa da Fome (ano), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a questão da miséria socioeconômica nordestina continuava inalterada, pois dois terços dos indigentes rurais do Brasil ainda estavam no Nordeste.

Apesar da miséria predominando nas áreas rurais nordestinas, a questão fundiária continuava arquivada pelos governantes, contribuindo para a permanência da calamidade enraizada no campo. Na zona da mata, a concentração fundiária continuava crescendo e o cultivo da cana de açúcar ampliava sua predominância. As secas do semiárido agravavam a concentração das áreas da Região devido à inviabilização das terras nesses períodos, forçando os pequenos produtores a venderem suas propriedades a baixos preços para os grandes latifundiários (ARAÚJO, T., 2000). Restando a esses pequenos produtores, basicamente, a escolha entre a pobreza do campo nordestino ou a migração para os periferias urbanos da Região e nacionais.

## **9 CONSIDERAÇÕES: ENTRE A “QUESTÃO REGIONAL” E A HEGEMONIA NEOLIBERAL NO BRASIL - A DIALÉTICA DA NOVA DIVISÃO DO TRABALHO E DO PROBLEMAS SOCIECONÔMICOS DO NORDESTE**



No período entre a explosão da “Questão Regional” e a hegemonia neoliberal no Brasil, o Nordeste, devido a uma série de fatores – como o planejamento para desenvolver a produtividade regional, em função complementar da produção sudestina e da expandir espacialmente o capital da grande burguesia industrial dessa última região, a partir exploração dos chamados recursos naturais, entre outros –, sai do processo de estagnação econômica, passando a acompanhar o dinamismo nacional, caracterizando uma reestruturação da divisão regional do trabalho, onde a produção em expansão não se volta a atender a demanda da população local.

Percebe-se que o desenvolvimento econômico se concentra na região (no estado da Bahia) e nos setores mais dinâmicos. Assim, paradoxalmente, o desenvolvimentismo implantado no Nordeste, a partir da SUDENE e do II PND, segue o direcionamento ideário liberal das regiões imperialistas das “vantagens comparativas” de Ricardo, mantendo inter e intra-regionalmente a estrutura dialética de reprodução do capital onde o arcaico é um elemento complementar fundamental para manter a dinâmica dos setores e regiões modernas.

Assim, como elemento fundamental da reprodução do capital na formação econômica e social do Brasil, um país subdesenvolvido e dependente, o desenvolvimento social dessa região não acompanhou a sua evolução econômica, sendo a pobreza, a falta de acesso aos serviços públicos – de reprodução da força de trabalho – e a concentração da renda, ainda são as marcas mais representativas do Nordeste brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. E. de; ARAÚJO, J. B. de. Um Modelo Exaurido: A Experiência da SUDENE. **Teoria e Evidência Econômica**. Passo Fundo, v. 12, n. 23, p. 97-128, nov. 2004.

AMARAL FILHO, J. O Nordeste Que Dá Certo. **Caderno do Desenvolvimento**, v.05, p. 55-83, 2010.

ARAÚJO, T. B. A “Questão Regional” e a “Questão Nordestina”. In: TAVARES. M. da C. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001. p. 71-92.

\_\_\_\_\_. **Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 30, 1999.

CANO, W. Celso Furtado e a Questão Regional no Brasil. In: TAVARES. M. da C. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. p. 93-120.

CARNEIRO, Dionísio D. Crise e Herança. In: ABREU, Marcelo Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASTRO, Antônio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A Economia em Marcha Forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva**. Trad. Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

COSTA, J. M. **Concentração e Desconcentração Industrial**, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.cofecon.org.br/noticias/artigos/16-artigo/2626-artigo-concentracao-e-desconcentracao-industrial-no-brasil>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

FERREIRA, Luciana da S. A Política Econômica do Governo Geisel. In: ARAÚJO, Victor Leonardo de.; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. (org.). **A Economia Brasileira: de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. 1. ed. São Paulo-Hucitec, 2021.

FILGUEIRAS, Luiz. Padrão de Reprodução do Capital e Capitalismo Dependente no Brasil Atual. **Caderno CRH**. Salvador, v.31, n. 84, p. 519-534, set./dez., 2018.

FIORI, J. L. A Propósito de Uma “Construção Interrompida”. In: TAVARES. M. da C. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001. p. 33-58.

FURTADO, Celso M. **Formação Econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. Uma Política Nacional Para o Desenvolvimento do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 1,1, p. 12-12, dez. 1981.

\_\_\_\_\_. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. O Nordeste: reflexões sobre uma políticas alternativa de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 4, n. 4, p. 5-14, jul./set. 1984.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marcos Antonio Sandoval de; TONETO Jr., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES NETO, L.; BRANDÃO, C. A. **A Formação Econômica do Brasil e a Questão Regional**, 2009. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória Econômica de Uma Região Periférica. **Estudos Avançados**, v.11, n.29, p. 37-54, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a03.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento. In: GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavinia Barros; VILLELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico**. Trad. José R. B. Azevedo. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus: 1989.

MELO, Hildete, P., BASTOS, Carlos, P., ARAUJO, Victor L. A Política Macroeconômica e o Reformismo Social. In: ARAÚJO, Victor Leonardo de.; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. (org.). **A Economia Brasileira**: de Getúlio a Dilma – novas interpretações. 1. ed. São Paulo-Hucitec, 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista/Ornitórrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Elegia Para Uma Re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

REGO, José Marcio; MARQUES, Rosa Maria (org.). **Economia Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RESENDE, André L. Estabilização e Reforma. In: ABREU, Marcelo Paiva (org.). **A Ordem do Progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro:Garamond, 2008.

SARMENTO, C. E. **A Trajetória Política de João Goulart**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_plano\\_trienal\\_e\\_a\\_politica\\_economica](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_plano_trienal_e_a_politica_economica)>. Acesso em: 29 ago. 2013.

TAVARES, H. M. Estratégias de Desenvolvimento Regional. Da Grande Indústria ao Arranjo Produtivo Local? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 1, p. 50-68, jan-abr/2011.

TAVARES, Maria da C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaio sobre Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XX**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VILLELA, André A. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavinia Barros; VILLELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

## **(IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA E O REGISTRO DE IMÓVEIS: TITULAÇÃO DOS MORADORES NO CONJUNTO HABITACIONAL ELDORADO EM NATAL, NO RIO GRANDE DO NORTE**

Francisco Álisson da Silva<sup>1</sup>

Daniela de Freitas Lima<sup>2</sup>

Francisco Filomeno de Abreu Neto<sup>3</sup>

Almir Mariano de Sousa Junior<sup>4</sup>

### **RESUMO**

O cenário da irregularidade fundiária brasileira é uma questão histórica entre a dualidade da insegurança e posse do terreno. A regularização fundiária urbana (Reurb) oferece mudanças no que cerne às questões sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas nas áreas em que há sua implementação. Diante disso, o objetivo do presente trabalho é apresentar os malefícios da irregularidade fundiária e como a Reurb transforma os beneficiários em detentores dos direitos reais, expondo as tarefas para titulação no Conjunto Habitacional Eldorado, Natal, Rio Grande do Norte (RN). Para isso, demonstrou-se as minúcias para conferir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), registrada no cartório. Foram levados a registro, os documentos: CRF, Listagem dos Ocupantes, Memoriais Descritivos e a planta geral do parcelamento junto a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), sendo possível a realização dos procedimentos registrares e a emissão do domínio pleno das propriedades.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária Urbana; Registro de Imóveis; Cartório de Registro de Imóveis; Direitos Reais.

### **GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO**

## **1 INTRODUÇÃO**

As questões de propriedade no contexto brasileiro iniciam seus debates desde o descobrimento do Brasil e perpassam por diversas etapas, como as capitânicas hereditárias, sesmarias, latifúndios, Registro do Vigário, até desdobrar-se na Lei de Terras de 1850. A

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Graduando em Arquitetura e Urbanismo; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [alissonqaz2015@gmail.com](mailto:alissonqaz2015@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Doutora em Engenharia Civil e Ambiental; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [daniela.freitas@ufersa.edu.br](mailto:daniela.freitas@ufersa.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Pernambuco (UFPE); Mestre em Desenvolvimento Urbano; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [filomenoabreu@gmail.com](mailto:filomenoabreu@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [almir.mariano@ufersa.edu.br](mailto:almir.mariano@ufersa.edu.br)

propriedade privada é um anseio do ser humano por segurança enquanto direito fundamental e amparo constitucional (ESPÍNDOLA, 2021; FARIAS; ROSELVALD, 2018).

A propriedade faz parte das cidades que passaram por processos históricos forjados por ocupações e forte presença da segregação socioespacial, além de um cenário altamente inóspito e escasso de infraestruturas essenciais garantidoras da dignidade humana. A Lei de Terras foi um marco temporal do século XIX que revolucionou a forma de se ver a propriedade, compreendida agora como mercadoria, negociável de forma legal, transformando a paisagem e o traçado urbano das cidades. Essa mercadoria era nitidamente voltada a população da elite que detinha o capital para pagar os encargos, ao contrário da população com menos poderio econômico, evidenciando ainda mais as formas de segregação do espaço e a irregularidade fundiária (FERREIRA, 2017; IPEA, 2019).

A irregularidade fundiária é uma situação que assola a ocupação do solo urbano em questões que vão desde prejuízos a aspectos de natureza ambiental até os registrais, por não seguirem diretrizes estabelecidas por legislações vigentes, e que configuram uma realidade presente em todo o território nacional até os dias atuais. A irregularidade afeta todas as instâncias e áreas da cidade que quando encontra-se presente, submetendo os afetados a condições de insegurança, clandestinidade e submissão.

Dentro do processo de Regularização Fundiária, determinado pela Lei nº 13.465/2017, que abrange soluções de cunho social, ambiental, urbanístico e jurídicos, com o objetivo de titular os ocupantes dos núcleos urbanos informais e incorporar a área/zona ao ordenamento, o quadro situacional histórico da irregularidade pode ser prevenido/revertido ou desestimulado. A fase final do processo é o Registro do Imóvel, que confere uma série de etapas e tarefas desempenhadas por atores específicos para registro da Certidão de Regularização Fundiária, que contém a identificação do instrumento utilizado para constituir direito, o título individualizado de cada proprietário e seus direitos reais registrados.

É neste sentido que o objetivo do presente trabalho é apresentar os malefícios da irregularidade fundiária e como a regularização fundiária, por meio do registro de imóveis, transforma o morador do núcleo urbano informal em titular dos direitos reais do seu imóvel, expondo as tarefas executadas no Conjunto Habitacional Eldorado, na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte (RN).

Para tanto, o presente trabalho desdobra-se em três seções. A primeira delas, "(Ir)regularidades", realiza uma apresentação das principais formas de irregularidades presentes nas cidades, suas principais consequências e aborda a regularização fundiária. A segunda, denominada de "Registro de Imóveis sob a Lei nº 13.465/2017", expõe as principais tarefas, atores e procedimentos que envolvem o registro imobiliário dentro da regularização fundiária.

E por último, a seção "Conferindo propriedade aos beneficiários", exhibe os principais resultados do processo de registro de imóveis para o Conjunto Habitacional Eldorado para conferir titulação aos participantes beneficiários deste núcleo urbano informal, com detalhe para todos os documentos que foram levados a registro no cartório de imóveis responsável pela circunscrição.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

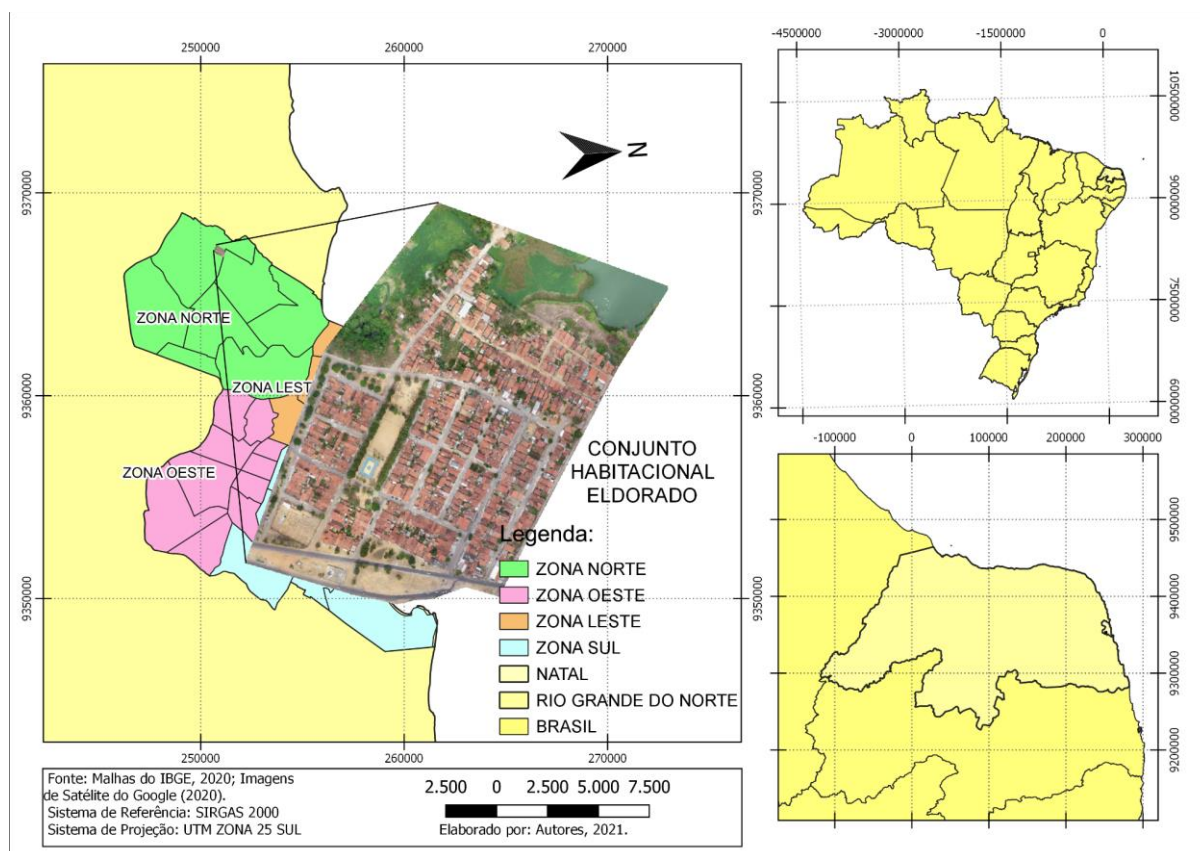
Para a realização deste trabalho, de natureza qualitativa, foram demonstradas as etapas desenvolvidas no processo de registro de imóveis do Conjunto Habitacional Eldorado, localizado na cidade de Natal, Rio Grande do Norte (RN). A fim de preservar a integridade e os dados pessoais dos envolvidos, foram realizadas modificações nos documentos apresentados.

A regularização fundiária foi realizada entre os anos de 2019 a 2021, pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), por meio do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB).

O conjunto habitacional objeto da pesquisa fica localizado na Região Administrativa Norte de Natal, no bairro Lagoa Azul e é classificado, segundo o seu plano diretor municipal de 2022, como uma Área Especial de Interesse Social 1 (AEIS), categoria "A", que compreende terrenos que apresentam fragilidades quanto à habitabilidade. Detém uma área total de 110.321,46m<sup>2</sup> (100%), contendo 14 quadras, com 354 lotes num total de 52.485,65m<sup>2</sup> (47,58%), sistema viário composto por 16 vias, com área de 32.330,62m<sup>2</sup> (29,31%), espaços livres com ocupação de 25.505,19m<sup>2</sup> (23,12%). A sua localização pode ser observada pela Figura 01.

Figura 01 - Localização do Conjunto Habitacional Eldorado.





Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2021).

O instrumento de titulação utilizado para regularizar a área foi o de Legitimação Fundiária, primeiro instrumento disposto entre o rol disponível do art. 15 da legislação vigente (Lei nº 13.465/2017), que vem a ser empregado no âmbito da Reurb para conferir direito real sobre a propriedade/unidade imobiliária.

### 3 (IR)REGULARIDADES

Uma das principais dificuldades de se implementar políticas habitacionais, como a Regularização Fundiária (Reurb), estabelecida pela Lei nº 13.465/2017, é a identificação, delimitação e quantificação das irregularidades no território (CARVALHO, 2021). Diante deste cenário, os últimos relatórios da Fundação João Pinheiro (FJP) de 2020 e 2021, exploram a realidade em números para a inadequação das moradias e do déficit habitacional para o período de 2016 a 2019, que demonstrou um aumento no ano de 2016 de 5.657.249 milhões para 5.876.699 milhões em 2019, somente para o déficit habitacional.

O papel do Estado é induzir e investir para produção de políticas públicas que contingenciam e acarretam na diminuição do déficit habitacional brasileiro, sob a ótica da natureza fundiária que assola os núcleos urbanos informais, integrando-os à cidade de forma sistemática e com responsabilidade (IPEA, 2019).

A inadequação das moradias, por sua vez, é calculada através de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), que revelou em seu relatório de 2020 um aumento deste indicador. Para o ano de 2016 eram 23.072.869 para no ano de 2019 um total de 24.893.961 de domicílios inadequados. Levando em consideração somente a inadequação fundiária, os valores são de 2.514.972 no ano de 2016 para 3.557.117 no ano de 2019 (FJP, 2020).

Sendo a irregularidade fundiária (inadequação fundiária) um dos componentes das inadequações das moradias, juntamente com a carência de infraestruturas e a carência edilícia, refletem uma realidade cruel que os núcleos informais enfrentam. Cada um dos componentes supracitados também é calculado por meio de subcomponentes, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, lixo, banheiro exclusivo no domicílio, cobertura inadequada, inadequação fundiária, entre outros (FJP, 2020).

A regularidade fundiária assegura aos beneficiários, através do Projeto de Regularização Fundiária (PRF), que as necessidades de infraestruturas/serviços essenciais serão identificadas e que ações/projetos para solucioná-las dentro dos núcleos urbanos informais serão previstas, o que contribui para uma diminuição do quadro situacional exposto pela Fundação João Pinheiro.

Além desses benefícios, a regularização fundiária corrobora com a ampliação de acesso à terra urbanizada para a população de menor poderio econômico, aumenta o estoque do mercado imobiliário, com os registros imobiliários, resgata a cidadania e promove o crescimento econômico municipal (PINHO, MORAES, 2022). A regularização fundiária, neste limiar, é compreendida, por Maricato (2003), como um complemento natural da urbanização, uma vez que torna o morador do núcleo um cidadão detentor dos direitos reais registrados em cartório, conferindo-lhe posse e propriedade, segurança e tranquilidade de real dimensão palpável.

A irregularidade ainda pode ser compreendida pela Lei nº 13.465/2017 não somente pela ausência ou precariedade ambiental, social, mas também pela jurídica, esta por sua vez, através da definição de núcleo urbano informal que o art 11, inciso II, traz: “aquele clandestino,

irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” .

A dimensão jurídica mencionada é adequada através da regularização fundiária, além de outras, como as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais. A Reurb reconhece as inadequações, por não seguirem os requisitos mínimos legais, buscando a inclusão do núcleo urbano à cidade, conferindo aos ocupantes um dos elementos da dignidade humana.

Mas, a irregularidade também afeta outros grupos sociais da cidade, mesmo com finalidades divergentes, pois para os grupos privilegiados economicamente, a irregularidade prevê o lucro (LIMA, SOUSA JUNIOR, 2020).

A falta de suporte institucional corrobora ainda mais o quadro persistente da irregularidade. A municipalidade, que é responsável pela questão urbanística em seu território, muitas vezes não tem um nível suficiente de capacidade institucional para lidar com a complexidade dos problemas urbanos. Os servidores não conhecem todo o arcabouço de legislações, decretos, normativos, portarias, entre outros documentos que regem o ordenamento territorial, reforçando ainda mais o quadro de irregularidades urbanísticas. A situação agrava-se à medida que o Estado age de forma seletiva, aplicando a vontade de acionar determinada lei ou não, gerando um espaço de indeterminação (LIMA, 2016).

A irregularidade é um problema de natureza pública e que desdobra-se na manifestação da irregularidade do uso, com a ausência da função social e prejuízos à cobrança de impostos; a irregularidade da propriedade, com ocupações; a irregularidade ambiental, com a ocupação de áreas ambientalmente frágeis; a irregularidade na produção de loteamentos, com a existência da clandestinidade atrelada à falta de infraestruturas básicas e a irregularidade parcial ou a inexistência de documentação que resulta em problemas de natureza registral. O Quadro 1 mostra os malefícios que a irregularidade provoca.

Quadro 1 - Malefícios do estado de Irregularidade.

<b>Esferas de malefícios do estado de Irregularidade</b>			
<b>Urbanística</b>	<b>Fundiária</b>	<b>Social</b>	<b>Administrativa</b>

Ausência de produção habitacional	Falta de Titulação	Função Social	Dificuldades do âmbito Jurídico
Limitação de infraestruturas	Desvalorização Imobiliária	Distanciamento da dignidade humana	Não incorporação ao patrimônio imobiliário
Estagnação Urbana	Perda dos Direitos Reais	Habitação Precária	Ausência de recursos diversos

Fonte: Autores (2022).

Os malefícios que a irregularidade incide podem ser classificados em quatro esferas, a esfera: a urbanística, e fundiária, a social e a administrativa. Cada esfera possui características que trazem prejuízos tanto ao ocupante quanto à ordem urbanística.

A esfera urbanística trás a ausência de investimentos públicos de habitação popular. Os vários investimentos na construção, financiamento ou aquisição de moradia popular são relacionados muitas vezes à identificação de áreas passíveis a receber tais habitações. Estar irregular corrobora com a ausência de infraestruturas essenciais, que são o mínimo de habitabilidade que o Estado pode oferecer. Já a estagnação urbana refere-se a uma desconformidade no que tange a estrutura viária espacial da localidade.

Na esfera fundiária, os prejuízos andam juntos para afetar o morador do núcleo urbano informal, uma vez que, impossibilita o acesso a créditos bancários, a melhorias em sua infraestrutura e a abertura de negócios. Todas essas perdas surgem quando não se possui o título de um direito real, registrado em cartório competente, que por sua vez desencadeia uma desvalorização imobiliária.

A esfera social é certamente a mais frágil de todo este processo de estado de irregularidade, à medida que não se está cumprindo a função social, um princípio estabelecido na Constituição Federal. O distanciamento da dignidade humana é provocado por essa ausência do mínimo que os moradores são submetidos em sua realidade, como: coleta de lixo, disponibilidade de água, sistema de tratamento de esgoto, acesso a energia elétrica, iluminação

pública, pavimentação e transporte coletivo e equipamentos coletivos básicos, itens básicos de uma moradia digna estabelecida pela Constituição Federal. E por último a Habitação Precária, através da ausência de banheiro, por exemplo, onde as suas consequências são incorporadas no cotidiano da vida humana.

A última esfera é a Administrativa, e não considerar o patrimônio imobiliário é a existência implica em uma perda econômica e, conseqüentemente, na não cobrança de impostos sobre o terreno/imóvel, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), entre outros, o que acarreta em conseqüências e dificuldades no âmbito jurídico, associado a impossibilidade legal de realizar legalização, expedição, transferência, compra e venda do imóvel.

#### **4 REGISTRO DE IMÓVEIS SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.465/2017**

O registro de imóveis é a última fase do processo de regularização fundiária e sua competência é direcionada aos cartórios de registro de imóveis responsáveis pela circunscrição/zona objeto da Reurb, participando também os legitimados e os beneficiários dos núcleos urbanos informais. A Reurb é importante para os ocupantes dos imóveis, pois é através desta titulação que são conferidos os direitos reais, e segundo o Código Civil, em seu art. 1.227, estes somente são transmitidos ou constituídos nos cartórios de registros de imóveis, salvo os casos expressos pelo Código.

Por se tratar de uma atividade de utilidade pública, os registradores devem obedecer a diversos princípios da administração pública, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal, entre eles: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade e da eficiência. Além disso, o registro também é associado a princípios jurídicos próprios, definidos pela Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/1973, sendo: o princípio da inscrição; da instância; da unitariedade; da legitimação registral; da especialidade objetiva; da especialidade subjetiva; da continuidade; da verdade ou realidade; e da eficácia das vontades.

O registro de imóveis pode ser entendido para Passarelli (2011) como a *longa manus* do direito das coisas, caracterizado por ser um instrumento de operacionalização da propriedade enquanto função social e, por conseqüência, dos direitos reais advindos. A sua atividade é publicidade, ou seja, de conhecimento da coletividade.

Assim, para que ocorra o registro de imóveis, faz-se necessário atender aos padrões estabelecidos pelas legislações e a entrega da documentação completa, com todas as informações discriminadas representando a realidade do núcleo urbano informal. O art. 42 da Lei nº 13.465/2017 determina que, independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público, o registrador iniciará o procedimento registral com o recebimento da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do Projeto de Regularização Fundiária (PRF).

Segundo o art. 11 da mesma Lei, a CRF é um documento que é expedido no final do procedimento da Reurb, pelo Município, unida a outros documentos, sendo estes: o PRF, o termo de compromisso de execução, e quando ocorrer pelos instrumentos de titulação, legitimação fundiária e legitimação de posse, a listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal.

O PRF é um documento constituído por diversos outros documentos elaborados por profissionais competentes e descritos no rol do art. 35, da Lei nº 13.465/2017. Este descreve de forma geral as características da área/ocupação informal, define parâmetros urbanísticos e ambientais que consideram a realidade local, identifica os lotes, vias, áreas de uso público e demais características únicas da ocupação, para que todas as características, como área, confrontações, localização, nome do logradouro, número de sua designação cadastral, entre outros detalhes, sejam incorporados aos diversos projetos que constituem o PRF. Destaca-se a necessidade de georreferenciamento das peças técnicas.

Após receber toda a documentação necessária, o oficial de registro de imóveis deverá prenotar, autuar, instaurar e analisar a documentação, com o objetivo de determinar se a documentação está regular, irregular ou incompleta, para que então possa notificar dentro do tempo determinado pela Lei, e solicitar a complementação, alteração ou acréscimo de documentos, se necessário. Segundo Nogueira (2022), o registrador é responsável por seguir diversos princípios, e sua análise não é pautada em impedir o acesso dos beneficiários ao título individualizado, mas focada nas exigências do fôlio real.

Com todas as exigências cumpridas, uma nova fase é instaurada: a abertura das matrículas. Esta etapa inicia-se com a identificação da matrícula matriz, que caso inexista, realiza-se sua abertura. Caso exista, mas esteja sujeita a adequação, pode-se retificar ou abrir uma nova matrícula. Caso sua descrição coincida com o núcleo não será necessária nenhuma providência. A próxima tarefa que o cartório deverá executar é o registro do Projeto de



Regularização Fundiária. Importante destacar que o registrador deverá abrir matrícula individualizada para cada lote.

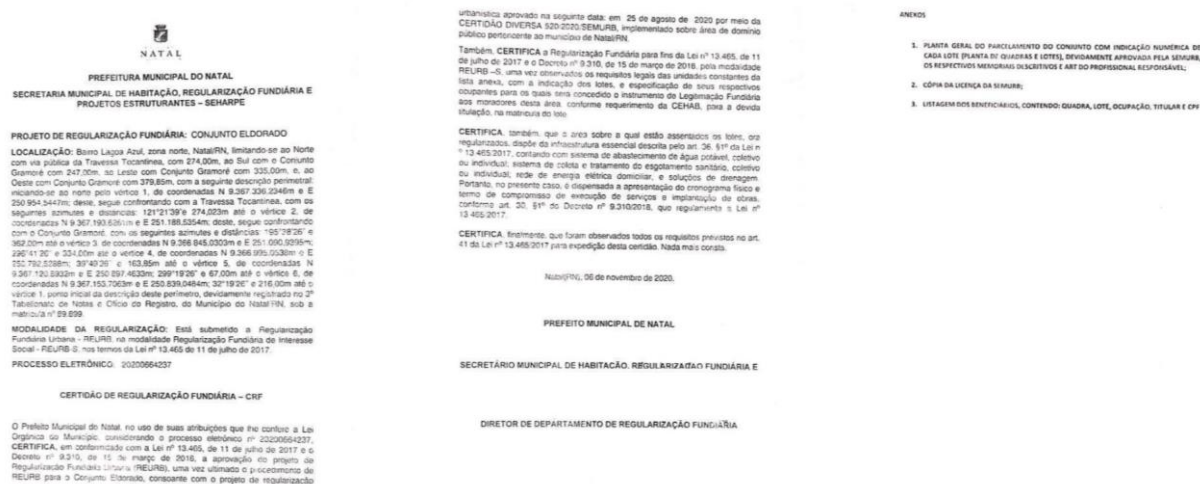
Por fim, resta ao registrador registrar os direitos reais de cada beneficiário. É muito comum que os cartórios realizem a entrega das certidões ao poder municipal, que executa a entrega aos beneficiários.

## 5 CONFERINDO DIREITO REAL AOS BENEFICIÁRIOS: O CASO ELDORADO

No Conjunto Habitacional Eldorado, o 3º Tabelionato de Notas e Ofício de Registro de Imóveis foi o responsável pela circunscrição imobiliária e os procedimentos registrares necessários para o registro e emissão da Certidão de Regularização Fundiária.

O primeiro documento exigido pela Lei nº 13.465/2017 em seu art. 42 é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que para o Eldorado, pode ser verificada através da Figura 02. Caso seja necessária alguma complementação, alteração ou envio de documentação ausente, o oficial do cartório, no prazo de quinze dias, irá emitir uma nota de exigências fundamentada. No Eldorado, toda a documentação entregue, encontrava-se regular e completa.

Figura 02 - Certidão de Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Eldorado.



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020).

As informações que constam na CRF do conjunto são referentes à localização do Conjunto Habitacional, à modalidade de Reurb, à certificação da infraestrutura essencial, que dispensa o cronograma físico e por fim, aos anexos, compostos por planta de parcelamento do conjunto (com indicação de lotes e quadras), aprovado pela Secretaria Municipal de Meio



Ambiente e Urbanismo (SEMURB), memoriais descritivos, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e a Listagem dos Ocupantes, futuros beneficiários, o que cumpre as exigências mínimas impostas pelo art. 41 da legislação vigente.

A Lei nº 13.465/2017, em seu artigo 36, parágrafo primeiro, estabelece e define quais são consideradas as infraestruturas essenciais, sendo estas: sistema de abastecimento de água potável e sistema coleta e tratamento do esgotamento sanitário, ambos os sistemas, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, observando a realidade do núcleo; e o próprio poder municipal pode definir a necessidade de demais equipamentos levando em consideração as necessidades da comunidade e características regionais. Para o Conjunto Habitacional Eldorado, foi certificado na própria CRF a dispensa de cronograma físico e termo de compromisso, em função do núcleo já possuir as infraestruturas essenciais.

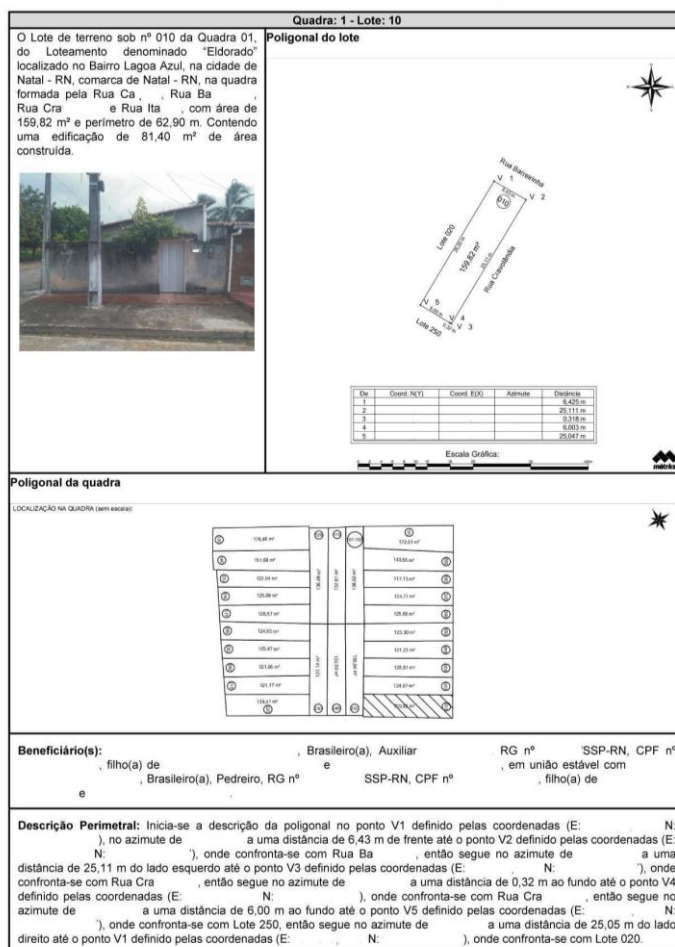
A modalidade de Reurb determinada para o Eldorado foi a de Regularização de Interesse Social (Reurb-S), que é caracterizada por uma predominância da população de baixa renda, e confirmada pela municipalidade. Essa modalidade assegura isenção de custas e emolumentos nos procedimentos registrares em caso de primeiro registro imobiliário.

A construção de uma consciência da cidade real, com a participação social é necessária e é defendida por Scheid (2016) no aspecto de moradia digna que é inevitavelmente associada à população de baixa renda, sob a ótica de dignidade humana, uma vez que o cerceamento do exercício de autodeterminação viola os aspectos inerentes na tomada de decisões.

Um dos anexos encaminhados a registro, junto com a CRF, foi a Listagem dos Ocupantes que determina o instrumento de titulação individual e demais qualificações, quanto a indicação das unidades, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro das Pessoas Físicas (CPF) do Ministério da Fazenda, o Registro Geral (RG) da cédula de identificação e a sua filiação. Um recorte do início dessa listagem para o Eldorado, que foi levado a registro, pode ser observado na Figura 03, com a preservação dos dados pessoais dos moradores e localização das unidades habitacionais

Figura 03 - Informações que constam na Listagem dos Ocupantes do Conjunto Habitacional Eldorado.

Quadro 01 - Beneficiários dos lotes do núcleo desta certidão



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020).

Além das demais informações apresentadas, a Listagem elaborada foi constituída de uma imagem da testada principal da edificação e suas informações de localização, a sua poligonal do lote e suas coordenadas georreferenciadas e sua identificação dentro da quadra. Para titular os ocupantes, os direitos são concedidos ainda, segundo a Lei nº 13.465/2017, preferencialmente em nome da mulher, o que fortalece a equidade de gênero.


O último anexo foi referente à Planta Geral de Parcelamento do conjunto, com a identificação numérica de cada lote (planta de quadra e lote), devidamente aprovada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) de Natal/RN, junto aos memoriais descritivos e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável. Diversos memoriais descritivos, que caracterizam o núcleo, podem ser elaborados para a conclusão do PRF, entre eles: espaços livres, equipamentos comunitários, templos religiosos,

equipamentos estaduais/municipais/federais, quando necessários e seguindo a realidade de cada núcleo urbano informal.

Para o conjunto habitacional Eldorado, a Figura 04 é referente à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) (com supressão de alguns dados), que foi expedida pelo profissional competente responsável pelo levantamento planialtimétrico e cadastral, indispensável para os procedimentos registrais. A ART foi o terceiro anexo enviado ao cartório.

Figura 04 -ART do profissional responsável habilitado.

Página 1/1



**Anotação de Responsabilidade Técnica - ART**  
Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977

**CREA-RN**

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte

**ART Obra/Serviço**  
Nº

INICIAL

---

**1. Responsável Técnico**

Título profissional: ENGENHEIRO CIVIL, ENGENHARIA AGRÍCOLA, ENGENHEIRO DE SEGURANÇA DO TRABALHO RNP: Registro:

---

**2. Dados do Contrato**

Contratante: CEHAB - COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO CPF/CNPJ:  
RODOVIA BR 101, KM 01 Nº: SIN  
Complemento: CENTRO ADMINISTRATIVO Bairro: LAGOA NOVA UF: RN CEP: 59064901  
Cidade: NATAL

Contrato: Não especificado Celebrado em: 10/01/2020  
Valor: Tipo de contratante: Pessoa Jurídica de Direito Público  
Ação Institucional: NÃO SE APLICA

---

**3. Dados da Obra/Serviço**

CONJUNTO ELDORADO Nº: SIN  
Complemento: Bairro: LAGOA AZUL  
Cidade: NATAL UF: RN CEP: 59138170  
Data de Início: Previsão de término: Coordenadas Geográficas: 6, 6  
Finalidade: SEM DEFINIÇÃO Código: Não Especificado  
Proprietário: CEHAB - COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO CPF/CNPJ:

---

**4. Atividade Técnica**

1 - DIRETA	Quantidade	Unidade
97 - LEVANTAMENTO > OBRAS E SERVIÇOS - AGRIMENSURA > MEDIÇÃO DE TERRA > LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO > 9023 - PLANALTIMÉTRICO	110.321,46	m²

Após a conclusão das atividades técnicas o profissional deverá proceder a baixa desta ART

---

**5. Observações**

LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO COM COORDENADAS GEORREFERENCIADAS DE UM CONJUNTO HABITACIONAL DENOMINADO ELDORADO COM 110.321,46M²

---

**6. Declarações**

---

**7. Entidade de Classe**

SEM INDICAÇÃO DE ENTIDADE DE CLASSE

---

**8. Assinaturas**

Declaro serem verdadeiras as informações acima \_\_\_\_\_ - CPF: \_\_\_\_\_  
Local \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ CEHAB - COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO - CNPJ: \_\_\_\_\_

---

**9. Informações**

\* A ART é válida somente quando quitada, mediante apresentação do comprovante do pagamento ou conferência no site do Crea.

---

**10. Valor**

Valor da ART: R\$ 88,78 Registrada em: 13/03/2020 Valor pago: R\$ 88,78 Nosso Número: \_\_\_\_\_

A autenticidade desta ART pode ser verificada em: <http://crea-rn.riac.com.br/publico/> com a chave: Impresso em: 15/05/2020 às 16:43:19 por: ip

www.crea-rn.org.br cria@crea-rn.org.br  
Tel: (84) Fax: (84)



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020).

A Figura 04 mostra o memorial descritivo do espaço livre nº 08. Para essa descrição, foram inseridas as seguintes informações: área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas, quantidade de matrículas ou transcrições atingidas, os proprietários, além de situações possíveis de domínio privado e possuidores não identificados ou descrições imprecisas em registros anteriores.

Figura 05 - Exemplo de um memorial descritivo.

## MEMORIAL DESCRITIVO

Área pública: Espaço Livre 08  
Município: Natal-RN  
Comarca: Natal-RN  
Área: 6.241,057 m<sup>2</sup>  
Perímetro: 468,306 m

A área pública Espaço Livre 08, localizada no Bairro Lagoa Azul, na cidade de Natal - RN, comarca do Natal - RN, na quadra formada pela Travessa Tocantina, Rua Pôrto Príncipe, Rua Ribeirão Azul, com área de 6.241,057 m<sup>2</sup> e perímetro de 468,306 m.

## DESCRIÇÃO

Inicia-se a descrição da poligonal no ponto V1 definido pelas coordenadas (E: 250.945,4031 N: 9.367.321,7874), então segue no azimute de 124°27'59" e distância de 5,581 m até o ponto V2 de coordenadas (E: 250.950,0045 N: 9.367.318,6290), onde confronta-se com Travessa Tocantina, 170°24'45" e distância de 3,424 m até o ponto V3 de coordenadas (E: 250.950,5748 N: 9.367.315,2525), onde confronta-se com Travessa Tocantina, então segue no azimute de 203°23'31" e distância de 30,144 m até o ponto V4 de coordenadas (E: 250.938,6069 N: 9.367.287,5856), onde confronta-se com Rua Pôrto Príncipe, 112°26'33" e distância de 17,241 m até o ponto V5 de coordenadas (E: 250.954,5416 N: 9.367.281,0039), onde confronta-se com Rua Pôrto Príncipe, então segue no azimute de 174°05'35" e distância de 2,841 m até o ponto V6 de coordenadas (E: 250.954,8340 N: 9.367.278,1778), onde confronta-se com Rua Ribeirão Azul, 209°38'08" e distância de 138,251 m até o ponto V7 de coordenadas (E: 250.886,4714 N: 9.367.158,0116), onde confronta-se com Rua Ribeirão Azul, 198°57'31" e distância de 27,427 m até o ponto V8 de coordenadas (E: 250.877,5609 N: 9.367.132,0729), onde confronta-se com Rua Ribeirão Azul, então segue no azimute de 299°19'26" e distância de 44,173 m até o ponto V9 de coordenadas (E: 250.839,0484 N: 9.367.153,7063), onde confronta-se com Poligonal Conjunto Eldorado, 32°19'26" e distância de 198,904 m até o ponto V1, onde confronta-se com Poligonal Conjunto Eldorado.

Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e encontram-se representadas no Sistema U T M, referenciadas ao Meridiano Central nº 33°00', tendo como Datum o SIRGAS2000. Todos os azimutes e distâncias, área e perímetro foram calculados no plano de projeção U T M.

Natal-RN, 13 de fevereiro de 2020.

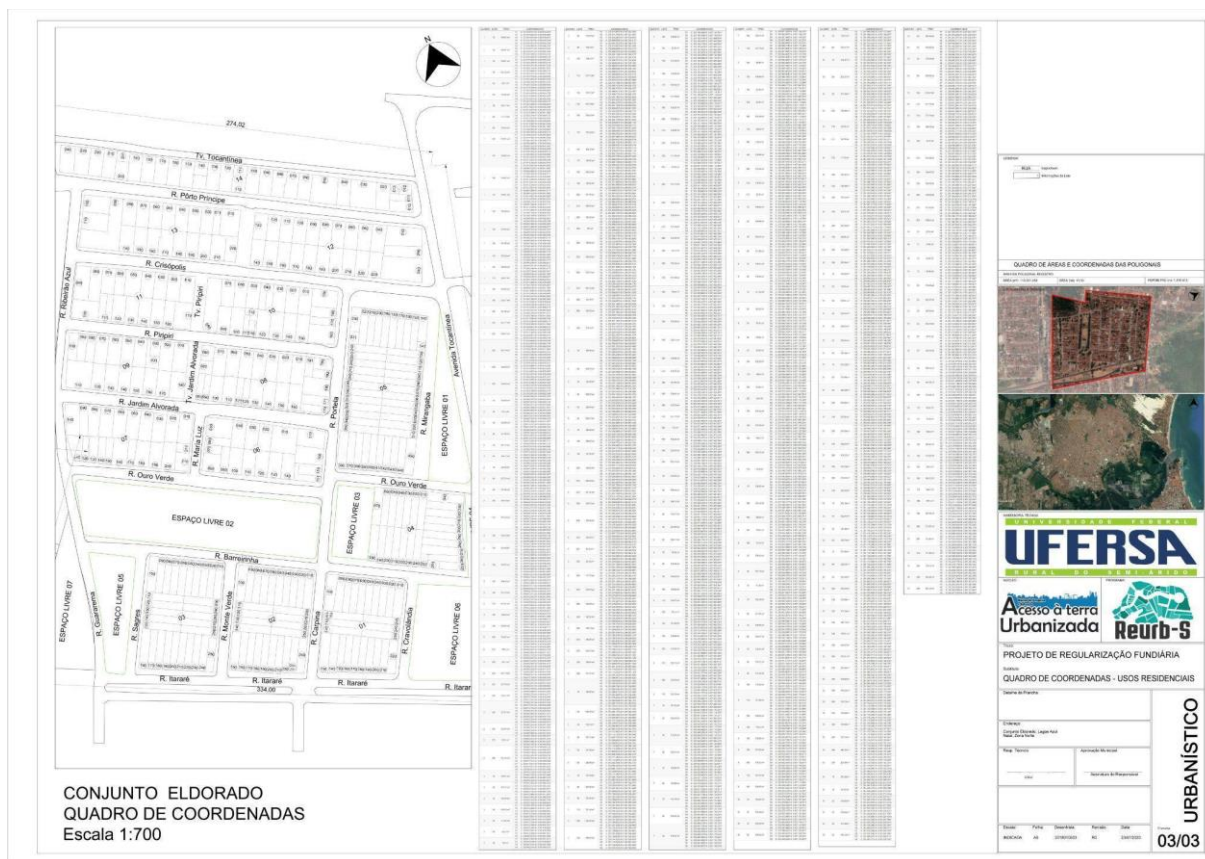
CREA:

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020).

É de suma importância a realização de todas as peças técnicas, levantamento georreferenciado, projeto de regularização fundiária, levantamento planialtimétrico e cadastral, por profissionais devidamente habilitados, para que sejam cumpridas todas as exigências, conforme art. 12, §2º, e ao art. 69, §1º, inciso primeiro, da legislação vigente da Reurb.

A identificação numérica de cada lote e quadra é determinada em planta, com suas coordenadas georreferenciadas, a Figura 05 exibe a numeração realizada para o Conjunto Habitacional Eldorado e que auxilia o registrador a conferir especialidade na redação da Certidão de Regularização Fundiária que irá emitir, uma vez que determina a identificação de cada quadra, lote e áreas do referido conjunto.

Figura 05 - Quadro de Coordenadas Georreferenciadas do Conjunto Habitacional Eldorado.



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020).

Com essa planta é possível identificar cada loteamento em sua localização espacial dentro do conjunto, além da identificação de seus confrontantes, essencial para o preenchimento dos dados pelo registrador.

Após a checagem de toda a documentação e estando esta regular e completa, o oficial do cartório tem a tarefa de identificar e buscar a existência da matrícula matriz para a área objeto de Reurb, caso não tenha sido apontada na CRF.

A matrícula da gleba, também conhecida como matrícula mãe, é o documento oficial de identificação do domínio da área correspondente ao núcleo urbano informal, sendo que, caso não exista uma, o registrador abrirá nova matrícula como proprietário não identificado. No caso do Conjunto Habitacional Eldorado, essa matrícula já existia e o registrador realizou somente materializou o registro das informações referentes à Certidão de Regularização Fundiária e seus desmembramentos. A Figura 06, mostra as páginas 3 e 4 da matrícula matriz do Eldorado.

Figura 06 - Páginas 3 e 4 da Matrícula Matriz do Conjunto Habitacional Eldorado.



Matrícula N.º 8.899  
Câmara de Natal-RN

-continuação-Fls.II- DATA - / - / 19. -

MATRÍCULA N.º 8.899 medindo 163,85m(cento e sessenta e três metros e oitenta e cinco centímetros),com um terreno de propriedade da COHAB-RN, o segundo medindo 216,00m(duzentos e dezesseis metros), com um terreno de propriedade de ... tudo de conformidade com o MEMORIAL DESCRITIVO datado de 09 de maio de 1985, o qual foi devidamente transcrito naquela escritura". - - b)- Foi apresentada e - encontra-se arquivada neste cartório, na competente pasta, a Certidão Negativa de Débito - CND, datada de 11 de dezembro de 1984, expedida pelo ... através do Protocolo nº 537/84, em nome da ... certidão essa assinada pelo Sr. ... - Chefe do Serviço de Arrecadação e Fiscalização. - - c)- Foram pagas e conseqüentemente recolhidas as Custas Judiciais referidas na Lei nº 5.286, de 30/agosto/1984, em favor das Associações, no valor de Cr\$ 9.447, correspondente a 2 atos (Escritura e Registro). - -

O referido é verdade e dou fé.  
Natal - RN, em 20 de maio de 1985.

**AV-4.8.899** = Consoante Ofício nº ... datado de 27.10.2004, assinado pelo Exm. Sr. ... Juiz Federal Titular ... estraido da Ação Cautelar Fiscal nº ... observando-se ali as partes: Autor: UNIÃO/FAZENDA NACIONAL = Ré: COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO RN - DATANORTE, procede-se, assim, para todos os fins e efeitos de direito, a devida e necessária averbação da **INDISPONIBILIDADE** do imóvel objeto desta matrícula a transferência, até ulterior deliberação.--

O referido é verdade e dou fé.  
Natal - RN, em 03/03/2005.

**Averbação 5**  
Consoante Ofício nº OFI. ... Sec. ... do Natal-RN, 03.10.2006, assinado pelo Exm. Sr. Dr. ... Juiz Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, observando-se o Processo nº ... Medida Cautelar Fiscal - - partes: Autor: UNIÃO FEDERAL/FAZENDA NACIONAL = Ré: COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO RIO GRANDE DO NORTE - DATANORTE, procede-se, assim, para todos os fins e efeitos de direito, o **CANCELAMENTO** da indisponibilidade lançada que fora sob o nº AV. ... - imóvel objeto desta matrícula. --

O r ... zenidade e dou fé.  
Natal - RN, em 04 de outubro de 2006.

**AV. ...** = Prenotação nº 116.290, datada de 1 ... 21 = Consoante depreende-se dos seguintes documentos: 1- Ofício nº 238/2020-PR/CEHAB, datado de Natal-RN: 17 de dezembro 2020; 2- Certidão Diversa 520/2020, datada de Natal/RN, 25 de agosto de 2020, aprovado pela SEMURB-PMN; Processo nº SEMURB-042817/2019; 3- Lei nº 13.465, de 11 de julho do ano de 2017; 4- **CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - CRF - ETAPA I;** 5- Iseção Total de Custas e/ou Emolumentos na Regularização Fundiária de Interesse Social; procede-se, assim, para todos os fins e efeitos de direito, a devida e necessária averbação de que, do imóvel objeto da presente matrícula, onde fica localizado o **"CONJUNTO ELDERADO"**, no bairro de Lagoa Azul, zona norte, desta capital, que limita-se ao Norte, com via pública da Travessa Tocantina, com 274,00m; ao Sul, com Conjunto Gramoré, com 247,00m; ao Leste, com Conjunto Gramoré, com 335,00m; e ao Oeste, com Conjunto Gramoré, com 379,85m, com a seguinte descrição perimetral: Iniciando-se ao norte pelo vértice 1, de coordenadas N 9.367.336,2346m e E

250.954,5447m; deste, segue confrontando com Travessa Tocantina, com os seguintes azimutes e distâncias: 121°21'39" e 274,023m até o vértice 2, de coordenadas N 9.367.193,6261m e E 251.188,5354m; deste, segue confrontando com Conjunto Gramoré, com os seguintes azimutes e distâncias: 195°38'26" e 362,00m até o vértice 3, de coordenadas N 9.366.845,0303m e E 251.090,9395m; 296°41'26" e 334,00m até o vértice 4, de coordenadas N 9.366.995,0538m e E 250.792,5288m; 39°49'26" e 163,85m até o vértice 5, de coordenadas N 9.367.120,8932m e E 250.897,4633m; 299°19'26" e 67,00m até o vértice 6, de coordenadas N 9.367.153,7063m e E 250.839,0484m; 32°19'26" e 216,00m até o vértice 1, ponto inicial da descrição deste perímetro. Todas as coordenadas aqui descritas estão georeferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, a partir da estação ativa da RBMC de Brasília, de coordenadas N m e E m, e encontram-se representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central nº 33°00', fuso -25, tendo como datum o SIRGAS2000; tendo como titular, a atual **DATANORTE - COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO RIO GRANDE DO NORTE**, sociedade de economia mista, criada pela Lei nº 4.528, de 17.12.1975, com sede à Praça Augusto Severo, nº ... no bairro da Ribeira, nesta cidade de Natal-RN, inscrita no CNPJ/MF sob o nº ... legítima sucessora dos direitos e obrigações anteriores pertencentes à **Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte - COHAB/RN**, por ato de Assembleia Geral Extraordinária do dia 29.12.1995, que determinou sua extinção por ato de incorporação; **FORAM DESMEMBRADOS 218** lotes urbanos e transferidos para os atuais ocupantes, para fins de "Regularização Fundiária", bem como 8 Espaços Livres. Com uma área total de **110.321,46m²** (100% da área). Contendo área loteada de 14 quadras com 354 lotes ocupando 52.485,65m² (47,58%). O sistema viário, com 16 vias, ocupa a parcela de 32.330,62m² (29,31%), os Espaços Livres ocupam 25.505,19m² (23,12%), os Equipamentos Comunitários ocupam 0m² (0%), e as Áreas Públicas Estaduais ocupam 0m² (0%), conforme a seguir especificados:

**QUADRA 01**

- Lote nº 10:- Transferido conforme matrícula nº 50.908; *de*
- Lote nº 20:- Transferido conforme matrícula nº 50.909; *de*
- Lote nº 30:- Transferido conforme matrícula nº 50.910; *de*
- Lote nº 50:- Transferido conforme matrícula nº 50.911; *de*
- Lote nº 60:- Transferido conforme matrícula nº 50.912; *de*
- Lote nº 70:- Transferido conforme matrícula nº 50.913; *de*
- Lote nº 80:- Transferido conforme matrícula nº 50.914; *de*
- Lote nº 90:- Transferido conforme matrícula nº 50.915; *de*
- Lote nº 100:- Transferido conforme matrícula nº 50.916; *de*
- Lote nº 101:- Transferido conforme matrícula nº 50.917; *de*
- Lote nº 110:- Transferido conforme matrícula nº 50.918; *de*
- Lote nº 120:- Transferido conforme matrícula nº 50.919; *de*
- Lote nº 140:- Transferido conforme matrícula nº 50.920; *de*
- Lote nº 150:- Transferido conforme matrícula nº 50.921; *de*
- Lote nº 160:- Transferido conforme matrícula nº 50.922; *de*
- Lote nº 170:- Transferido conforme matrícula nº 50.923; *de*
- Lote nº 180:- Transferido conforme matrícula nº 50.924; *de*
- Lote nº 200:- Transferido conforme matrícula nº 50.925; *de*
- Lote nº 210:- Transferido conforme matrícula nº 50.926; *de*
- Lote nº 250:- Transferido conforme matrícula nº 50.927; *de*

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2021).

A matrícula do Conjunto é identificada pelo número 8.899. A matrícula do conjunto estava dividida em matrículas para cada lote. Estas tiveram as atualizações devidas e o registro em nome dos proprietários atuais. A Figura 07 exhibe um dos títulos emitidos pelo cartório de registro de imóveis ao Eldorado.

Figura 07 - Exemplo de um dos Títulos do Conjunto Habitacional Eldorado.

COMARCA DE NATAL-RN	Matrícula nº _____	Data: 12/07/2021	Pág. 01
	<p><b>Imóvel: DOMÍNIO PLENO de UM TERRENO PRÓPRIO</b>, correspondente ao LOTE Nº 10 da quadra nº 01, situado à Rua _____, integrante do CONJUNTO denominada de "ELDORADO", no bairro de Lagoa Azul, zona norte, na Circunscrição deste Registro Imobiliário da Primeira CRI, desta cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, da República Federativa do Brasil, cujo terreno mede 159,82m<sup>2</sup> de superfície, e, assim, as seguintes dimensões e confrontações: Inicia-se a descrição da poligonal no ponto V1 definido pelas coordenadas (E: N: _____), no azimute de _____ a uma distância de 6,43 m de frente até o ponto V2 definido pelas coordenadas (E: N: _____), onde confronta-se com Rua Ba _____, então segue no azimute de _____ a uma distância de 25,11 m do lado esquerdo até o ponto V3 definido pelas coordenadas (E: N: _____), onde confronta-se com Rua Cra _____, então segue no azimute de _____ a uma distância de 0,32 m ao fundo até o ponto V4 definido pelas coordenadas (E: N: _____), onde confronta-se com Rua Cra _____, então segue no azimute de _____ a uma distância de 6,00 m ao fundo até o ponto V5 definido pelas coordenadas (E: N: _____), onde confronta-se com Lote 250, então segue no azimute de _____ a uma distância de 25,05 m do lado direito até o ponto V1 definido pelas coordenadas (E: N: _____), onde confronta-se com Lote 020. —</p> <p><b>Proprietária: DATANORTE - COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO RIO GRANDE DO NORTE</b>, sociedade de economia mista, criada pela Lei nº 4.528, de 17.12.1975, com sede à Praça Augusto Severo, nº 264/66, no bairro da Ribeira, nesta cidade de Natal-RN, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.314.874/0001-25, legítima sucessora dos direitos e obrigações anteriores pertencentes à Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte - COHAB/RN, por ato de Assembleia Geral Extraordinária do dia 29.12.1995, que determinou sua extinção por ato de incorporação. —</p> <p><b>Título Aquisitivo:</b> Foi havido de conformidade com a descrição minuciosa contida na matrícula nº _____ aberta em data de 21/07/19 _____, integrante do Livro nº "2", de Registro Geral, perante esta serventia, Privativa do Registro Imobiliário da 1ª CRI, desta Cidade/Comarca de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, da República Federativa do Brasil, atualmente sob a responsabilidade da Notária Pública e Registradora, a dr. Liane Coelho Fagundes Tavares. —</p> <p>O referido é verdade e dou fé. Natal/RN, em 12/07/2021. _____ - Oficial da 1ª CRI -</p> <p><b>R-1-50.908</b> = Prenotado nº 116.936 - em data de 09/07/2021 - Procedimentos de Registro = Em cumprimento a Lei nº 13.463, de 11 de julho do ano de 2017, e, em especial ao Artigo 23 - parágrafos 4º e 5º e, ainda: Ofício nº 238/2020 - PR/CEHAB, datado de Natal/RN, de 17/12/2020, expedido pela COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO - CEHAB, do ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, pessoa jurídica de Direito Público Interno, com sede e foro jurídico no Centro Administrativo, na BR 101, Km 0, Bairro de Lagoa Nova, nesta Cidade de Natal-RN, CEP: 59.064-901, inscrito no CNPJ/MF sob o nº _____, concedeu a outorga de legitimação fundiária em favor de: <u>Maria _____</u>, brasileiro(a), nascido(a) em _____/_____/19 _____, portador(a) da cédula de identidade RG nº _____-SSP, inscrito(a) no CPF/MF sob nº _____, convivente em união estável com o(a) sr(a) _____ Barbosa _____, CPF/MF sob nº _____, residente(s) e domiciliado(s) nesta Cidade/Comarca de Natal, Capital do Estado do Rio Grande do Norte. — Nota: - Por força do Art. 13, I, § 1º da Lei nº 13.463, os serviços cartorários são isentos de custas e emolumentos: os dados do(a) beneficiário(a) foram colhidos da listagem que nos foi remetida pelo ente público competente. —</p> <p>O referido é verdade e dou fé. Natal/RN, em 12/07/2021. _____ - Oficial da 1ª CRI -</p>		
REGISTRO DE IMÓVEIS Registro Geral - Livro nº 02			

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2021).

É com essa documentação que é outorgada a concessão do domínio pleno do terreno pelo instrumento de titulação Legitimação Fundiária em favor dos beneficiários, cujo os dados de identificação são relatados no teor da documentação.

Após o registro dos imóveis, foi realizada a entrega das certidões aos beneficiários, um momento ímpar no qual que é realizado de diversas maneiras. No caso do Eldorado, depois da emissão por parte do cartório, as certidões foram encaminhadas para a entidade responsável pela execução do processo de Reurb, o Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, que a posteriori decisão, realizou um evento de entrega dos títulos juntamente com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

A importância que o registro de imóveis traz para os beneficiários vai além de uma simples documentação física, é uma certidão que confere propriedade, e que intrinsecamente é atrelado ao direito à moradia, nos moldes de habitabilidade. O Estado age através da atividade



notarial e registral para propor o acesso aos serviços públicos, sem custo de encargos e emolumentos, no caso da população de baixa renda. O título do imóvel ainda é conferido preferencialmente em nome da mulher, uma conquista que celebra a equidade de gênero. Além disso, importa na construção ou transmissão do registro dos direitos reais, descritos no Código Civil.

Entretanto, o sistema imobiliário brasileiro necessita de uma manutenção para garantir com mais celeridade, publicidade e eficácia a segurança jurídica dos moradores dos núcleos urbanos informais, à medida que esta realidade vai de encontro às necessidades urgentes.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É nítido que a irregularidade fundiária afeta a vida dos moradores, em especial daqueles que habitam núcleos urbanos informais e detêm poder aquisitivo inferior, em esferas que trazem inseguranças e condições que convergem para a instabilidade de uma perspectiva desumana e segregadora, mas que, com os parâmetros estabelecidos pela política da regularização, poderá superar este cenário.

A irregularidade desencadeia processos de insegurança à moradia, de infraestrutura deficitária, de desatualização cadastral, que por sua vez, afeta o registro imobiliário. Os prejuízos à pessoa humana são os mais frágeis em toda a situação da irregularidade, principalmente para a população de baixa renda, sendo o registro de imóveis pertinente para alteração deste panorama.

O registro de imóveis, praticado por profissional habilitado, é a forma legal de se obter os direitos reais sobre a propriedade. Todas as atividades seguem uma sequência lógica de tarefas e informações que são necessárias para a emissão da documentação final, a Certidão de Regularização Fundiária. Por se tratar da última fase do processo de Regularização Fundiária, torna-se ímpar a sua celeridade em todos os atos, para que os principais beneficiários, os moradores dos núcleos urbanos informais, sejam agraciados com a documentação do seu imóvel.

A Reurb do objeto de estudo deste trabalho, o Conjunto Habitacional Eldorado, na qual o Registro de Imóveis foi a etapa final, atribuindo os direitos plenos de propriedade, enfatiza a política pública na busca do ordenamento territorial, garantindo direitos e melhorias para a população.

## AGRADECIMENTOS

Ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e ao Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465). Acesso em: 29 jun. 2022.

ESPÍNDOLA, S. G. **Regularização Fundiária: aspectos gerais e processamento no Cartório de Registro de Imóveis.** 2021. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

Fundação João Pinheiro (FJP). Déficit Habitacional no Brasil. 2021 - Dados referentes ao período de 2016-2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

Fundação João Pinheiro (FJP). Inadequação das moradias. 2020 - Dados referentes ao período de 2016-2019. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio\\_inadequacao\\_2016\\_2019\\_versao\\_2.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio_inadequacao_2016_2019_versao_2.pdf). Acesso em: 29 jun. 2022.

FERREIRA, A. C. A.. **Casa sem pessoas para pessoas sem casa: a reabilitação de áreas históricas e o uso habitacional na realidade brasileira.** Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

FARIAS, C. C. de; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais.** 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil : bases para um projeto de pesquisa.** 2019. Autor(es): Krause, Cleandro Henrique. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9693/1/BRUA21\\_NotaPesquisa3](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9693/1/BRUA21_NotaPesquisa3). Acesso em: 19 jul. 2022.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v.17, n.48, mai/ago. 2003. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013). Acesso em: 19 jul. 2022.

NOGUEIRA, M. L. REURB: Legal Institute for the guarantee of social housing right. O Direito nas Intersecções Entre O Fático e O Normativo 2, [S.L.], v. -, n. -, p. 96-109, 25 fev.

2022. **AYA Editora**. <http://dx.doi.org/10.47573/aya.5379.2.60.5>. Disponível em: <https://ayaeditora.com.br/wp-content/uploads/2022/02/L119C6.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

LIMA, D. F.; SOUSA JUNIOR, A. M.; QUEIROZ, J. H. M.; LIMA JUNIOR, F. O. Resultados pós regularização fundiária em São Miguel(RN). **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 6, p. e7975, set. 2020. ISSN 2448-0460. DOI:<http://dx.doi.org/10.18224/baru.v6i1.7975>. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7975>. Acesso em: 19 jul. 2022.

LIMA, A. N. V. **Do direito autoconstruído ao direito à cidade:** porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. (Tese em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de PósGraduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32076>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PASSARELLI, L. L. Retificação do registro de imóveis, regularização fundiária e as zonas especiais de interesse social (ZEIS). In: Doutrinas Essenciais de Direito Registral. vol. 6, p. 657, Dez de 2011. **Revista de Direito Imobiliário**, jan-jun 2008. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-3.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

PINHO, A. C. M.; MORAES, L. M. Urban Land Regularization: Reurb-s process and the benefits for the population. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 9, p. e35711930151-e35711930151, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/30151/26916>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SCHEID, C. M. A Transdisciplinaridade no Desenvolvimento da Política Pública de Regularização Fundiária: Condição de Efetividade do Direito à Moradia nos Assentamentos Urbanos Informais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [S. l.], v. 43, n. 2, 2016. DOI: 10.14393/RFADIR-v43n2a2015-30431. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/30431>. Acesso em: 23 jul. 2022.

## METODOLOGIA DE SUPERVISÃO E TUTORIA DE CURSO EAD PROMOVIDO PELO MDR E UFERSA NA CONTRIBUIÇÃO PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Thaís Frota Ferreira Cavalcante<sup>1</sup>  
Daniela de Freitas Lima<sup>2</sup>  
Francisco Filomeno de Abreu Neto<sup>3</sup>  
Almir Mariano de Sousa Junior<sup>4</sup>

### RESUMO

Este trabalho busca investigar como as metodologias de supervisão e tutoria, promovidas pelo Curso EaD de Regularização Fundiária, fruto da parceria pactuada em 2019 entre Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), por intermédio do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, contribuem para o ordenamento do território. Analisa-se como a experiência e a operacionalização do Curso apresentaram dados que interligam a capacitação de seus alunos ao aperfeiçoamento da promoção de políticas públicas de competência do MDR. A partir da análise da metodologia de supervisão e tutoria implantada pelo Programa de Desenvolvimento de Conteúdo Técnico e Capacitação Sobre Regularização Fundiária Urbana (MAPA) no ambiente de aprendizagem virtual do Curso, a pesquisa constata que a parceria contribui para o combate das desigualdades territoriais e urbanas dos municípios brasileiros, ao capacitar atores de políticas regionais e locais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Desenvolvimento Urbano e Regional; Ensino à Distância; Regularização Fundiária Urbana.

**GT 04:** INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO;

### 1 INTRODUÇÃO

Ponderar, atualmente, a noção de um desenvolvimento territorial e urbano, integrado e sustentável tornou-se um dos pilares das políticas públicas do Estado brasileiro, quando

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Graduanda em Direito; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [t.frota@outlook.com](mailto:t.frota@outlook.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Doutora em Engenharia Civil e Ambiental; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [daniela.freitas@ufersa.edu.br](mailto:daniela.freitas@ufersa.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Pernambuco (UFPE); Mestre em Desenvolvimento Urbano; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [filomenoabreu@gmail.com](mailto:filomenoabreu@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [almir.mariano@ufersa.edu.br](mailto:almir.mariano@ufersa.edu.br)

considerada a maior participação da sociedade civil e um maior envolvimento descentralizado dos órgãos e esferas do Poder Executivo. Logo, o encaminhamento de uma política no âmbito nacional de desenvolvimento urbano e regional exige, imperativamente, a presença ativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (PIRES, 2015; ARAÚJO, 2000).

No caminho para concretizar contribuições efetivas e massivas para o ordenamento do território nacional, um dos aspectos fundamentais para sua garantia se visualiza no investimento em políticas educacionais que mobilizem, orientem e capacitem atores estratégicos que atendem às demandas locais, a partir da promoção de inovações técnicas e tecnológicas direcionadas às potencialidades regionais e da contemplação prioritária das necessidades e problemas do perfil local (SOUZA, 2019; ALBUQUERQUE, 2004).

Neste sentido, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) do Governo Federal, responsável pela articulação de políticas de desenvolvimento territorial e urbano, pactuou Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. É produto desta parceria o Programa de Pesquisa e Extensão Desenvolvimento de Conteúdo Técnico e Capacitação Sobre Regularização Fundiária Urbana (MAPA), criado em 2019, integrante do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada.

O MAPA objetiva instrumentalizar os atores imbuídos no processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), nos moldes da Lei nº 13.465/2017, assim como capacitar os agentes que efetivam o Programa Casa Verde e Amarela, por meio da formulação e oferta dos Cursos EaD de Regularização Fundiária Urbana.

Salienta-se, destarte, ser a Reurb, regida pela Lei nº 13.465/2017, um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Para tanto, os poderes públicos, ao promoverem a regularização, devem formular e desenvolver políticas urbanas que se comprometam aos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e, claro, da ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente e o combate das desigualdades urbanas e regionais (BRASIL, 2017).

Perante a isto, vislumbra-se a importância e inovação que a parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Universidade Federal Rural do Semi-Árido representa, de modo que promove a capacitação, em escala nacional, de participantes locais que materializam

um instrumento legal de garantia de direitos vinculados ao combate das desigualdades territoriais e urbanas do país.

O Curso de Regularização Fundiária é ambientado na modalidade de Educação à Distância (EaD), notável pela utilização de tecnologias da informação e da comunicação (TICs) para os processos de ensino e aprendizagem entre os estudantes e professores em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2005).

Em um cenário de obstáculos espaciais e temporais, a modalidade EaD é uma prática que adapta o ensino à realidade dos alunos e professores, facilitando a propagação da educação em nível nacional (FARIA; SALVADORI, 2010), como é o caso do Curso de Regularização Fundiária. Além disso, ela concentra as qualidades para democratizar políticas públicas de educação de larga abrangência, sendo, por isso, o caminho mais eficiente para promover as atividades do Programa.

Além da modalidade, outras particularidades de operacionalização emergem, entre elas, a formulação de uma metodologia eficiente que englobe, de fato, a instrumentalização desses atores alvos dos objetivos do Ministério do Desenvolvimento Regional. Fez-se necessário, portanto, construir uma didática que promovesse o desenvolvimento de conhecimento técnico e participativo dos alunos, por intermédio de ferramentas e profissionais qualificados para tanto.

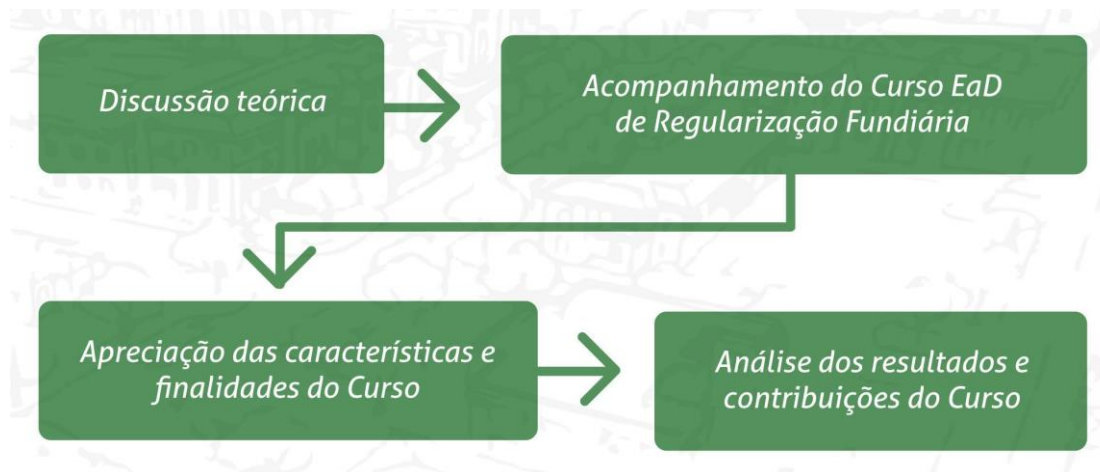
É, neste contexto, que urge a conciliação dos métodos de supervisão e tutoria com a Plataforma *Moodle*. Com a união de profissionais especializados em Regularização Fundiária de diversos estados brasileiros com os instrumentos de educação disponíveis pelo Portal, o Curso EaD de Regularização Fundiária presenciou a aproximação do contato do aluno com os indivíduos que orientam suas atividades no ambiente de aprendizagem virtual.

Neste liame, o cerne desta pesquisa é investigar de que maneira as metodologias de supervisão e tutoria promovidas pelo Curso EaD de Regularização Fundiária, fruto da parceria entre Ministério do Desenvolvimento Regional e Universidade Federal Rural do Semi-Árido, contribuem para o ordenamento do território, na medida em que analisa se a experiência e a operacionalização do Curso apresentaram dados que interligam a capacitação de seus alunos ao aperfeiçoamento da promoção de políticas públicas de competência do MDR.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A fim de concretizar esta pesquisa, o trabalho dividiu-se nas seguintes etapas:

**Figura 01 - Procedimento metodológico da pesquisa**



Elaborado pelos Autores (2022).

a) Discussão teórica direcionada ao papel da universidade nas políticas públicas nacionais de desenvolvimento urbano e regional, a partir dos autores: Becattini (2002); Gorenstein (2014); Brandão (2007); Harvey (2003); Pires (2015); Scott (1997); Benko (2001); Castro (2010); Veltz (1996); Cargnin (2014); Hermet *et al.* (2014); Souza (1998); Bercovici (2003); Rückert (2005); Cargnin e Lima (2009); Souza (2019); Diniz (2001); Ibañez (2014); Albuquerque (2004) Anacker e Altrock (2008); Harloe e Perry (2004);

b) Acompanhamento das Turmas 01 e 02 do Curso EaD de Regularização Fundiária, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) em parceria com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), oferecidas entre abril e agosto de 2021;

c) Apreciação das características e finalidades do Curso (diretrizes e objetivos, estruturação, conteúdos disponibilizados, materiais e ferramentas utilizados, perfil dos profissionais, etc.); e, especificamente, dos aspectos da metodologia de supervisão e tutoria (papel e rotina dos supervisores e tutores, estratégias de monitoramento e de aprendizagem, etc.);

d) Análise dos resultados e contribuições da metodologia do Curso ao ordenamento territorial brasileiro, a partir da avaliação desta experiência – capacitação nacional de profissionais com aptidão para aplicar conhecimento no território em níveis local e regional – para o aperfeiçoamento da promoção de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional.



### **3 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL E A UNIVERSIDADE**

A geografia econômica assimila o espaço como aquele que suporta a atividade econômica e promove interferência nos processos de produção, circulação e distribuição de bens e pessoas. É nele em que são produzidas as forças do mercado e configurada a divisão social do trabalho (BECATTINI, 2002; GORENSTEIN, 2014). Todavia, o ato de resgatar, entre as dimensões espaciais, os estudos concernentes ao território implica se aprofundar nos paradoxos das aplicações urbano-regionais, que consideram o espaço local como uma peça anônima em um conjunto complexo, e como, concomitantemente, um recorte específico dotado de autopropulsão, identidade e autonomia (BRANDÃO, 2007).

Na sociedade capitalista, o conflito de interesses entre as classes se adapta aos padrões de escala: do bairro para a cidade, da cidade para a região, para a unidade da federação, para o território nacional, ou ainda internacional. Ou seja, as contradições do capital detêm a capacidade de se ampliarem, minimizarem e se consubstanciarem (HARVEY, 2003; PIRES, 2015). Com a globalização dos meios de transporte, de comunicação e de produção de bens e serviços, os países se encontraram diante de uma reestruturação política e econômica das escalas espaciais do mundo, que obtiveram o território intranacional como uma nova estratégia de poder de reprodução e acumulação do capital (SCOTT, 1997; BENKO, 2001; CASTRO, 2010).

Destarte, as escalas espaciais encaram um papel crucial na governança do desenvolvimento, haja vista que as relações de poder se alteram conforme estas mudam. Sabendo disso, a conexão das relações de poder local, regional, nacional e internacional dependem da complexidade da rede de atores territorializados, pois a globalização do capital não consiste em homogeneização do espaço mundial, mas sua diferenciação e especialização (VELTZ, 1996; PIRES, 2015).

Neste liame, as particularidades regionais presentes nas relações sociais e econômicas dos atores envolvidos no desenvolvimento territorial não restringem a articulação destes somente à escala local a qual são pertencentes, estes apresentam o poder de representação para penetrar na economia e sociedade do ordenamento nacional. O cerne, portanto, está imbuído na certeza de que as políticas regionais são influenciadas não somente pela densidade e

características das conexões de seus agentes, mas pela legitimação do poder dos que as representam (CARGNIN, 2014).

Em países de sistemas federalistas, como o Brasil, acrescenta-se a este fenômeno a existência de Estados que formam um todo político: a Federação, na tentativa de promover autonomia e descentralização política e administrativa (HERMET *et al.*, 2014). A experiência brasileira como sistema federalista muito se relaciona com a materialidade histórica das desigualdades regionais presentes no território nacional (SOUZA, 1998; BERCOVICI, 2003). É diante deste contexto que a Constituição Federal de 1988 espelha no poder executivo municipal um recorte espacial institucionalizado com competências cruciais para o ordenamento do território do país (CASTRO, 2010).

No Brasil, a preocupação com o desenvolvimento endógeno na escala local-regional se elevou perante os fracassos das políticas de caráter macroestruturais, quando apontada a persistência das graves disparidades socioespaciais intra e inter-regionais. O Governo Federal, diante deste cenário, incorpora o planejamento territorial em sua lista de prioridades, por meio da elaboração de estratégias de futuro, integração territorial e redução de desigualdades regionais (RÜCKERT, 2005; CARGNIN; LIMA, 2009; SOUZA, 2019).

O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), fruto do Decreto nº 10.290/2020, consiste em um órgão da Administração Pública Federal responsável pelas questões inerentes às Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e Urbano. Seu desafio é integrar as diversas políticas de infraestrutura urbana e de promoção de desenvolvimento regional e produtivo no âmbito nacional, a partir do apoio aos 5.570 municípios brasileiros na melhoria da qualidade de vida da população. Sua estrutura é proveniente da junção dos antigos Ministérios das Cidades (MCid) e da Integração Nacional (MI).

Quando articuladas, suas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR), de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e de Habitação (PNH) promovem a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, das desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades, assim como garantem a universalização do acesso à moradia.

Juntas, criam oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, por meio de instrumentos adequados à superação das desigualdades urbanas e regionais, com intervenções

formatadas a múltiplas escalas, de modo a imperar uma cooperação federativa e horizontal do governo federal para com as outras esferas, órgãos e instituições.

A estratégia de implementação das Políticas deve, portanto, tratar o Desenvolvimento Regional como um projeto de âmbito nacional, no qual o potencial e a diversidade das regiões sejam aproveitados e dinamizados, promovendo-se, simultaneamente, a integração nacional e uma gradual convergência de renda entre regiões.

Nesse sentido, muitos são os participantes das políticas de desenvolvimento regional e urbano, como os governos municipais, as entidades representativas de classe, os sindicatos, as associações cooperativas e, como destaque, as universidades. As últimas se revelam personagens estratégicos devido ao papel de formar profissionais capacitados a atender as demandas locais, a fim de promover o desenvolvimento de inovações técnicas e tecnológicas direcionadas às potencialidades locais (DINIZ, 2001; SOUZA, 2019).

As instituições educacionais são fundamentais para o desenvolvimento local, pois estas mobilizam, orientam e capacitam os indivíduos a contemplarem as necessidades e problemáticas de perfil endógeno. Consistem, portanto, em instrumentos de construção e expansão do desenvolvimento socioeconômico e urbano que fomentam inovações tecnológicas, especialização de profissionais e atendimento direto à sociedade (IBAÑEZ, 2014; ALBUQUERQUE, 2004).

Devido à sua proximidade com o governo e com o mercado, a universidade assume, então, a responsabilidade de responder às necessidades nacionais e regionais. Esta representa um caminho para o desenvolvimento das dinâmicas subnacionais, haja visto as suas capacidades de cooperar com vários agentes e de, nesse processo, transferir informação e tecnologia (ANACKER; ALTROCK, 2008; HARLOE; PERRY, 2004). Investir na universidade, quando para o ordenamento territorial, é um ato certo com efeitos catalisados.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Regional, por intermédio de sua Secretaria Nacional de Habitação, é financiador do curso em questão, promovido pelo Programa de Desenvolvimento de Conteúdo Técnico e Capacitação EAD sobre Regularização Fundiária Urbana (MAPA), vinculado à Universidade Federal Rural do Semi-Árido, com suas atividades em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional.

#### **4 CURSOS EAD A PARTIR DA PARCERIA ENTRE O MDR E A UFERSA**

A Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) é uma instituição federal de ensino superior, localizada na região Semiárida do Rio Grande do Norte e que tem como missão a difusão do conhecimento por meio do tripé de Ensino, Pesquisa e Extensão. É inserido nesse caráter que se concretiza a parceria da UFERSA, por intermédio do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A parceria, pactuada por Termo de Execução Descentralizada com o Governo Federal, detém a finalidade de promover desenvolvimento de conteúdo, criação e produção de cursos de extensão modalidade EaD e de cursos de autoinstrução sobre Regularização Fundiária Urbana. O Núcleo Acesso à Terra Urbanizada atua na UFERSA, desde o ano de 2014, com o objetivo principal de executar regularização fundiária urbana, alcançando-o por meio de ações embasadas nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dentre os seus diversos programas e projetos, está o Programa de Desenvolvimento de Conteúdo Técnico e Capacitação EAD sobre Regularização Fundiária Urbana (MAPA).

O MAPA, criado em 2019, tem como cerne capacitar profissionais inseridos no processo de regularização fundiária urbana, nos moldes da Lei nº 13.465/2017, estando entre eles: advogados; arquitetos e urbanistas; engenheiros; assistentes sociais; gestores e servidores públicos municipais; profissionais de cartórios responsáveis pela área de circunscrição dos imóveis; como também interessados na temática e a sociedade em geral.

Em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFERSA, o MAPA, a partir da modalidade de Ensino à Distância (EaD), promove a formação dos estudantes em um nível elevado de integração entre professor-aluno para além do espaço físico da Universidade. Sendo, portanto, fundamental para a qualificação de processos de formação e capacitação para um público-alvo de profissionais e estudantes que abarcam uma grande extensão de espaço, como é o caso dos participantes dos Cursos EaD em regularização fundiária urbana.

O MAPA disponibilizou, entre abril de 2021 e agosto de 2022, cursos e módulos EaD, nos formatos tutorado e autoinstrucional, com as seguintes temáticas: Introdução à Regularização Fundiária Urbana; Procedimentos de Regularização Fundiária Urbana; Instrumentos de Regularização Fundiária Urbana; Registro da Reurb; Projetos e Minutas de Lei

sobre Reurb; Cadastro Social na Reurb; Regularização Fundiária em Imóveis da União; Questões Práticas associadas ao Procedimento e Projeto de Regularização Fundiária nos moldes da Lei nº 13.465/2017 e; Casa Verde e Amarela: Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional.

Os cursos promovidos pelo Núcleo Acesso à Terra Urbanizada, por intermédio do MAPA, foram disponibilizados de forma *online* e gratuita através da plataforma *Moodle*, ferramenta referência entre as instituições de ensino, contando com uma equipe de professores qualificados, com experiência técnica na área. Fazem parte do conteúdo virtual dos cursos: videoaulas, cadernos técnicos, materiais complementares (guias; vídeos animações; fluxogramas nos formatos *Canva* e *Bizagi*; legislações e normativas; *lives*; trocas de experiências, etc.).

O *Moodle* do Curso de Regularização Fundiária é o portal utilizado durante toda a formação instrutiva, estando entre suas funcionalidades e recursos: *chat* para dúvidas de conteúdo e suporte; fórum de informações; acompanhamento do desempenho dos alunos a partir da verificação de notas, do número de tentativas e do tempo de resolução de questões; calendário do curso, com todas as possíveis atividades; e bibliotecas digitais. Tais instrumentos permitem a aproximação do contato do aluno com os profissionais que mantêm as atividades do curso: supervisores, tutores e bolsistas de suporte técnico.

Dentre a diversidade de módulos e cursos disponibilizados pelo Programa, a pesquisa centra sua investigação na análise das Turmas 01 e 02 do Curso de Regularização Fundiária, ambas com formato tutorado, realizadas entre abril e agosto de 2021. Sua formação contou com carga horária de 60h, composta pelos módulos: a) Introdução à Regularização Fundiária Urbana; b) Procedimentos de Regularização Fundiária Urbana; c) Instrumentos de Regularização Fundiária Urbana; d) Registro da Reurb; e) Projetos e minutas de Lei sobre Reurb.

O módulo de Introdução à Regularização Fundiária possuiu 8 videoaulas, tendo como propósito introduzir o conteúdo sobre Reurb e como ocorre a política para execução da mesma. O módulo de Procedimentos de Regularização Fundiária Urbana contou, também, com 8 videoaulas e teve como aspecto principal o estudo de procedimentos de execução das duas modalidades de regularização fundiária: a Reurb-S, de interesse social; e a Reurb-E, de interesse específico.

O módulo de Instrumentos de Regularização Fundiária Urbana, com 9 videoaulas, tratou dos instrumentos passíveis de utilização na Reurb, estabelecidos pela legislação específica e por outras legislações. O módulo Registro da Reurb consistiu em 3 videoaulas que abordaram o registro da Reurb junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente. O módulo de Projetos e Minutas de Lei sobre Reurb dispôs de 7 videoaulas que evidenciaram a regulamentação da Reurb nos Estados, Distrito Federal e Municípios do país.

O objetivo do curso de Regularização Fundiária Urbana é capacitar pessoas de todo território nacional, com foco nas secretarias estaduais e municipais e suas equipes, além de gestores, cartórios e estudantes universitários interessados em ampliar seu conhecimento. Espera-se que os que concluírem o curso sejam capazes de atuar como proponentes precursores, em seu município, da regularização fundiária em áreas que necessitem de tal intervenção por parte da gestão pública, a fim de melhorar a qualidade de vida de seus ocupantes.

Pensando nisto, o próprio Ministério do Desenvolvimento Regional, juntamente com o Núcleo Acesso à Terra Urbanizada, ofereceu preferência de vagas aos servidores de municípios e estados que continham contratos de repasses de recursos advindos do órgão, com o objetivo de dinamizar a execução das atividades alvo da parceria do MDR com estes.

Mirando, então, na instrumentalização destes atores, o MAPA engloba uma metodologia que ultrapassa os limites de uma didática de perpasso de conteúdo técnico para o desenvolvimento de conhecimento participativo dos alunos, por meio das ferramentas e profissionais que, respectivamente, a plataforma e o corpo estruturante do Curso proporcionam. O papel de agentes como tutores e supervisores dos cursos modela de maneira positiva e eficiente a trajetória dos cursistas, no que compete à inteligibilidade do conteúdo.

#### **4.1 Aspectos da metodologia de supervisão e tutoria do Curso EaD de Regularização Fundiária**

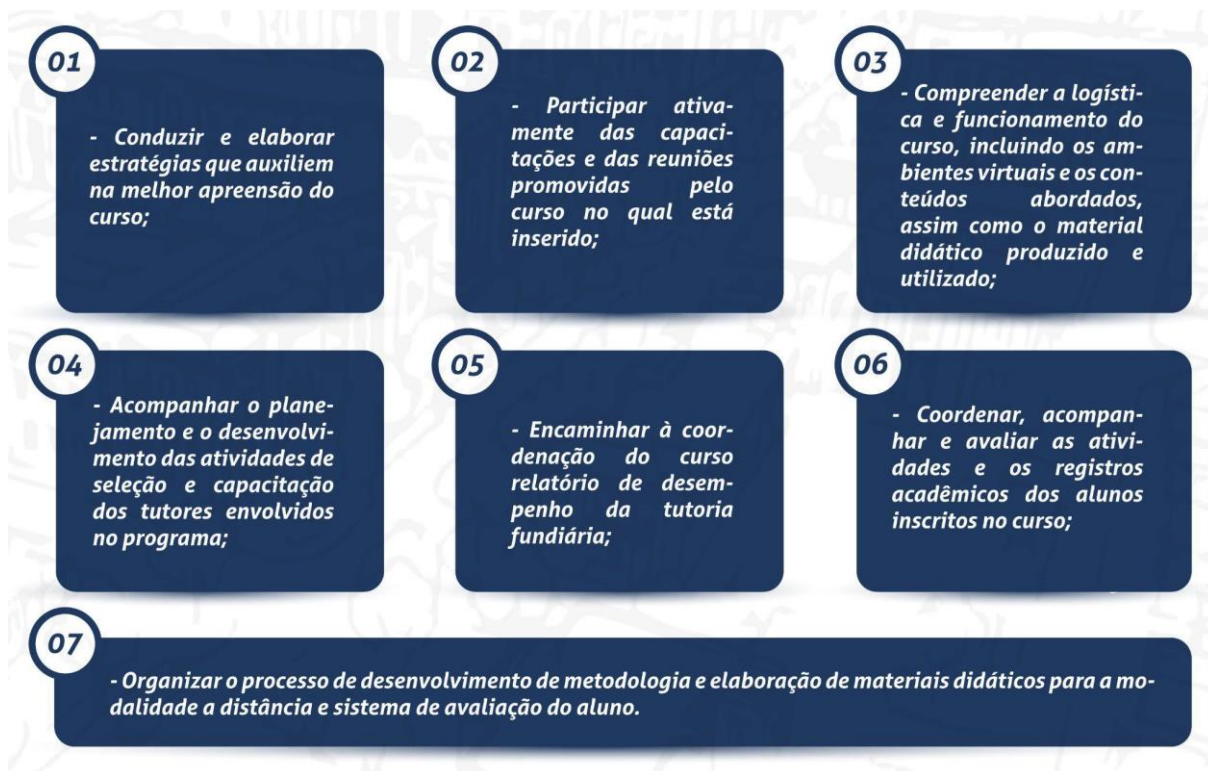
No âmbito da Educação à Distância, os serviços de supervisão e tutoria consistem em um conjunto de práticas realizadas por um indivíduo capacitado e voltadas para o atendimento aos estudantes, a fim de oferecer todo o suporte e orientações necessárias ao desenvolvimento eficiente dos alunos (KONRATH; TAROUÇO; BEHAR, 2009). Logo, a presença de indivíduos que organizam e gerenciam as atividades do ambiente de aprendizagem virtual faz-



se indispensável para o melhor resultado dos alunos, sendo, por isso, uma metodologia utilizada pelo Curso EaD de Regularização Fundiária.

O supervisor é aquele profissional responsável pelo fomento de uma aprendizagem motivadora. Sua rotina baseia-se em contribuir na elaboração e supervisionar os planejamentos estratégicos, acompanhar o trabalho dos tutores, orientando-os a gerenciar as metas e objetivos pré-estabelecidos para o curso. Estão entre as ações que o supervisor deve realizar durante o Curso EaD de Regularização Fundiária:

**Figura 02 - Atividades do supervisor do Curso EaD de Regularização Fundiária**



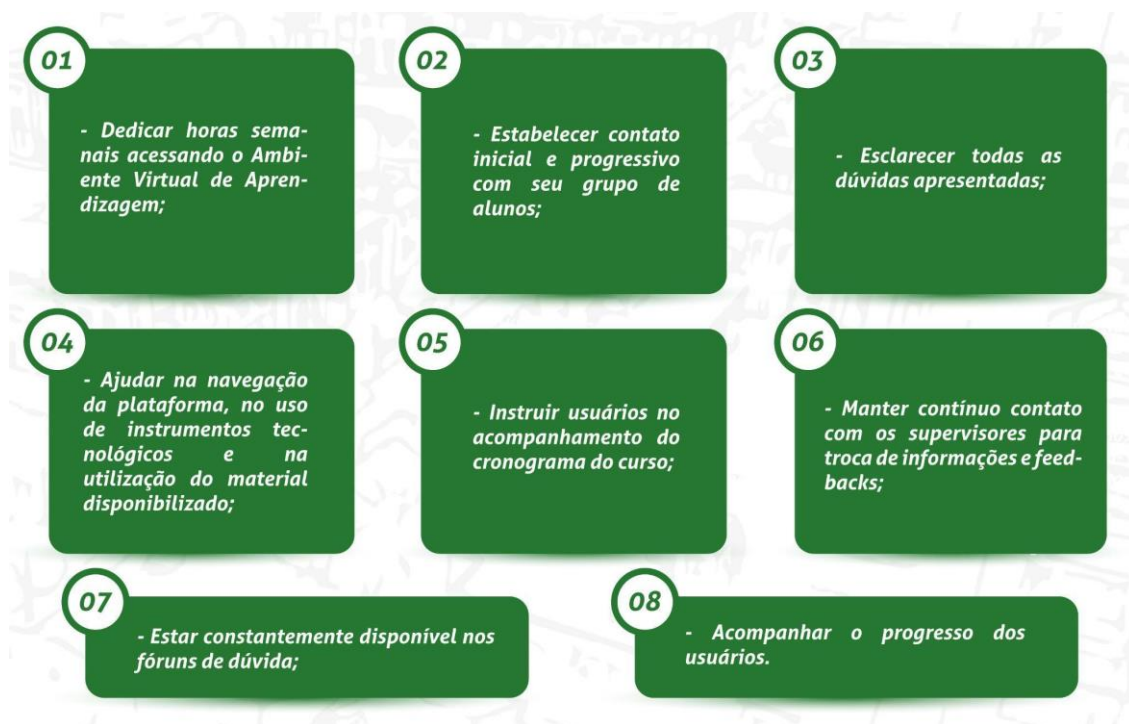
Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

O tutor é o orientador das atividades elaboradas ao decorrer do curso, devendo promover contato direto com os alunos a partir do ambiente virtual de aprendizagem. É de sua responsabilidade o auxílio no ensino do conteúdo em regularização fundiária, o acompanhamento direto dos usuários, o suporte na utilização dos materiais contidos no portal e todo apoio que o aluno necessitar, realizando suas atribuições e reportando-se aos



supervisores. Pode-se elencar as ações do tutor no Curso EaD de Regularização Fundiária da seguinte maneira:

**Figura 03 – Atividades do tutor do Curso EaD de Regularização Fundiária**



Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

A conciliação dos métodos de supervisão e tutoria com a Plataforma *Moodle*, por intermédio da união de profissionais especializados em Regularização Fundiária de diversas regiões brasileiras com as ferramentas de ensino e acompanhamento disponíveis pela plataforma, promove a aproximação do contato do aluno com os indivíduos que orientam suas atividades no ambiente de aprendizagem virtual.

O foco da operacionalização do Curso pelo MAPA é instrumentalizar agentes promotores de políticas públicas em seus municípios, a partir de uma didática que ultrapasse a entrega estática de conhecimento e que desenvolva um ambiente de construção de conhecimento técnico e participativo entre os alunos e os profissionais responsáveis pelo seu desempenho. É exatamente por isso que os profissionais do Curso são especialistas em regularização com experiência prática, auxiliando os alunos na execução das políticas que se encontram.

Para alcançar a didática planejada, o Curso EaD de Regularização Fundiária, nas turmas avaliadas, modelou as atividades de seus tutores e supervisores por meio dos instrumentos disponibilizados pelo Portal, entre eles, os principais a serem, minuciosamente, analisados são: fórum do curso; atendimento no chat – via *Tawk.to* –; *lives* temáticas no *Youtube*; e reuniões de troca de experiências sobre Reurb.

Para além da diversidade de canais de interação entre alunos, tutores e supervisores, outras dinâmicas se concretizam cruciais para alcançar históricos positivos dos cursistas, como: a verificação do andamento individual e seu respectivo *feedback*, o estímulo – seja por e-mail, por fórum ou por *chat* – daqueles alunos que apresentam dificuldade na conclusão das atividades, daqueles que aparentam ter desistido da certificação, como também daqueles que estão inscritos mas não iniciaram as etapas do curso.

Perante tanto, cabe realizar apreciação individual do método de uso, por parte dos tutores e supervisores, de cada uma das ferramentas disponíveis no ambiente de aprendizagem virtual do Curso. A primeira delas compete ao fórum de debates. Ao longo das semanas de funcionamento das Turmas 01 e 02 do Curso, variadas foram as mensagens enviadas pelo tutor aos alunos, tais como: mensagem de boas-vindas; mensagens de incentivo e estímulo ao início ou conclusão das atividades; mensagens individuais dirigidas aos tópicos levantados pelos próprios alunos. Veja-se uma das situações de debates interpostas no fórum do Curso:

**Figura 04 – Debates do Fórum do Curso EaD de Regularização Fundiária**



Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

Destarte, torna-se perceptível o efeito que os fóruns de debates detêm na dinâmica de construir discussões. Este instrumento se destaca por ofertar, essencialmente, conteúdo técnico, prático e contínuo entre os alunos e os profissionais do Curso. Para além disto, ele é um importante caminho para sanar dúvidas na participação individual dos alunos durante a realização das atividades do Curso, como visualização das aulas, leitura dos materiais, resolução de questionários, etc.

No que tange ao atendimento no *chat*, este foi realizado durante todo o período de funcionamento das Turmas 01 e 02, de segunda a domingo, entre os horários das 8h e 22h, por bolsistas de suporte técnico, tutores e supervisores. Logo, o Curso ofereceu a possibilidade de interação instantânea com tutores e, por vezes, quando necessário, com supervisores, além de acompanhamento ordinário direcionado, haja vista cada tutor deter sua lista específica de tutorados.

A acessibilidade do atendimento no *chat* ocorreu a partir da interligação da plataforma *Moodle* com a ferramenta *Tawk.to*. A escolha por este *plugin* advém da oferta de maiores benefícios na execução da metodologia de atendimento quando comparado ao *chat* nativo do

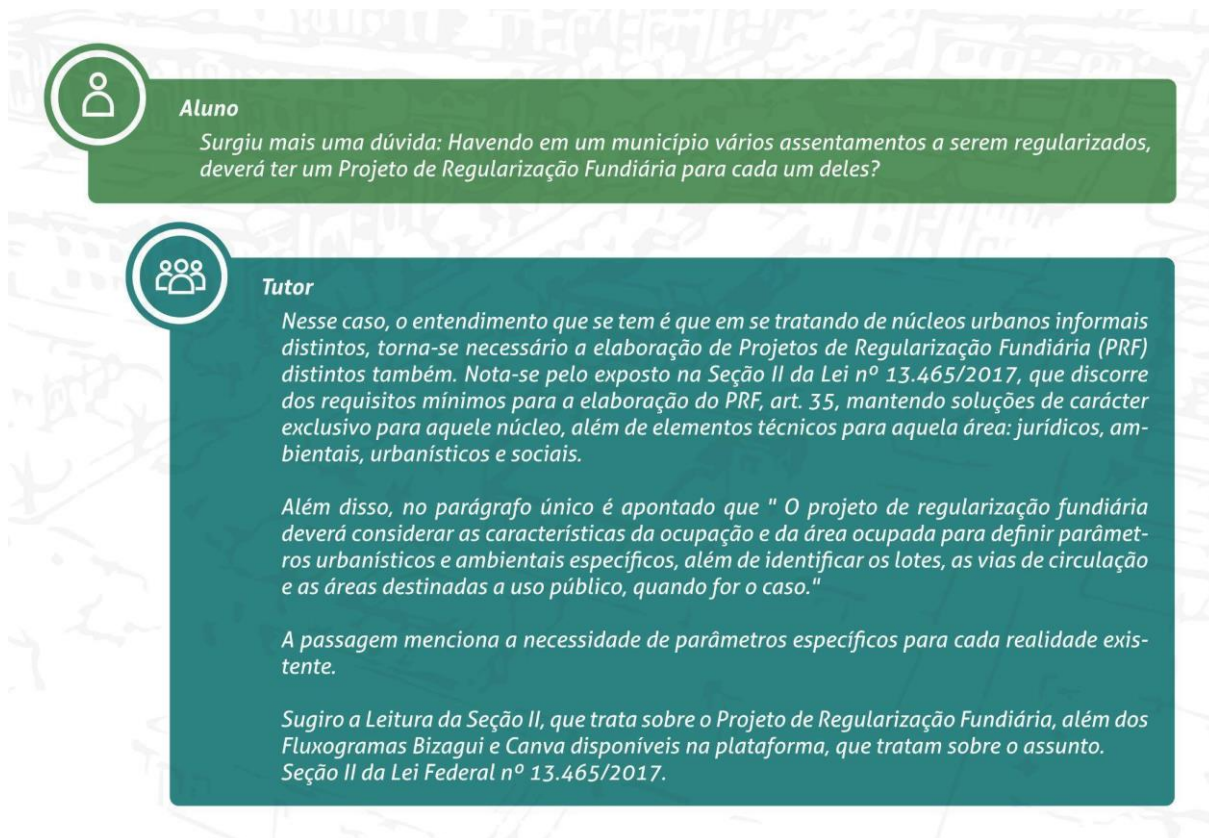
*Moodle*. A partir do *Tawk.to*, foi possível, além de conversar com os alunos do Curso, monitorar suas atividades no site, há quanto tempo estão logados, a frequência com que eles visitam o site, o histórico de conversas que eles tiveram com o suporte, além de diversos dados construídos pela plataforma, essenciais para os relatórios das Turmas.

Entre tantas funcionalidades, todavia, cabe sobressaltar aquela mais direcionada para aperfeiçoar a metodologia de supervisão e tutoria do Curso, qual seja a marcação e atribuição de conversas a pessoas específicas da equipe - nesse caso, supervisores e tutores -, a fim de garantir a resposta realizada pelos profissionais especializados no conteúdo de regularização fundiária.

De maneira geral, o procedimento resultado da união do *Moodle* e do *Tawk.to* consistia na iniciativa dos alunos com uma mensagem inicial pelo seu perfil do *Moodle* e os profissionais – de suporte técnico ou tutores e supervisores – respondiam suas dúvidas pelo *Tawk.to*. Havendo um contato continuado entre os supervisores e tutores com a equipe de gestão das plataformas.

As dúvidas direcionadas aos tutores eram estritamente acerca do conteúdo de regularização fundiária e suas demais subáreas. Diante disso, o acompanhamento especializado das dúvidas teóricas e práticas dos cursistas foi ordinariamente realizado. Valendo ressaltar a igual disponibilidade dos supervisores para a cobertura de horários e de assistência aos usuários, a depender das dificuldades e indagações apresentadas. Segue exemplo de atendimento realizado no *chat* do Curso:

**Figura 05 - Atendimento no chat do Curso EaD de Regularização Fundiária**



Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

As dúvidas dos alunos no *chat*, em sua maioria, tangiam temáticas técnicas e práticas, caracterizando o atendimento entre aluno e tutor/supervisor do Curso como um transparente auxílio ou consulta direcionados à colaboração na promoção de políticas públicas de desenvolvimento urbano-regional e habitação ou, especificamente, procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana em que se encontravam os cursistas.

Outra ferramenta utilizada no ambiente de aprendizagem virtual do Curso consistiu na promoção de *lives* temáticas transmitidas na plataforma *Youtube*. Estas permitiram a construção de discussões sobre as mais diversas questões pertinentes à regularização fundiária. No total, foram realizadas, durante as Turmas 01 e 02, dezessete *lives*, com os seguintes temas:



**Figura 06 – Lives Debatendo a Reurb do Curso EaD de Regularização Fundiária**



Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

Aponta-se, portanto, que a experiência desta estratégia possibilitou a interação em tempo real de profissionais de referência nas áreas de apoio com os alunos do Curso, sendo possível, inclusive, realizar momentos para esclarecimento de dúvidas e compartilhamento de experiências durante as *lives*. A produção de *lives* no percurso das Turmas aumentava a presença e assiduidade dos cursistas na plataforma, uma vez demonstrado o forte incentivo que estas representavam.

Percebe-se, para além disto, a correlação das temáticas das *lives* com a linha das políticas do Ministério do Desenvolvimento Regional, que almejam combater as desigualdades sociais e regionais e contribuir para o ordenamento territorial. *Lives* com recortes espaciais específicos são demonstrativos da didática de um desenvolvimento intranacional do Curso, como são estes casos: Reurb na Amazônia Legal; Experiência do Provimento do RN; Regularização Fundiária Urbana em cidades pequenas; Regulamentação e Estruturação dos municípios aplicadas à Reurb. Elas denotam a preocupação do Curso para com as diversas facetas da irregularidade fundiária que se alojam nos espaços urbanos do país.

Ao mesmo tempo, o Curso promoveu *lives* com temáticas abrangentes a todo o território brasileiro, o que, igualmente, demonstra preocupação com a cobertura de todos os municípios no que compete à compreensão de fenômenos que envolvem todo o país e à promoção de políticas federais. Exemplos deste padrão são as *lives*: Ministério do Desenvolvimento Regional - A atuação na regularização fundiária urbana; Regularização Fundiária e Tributação; Impactos da Pandemia na Regularização Fundiária; Ações da SPU e Regularização Fundiária em Imóveis da União.

Houve também a interação pelas Trocas de experiências em REURB, videochamadas realizadas via aplicativo *Bigbluebutton* da plataforma *Moodle*, que possibilitaram a partilha de casos e experiências de indivíduos, matriculados no Curso, de todas as partes do território brasileiro. Nelas, os tutores e supervisores, a partir da escolha de temáticas específicas, enriqueceram trocas técnicas com os alunos. Citam-se os temas das Trocas de experiências REURB que aconteceram no Curso:

**Figura 07 – Trocas de experiências REURB do Curso EaD de Regularização Fundiária**



Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

Por conseguinte, as Trocas de experiências REURB consistiram em momentos de interação entre os alunos, tutores e supervisores, com debates significativos acerca das regularizações fundiárias urbanas de diferentes localidades do país. A partir das discussões práticas da temática de irregularidade, os cursistas tiveram a oportunidade de aprofundar e materializar o conhecimento teórico das demais etapas do Curso.

A análise de casos particulares de regularização fundiária urbana contribui para facilitar a realização de outros procedimentos com características semelhantes. Devido às particularidades sociais, urbanísticas, jurídicas e regionais de cada situação de irregularidade fundiária, a efetivação do instrumento legal da Reurb é, em cada caso, único, podendo apresentar, todavia, semelhanças uns com os outros.



Por conta deste fato, faz-se crucial a metodologia de troca de experiências, prova disso é a confirmação, pelos alunos, da aplicação do conteúdo destes momentos de capacitação para iniciar os procedimentos administrativos de regularização nos núcleos urbanos informais em que estes operam. Essas interações e resultados ratificam a importância da supervisão e tutoria na aprendizagem voltada para a aplicação de políticas públicas e para o ordenamento do território.

Em uma visão geral, o acompanhamento e assessoramento dos tutores e supervisores para com os alunos do Curso EaD de Regularização Fundiária se fez crucial para a efetividade de todas as atividades inerentes ao ambiente de aprendizagem virtual mantido durante os meses das Turmas 01 e 02. A mediação das ferramentas de ensino e acompanhamento do *Moodle* pelos profissionais especializados contribuiu para os resultados positivos que o Curso apresentou.

#### **4.2 Resultados e contribuições do Curso EaD de Regularização Fundiária ao ordenamento territorial**

Pode-se concluir que o MAPA alcança seu objetivo de promover o desenvolvimento de conteúdo e produção de cursos de modalidade EaD sobre Regularização Fundiária Urbana e o papel dos atores locais nas principais políticas que utilizam este instrumento no território nacional, quando visualizada a Tabela 01, que informa a quantidade de inscritos e certificados alcançados pelas Turmas 01 e 02 do Curso. Isto demonstra que a construção de uma didática promotora de conhecimento técnico e participativo entre alunos e profissionais qualificados para tanto distingue o nível de instrumentalização do público-alvo conquistado.

**Tabela 01 – Quantidade de inscritos e certificados nas Turmas 01 e 02 do Curso EaD de Regularização Fundiária**

TURMA 01			TURMA 02		
Quant. de inscritos	Certificados	Porcentagem de Certificados	Quant. de inscritos	Certificados	Porcentagem de Certificados

696	304	43,67%	2053	721	35,11%
-----	-----	--------	------	-----	--------

Fonte: Núcleo Acesso à Terra Urbanizada (2021). Elaboração gráfica: Autores (2022).

Em um contexto de dificuldades espaciais e temporais, especialmente a imposta pela pandemia do Covid-19, a modalidade EaD ditada para o Curso possibilitou um alcance bastante expressivo de alunos de todo o território brasileiro. Em contrapartida, esta mesma circunstância de ensino à distância contou com características negativas comuns a sua natureza, entre elas, a evasão. Apesar disto, o Curso conseguiu cumprir com as expectativas direcionadas tanto à quantidade de alunos certificados quanto na qualidade de conteúdo e serviços prestados durante a oferta das Turmas.

Portanto, é válido constatar que a parceria entre Ministério do Desenvolvimento Regional e Universidade Federal Rural do Semi-Árido na promoção do Curso EaD de Regularização Fundiária capacitou – e ainda capacita – indivíduos que atuam diretamente e regionalmente em políticas públicas que contribuem para o ordenamento do território nacional. E isto se fez possível, entre tantos os aspectos colaboradores, pela metodologia de supervisão e tutoria planejada e implantada pelo MAPA no ambiente de aprendizagem virtual do Curso.

Nessa concepção, cabe confirmar, diante dos resultados e contribuições frutos da parceria, que o investimento de políticas públicas de educação direcionadas às universidades revelam a importância das instituições de ensino no desenvolvimento local e regional, apresentando o papel de indutora de novas políticas e ações garantidoras do ordenamento territorial. Logo, a partir de experiências entre Governo e Universidade, a última consegue enfrentar o desafio de reunir suas atividades de ensino, pesquisa e extensão com o intuito cooperar na superação das desigualdades sociais e regionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A universidade, quando pensada como agente participante do ordenamento territorial, assume a competência de responder às necessidades nacionais e regionais, com a perspectiva de desenvolver dinâmicas subnacionais de transferência de informação e tecnologia, em cooperação com vários outros atores desse emaranhado de fenômenos que envolvem o espaço intranacional. Com isto em mente, o Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio de

Termo de Execução Descentralizada, torna-se financiador do Curso EaD em Regularização Fundiária, promovido pelo Núcleo Acesso à Terra Urbanizada, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

O Curso, ao direcionar sua lente à instrumentalização dos participantes de políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, engloba uma metodologia de desenvolvimento de conhecimento participativo dos alunos, a partir de ferramentas e profissionais que modelam a trajetória dos cursistas quanto à inteligibilidade do conteúdo. Neste liame, conclui-se que o MAPA colhe o resultado almejado de promover o desenvolvimento de conteúdo e oferta de cursos da modalidade EaD sobre Regularização Fundiária Urbana a um número bastante expressivo de alunos de todo o território brasileiro.

Em um contexto de dificuldades espaciais e temporais, especialmente impostas pela pandemia do Covid-19, a parceria entre Ministério do Desenvolvimento Regional e Universidade Federal Rural do Semi-Árido na promoção do Curso EaD de Regularização Fundiária capacitou indivíduos que atuam diretamente e regionalmente em políticas públicas que contribuem para o ordenamento do território nacional.

## AGRADECIMENTOS

Ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e ao Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. *El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de Capacitación*. In: *Desarrollo Económico Local y Emplabilidad Programa AREA – OIT em Argentina – Italia Lavoro*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 2004.

ANACKER, K. B.; ALTROCK, U. *From conversion to cash cow? The University of Lüneburg, Germany*. In: WIEWEL, W.; PERRY, D. C. (eds.). *Global universities and urban development. Case studies and analysis*. Cambridge: Lincoln Institute/M.E.Sharpe, 2008. p. 40-56.

ARAÚJO, T. B. Por uma política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 71-82.

BECATTINI, G. *Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporânea: una breve reconstrucción crítica. Investigaciones regionales*, Madrid, n. 1, 2002. p. 9-132.

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

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.

BRANDÃO, C. A. **Territórios & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: UNICAMP, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.415, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

CARGNIN, A. P. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./jun. 2014. p. 57-80.

CARGNIN, A. P.; LIMA, R. S. **Desenvolvimento territorial e governança: ação estatal e participação social**. Porto Alegre: FEE, 2009.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política**. Território, escalas de ação e instituições. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

DINIZ, C. C. **Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001.

FARIA, A. A.; SALVADORI, A. A Educação a Distância e seu Movimento Histórico no Brasil. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 8, n. 1, jan./jun. 2010.

GORENSTEIN, S. Da Região ao Território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./jun. 2014. p. 22-38.

HARLOE, M.; PERRY, B. *Universities, Localities and Regional Development: The Emergence of the 'Mode 2' University?* **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 28, n. 1, 2004. p.212-223.

HARVEY, D. *Espacios de esperanza*. Madrid: AKAL, 2003.

HERMET, G.; BADIE, B.; BIRNBAUM, P.; BRAUD, P. **Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2014.

IBAÑEZ, P. Geografia e Inovação: uma abordagem urgente. **Espaço Aberto**, v. 4, n. 1, 2014. p. 131-138.

KONRATH, M. L. P.; TAROUÇO, L. M. R.; BEHAR, P. A. Competências: desafios para alunos, tutores e professores da EaD. **RENOTE**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, 2009.

PIRES, E. L. S. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, jul. 2015. p. 113-137.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades**. Porto Alegre; Canoas: Programa de Pós-Graduação em Geografia-Ufrgs; Curso de Geografia, Ibra, 2004.

SCOTT A. J. *Regions and the World Economy*. Oxford University Press, 1997.

SOUZA, C. M. de. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. p. 569-592.

SOUZA, M. S. P. S. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como vetores de desenvolvimento local e regional. **GEOgraphia**, v. 21, n. 47, set./dez. 2019.

VELTZ, P. *Mondialisation, Villes et Territoires: l'économie d'archipel*. Paris: Puf, 1996.

## **A DIMENSÃO REGIONAL NO DESENVOLVIMENTO DA NAÇÃO: Impactos das políticas públicas regionais *implícitas* e *explícitas* no século XXI<sup>1</sup>**

Danilo Severian<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A complexidade e diversidade de desafios e cenários que envolvem a questão regional brasileira leva, muitas vezes, a debates no âmbito acadêmico e da gestão pública que se desconectam ou minoram a dimensão macroeconômica do país frente à conjuntura global. O presente artigo busca fazer um esforço de articulação do cenário político e macroeconômico dos últimos vinte anos e as interações daí derivadas com as políticas públicas de corte regional. Destaca que, descasadas dos instrumentos de coordenação política e econômica de alto nível decisório e com clara orientação ao desenvolvimento nacional, as políticas de corte regional tendem a reduzir-se a ações circunstanciais e frágeis de “inclusão produtiva”, de expressão tipicamente atomizada e pouco efetiva. Esse perfil de intervenção desnatura o sentido de abrangência, perenidade e transformação das estruturas econômicas nacionais que se integram regionalmente, sendo estas as características esperadas das políticas para o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Econômico; Políticas Públicas; Planejamento Econômico.

**GT 04:** INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO.

### **1. Introdução**

O presente artigo traz uma leitura sobre os desafios e potencialidades que a questão regional suscita para a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Busca fazê-lo de forma objetiva e reflexiva, sem abandonar o senso crítico nem deixar de recorrer aos condicionantes históricos que explicam a atual letargia em que se encontram as políticas públicas de corte explicitamente territorial.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp. Mestre em Economia Política pela PUC-SP e bacharel em Ciências Econômicas pela PUC-SP. É pesquisador associado na Diretoria de Assuntos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e docente no curso de Ciências Econômicas da UNIP. [danilo.severian@ipea.gov.br](mailto:danilo.severian@ipea.gov.br)

Na primeira seção, *Pertinências e limites das políticas orientadas ao desenvolvimento regional*, apresenta-se a pertinência do debate sobre o território e seu condicionamento às políticas macroeconômicas como determinante de seu maior ou menor êxito. Em seguida, em *As políticas regionais implícitas e explícitas no século XXI*, problematiza-se os instrumentos tradicionais de convergência econômica regional empenhados pela política pública, algumas originadas em meados do século passado. Uma reflexão sobre a efetividade destas na contemporaneidade é apresentada a fim de convidar à reflexão sobre o cumprimento dos objetivos assumidos por tais políticas.

Na terceira seção, *Desafios para a implementação das políticas de Desenvolvimento Regional no século XXI: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, uma análise do desempenho desta política é apresentada, à luz do debate recente sobre sua metodologia, importância e entraves. Por fim, as considerações finais buscam apontar caminhos para reativar o desenvolvimento econômico do país em bases regionalmente sustentadas com 10 proposições.

## **2. Pertinências e limites das políticas orientadas ao desenvolvimento regional**

### *2.1 As políticas regionais como eixo fundamental para o desenvolvimento econômico*

O crescimento econômico é um processo naturalmente desestabilizador: países que experimentam significativa elevação de seus rendimentos tendem a concentrá-lo em grupos sociais restritos e geograficamente localizados. Regiões dentro de um país que demonstram maior dinamismo econômico tendem a ofuscar as de menor desempenho, retirando investimentos destas em seu proveito, num ciclo cumulativo que beneficia poucos em detrimento de muitos. Isso ocorre porque a dotação de capital e de habilidades são assimétricas nas sociedades capitalistas, sendo este fenômeno concentrador mais intenso nos países subdesenvolvidos, em que os ativos estão mais restritos a uma diminuta elite e o acesso às oportunidades possibilitadas pelo crescimento econômico está obstado à grande parte da população. Ou seja, nos países pobres, o crescimento econômico tende a aprofundar ainda mais as desigualdades sociais e regionais ao concentrar renda, e não o contrário.

Essa proposição, sistematizada por Gunnar Myrdal e outros nos anos 1950 (MYRDAL, 1960; PERROUX, 1967) se coadunou a importantes mudanças na maneira de pensar o crescimento e a distribuição da riqueza, no contexto de um mundo abalado ao fim da Segunda



Guerra Mundial. No Brasil, Celso Furtado despontou e permanece como grande referência para se abordar o desenvolvimento econômico e seus impactos regionais numa proposição mais homogeneizante, buscando integrar social e espacialmente o território nacional (FURTADO, 1961; 1974; 1981). Isto é, não basta o crescimento do produto, é preciso socializar os ganhos do progresso técnico – aí reside a distinção entre *crescimento* e *desenvolvimento*. Para que isso ocorra, portanto, as forças de mercado devem ser coordenadas por um ente que não atue dentro da racionalidade microeconômica de maximização dos lucros: o Estado. Este também é o responsável pela partilha da produção social, conciliando os interesses privados de acumulação com o *ótimo social*.

Observa-se historicamente que os países desenvolvidos – situados majoritariamente na Europa Ocidental e América do Norte – não só mudaram sua estrutura produtiva, ou seja, centraram esforços na industrialização como ação deliberada de Estados fortemente constituídos, como também deram permanente atenção à correção das desigualdades regionais (MYRDAL, 1960). Uma sociedade regionalmente mais homogênea e integrada amplia o tamanho de seu mercado consumidor, na medida em que é socialmente mais inclusivo e dissemina a circulação monetária. Os fluxos de renda geram efeitos dinâmicos que diversificam e complexificam o consumo e a produção, fortalecendo as interrelações de mercado. Assim, corrigir as disparidades regionais também resulta em fortalecer de maneira virtuosa a economia doméstica com promoção da equidade social.

Logo, uma política de desenvolvimento nacional deve buscar integrar as regiões de seu território de maneira a engatá-las ao sistema produtivo tanto quanto possível, consolidando-se política, econômica e socialmente enquanto um corpo orgânico uno. O desenvolvimento, em sua acepção ampla, deve ser tomado como meio de integração social e constituição de uma sociedade em que as demandas mais prementes – morar, comer, estudar, fruir – estejam asseguradas a todos. Países em que as desigualdades econômicas entre suas regiões são profundas e progressivamente ampliadas no decorrer da história tendem à desagregação social e política, resultando em graves antagonismos, onde movimentos separatistas são a expressão mais trágica (PACHECO, 1998; OLIVEIRA, 2008).

## 2.2 Limites e obstáculos à efetividade das políticas orientadas ao desenvolvimento regional

Brevemente apresentadas as razões fundamentais para o engajamento das políticas públicas de enfoque regional para desenvolvimento nacional, é preciso apontar para as limitações e as barreiras intransponíveis que tais políticas enfrentam no cenário mais amplo da gestão pública e da política macroeconômica assumida pelo governo central.

Embora as políticas regionais tenham sentido de coesão nacional e sejam estratégicas para o desenvolvimento do país, são os entes subnacionais – estados e municípios – os maiores interessados na efetividade destas. Isso porque, do ponto de vista estritamente econômico, os instrumentos locais de promoção do desenvolvimento são muito limitados: desde a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>, estados e municípios não podem emitir dívida para se financiar de maneira autônoma; possuem fontes de arrecadação constitucionalmente limitadas e autoridade restrita a seu território, enquanto intervenções de maior impacto exigem concertação entre diferentes atores e regiões, demandando mecanismos de coordenação cujo manejo exige certa centralidade decisória e em que a legitimidade, em geral, é reconhecida à União.

Os entes subnacionais também não possuem poder decisório sobre variáveis fundamentais para o ciclo de negócios, como taxas de juros e câmbio, embora alguns estados contem com bancos regionais que, ao subsidiar o crédito, agem como contentores das políticas contracionistas do Banco Central (quando esse é o caso), ao mesmo tempo em que se colocam como alternativa às taxas praticadas pelo oligopólio bancário brasileiro. Contudo, essas instituições não estão isentas de praticar *seleção adversa* – quando recursos são concedidos àqueles que já contam com facilidade de crédito, enquanto são restringidos às empresas sem experiência prévia ou garantias financeiras, mesmo que suas operações sejam economicamente viáveis.

Também há uma tendência nos bancos regionais a disseminar o crédito em muitas pequenas iniciativas, o que pode gerar resultados do ponto de vista da inclusão social, habilitando pequenos empreendedores em seus negócios, mas não gera os retornos de escala necessários para grandes e perenes impactos territoriais.

---

<sup>1</sup> A Lei Complementar nº 101, sancionada em 04/05/2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, disciplinou as execuções orçamentárias da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Em termos gerais, há importantes limitações na promoção de políticas locais por parte daqueles imediatamente beneficiados por elas, seja por falta de visão de conjunto das demandas essenciais, por dificuldade de coordenação horizontal entre entes de mesmo nível (municípios, por exemplo), e, principalmente, por carência de recursos que atinjam os montantes necessários para impactos territoriais efetivos e duradouros. Quando se trata de viabilizar e/ou fortalecer projetos que reúnem uma gama de vultuosos empreendimentos, no sentido de criar dinamismos econômicos locais abrangentes e integrados – o que Hirschman (1961) chamou de “efeitos de fluência” no território, isto é, investimentos de alta monta e escala que mobilizam muitos atores –, o planejamento e a operacionalização das ações assumem elevado grau de complexidade, remetendo a problemas em que a administração requer o apoio de um poder coordenador central. Esse quadro não implica necessariamente em políticas centralistas do estilo *top-down*, mas aponta para a inevitabilidade da atuação de um poder político-administrativo de nível mais central para o sucesso da execução dessas ações.

Por fim, não existe uma “teoria geral” ou “bala de prata” para o desenvolvimento regional, como uma solução simplista e generalizável em um território tão heterogêneo e diversificado como o Brasil. Cada região carrega determinadas construções sociais e ambientais particulares que exigem soluções distintas do ponto de vista da produção, do consumo e do bem-estar coletivo. O que se pode afirmar, como acordo mínimo para a temática, é que a efetividade das políticas regionais depende de diferentes níveis de cooperação entre as diversas frentes de atuação do Estado – ministérios, secretarias, autarquias, bancos, empresas públicas etc. – e do setor privado, de perfil plural e com necessidades específicas. Diversos conjuntos particulares da iniciativa privada, com interesses relativamente comuns, podem ser estabelecidos: o das micro, pequenas e médias empresas; o das grandes empresas; o das cooperativas solidárias, empreendimentos sociais etc. Também é imprescindível a elaboração de um desenho macroeconômico de longo prazo, com metas bem definidas que envolvam todos os atores relevantes no território. Em suma, significa defender um projeto claro de desenvolvimento nacional assentado em bases regionais, com elevado esforço de elaboração sobre “o que somos”, “o que queremos ser” e “o que é possível” em dado período.

A questão regional, dessa maneira, deve ser compreendida em perspectiva multiescalar, considerando as especificidades locais dentro de um plano macroestrutural, envolvendo

articulações entre as esferas governativas e um amplo leque de representações sociais – associações, sindicatos, cooperativas etc. Nesse sentido, a debilidade das finanças públicas e da capacidade de intervenção do Estado nas últimas décadas representam graves impedimentos às políticas regionais, como discutido mais a frente, bem como a fragilização das estruturas representativas tradicionais, a exemplo dos sindicatos e associações civis.

### **3. As políticas regionais *implícitas* e *explícitas* no século XXI**

#### *3.1 Impactos das políticas regionais implícitas e explícitas*

Articulando uma leitura do contexto econômico nacional e sua integração externa com as dinâmicas territoriais do país, Carlos Brandão (2019) sugeriu uma caracterização de 5 fatores que explicam, em maior ou menor medida, como o território tem sido economicamente impactado nas últimas duas décadas: *i*) pela demanda global de *commodities*; *ii*) pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado nas infraestruturas econômicas; *iii*) pela força inercial dos fatores de aglomeração e urbanização e as externalidades positivas daí resultantes; *iv*) investimentos pontuais restritos à atividade de interesse, que tendem a formar enclaves ou polos de baixíssimos encadeamentos no entorno; e *v*) melhora no nível de renda por conta de políticas sociais distributivas, alargando os mercados locais.

Essa leitura aponta para impactos regionais diferenciados resultantes de políticas regionais *implícitas* e *explícitas*. As políticas compensatórias e de valorização do salário-mínimo postas em ação entre 2002 e 2015, por exemplo, ativaram efeitos econômicos regionais importantes, configurando uma externalidade positiva, mesmo que seu objetivo específico não estivesse orientado a uma política de corte territorial. Por isso, essas intervenções são consideradas políticas regionais “*implícitas*”. Já a decisão microeconômica pelo investimento em determinada região pode ser franqueada por dispositivos tradicionais (“*explícitos*”) de atração de capitais, como aqueles dos Fundos Constitucionais, mas não necessariamente são resultantes desses estímulos. Portanto, a definição do “*implícito*” e “*explícito*” não é clara em todas as circunstâncias, mas é razoável supor que os investimentos relevantes no território sejam captados, ou de alguma forma caracterizados, por ao menos uma das classificações propostas por essa tipologia.

É o caso da expansão da fronteira agropecuária brasileira nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país, que responde a estímulos externos da demanda por *commodities*. Tendo em vista a volatilidade característica desse mercado e a vulnerabilidade na qual as regiões produtoras se veem quando especializadas nessas atividades, a elaboração de políticas que apontem alternativas de produção e integração econômica com o restante do território parece relevante. Ademais, a força da representatividade dos interesses ligados ao setor primário-exportador centraliza boa parte das intervenções do Poder Público no território na forma das infraestruturas econômicas, principalmente as relativas à logística, que procuram integrar as zonas de produção às regiões litorâneas para a exportação, reduzindo-se assim os custos do setor.

Dessa maneira, há pelo menos forte integração entre as três tipologias apontadas por Brandão: os investimentos ligados às *commodities* tendem a criar certos investimentos com característica de enclave no território, ao mesmo tempo que acionam a participação do setor público no sentido de suportar as atividades ligadas ao impulso externo<sup>1</sup>. Por óbvio, as intervenções no território nesses casos não derivam do planejamento regional como política de integração nacional e elevação da renda, ainda que estas invariavelmente acessem o fundo público para se realizarem, mas sim de demandas de um segmento privado que acaba definindo o ordenamento territorial segundo seus interesses particulares. Portanto, não se trata de mitigação dos “desequilíbrios regionais” históricos ou de intervenção lastreada num projeto de desenvolvimento nacional, mas sim da viabilização e ampliação do excedente acumulado por um setor de importância ascendente – e talvez hegemônica – na condução política e econômica do país.

Todavia, não se pode desconsiderar os impactos positivos que a infraestrutura logística possibilita às regiões por ela conectada, mesmo que sua fundamentação seja voltada a interesses específicos, dado que permite integração inter e intrarregional e a viabilização de negócios em sua extensão. Contudo, é importante destacar que o vigor dessas externalidades na escala regional é amplamente dependente das condições gerais de crescimento econômico e do padrão

---

<sup>1</sup> A atuação do setor público na viabilização das infraestruturas ligadas ao agronegócio – e como um todo – tem sido muito menos no aporte financeiro e mais na organização das concessões de terras públicas e operacionalização dos serviços, oferecendo incentivos fiscais e creditícios às empresas operadoras.

de distribuição da renda, e não somente das dinâmicas do mercado externo que animam as atividades ligadas ao setor primário. Em suma, os estímulos do ambiente econômico como um todo são responsáveis pelo maior ou menor sucesso das políticas regionais “implícitas” ou “explícitas”.

### *3.2 A qualidade das “intervenções clássicas” ou explícitas contemporaneamente*

As mudanças na concepção do papel do Estado na sociedade nos anos 1990, no bojo do chamado “Consenso de Washington”, transformaram a atuação do Poder Público em diversas frentes. A ideia subjacente era de que seu “enxugamento” levaria à maior eficiência econômica se conduzida pela iniciativa privada, o que resultaria na majoração dos ganhos coletivos. Retoricamente foi esse o argumento que sustentou as privatizações no período, embora as razões pragmáticas se assentassem na necessidade de atrair influxos em dólar para a manutenção da política cambial – o Plano Real se sustentava numa forte valorização da moeda nacional em relação ao dólar estadunidense – e aliviar os desequilíbrios orçamentários da União, que, ao alienar ativos, liberaria recursos para o pagamento dos juros da dívida pública, seguindo o receituário de superávits primários (FILGUEIRAS, 2000).

Essa orientação fez com que as empresas públicas deixassem de ter o papel de indutoras do desenvolvimento regional, como desempenharam historicamente no período anterior. Diante do debate fiscal que passou a ser predominante no cenário político, a importância do investimento público foi pouco a pouco solapada, privilegiando concessões e projetos de interesse da iniciativa privada que não dialogavam com o escopo mais amplo da integração territorial e convergência de renda. O resultado dessa orientação foi o particionamento de empresas e projetos, com a consequente perda da dimensão estratégica nacional, visto que as decisões privadas têm por objetivo a maximização dos lucros (privados), e não a atuação orientada a ganhos difusos e de longo prazo. Mesmo as empresas que resistiram à onda de privatizações dos anos 1990 e permaneceram públicas sofrem com a dilapidação de suas subsidiárias, fundamentais para o bom funcionamento das atividades principais, além dos

contingenciamentos orçamentários, no qual o objetivo reside na maximização dos dividendos aos acionistas privados<sup>1</sup>.

### *3.3 O Programa de Aceleração do Crescimento*

Somente a partir da segunda metade dos anos 2000 o investimento do poder público federal em infraestrutura passou a ser crescente, em contraste à década anterior, mas ainda abaixo dos montantes necessários. Boa parte desses investimentos foram motivados pela expansão do setor exportador de *commodities*, que passou a demandar a ampliação das infraestruturas logísticas, como portos e rodovias, a fim de minorar os gargalos de escoamento de sua produção.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, tinha como objetivo a retomada do papel do Estado na indução dos investimentos privados em projetos estratégicos para o país, envolvendo tanto as infraestruturas econômicas – e as demandas do setor exportador – quanto as sociais. Ainda assim, os recursos financeiros não se mostraram suficientes frente às necessidades de ampliação e modernização desses ativos de uso coletivo no país. Além disso, os projetos sofreram com dificuldades de projetamento e condução por conta da desarticulação dos departamentos de planejamento do setor público, bem como de seus quadros técnicos, reflexo das transformações ocorridas nos anos 1990 quanto à estrutura estatal.

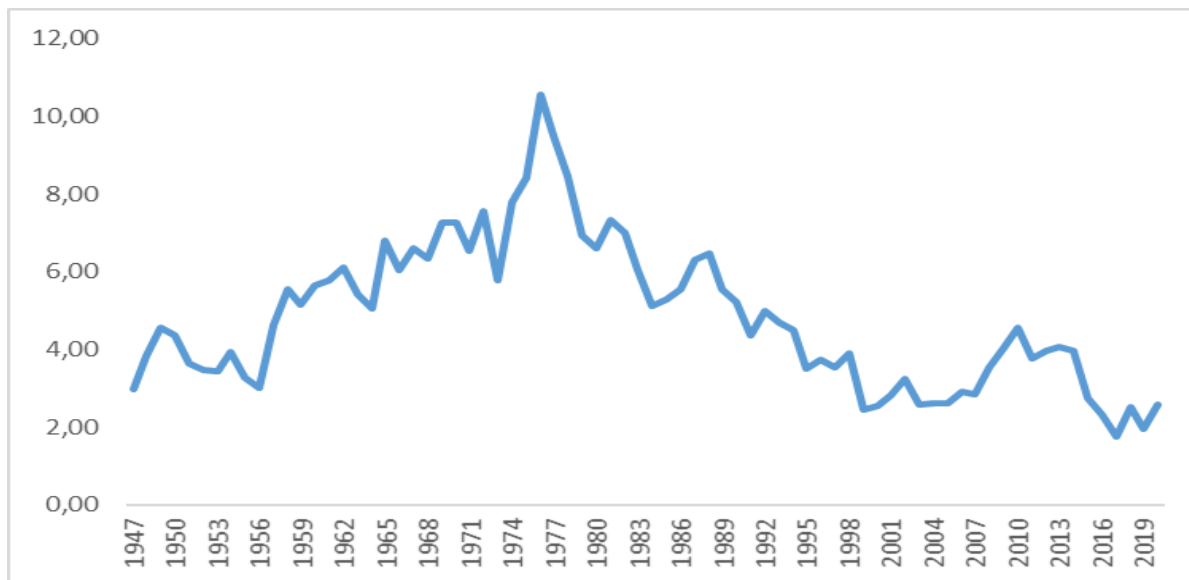
No auge da crise fiscal pós-2014, novamente limites seriam impostos à consecução de políticas para a infraestrutura pelo poder público. Desde a manifestação da crise de 2014 até 2020, os investimentos públicos recuaram drasticamente, sendo que estes já vinham de um longo declínio que remonta aos anos 1980, período da “crise da dívida externa”.

---

<sup>1</sup> A participação do setor privado no sistema elétrico ao final dos anos 1990 resultou em desinvestimentos que terminaram, em 2001, num “apagão”. A privatização das empresas públicas de serviços, como energia elétrica e telefonia, gera outro agravante macroeconômico: as receitas das empresas são obtidas em moeda local (Real), mas as remessas aos seus controladores estrangeiros são feitas em dólares, ocasionando importantes pressões no Balanço de Pagamentos.



**Gráfico 1: Investimentos públicos em porcentagem do PIB**



Fonte: IBRE/FGV.

O PAC constitui um exemplo desalentador de como o país tem lidado com seus projetos de longo prazo em infraestrutura. No Brasil anterior à pandemia da COVID-19 (levantamento de 2018), havia cerca de 4,7 mil obras do PAC paralisadas<sup>1</sup>. Essas obras somavam o equivalente a R\$135 bilhões em investimentos, dos quais cerca de R\$65 bilhões (ou seja, quase metade dos recursos) foram executados sem que houvesse o devido retorno social e econômico, já que as obras foram paralisadas. A continuidade dessas obras tem potencial para gerar 500 mil empregos, o que resolveria parte do grave problema de subutilização da força de trabalho no Brasil, que enfrenta índices graves de desemprego.

É sintomático que um dos setores mais afetados por essa paralisia nas obras do PAC seja justamente o da saúde: mais de 1,7 mil Unidades Básicas de Saúde - UBS incluídas no programa estão inconclusas, representando 37% do total de obras paralisadas. As UBS possuem grande capilaridade pelo território e muitas vezes se constituem como único acesso da população de pequenos municípios a serviços de saúde. As possibilidades dos municípios em

<sup>1</sup> Segundo levantamento da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a partir de dados do extinto Ministério do Planejamento, 57,6% das obras paralisadas do PAC se devem ao motivo “Outros”. A falta de transparência sobre a motivação das interrupções das obras, além de ensejar a desconfiança habitual da população, dificulta a retomada dos projetos por omitir os obstáculos à execução. Link: [https://cbic.org.br/infraestrutura/wp-content/uploads/sites/26/2019/09/Pesquisa\\_Obras\\_Paralisadas\\_Analise\\_da\\_situa%C3%A7%C3%A3o\\_atual\\_e\\_propostas\\_para\\_retomada-.pdf](https://cbic.org.br/infraestrutura/wp-content/uploads/sites/26/2019/09/Pesquisa_Obras_Paralisadas_Analise_da_situa%C3%A7%C3%A3o_atual_e_propostas_para_retomada-.pdf) (Acessado em 29/07/2022)

contornar essas deficiências são escassas e sua dependência em relação aos programas federais é tão maior quanto mais reduzido é o tamanho do mercado local e sua base arrecadatória.

As infraestruturas econômicas e sociais<sup>1</sup> constituem, ao mesmo tempo, desafio e oportunidade de retomada do crescimento econômico com grandes potencialidades de economias regionais; porém, sua execução está estrangida desde 2014 pelas políticas econômicas seguidamente adotadas. É um desafio porque os gargalos infraestruturais, sobretudo os logísticos (estradas, portos, ferrovias, hidrovias), mas também as energéticas, contribuem para o chamado “Custo Brasil”, uma pressão generalizada sobre os custos de produção e circulação de mercadorias que dificulta a competitividade do país.

Por outro lado, as carências infraestruturais constituem grande oportunidade: sua construção contribui imediatamente para elevação do emprego, sendo um setor intensivo em mão de obra; demanda matérias-primas e tecnologias dominadas nacionalmente, mobilizando cadeias produtivas dentro do país, o que resulta num elevado multiplicador de emprego e de renda. Desencadeia-se assim um movimento virtuoso desde o início das empreitadas que, ao elevar o nível da demanda, colabora para elevar a arrecadação pública, a integração do território, a vitalização e viabilização de novas dinâmicas regionais e, por fim, a elevação da competitividade sistêmica da economia. Essa é uma oportunidade na qual os países desenvolvidos da América do Norte e Europa Ocidental não podem contar por já terem esgotado sua agenda no setor.

### *3.4 Empresas públicas, políticas macroeconômicas e regionais: O caso da Petrobrás*

A política de preços praticada desde 2016 pela Petrobrás constitui um exemplo singular do conflito entre interesse público e privado: embora o Brasil possua capacidade de produção e refino de combustíveis derivados do petróleo para atender sua demanda interna, a precificação destes se dá de acordo com as cotações internacionais em moeda estrangeira (dólar), como se o país não fosse produtor de petróleo, mas importador – este é o chamado Preço de Paridade Internacional (PPI).

---

<sup>1</sup> As infraestruturas econômicas são aquelas que elevam a eficiência empresarial ou mesmo viabilizam novos negócios, como a construção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrelétricas etc. As infraestruturas sociais são aquelas que atendem diretamente à população, contribuindo para elevação do bem-estar social, tal como escolas, hospitais, saneamento básico, parques etc.

Isso impõe elevado sacrifício ao consumidor brasileiro em benefício do rendimento dos acionistas da empresa, particularmente os privados<sup>1</sup>. Essa conduta acaba exercendo pressão generalizada sobre todos os preços da economia, muito dependentes dos combustíveis, tanto na produção quanto na circulação de mercadorias. Esse quadro tensiona a inflação e induz a uma política contracionista por parte do Banco Central do Brasil (BCB), que tem como instrumento principal para controle inflacionário a manipulação da taxa de juros. A elevação desta deteriora as condições macroeconômicas ao encarecer o crédito e desmobilizar as decisões privadas de investimento produtivo, com os agentes passando a considerar mais vantajoso aplicar recursos em títulos financeiros remunerados com base na taxa básica de juros (Selic). O BCB, ao tratar o choque de oferta dos combustíveis como uma pressão da demanda, eleva os juros para “esfriar o consumo” e controlar a alta dos preços, mas na prática se está ocultando a verdadeira origem do problema: a captura do Estado e de suas empresas aos interesses privados de poucos, particularmente do rentismo, que busca o máximo retorno no menor tempo possível.

Outro conflito daí derivado é o fato de que estados e municípios como um todo, mas particularmente os impactados pela extração de petróleo, se beneficiam com a elevação dos *royalties*, uma compensação financeira paga à União e distribuída entre os entes federados. Todos os entes subnacionais recebem *royalties* do petróleo, porém os estados e municípios diretamente impactados pela atividade petrolífera recebem uma *participação especial* como forma de indenização. O objetivo é o de possibilitar a promoção de atividades econômicas não atreladas a recursos naturais finitos, já que estes, ao se esgotarem, podem levar as regiões produtoras à uma regressão econômica. Como os *royalties* são calculados com base no preço de comercialização, os reajustes altistas nos combustíveis elevam o montante a ser distribuído. Ademais, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que incide sobre os combustíveis representa algo como 20% da arrecadação desse imposto para os estados, principal fonte tributária das unidades da federação.

Logo, a elevação no preço dos combustíveis é, aparentemente, benéfica para as receitas de estados e municípios; porém, os efeitos adversos gerados por esse encarecimento terminam

---

<sup>1</sup> Neste caso particular, o conflito de interesses gerado pela lógica financeira contamina o interesse público, já que os estados ampliam sua arrecadação tributária em ICMS por conta da elevação de preços, e tanto estados quanto municípios se beneficiam de um maior montante em *royalties*.

por deprimir a atividade econômica, reduzindo o consumo e a produção e impactando negativamente na arrecadação, especialmente num país onde grande parte da carga tributária incide sobre o consumo ao invés da renda. Trata-se de um regime altamente regressivo, na medida em que penaliza proporcionalmente os mais pobres.

Esse exemplo constitui uma representação pertinente dos elos estabelecidos entre o nível mais amplo das políticas públicas – administração de preços sensíveis (combustíveis) por empresa pública (Petrobrás), do regime tributário e da partilha de *royalties* – com o nível regional, dependente de instâncias hierarquicamente superiores para sua previsibilidade orçamentária. Demonstra-se assim, de maneira factual, uma faceta das restrições que os entes subnacionais enfrentam para manobrar políticas locais.

### *3.5 O Programa de Parceria de Investimentos (PPI)*

As restrições orçamentárias advindas da menor arrecadação pública, corolário da crise iniciada em 2014, e o recrudescimento de uma orientação política que visa reduzir a atuação do Estado – algo patente na Emenda Constitucional n. 95 (EC 95) de 2016, que limitou as possibilidades de investimento público – vem dificultando sobremaneira o destravamento de projetos no setor de infraestrutura. O Programa de Parceria de Investimentos (PPI), instituído pela lei 13.334 de 2016, tem como objetivo conclamar o setor privado à realização de empreendimentos de infraestrutura, conferindo-lhe maior liberdade na escolha e execução dos projetos, ao mesmo tempo que promove a alienação e concessão dos ativos públicos. O intuito do PPI é reduzir ainda mais os poderes de intervenção e indução do setor público, tratando-se fundamentalmente de um mecanismo de desestatização e repactuação de contratos, inclusive naqueles anteriormente estabelecidos. Sua inovação restringiu-se exatamente aí: nos critérios contratuais, legando novos mecanismos de pactuação público-privadas, permitindo, em certas ocasiões, a dispensa do processo licitatório.

Isto é, o Programa parte da premissa de que o destravamento dos projetos depende fundamentalmente de um arcabouço legal convidativo ao setor privado e da não-intervenção do setor público. Sem dúvida, as garantias jurídicas e o respeito contratual são importantes para o sucesso das parcerias público-privadas, mas não suficiente para estimulá-las e fazer frente ao atraso infraestrutural do país. A seleção dos projetos e sua concepção são atribuições pertinentes

ao Estado, porque visam objetivos estratégicos, de maximização da produtividade sistêmica e do bem-estar coletivo, e não a maximização dos lucros privados, que é o objetivo da iniciativa privada. Portanto, compete ao Estado induzir o setor privado a atuar, de maneira rentável, em projetos de interesse público. Sem que o ente público tome a frente – inclusive com financiamentos factíveis a obras desse tipo – o setor privado não se disporá a assumir riscos de empreendimentos com longo prazo de execução e maturação.

Isso explica os resultados insatisfatórios em quase 6 anos de promulgação da lei que instituiu o PPI<sup>1</sup>:

- Nenhuma obra pública foi entregue ou está em andamento;
- Nenhuma autorização para novos empreendimentos foi concedida, está em andamento ou foi prorrogada;
- Nenhuma obra de parceria público-privada foi entregue e todas que se encontram em andamento estão em estágio inicial (em estudo);

Os únicos resultados aparentes do PPI estão nas concessões de ativos públicos, construídos pelo Estado no passado e em que os riscos e o tempo de maturação dos investimentos já foram amortizados, bem como leilões para transmissão de energia elétrica, que já operavam por parcerias público-privadas antes do PPI, sendo apenas incorporadas pelo programa.

As transformações necessárias para o desenvolvimento econômico, onde as infraestruturas têm papel fundamental enquanto indutoras e integradoras das dinâmicas regionais, não dependem de leis, mas de iniciativas públicas que promovam mudanças estruturais. Um passo para atingir esse objetivo é a revisão da EC 95 e a melhor racionalização dos investimentos, das parcerias público-privadas e das concessões, retomando um papel mais proativo do Estado.

### *3.6 Os Fundos Constitucionais*

A efetividade das políticas de desenvolvimento regionais não se relaciona apenas com as restrições financeiras, mas com a capacidade de planejamento, previsibilidade e alocação

---

<sup>1</sup> Fonte: <https://portal.ppi.gov.br/projetos1#/>. Consultado em 30/05/2022.

ótima de recursos – ou seja, investimentos com o maior retorno social possível. O caso dos Fundos Constitucionais (FCs)<sup>1</sup> traz dimensão dos problemas estratégicos e de coordenação das políticas com impacto regional: por serem instituídos pela Carta Magna, seus recursos não podem ser contingenciados ao sabor das conjunturas, o que garante certa continuidade e previsibilidade em relação aos montantes, ainda que vinculados à arrecadação da União. Esta é ciclicamente afetada pelas escolhas de política econômica doméstica e das condições circunstanciais da economia internacional.

De forma geral, a destinação dos recursos dos FCs, na forma de créditos subsidiados com longos períodos de carência e amortização, é difusa e esmaece os preceitos objetivos característicos das estratégias de desenvolvimento regional – impactos territoriais relevantes, perenes e integrados a outras regiões. Um olhar atento para a concessão dos recursos dos FCs<sup>2</sup> aponta que:

- i) Dos R\$43,8 bilhões destinados aos fundos em 2020, o FNE concentrou quase 60% destes (R\$25,8 bilhões), cuja maior parte dos recursos foi destinada ao agronegócio (R\$8,2 bilhões), além de comércio e serviços (R\$8,4 bilhões), o que totalizou 43% dos recursos. Isso significou expressivo apoio a setores caracterizados pela reduzida capacidade de encadeamento produtivo no território e pela baixa geração de tecnologias e qualificação da mão de obra. Esses recursos, numa perspectiva otimista, podem ser entendidos como meio de manutenção de pequenos negócios com perfil de inclusão produtiva – ou seja, mitigação da vulnerabilidade social por intermédio do trabalho. A concentração dos recursos na região do semiárido corrobora esse entendimento. Especificamente em relação ao agronegócio, o setor emprega pouca mão de obra, recolhe poucos impostos (Lei Kandir) e geralmente está orientado ao

---

<sup>1</sup> São eles: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). As entidades que estabelecem as diretrizes para aplicação dos recursos são as superintendências regionais: Sudene, Sudam e Sudeco. Operam como intermediadores dos fundos, respectivamente, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (Basa), e, para o Centro-Oeste, Banco do Brasil (BB), Bancoob, Banco de Brasília (BRB), Goiás Fomento, Sicredi, agências no Mato Grosso do Sul do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, CRESOL-SICOPER (MS) e MT-Fomento.

<sup>2</sup> Fonte: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/publicacoes-fundos-regionais-e-incentivos-fiscais>

mercado externo, o que não constitui um problema em si, embora sugira que, dada sua inserção externa, tenha condições de financiamento fora das políticas regionais. Pessoas físicas também foram destinatárias de R\$113 milhões dos recursos do FNE, além de outros R\$11,7 milhões destinados ao Financiamento Estudantil (Fies). As linhas de crédito voltadas a conter os efeitos econômicos da Covid-19 foram igualmente implementadas. Assim, a destinação dos recursos assumiu um espectro amplo e difuso em excesso, algo incompatível para fomentar iniciativas integradas e estruturantes de desenvolvimento regional

- ii) Na região Norte, que captou quase 25% dos recursos (R\$10,48 bilhões), o agronegócio também se beneficiou com a maior parte (43%), além de insuficientes 3,5 bilhões (33,4%) destinados à infraestrutura da região, que sofre historicamente com a baixa integração territorial – o Amapá, por exemplo, não possui rodovia que o interligue a outro estado; além disso, também sofre com constantes apagões devido a baixos investimentos em infraestrutura energética, uma realidade em toda a região. A difusão do crédito em micro e pequenas empresas também têm papel relevante, levando a política regional a viés de inclusão produtiva
- iii) Na região Centro-Oeste, área com predomínio do agronegócio, a atividade recebe 70% dos recursos (R\$5,3 bilhões dos R\$7,5 bi destinados ao Fundo). Aqui o problema da *seleção adversa* parece ser mais claro: o perfil dos estabelecimentos rurais da macrorregião é predominantemente o da grande propriedade, altamente maquinizada e voltada ao setor externo. Logo, a política regional estaria atuando em benefício daqueles mais bem posicionados no mercado, sugerindo disfuncionalidade da política.

Dessa maneira, é necessário rever a forma como os recursos destinados às regiões prioritárias da política regional são empenhados, no intuito de evitar a seleção adversa e o baixo impacto que investimentos difusos podem acarretar. Um mapeamento mais apurado das potencialidades locais e um melhor direcionamento de recursos em setores de elevado encadeamento produtivo – como os da indústria de transformação – podem elevar a efetividade



da política pública regional, majorando os níveis de renda nas localidades e gerando novas dinâmicas produtivas no território.

#### **4. Desafios para a implementação das políticas de Desenvolvimento Regional no século XXI: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional.**

Um esforço de reelaboração e reinserção da pauta do desenvolvimento regional nas atenções do executivo federal foi empenhado com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formulada a partir de 2003 e instituída por decreto-lei presidencial em 2007. O próprio intervalo entre formulação e promulgação da PNDR sinaliza as dificuldades em se articular um projeto de desenvolvimento regionalmente estruturado num contexto em que os investimentos públicos estratégicos e as condições para a indução do investimento privado foram solapados por políticas econômicas de corte conservador (RESENDE, 2007).

Apesar dos avanços em termos de tipologia regional e de entendimento socioeconômico do território, a PNDR não atingiu os objetivos almejados, passando por reformulação que resultou em atualização pelo Decreto n. 9.810 de 2019. Ainda que signifique avanço em termos de intencionalidade da política pública, sua execução é de difícil realização devido às dificuldades de conciliar a agenda territorial à política macroeconômica. Imposições restritivas ao papel do Estado, como a Emenda Constitucional n° 95/2016 - o chamado “Teto de Gastos” -, impede que o executivo federal viabilize investimentos estratégicos, impondo uma camisa de força ao ente público que, ao contrário de estimular o setor privado, acaba deteriorando as expectativas num cenário de baixo crescimento, elevado desemprego e compressão da massa salarial real. Nessas circunstâncias, o setor privado se ressentido ao entender que as incertezas para sua atuação são elevadas. Apenas uma retomada do gasto público em setores estratégicos e de elevado efeito multiplicador, como as infraestruturas, pode induzir uma alteração das expectativas e reverter esse quadro de paralisia.

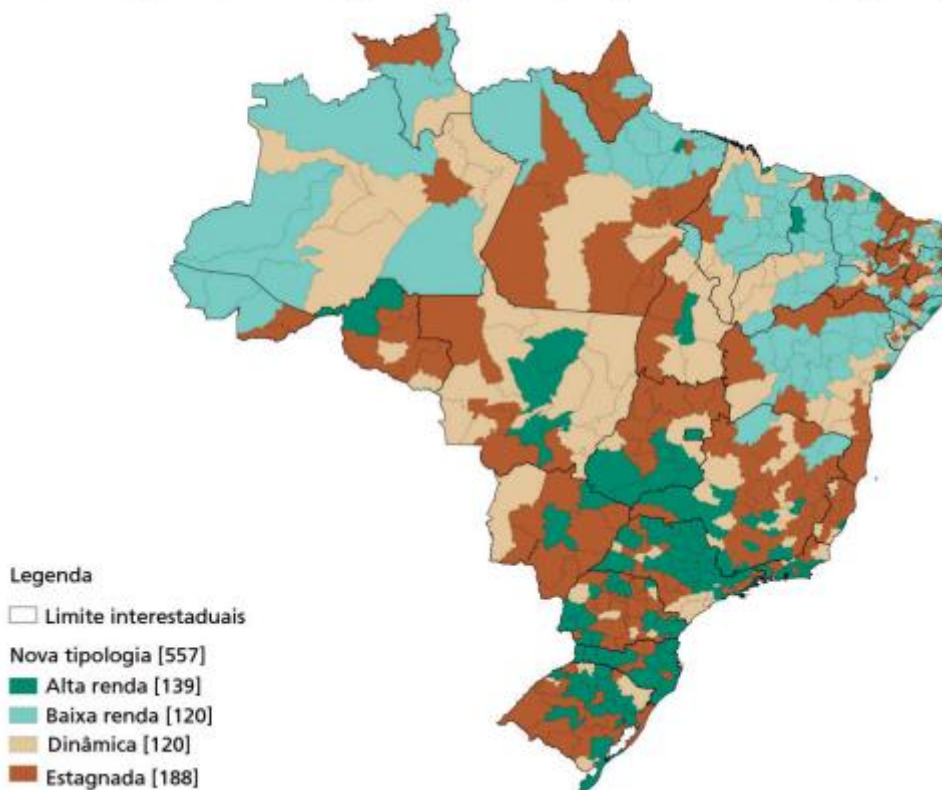
Se a tipologia sugerida por Brandão (2019), exposta na seção anterior, permite qualificar certas intervenções e transformações no território, ela não parece suficientemente calibrada para apontar áreas preferenciais de atuação da política regional. Isso porque ela não oferece certas compreensões das singularidades do território, deixando descobertas aquelas regiões que não

são alvo de expansão agropecuária, nem de políticas regionais explícitas e nem de polos atrativos à localização empresarial por conta de eventual expansão da renda. Assim sendo, a tipologia sugerida por Fernando Macedo e Leonardo Porto (2018), que considera indicadores demográficos, de produção e renda para qualificação de regiões em escala microrregional, acaba assumindo um caráter mais elegível à atuação da política pública dentro do escopo da PNDR. Por meio de combinação de variáveis selecionadas e previstas pela própria política, os autores chegaram a quatro classificações territoriais possíveis:

- i) sub-regiões de alta renda, que congregam o quartil de microrregiões com maior rendimento por habitante do país
- ii) sub-regiões de baixa renda, que agrupam o quartil inferior das microrregiões, com menor renda nominal por habitante e menor crescimento *per capita* do PIB
- iii) sub-regiões dinâmicas, obtidas pelo cruzamento das informações do rendimento médio com o PIB *per capita*; agregando microrregiões com maiores taxas de crescimento do PIB *per capita*, mas que não figuram no grupo de alta renda
- iv) sub-regiões estagnadas, sendo aquelas que apresentam valores intermediários de rendimento médio por habitante, mas com taxas médias ou baixas de crescimento do PIB *per capita*

Seguindo essa metodologia, os autores constataram que, para o período entre 2002 e 2014, predominou no Brasil regiões estagnadas (188), seguidas pelas de alta renda (139), baixa renda (120) e dinâmica (110). As macrorregiões Sudeste e Sul concentram a maior parte das regiões de alta renda (76% delas), enquanto o Nordeste permanece concentrando o maior número de regiões de baixa renda (78% destas). Os números mostram a importância das políticas regionais e a letargia na qual a reversão do quadro das desigualdades territoriais se encontra.

### Classificação das microrregiões segundo tipologia da PNDR – Brasil (2017)



Fonte: Macedo e Porto (2018).

Por fim, vale destacar que a recente profusão de políticas públicas com “explícita” orientação regional tem apresentado baixa efetividade, sendo ora redundantes ao se sobreporem umas às outras, ora carecendo de foco e objetivos realistas alcançáveis no horizonte programado. Todas sofrem conjuntamente com a escassez de recursos e visão global que conformem uma estratégia de desenvolvimento nacional assentada em bases regionais<sup>1</sup>. Posto de outra forma, a falta de coordenação na elaboração e execução das políticas que enlacen as várias dimensões do desenvolvimento, e não apenas aquelas de viés explicitamente territorial, fragiliza o planejamento estatal e a coordenação dos agentes privados, frustrando os primados indicadores de eficácia, eficiência e efetividade do setor público.

<sup>1</sup> Atualmente o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) administra onze políticas nacionais voltadas ao tema: Além da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, há a de Desenvolvimento Urbano, a de Proteção e Defesa Civil, a de Recursos Hídricos, a de Segurança Hídrica, a de Irrigação (compartilhada com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), a de Habitação, a de Saneamento, a de Mobilidade Urbana, a de subsídio à habitação popular, saneamento e mobilidade urbana e a de Ordenamento Territorial.

## **5. Considerações finais: Propostas prioritárias para uma política de reativação econômica regionalmente sustentada**

Descasada dos instrumentos de coordenação política e econômica e com clara orientação ao desenvolvimento nacional, as políticas de corte regional tendem a reduzir-se a ações circunstanciais e frágeis de “inclusão produtiva”, de expressão tipicamente atomizada e pouco efetiva. Esse perfil de intervenção desnatura o sentido de abrangência, perenidade e transformação das estruturas econômicas regionais, algo esperado em políticas públicas com esse viés. As políticas regionais podem, muitas vezes, estar fadadas a limitarem-se à remediação ou atendimento pontual das carências materiais espacialmente localizadas por meio da promoção do trabalho digno, que abrange a família ou a comunidade, mas que replicam estruturas autárquicas ou semiautárquicas de provimento material da vida, como no caso da criação animal e agricultura de subsistência.

A retomada do crescimento econômico com justiça social deve debruçar-se não só na reativação dos polos econômicos já consolidados do país – as macrorregiões Sudeste e Sul –, mas também integrar as regiões estagnadas e de baixo dinamismo, combatendo as desigualdades sociais no território. Para isso, algumas medidas são prioritárias:

- 1) Revisar a Emenda Constitucional nº 95/2016, de forma que os montantes destinados aos investimentos públicos (portos, rodovias, ferrovias etc.) sejam excluídos do critério de contingenciamento dos recursos;
- 2) Promover uma Reforma Administrativa que retome o papel do Estado enquanto planejador, coordenador e indutor dos investimentos, qualificando a burocracia pública e enfatizando a perspectiva territorial na tomada de decisões, a fim de integrar as regiões de menor dinamismo econômico ao tecido produtivo;
- 3) Concretizar a instauração do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo Federal, previsto no Decreto Nº 10.526, de 20 de outubro de 2020. Seu objetivo é fomentar investimentos, tanto públicos como privados, em infraestrutura no país para aumentar a oferta de serviços que visam o crescimento econômico, além da melhoria da qualidade do gasto público no setor;

- 4) Retomar as cerca de 4,7 mil obras paralisadas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com potencial de geração de 500 mil empregos e dinamização das economias locais. A reativação das obras promoverá a melhoria da produtividade sistêmica por meio da consolidação de infraestruturas econômicas (telecomunicação, rodovias, portos etc.) e melhoria do bem-estar social com as entregas em infraestruturas sociais (hospitais, escolas, universidades etc.);
- 5) Promoção de um amplo programa estratégico de obras públicas voltadas às infraestruturas econômicas e sociais, para além das previstas no PAC. As carências infraestruturais do país constituem uma frente de oportunidades, na medida em que promove simultaneamente: *i*) elevado volume de empregos, combatendo a elevada subutilização da força de trabalho; *ii*) aumenta a produtividade sistêmica da economia ao gerar novos equipamentos de uso comum; e *iii*) integra o território, potencializando novas dinâmicas regionais e reduzindo as disparidades;
- 6) Retomar a política de reajustes reais do salário-mínimo, devolvendo o poder de compra dos assalariados e tonificando o mercado através do consumo das famílias, o que fortalece os mercados locais e cria circularidades regionais positivas;
- 7) Concretizar a instauração do Núcleo de Inteligência Regional (NIR), previsto no Capítulo IV do decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, como instância privilegiada de análise e proposição da condução da política regional brasileira. Seu objetivo é articular os diversos organismos de atuação regional nas esferas administrativas do Estado, como secretarias do Ministério do Desenvolvimento Regional, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento de Centro-Oeste (Sudeco), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), institutos de pesquisa e assessoria como Ipea e IBGE, além de possíveis parceiros em outros níveis de governo, como secretarias municipais e estaduais etc.;
- 8) Estabelecer instâncias de cooperação multiescalar entre o setor público e privado nas regiões prioritárias de atuação da política regional (regiões de baixa renda e estagnadas). Essas instâncias, passíveis de apoio técnico do NIR, promoveriam o encontro dos organismos de planejamento e execução da política regional nas esferas da União, estados, municípios com organizações da sociedade civil,

empresários locais, associações empresariais, comunidades tradicionais e outros atores relevantes, reunidos em fóruns propositivos das ações de interesse coletivo da regionalidade;

- 9) Reavaliação da alocação dos recursos oriundos dos Fundos Constitucionais, que abastecem as superintendências de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, evitando o processo de *seleção adversa* e buscando fomentar atividades de maior valor agregado e encadeamento produtivo, como os que ocorrem na indústria de transformação;
- 10) Valorização da biodiversidade e desenvolvimento de práticas sustentáveis e economicamente viáveis que envolvam as comunidades das regiões de maior potencial na elaboração de novos produtos e criação de novos mercados, como a Amazônia e o Cerrado. Estes biomas são potenciais celeiros de inovação para as indústrias química, bioquímica, farmacêutica, cosmética e alimentícia, demandando políticas públicas específicas que mobilizem diversas frentes – acadêmica, jurídica, empresarial, comunitária – e que deve se distinguir, sobretudo, pela participação popular e respeito ao meio-ambiente;
- 11) Reforma do espaço urbano nas grandes cidades, urbanizando aglomerados subnormais e ampliando a oferta de serviços básicos como saneamento, coleta de lixo e transporte, além da promoção de políticas de uso do solo com finalidade social, como equipamentos públicos (parques, praças, centros culturais etc.) e moradias de interesse social nas regiões centrais;

## Referências

BRANDÃO, C. A. *As ausências e os elos faltantes nas análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisa de longo prazo*. Texto para Discussão 2461, Brasília: Ipea, 2019.

CANO, Wilson. **Desconcentração regional produtiva no Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19, dez. 81

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

MACEDO, F. C., PORTO, L. *Proposta de atualização das tipologias da PNDR*. Texto para Discussão n° 2414. Brasília: Ipea, 2018.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O.; SEVERIAN, D. **Brasil, Brasis: Reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

OLIVEIRA, Francisco. **Noiva da revolução/Elegia para uma re(li)gião**. Editora Boitempo, São Paulo: 2008.

PACHECO, Carlos A. **Fragmentação da Nação**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1998.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Ed. Helder, 1967.

RESENDE, G. M. **Avaliação de Políticas Públicas: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ipea, 2007.



## FRAGMENTAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL E SEUS DESDOBRAMENTOS SOBRE O ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL DA SUDENE: Uma análise a partir das resoluções do CONDEL<sup>1</sup>

Guilherme Carneiro Leão de Albuquerque Lopes<sup>2</sup>  
Fernando Macedo<sup>3</sup>

### RESUMO

Na atual quadra histórica, se percebe certo movimento de esvaziamento normativo, político e financeiro das instituições políticas relacionadas com a temática regional, quadro acirrado sob o quadro de manutenção do tripé macroeconômico e tensionamento das forças de fragmentação da articulação produtiva regional. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a estrutura de governança da política regional, em especial da SUDENE. Para tanto, o trabalho segue dois caminhos metodológicos interligados, no primeiro planoutilizamos o método histórico-estrutural aplicado à análise regional. Conjuntamente, nos debruçamos nas deliberações contidas nas atas de reunião do CONDEL para investigarmos a lógica de atuação da Autarquia Federal. Com base nas análises realizadas, concluímos que a Superintendência passa por um processo de desmonte político e institucional, com ações voltadas para si e pouco conectadas com as demandas regionais latentes.

**Palavras-chave:** Fragmentação produtiva; Tripé Macroeconômico; Articulação Regional; SUDENE; CONDEL.

**GT 04:** INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO.

### ABSTRACT

In the current historical period, a certain movement of normative, political and financial weakening of the political institutions related to the regional subject can be seen, a fierce situation under the maintenance of the macroeconomic structure and tensioning of the fragmentation forces of the regional productive articulation. In this sense, this paper aims to analyze the regional policy governance structure, especially of SUDENE. For this, the work adopts two interconnected methodological paths, in the foreground we use the historical-structural method applied to regional analysis. Secondly, we focus on the deliberations in the minutes of the CONDEL meeting to investigate the Federal Autarchy logic of action. We conclude that the Superintendence is undergoing a process of political and institutional dismantling, with actions focused on the institution and barely connected with latent regional demands.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico. Doutorando em desenvolvimento econômico pela do Instituto de Economia da Unicamp (UNICAMP/IE/CEDE). Campinas-SP, Brasil. Email: [guilherme.cla.lopes@gmail.com](mailto:guilherme.cla.lopes@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Economia Aplicada. Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp (UNICAMP/IE/CEDE). Campinas-SP, Brasil. Email: [Fernando.cezar.macedo@gmail.com](mailto:Fernando.cezar.macedo@gmail.com)

**Keywords:** Productive fragmentation; Macroeconomics Tripod; Regional Articulation; SUDENE; CONDEL

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente a economia brasileira enfrenta problemas estruturais que a afligem desde os anos 1980, como o processo de desindustrialização precoce e a especialização regressiva da estrutura produtiva e da pauta exportadora. Essas questões foram acirradas pela adoção e manutenção do tripé macroeconômico no século XXI. Nesse contexto, emergem tendências de fragmentação da articulação produtiva regional, com ruptura dos laços de solidariedade intersetorial e inter-regional, como apontam Pacheco (1996) e Macedo (2010). A fragmentação se expressa também sobre as instituições voltadas para a temática regional. De tal sorte, o presente trabalho tem o objetivo investigar a lógica de atuação dos instrumentos da política regional na presente quadra histórica em especial a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sob a hipótese de um possível esvaziamento pela Autarquia Federal por conta de e alinhado à possibilidade de fragmentação regional.

Na parte metodológica fizemos uso do amplo arcabouço disponível na literatura, utilizando como guia o método histórico estrutural aplicado à análise regional, com abordagem qualitativa através da utilização de pesquisas bibliográficas, e quantitativa, com uso da estatística descritiva. Em complemento, analisamos as atas publicadas pelas reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL/SUDENE) para captar as transformações sobre as operações e ações da Superintendência.

Além dessa introdução o presente texto conta com outras quatro seções. No segundo tópico buscamos retratar os aspectos macroeconômicos e os novos determinantes da dinâmica urbano-regional brasileira no século XXI. Na segunda seção apresentamos a montagem da SUDENE e suas modificações ao longo do tempo, em especial no período recente. Na terceira seção fizemos um exercício de analisar as atas de reuniões do CONDEL. Categorizamos as resoluções e catalogamos o número de reuniões, a frequência dos governadores e os locais onde os encontros foram realizados. Por último, chegamos a nossas conclusões

Como saldo final dessa tarefa concluímos que a SUDENE passa por progressivo quadro de deterioração política, institucional e até na infraestrutura física, pouco influenciando os rumos da economia nordestina, com ações apartados dos desafios e necessidades da dinâmica

regional diante do quadro de fragmentação das articulações produtivas e especialização m atividades de parco valor adicionado e baixo conteúdo tecnológico.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Método histórico estrutural: Desindustrialização, tripé macroeconômico e as forças de fragmentação regional.**

Desde os anos 1980 que a economia brasileira passa por um intenso processo de modificação de sua base de acumulação, com um peso crescente do segmento de beneficiamentode produtos primários e de bens de consumo não-duráveis em detrimento da participação do setor de manufaturados ou de bens de capital.

Cano (2012) chama essa mudança na estrutura de produção de desindustrialização precoce ou negativa, típica de países subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos, a desindustrialização normal (ou positiva) emerge do histórico fortalecimento da indústria e da urbanização, que exigem crescentes serviços para atender as demandas de todas as ordens: produtivas, comerciais, sociais e financeiras. Assim, gradativamente a indústria até perde participação ao setor de serviços, mas não só continua a crescer como mantém a competitividade internacional e os altos investimentos, principalmente em C&TI. Cano (2014) alerta ainda que essa perda de participação setorial da indústria ante os serviços deve ser observada em perspectiva, pois as empresas dos países desenvolvidos deslocam suas plantas produtivas para países com mão-de-obra barata e estímulos fiscais e financeiros, mas são os desenvolvidos que captam os royalties, lucros, juros e bônus dessa indústria, deslocada no plano geográfico, mas ainda estritamente ligada à sua matriz industrial.

Já no subdesenvolvimento, o processo de desindustrialização negativa corresponde a diminuição da participação na produção mundial, queda dos investimentos, perda de produtividade, quebra dos elos produtivos, perda de participação da exportação de manufaturados e menor competitividade externa e interna da indústria. No Brasil em específico isso se deve à ausência de políticas industriais, alta dos juros, retração dos investimentos públicos, medidas de austeridade fiscal, câmbio sobrevalorizado e forte abertura comercial.

Morceiro (2018) constata empiricamente a perda do valor agregado da produção industrial brasileira ao demonstrar que entre 1981 e 2017, a relação do Valor Adicionado Manufatureiro/PIB saiu de 20,7% para 11,8% no período. Sobre esse debate da

desindustrialização, Sampaio (2015) demonstra também os impactos setoriais e regionais da perda de densidade do tecido produtivo industrial. Macedo (2010) pontua ainda que a desindustrialização se expressa também por meio do aumento dos coeficientes de importações setoriais com a substituição de fornecedores nacionais por estrangeiros, representando um enfraquecimento, quando não uma verdadeira quebra dos elos das cadeias produtivas nacionais, o que compromete ainda mais a geração de economias de escala de produção e de inovação tecnológica, restringindo o potencial técnico-produtivo do país.

A desestruturação da ossatura industrial brasileira resulta em uma estrutura produtiva pouco complexa, baseada em atividades com abundância de recursos naturais ou intensivas em trabalho<sup>1</sup>, com baixa produtividade, parca incorporação do progresso técnico, poucos estímulos a processos endógenos de inovação, baixa sofisticação produtiva, pouco valor adicionado e permeadas por serviços de baixa remuneração.

Na esteira desse fenômeno, se agudiza a especialização regressiva da pauta produtiva e exportadora nacional à medida que a montagem do parque industrial não se renova frente a concorrência internacional. Isto é, parcela crescente da produção e exportação de produtos básicos, como bens de consumo não duráveis e intensivos em recursos naturais, enquanto que o segmento de bens de capital ou bens de consumos duráveis perdem participação. No âmbito do comércio internacional, isso significa um processo de reprimarização da pauta exportação, ou seja, exportamos produtos básicos e importamos bens manufaturados.

Tal movimento acompanha a dinâmica global de alteração na produção e o comércio internacional pelo surgimento de uma nova divisão internacional do trabalho (DIT), composta pelas chamadas “Cadeias Globais de Valor”, em que o Brasil se insere de maneira passiva ou subordinada nessa DIT, seguindo as orientações dos organismos multilaterais e se especializando na produção de atividades onde já possuía prévia vantagens comparativas, como *commodities* e matérias primas. Borghi (2015) coloca que com as exportações voltadas para a produção de produtos primários, o Brasil aumentou sua competitividade em produtos cada vez mais marginais no comércio internacional. Já os países do Leste Asiático, como lembra Palma (2009), seguiram trajetórias autônomas ao rejeitar tais pressupostos das organizações

---

<sup>1</sup>Segundo dados trazidos por IPEA (2018), a participação de manufaturas na pauta exportadora brasileira baixou de 60% para 37% em menos de duas décadas, e a produtividade do trabalho no setor industrial é hoje inferior ao patamar registrado em 1995.

internacionais, reorientando com sucesso suas políticas econômicas para promover as exportações de manufaturas industriais de maior valor agregado e transformação na sua trajetória de desenvolvimento econômico.

No Brasil, essa subordinação ao comércio internacional foi reforçada pela implementação em 1999 do tripé macroeconômico, que ao longo das décadas seguintes ampliou a trajetória de desindustrialização e especialização regressiva por subordinar a política fiscal, cambial, financeira, industrial, regional, além de políticas setoriais, a cumprir um único objetivo da política monetária, o controle da taxa de inflação, conforme aponta Oreiro e Paula (2021). Isto é, o tripé macro abriu mão do papel de coordenador multidimensional do planejamento público e todos seus instrumentos para focalizar em uma única preocupação: o controle inflacionário. Assim, foi o responsável por impor e intensificar para a economia nacional uma taxa de juros real elevada, uma agenda de austeridade fiscal, a taxa de câmbio flutuante e o desempenho do tipo de “stop and go” (BRESSER-PEREIRA, NASSIF e FEIJÓ, 2016).

Presas aos paradigmas desse modelo, a economia brasileira esteve cada vez mais atrelada às variáveis do cenário externo e na dependência do fluxo de divisas e capitais internacionais, o que sancionava uma dinâmica econômica volátil e suscetível às variações abruptas nos preços internacionais das *commodities* (LÉLIS, CUNHA e LINCK, 2019). O modelo delegou às exportações o papel de principal variável dinâmica da atividade econômica nacional, indutora da demanda efetiva interna e do comportamento do ciclo de gastos, de arrecadação e de produção. Então mesmo que se registre o crescimento econômico, como de fato ocorreu entre 2002 e 2014 quando o país registrou uma taxa anualizada de 3,5% de crescimento do PIB e aumento exponencial na acumulação de reservas internacional<sup>1</sup>, permaneceram as fricções de uma obsoleta estrutura industrial.

De certo modo, esse movimento reflete também o aumento do poder das transnacionais sobre decisões estratégicas do país de quanto, quando e onde investir. Uma submissão do Estado aos interesses do mercado internacional (CANO, 2008). Nestes termos, Maricato (2007, pag.55) sintetiza: “os Estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas se adaptaram às exigências das grandes corporações e do capital financeiro”. O Estado refém das

---

<sup>1</sup> Barbosa Filho (2013) lembra ainda que após o país se tornar credor no FMI a desvalorização do real passava a ter efeito líquido negativo e reduzia a dívida pública do Brasil, de modo que a desvalorização ao invés diminuir aumentava nossas reservas, já que o país era credor no mercado internacional.

condições macroeconômicas e da passividade tributária e fiscal para atração ao capital externo (GOULARTI, 2020).

O desenho desse quadro macroeconômico se expressa também sobre a articulação produtiva regional brasileira. Segundo os dados do Sistema de Contas Regionais do IBGE, entre 2002 e 2018, último ano divulgado da pesquisa, o Norte cresceu 3,41% a. a, devido a produção extrativa mineral e agropecuária, Centro-Oeste 3,27% a.a alavancado pela atividade agropecuária e o Nordeste 2,94% a.a beneficiado também pela atividade agropecuária e pelo elevado ciclo de consumo e valorização da renda no período. Ou seja, as regiões periféricas tiveram os maiores crescimentos, acima do Sul (2,68%) e Sudeste (1,86%).

O dinamismo oriundo da base exportadora de commodities ativa o crescimento de novas localidades geográficas fora do escopo industrial-metropolitano do ciclo de acumulação do período nacional-desenvolvimentista, o que resulta no crescimento dessas áreas não tradicionais e aponta para uma tendência da desconcentração produtiva e demográfica nacional. Em outras palavras, há em voga certa transformação nas bases de acumulação nacional e regional no século XXI, que se materializa em novas determinações regionais e urbanas, novos vetores dinâmicos e novos espaços de realização do capital, expressos pelo crescimento das regiões periféricas.

Portanto, temos que os rumos recentes da dinâmica regional e urbana e da articulação produtiva brasileira são formados por múltiplos e complexos vetores, muitos dos quais aparentemente contraditórios. O geógrafo Milton Santos, por exemplo, enxergava um movimento de metropolização e desmetropolização da organização socioespacial. Dizia ele: “as maiores cidades continuarão a crescer, enquanto novas grandes cidades surgirão” (SANTOS, 2013, pag.135).

Pacheco (1996) aponta uma reorientação da articulação produtiva regional brasileira. Com a dinâmica atrelada ao mercado internacional, as regiões passaram a adequar sua produção de acordo com a demanda externa, transformando as estruturas produtivas e reforçando as especializações regionais, gerando “ilhas de produtividade” ao mesmo tempo em que a economia nacional se via estagnada. Ia-se perdendo os marcos de uma economia coesa e unificada para um padrão assimétrico de flutuações econômicas e um mercado regional segmentado, de modo que as diferentes dinâmicas inter e intra-regionais e as conexões diretas da produção local com o mercado global tensionavam o país para um processo de fragmentação

dos laços regionais. O resultado era um novo padrão de desintegração nacional entre a segregação dos espaços não competitivos ao mercado internacional e os espaços competitivos articulados “para fora” entregue às decisões dos *global players*.

Macedo (2010, 2013, 2015) adere a tese da fragmentação regional e incrementa que este movimento foi devido também a desindustrialização precoce especialização regressiva da pauta de exportação. Assim, coloca que o ajuste exportador macroeconômico imprimia uma outra forma, função, estrutura e processo ao padrão de organização socioespacial do país, emergindo novas institucionalidades e territorialidades de suporte à inserção externa nacional.

Portanto, dentro dessa linha de interpretação, o que se coloca como desafio na atual quadra histórica são o acirramento das tendências fragmentadoras pela perda de densidade do tecido produtivo industrial e redefinição das articulações inter-regional e intersetorial comandadas pelas necessidades do comércio exterior. Nesse sentido, com foco sobre o Nordeste, em especial a SUDENE, o próximo tópico busca resgatar o protagonismo da instituição pública de caráter regional como coordenadora da transformação estrutural da economia nordestina e apresentar os desafios diante das novas determinações regionais, notadamente a tendência de fragmentação da integração nacional.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Resgate histórico da SUDENE e os desafios presentes**

A SUDENE foi criada pela Lei nº 3.692 de dezembro de 1959, uma autarquia diretamente ligada à Presidência da República, que objetivava a superação do subdesenvolvimento nordestino, determinado pelas arcaicas estruturas econômicas e sociais, através de um processo autônomo de industrialização regional. Gumeiro (2017) observa que um dos marcos iniciais da SUDENE foi a implementação de uma intervenção planejada que permitiria gerar autonomia política e econômica para a tomadas de decisões da região, desvencilhando da influência do Centro-Sul e renovando as elites locais.

A aglutinação política em torno da SUDENE expressava sua suma importância institucional, palco das principais tomadas de decisão em torno da unidade regional, fora do escopo de uma pauta concentrada nos interesses locais e particularidades de cada estado ou entidade política representativa, de modo que ações individuais eram coagidas pela cooperação entre os formuladores e gestores das políticas públicas (COLOMBO, 2018).



Apesar da proposta inicial da Superintendência ser suprimida pelo golpe militar de 1964, quando a Autarquia mudou sua linha original de atuação, se preocupando mais em integrar o mercado ao capital oligopolista do que apoiar a solução dos problemas socioeconômicos nordestinos, a SUDENE foi a responsável pela transformação estrutural da região através do investimento público regionalizado e a atração do setor privado para o Nordeste em forma de incentivos fiscais e financeiros. O saldo entre 1960 e 1985 foi um crescimento em média de 6,3% a.a da região, e aumento na participação do PIB nacional de 13,2% para 17,1%, passando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões. Incentivado pela SUDENE, o Nordeste obteve as maiores médias de crescimento do PIB no país durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 (ARAÚJO, 1997).

O planejamento e os investimentos induzidos pelo Estado possibilitaram ao Nordeste se industrializar e iniciar a transição de sua estrutura de produção, de produtora de bens de consumo não-duráveis para a de bens intermediários, o que veio a se concretizar somente na década de 1980 (GUIMARÃES NETO, 1989). Desse processo surgia no NE o que Araújo (2000) chama de “nova indústria nordestina.” Atuação da SUDENE, portanto, promoveu o “ajustamento” da estrutura industrial nordestina ao padrão de acumulação do período da “industrialização pesada<sup>1</sup>” e consolidou a região como produtora de bens intermediários, fornecedora de insumos industriais e mercado consumidor dos bens de produção do Centro-Sul. O mercado brasileiro como um todo se fortalecia e promovia a integração entre as regiões do país.

Apesar do protagonismo para o desenvolvimento regional, nos anos 1990 a SUDENE foi alvo das políticas de ajuste fiscal e desmonte do planejamento público em função do alinhamento do Estado brasileiro ao programa do Consenso de Washington. Escanteadas pela orientação monetarista e os novos programas do Governo voltados às áreas com melhores infraestrutura econômica, a SUDENE foi extinta pela Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, junto com o sistema de incentivos fiscais para o Nordeste (FINOR). Em seu lugar, a MP criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e os incentivos fiscais

---

<sup>1</sup>Para Mello (2006), industrialização pesada é quando o Brasil entra na segunda fase da revolução industrial, isto é, a dinâmica econômica brasileira passa a ser comandada pelos setores mais produtivos e dinâmicos (de consumo durável, intermediários e de capital), que requeriam maior grau de tecnologia empregada, vultuosos investimentos financeiros e mão de obra qualificada.

foram reformulados para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) ao invés do FINOR.

A criação dessas agências ocorreu em um cenário de mudança do Estado, com avanço dos processos de privatização e desnacionalização das empresas públicas por todo o país. Carvalho (2006) ressalta que as agências reguladoras ficaram restritas ao papel de controle, fiscalização, monitoramento e avaliação dos instrumentos de desenvolvimento regional formulados pela iniciativa privada, que passou a exercer tarefas que antes eram executadas e desenhadas pela Superintendência. A autora diz ainda que não havia praticamente nenhuma relação entre as agências reguladoras e as Superintendências de Desenvolvimento Regional. Uderman (2008) acrescenta que as agências não conseguiram aglutinar força política e nem recursos financeiros para exercer intervenção relevante na agenda regional, mesmo dentro de suas reduzidas atribuições. A ADENE era a expressão institucional da função marginal que ocupavam as políticas de desenvolvimento regional nesse novo ciclo de acumulação do capital.

Portugal e Silva (2020) elencam também que foi nesse período de criação das agências reguladoras foram criadas que surgiram novos instrumentos, órgãos e formas para gerenciar atividades que antes eram de responsabilidade direta do Estado, como as organizações não governamentais (ONGs), vinculados a idéia do setor público não estatal, e os órgãos de controle, vide o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2003.

Somente em 2007, através do grupo interministerial de trabalho coordenado pela professora Tânia Bacelar, até então secretaria de políticas de desenvolvimento regional, que a SUDENE foi recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, integrando o programa nacional “Um Brasil para Todos” do governo federal. A nova Lei estabelecia que o objetivo da SUDENE era promover o desenvolvimento incluyente e sustentável e propiciar a integração competitiva da base produtiva regional à economia nacional e internacional.

O retorno da SUDENE, porém, emergia em cenário de mudanças na estrutura produtiva, novos arranjos fiscais e macroeconômicos e intensificação dos conflitos financeiros e federativos, com destaque para a guerra fiscal entre estados e municípios. Essa disputa por recursos entre os entes subnacionais se exacerba pela perda de autoridade na condução orçamentária parte desses entes, a despeito da Constituição Federal de 1988 (CF/88) ter se desenhado em prol do maior grau de autonomia ante o executivo federal. Lopreato(2020) coloca

que a centralização do orçamento pela instância federal significava o alinhamento por tabela das outras esferas do governo aos programas de ajuste fiscal de orientação monetarista e submissão às métricas do mercado, o que amarrava os entes subnacionais às decisões macroeconômicas de política restritiva e potencializavam as insatisfações, insuficiências e as forças fragmentadoras dos poderes estaduais e municipais em busca de receitas extraordinárias.

Nessa conjuntura conflituosa pela distribuição dos recursos, Araújo (2015) afirma que as entidades regionais ficaram imprensadas entre a União e os estados no novo arranjo federativo. Se antes o governo repassava recursos para a instituição regional, que posteriormente direcionava para os estados, e esses faziam novas transferências para os municípios dos recursos federais, a CF/88 estabelece uma nova divisão hierárquica, os recursos seguem diretamente para os entes federados (estados e municípios) sem a necessidade de intermediação financeira das Superintendências de Desenvolvimento Regional, tal como a SUDENE, que ficam enfraquecidas enquanto seu papel institucional e financeiro.

Monteiro Neto (2015) conclui que nem o movimento de descentralização federativa foi efetivado, pelas contraproducentes medidas de saneamento das finanças públicas e de estabilização macroeconômica, e muito menos as políticas públicas de orientação regional ganharam notoriedade ou primazia no período, escanteadas diante da concorrência com outras políticas e programas setoriais que tiveram maior relevância, a despeito do fato de que a realidade regional brasileira sofreu modificações, mas que pouco tiveram relação com as ações derivadas da política regional diretamente.

Portanto, se percebe que a SUDENE perdeu papel de protagonismo enquanto instituição síntese de um Nordeste integrado, composto por ações cooperativas dos atores políticos articulados conjuntamente na orientação da pauta regional. Prevaleceu a disputa no âmbito da concorrência, fazendo perder o “nexo de solidariedade” pelos entes subnacionais, junto ao maior grau de descoordenação intergovernamental e um crescente descaso e fragilização da Superintendência, com pouco espaço político, institucional e financeiro para desenvolver os programas, planos e projetos que lhe são inertes.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Desestruturação da SUDENE: Uma análise a partir da formulação estratégica do Conselho Deliberativo**

O Conselho Deliberativo (Condel) é o principal órgão de articulação institucional intergovernamental da SUDENE, quem garante a autonomia política pela da junção de relevantes atores políticos congregados nesse Conselho, que funciona como instância deliberativa, onde formulam estratégias, pleiteiam as demandas e atendem os divergentes interesses da região em comum acordo entre seus componentes. O CONDEL tem formação heterogênea, proposital para produzir formas democráticas de cooperação institucional e intergovernamental.

De acordo com o decreto nº 8.276 de 27 de junho de 2014, que aprovou a estrutura regimental da SUDENE, o CONDEL possui 14 objetivos explícitos, contidos no Artº 4, entre os quais: estabelecer as diretrizes de ação para o desenvolvimento da área de atuação da SUDENE; acompanhar e avaliar a execução do plano e dos programas regionais do Nordeste; definir os critérios técnicos e científicos para a delimitação do semi-árido; aprovar anualmente o relatório com a avaliação dos programas e ações do Governo federal no NE; e propor as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais. Ou seja, cabe ao CONDEL o papel de articulação, implementação, orientação, acompanhamento e avaliação das medidas voltadas ao desenvolvimento regional do NE.

Atualmente o CONDEL é composto pelos governadores dos estados da área de atuação da SUDENE; dos ministros do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Ministério da Economia (ME) e por seis outros ministérios setoriais com presença rotativa escolhidos de acordo com a pauta da reunião; pelo Superintendente da SUDENE e presidente do BNB; por três prefeitos de municípios de estados diferentes do Nordeste, sendo escolhidos pelo poder executivo; além de três representantes da classe empresarial de diferentes estados; e três representantes da classe trabalhadora também de diferentes estados.

Vale registrar que conforme a reestruturação da administração pública federal implementada pela Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, diferentemente do que ocorria no passado, atualmente quem preside o Conselho são o Ministro do Desenvolvimento Regional e o Ministro da Economia, e não mais o Superintendente da SUDENE. Essa mudança legal na ocupação do cargo de presidência para os ministérios de Estado aponta para uma menor autonomia das instâncias deliberativas estaduais, o que modifica a correlação de forças políticas dentro da SUDENE, mais amarradas às decisões do executivo federal.

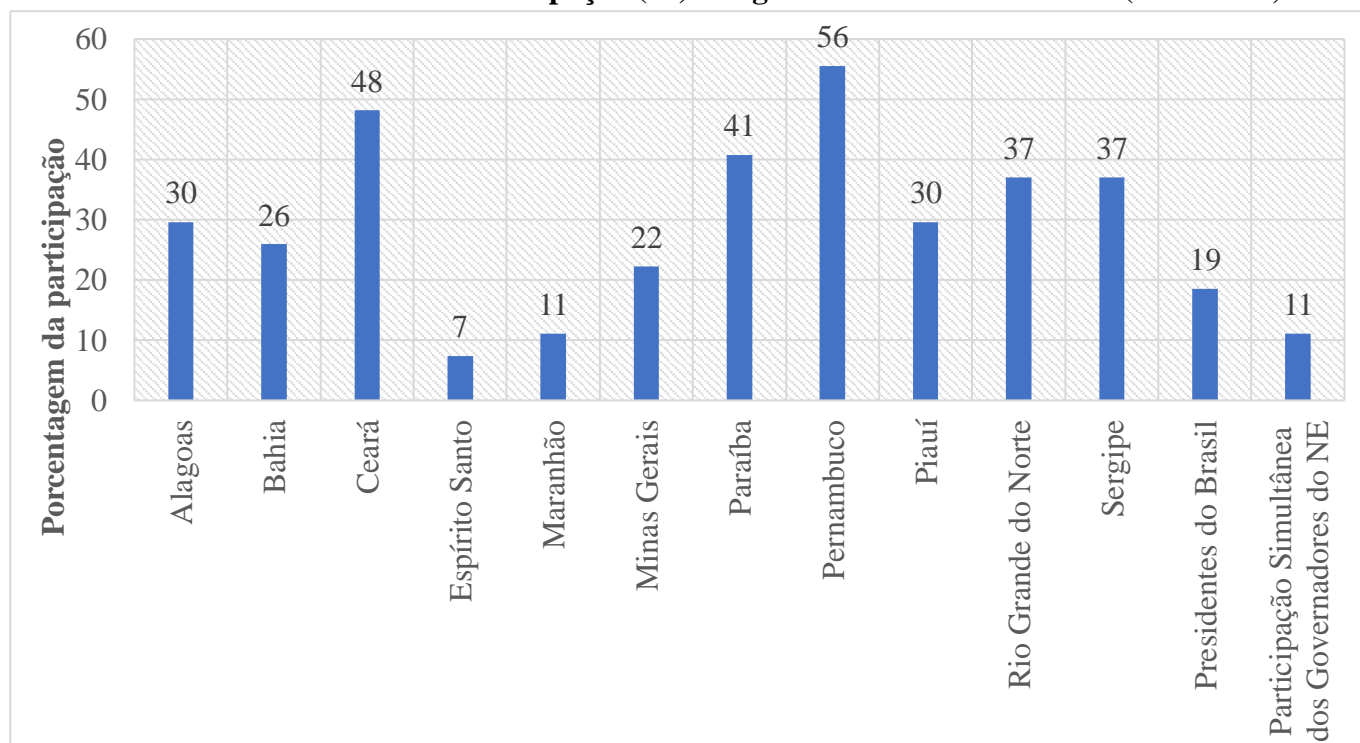
Nesse sentido, adicionamos que as propostas de orçamento da SUDENE são encaminhadas ao MDR, cabendo a esse órgão o papel de aprovação ou não do orçamento. Isto é, a amplitude e o raio da ação financeira da Superintendência ficam limitada a outra instância nada associada com as diretrizes, prioridades ou estratégias de atuação regional, sem expertise na área, porém pautando e limitando as ações da principal instituição, evidenciando tamanha heteronomia da Superintendência.

Outro dado importante é que hoje as reuniões do CONDEL são menos frequentes. Se no início os encontros eram quinzenais ou mensais, atualmente são semestrais. Vale ressaltar que após a refundação da SUDENE em 2007 a primeira reunião do CONDEL ocorreu somente em 2008, um ano depois da volta da autarquia, o que aponta para uma parca significância resolutiva do Conselho Deliberativo.

Além das reuniões menos frequentes, o CONDEL sofre também com o baixo quórum de governadores, ministros, ou outros atores políticos de maior peso institucional. A frequência média de participação dos governadores nordestinos nos encontros do Conselho foi de 35% entre 2008 e 2021. A pouca relevância do CONDEL na agenda política das lideranças estaduais se expressa de maneira mais fidedigna em 2016, quando mesmo após dois anos paralisada a 19ª reunião, que marcou a volta do Conselho, não contou com a presença de nenhum governador. Ressaltamos que entre 2014 e 2015 não houve encontros, sem justificativa aparente para essa interrupção que não o próprio papel secundário da temática regional na agenda política e a crescente função periférica dos órgãos regionais.

De 2008 a 2021, entre os estados com maior frequência nas reuniões se destacam a Paraíba (41%), Ceará (48%) e Pernambuco (56%). Ainda assim, apenas esse último participou de mais da metade dos encontros. Essa periodicidade tem uma clivagem temporal bem delimitada, antes e depois da paralisação por dois anos do CONDEL. Vejamos, pré-2013 os três estados tiveram regularidade acima de 50%. A Paraíba com 59%, o Ceará com 65% e Pernambuco com 71%. Porém, o quadro se inverte no momento seguinte (2016-2021), Pernambuco declina sua regularidade para 44% e a Paraíba e o Ceará frequentaram somente 22% dos encontros. O **gráfico 1** deixa de modo mais elucidativo a frequência dos governadores nas reuniões do CONDEL.

**Gráfico1- CONDEL: Participação (%) dos governadores nas reuniões (2008-2021).**



Fonte: CONDEL/SUDENE. Elaboração própria.

O que se depreende dos dados coletados acima são a sinalização da postura de certo descaso dos governadores da região para com as reuniões do CONDEL. A constante abstenção dos mandatários estaduais fragiliza o peso institucional do Conselho Deliberativo, importante espaço de discussões e tomada de decisões ao desenvolvimento do NE. Essa baixa participação dos governadores, segundo relata Henrique Tinoco, parte da percepção por parte dos governadores que eles não se sentiam participes do processo de construção da programação do FNE e da SUDENE. Assim, ele afirma: "acabamos ficando em loop, onde os governadores disseram que não iam para o CONDEL porque já estava tudo definido e por sua vez as coisas acabam não sendo definidas porque os Governadores não vão ao CONDEL" (SUDENE, 2019, p. 9)<sup>1</sup>.

A leitura do então Superintendente de Políticas de Desenvolvimento do BNB enfatiza certo conflito na estrutura de governança do CONDEL, o que se adiciona e se complementa ao

<sup>1</sup>Ata da 1ª reunião do Comitê Técnico de Acompanhamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-1-reuniao-comit-tnico-acompanhamento-fne-dias-13-e-21-02-19-recife-1-pdf>

desarranjo político e institucional fruto da crise estrutural das políticas, instrumentos e instituições de fomento ao desenvolvimento regional diante do cenário de intensificação da guerra fiscal e acirramento do latente processo de fragmentação econômica regional. Carvalho (2006, p.69) já identificava esse movimento em sua tese, ao afirmar de que:

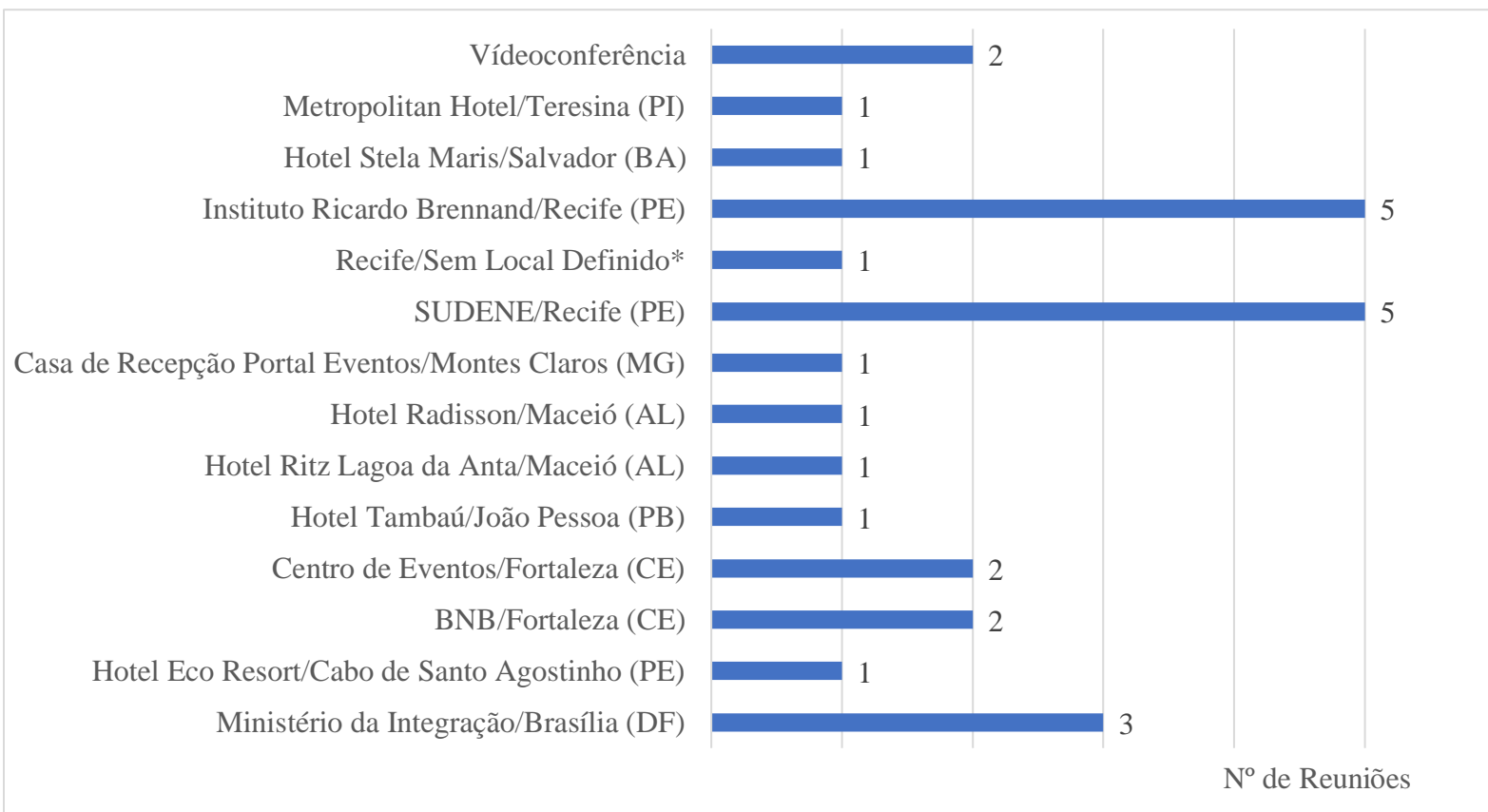
“(...) os governadores da região “abandonaram” a idéia de se pensar o Nordeste em seu conjunto, e entraram na fase do “cada um por si” e do “salve-se quem puder. Essa mudança de postura, por sua vez, fez com que grande parte dos governadores, deixassem, paulatinamente, de comparecer às reuniões do Conselho Deliberativo.

Em outro plano, o **gráfico 2** apresenta as cidade se locais das últimas 27 reuniões do CONDEL em que as atas foram publicadas. Aqui enfatizamos que mais um aspecto de desestruturação da SUDENE corresponde a degradação de sua infraestrutura física.

No período após sua volta, Recife foi a cidade que recebeu o maior número de encontros do CONDEL, sediando 11 reuniões ao todo. A capital pernambucana foi seguida de Fortaleza com 14,8%, não por acaso as duas cidades são as sedes dos principais instrumentos administrativos, financeiros e institucionais da política regional, a SUDENE em Recife e o Banco do Nordeste em Fortaleza. Chama atenção também que Brasília (DF) foi a terceira principal cidade a sediar os encontros. As reuniões em Brasília aconteceram somente após 2016, período coincidente com a maior abstenção por parte dos governadores estaduais ao CONDEL, momento em que o poder federal procurou ocupar o vácuo político deixado pelos entes estaduais, pautando as ações e interferindo com maior grau de influência as tomadas de decisões estratégicas das instituições de caráter regional.



**Gráfico 2- Local e número das reuniões do CONDEL (2018-2021).**



Fonte: CONDEL/SUDENE. Elaboração própria

Nota\*: Foi publicado que a 28ª reunião foi realizada em Recife(PE), porém não foi disponibilizado o local do evento.

Em relação aos locais de realização das reuniões, são destaques a própria sede física da SUDENE e o instituto Ricardo Brennand como principais espaços de recepções aos encontros. Tradicionalmente o CONDEL se reunia no prédio da SUDENE, inaugurado em 1974 com 13 andares e quatro blocos anexos que incluíam biblioteca, restaurante, conselho deliberativo e serviço médico. Porém, desde 2011 não são mais realizados quaisquer eventos, encontros ou reuniões no local. Conforme relatado pela assessoria de comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (Ascom/UFPE)<sup>1</sup>, o prédio está praticamente desocupado diante da degradação do mobiliário e o abandono estrutural.

Ainda segundo a Ascom/UFPE, em 2017 a universidade demonstrou interesse no imóvel ao pleitear um acordo firmado em 1967 que determinava a reversão do terreno da

<sup>1</sup>Ver: [https://www.ufpe.br/area-ii/-/asset\\_publisher/nGGtSg8FsERw/content/edificio-sudene-passa-a-fazer-parte-do-patrimonio-da-ufpe/40615](https://www.ufpe.br/area-ii/-/asset_publisher/nGGtSg8FsERw/content/edificio-sudene-passa-a-fazer-parte-do-patrimonio-da-ufpe/40615)

SUDENE em caso de destinação para finalidade diversa daquela prevista em escritura, que seria o funcionamento como sede da SUDENE. Assim, no mesmo ano foi assinado um documento que promoveu a cessão provisória do prédio da SUDENE para a UFPE, passando o prédio a fazer parte do patrimônio da universidade pública federal. Ainda assim, o prédio permanece fechado desde então, necessitando de reparos, reformas e manutenção em sua estrutura.

As degradadas condições do prédio da SUDENE são uma dimensão material sobre o atual descaso para com o CONDEL e a própria Superintendência de Desenvolvimento. Na falta de uma adequada infraestrutura para comportar as reuniões, os encontros em Recife acontecem de maneira provisória no Instituto Ricardo Brennand. No mais, prevalecem hotéis e centros de eventos de diferentes cidades como locais de realização do CONDEL. São pontos comerciais, sem nenhuma relevância histórica ou identidade com as políticas regionais de desenvolvimento. A realização nesses espaços até cumpre a narrativa de maior diversidade territorial na operação do Conselho Deliberativo, mas não disfarça e clara evidência de desmonte, também no plano das condições materiais, da Superintendência de Desenvolvimento e consigo o CONDEL.

Com base no exercício similar de Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021), em que apresentam o processos de corrosão dos fundos constitucionais de financiamento pela abertura legal- através de PLs e PECs- de novos direcionamentos dos fundos apartados dos objetivos originais, a presente pesquisa, por fim, realizou um esforço de catalogar e categorizar todas as 151 resoluções aprovadas e publicadas em cada uma das 28 atas de reunião do CONDEL de 2008 até 2021<sup>1</sup>.

A **figura 1** apresenta o fluxograma por tema e quantidade de resoluções. A classificação das resoluções busca identificar a lógica estratégica do Conselho, apontando para que temática ou área de atuação mais se direciona suas ações, onde podemos captar os caminhos, rumos de atuação e prioridades no que se refere à agendado desenvolvimento regional. Ademais, a construção das categorias auxilia na identificação de algumas lacunas sobre o CONDEL e também ajuda a melhorar os instrumentos de governança institucionais para a SUDENE.

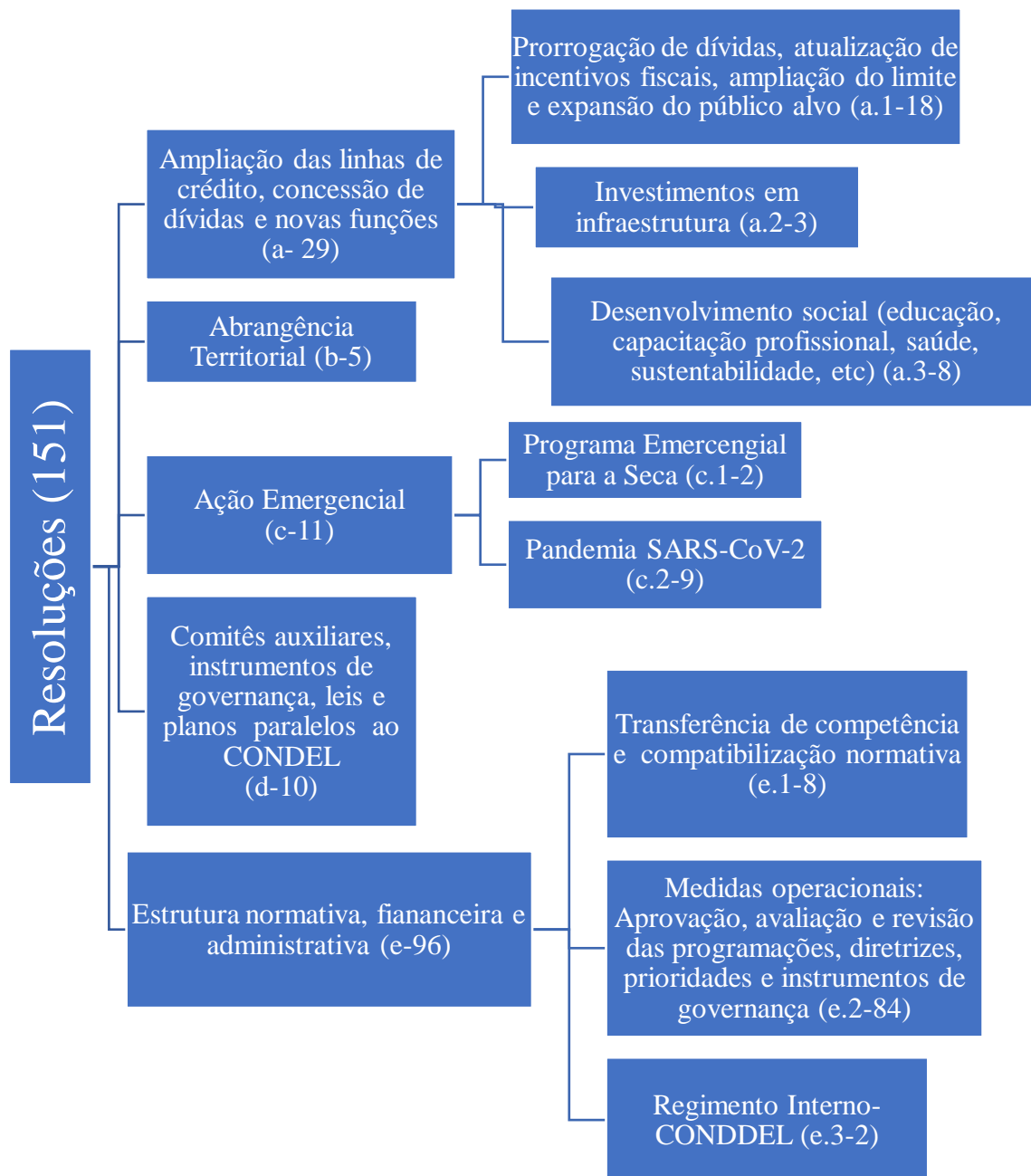
Entre as resoluções analisadas, identificamos cinco grandes eixos, classificados como: ampliação das linhas de crédito, concessão de dívidas e novas funções (a); abrangência

---

<sup>1</sup>O número total de resoluções aprovadas no período foi de 154, porém as resoluções nº85/2016, 96/2016, 97/2016, todas elas da 19ª reunião, não constam no portal de memória institucional do CONDEL/SUDENE, portanto impossibilitando o a classificação dessas resoluções.

territorial(b); ação emergencial (c); comitês auxiliares, instrumentos de governança, leis e planos paralelos ao FNE (d); e estrutura normativa, financeira e administrativa (e). No fluxograma abaixo, cada uma dessas classificações é seguida por um numeral que corresponde com o número de resoluções de cada eixo. Por exemplo, o eixo “c” da ação emergencial é seguido pelo número 11 (ver abaixo: c-11), o que significa que 11 resoluções são inclusas nesse eixo da ação emergencial.

**Figura 1- Fluxograma das Categorias de Resoluções por Tema (2008-2021).**



Fonte: CONDEL/SUDENE. Elaboração própria.

O eixo “e” categorizado como da estrutura normativa, financeira e administrativa, recebe o maior número de resoluções, 96 ao total. Isso significa que 64% das resoluções do CONDEL corresponderam a decisões sobre sua estrutura interna de funcionamento, associadas com medidas burocráticas para melhor organização, memória institucional e efetividade do

CONDEL Se por um lado tais resoluções são aplicadas para melhorias dos instrumentos de governança da SUDENE, importantes para colocar novamente o Conselho Deliberativo em ação, por outro, o acúmulo de resoluções direcionadas para essa finalidade constata a pouca abertura do CONDEL para assuntos externos, fora do seu arcabouço normativo, com uma ação mais “para dentro”, limitadora enquanto papel de coordenação e transformação da dinâmica econômica regional, e mais alinhada às demandas do mercado.

No limite se demonstra uma SUDENE quase que atônita frente aos desafios da tendência de fragmentação da articulação regional, que demandam esforços políticos, financeiros e institucionais para restabelecer o protagonismo da Superintendência como coordenadora do planejamento público regional. Na 25ª reunião, Mário de Paula Gordilho, Superintendente da SUDNE naquela ocasião, deixou registrado em ata<sup>1</sup> a necessidade de: “colocar a SUDENE no seu lugar institucional, isto é, ser protagonista das ações governamentais do Nordeste, buscando a harmonização dos entes federados na sua atuação em benefício do povo nordestino” (SUDENE, 2019, p.5). Reconhece, portanto, o presente desgaste da Autarquia e a necessidade de uma ampla articulação para seu resgate.

## 5. Conclusões

A manutenção da política macroeconômica guiada pelo “tripé macroeconômico”, reorientou as novas determinações regionais e urbanas no Brasil. O comércio exterior passou a vigorar como condutor da agenda econômica nacional, alterando inclusive os rumos da indústria, da organização socioespacial e da integração produtiva. Nesse quadro, se acirram as tendências de fragmentação da articulação regional pela especialização regressiva, desestruturação dos sistemas de produção e de conhecimento regionais e ampliação da competição entre os entes subnacionais por investimentos e financiamentos. Se configura, portanto, regiões mais conectadas aos fluxos comerciais, financeiros e produtivos internacionais; como uma articulação segmentada, passiva ao mercado internacional.

Como analisado, atualmente a operação da SUDENE também passa pelo processo de desestruturação, com ações cada vez mais pontuais e voltadas para a estrutura de governança interna da autarquia, pouco influenciando ou direcionando as ações da economia nordestina como acontecia outrora. O que se aponta, por fim, é o esvaziamento progressivo da SUDENE,

---

<sup>1</sup>Ver em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-da-25a-reuniao-do-conselho-deliberativo-da-sudene>.

com perda qualitativa de suas atribuições, um desenho institucional mais fragilizado e um papel menos articulador por parte da autarquia e mais submisso ao poder federal, permeada por resoluções e ações de pouco poder aglutinador para coordenar a dinâmica regional.

O enfraquecimento do poder decisório do CONDEL, da SUDENE e dos demais instrumentos voltados ao desenvolvimento regional, como procuramos mostrar, trilham a trajetória conjunta ao vigente processo de fragmentação produtiva regional, cujo um dos reflexos é também de uma descoordenação por parte das instituições públicas, cada vez mais enfraquecidas, esvaziadas, submissas e secundárias ao papel de integração e dinamismo regional. Portanto, entendemos o esvaziamento institucional da SUDENE como um dos demais reflexos da tendência de fragmentação produtiva na vigente quadra histórica.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia. B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7–36, 1997.

\_\_\_\_\_. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiros: heranças e urgências**. pag 17-25. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ARAÚJO, Guthiêrre. F. A trajetória da SUDENE, suas (re)invenções, na condução do projeto de desenvolvimento regional. **Dissertação em geografia**- Núcleo de Pós graduação em geografia da Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, SE, 2015.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (ASCOM). Edifício da SUDENE passa a fazer parte do patrimônio da UFPE. **ASCOM**, Recife/PE, 06 jun, 2017. Disponível em: [https://www.ufpe.br/area-ii/-/asset\\_publisher/nGGtSg8FsERw/content/edificio-sudene-passa-a-fazer-parte-do-patrimonio-da-ufpe/40615](https://www.ufpe.br/area-ii/-/asset_publisher/nGGtSg8FsERw/content/edificio-sudene-passa-a-fazer-parte-do-patrimonio-da-ufpe/40615). Acesso em: 28/06/2022.

BARBOSA FILHO, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

BORGHI, Roberto. A. Z. Growth trajectories In the globalisation era: a macrosectoral analysis of China and Brazil. 229 p. 2015. **Tese (PhD) –(Doctor of Philosophy )**- St Edmund’s College, University of Cambridge, Cambridge, UK, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luís. C; NASSIF, André; FEIJÓ, Carmem. A. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 3 (144), pp. 493-513, julho-setembro, 2016.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2005**. 3 ed. São Paulo, SP: Unesp, 2008.

\_\_\_\_\_. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, 2012.

\_\_\_\_\_. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 9, n. 15, p. 139-174, jul./dez., 2014.

CARVALHO, Fernanda. F. A Extinção da SUDENE - um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil. **Tese de doutorado em desenvolvimento econômico** – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

\_\_\_\_\_. Da esperança à crise - a experiência das políticas regionais no Nordeste. **Dissertação de mestrado em desenvolvimento econômico** – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2001.

COLOMBRO, Lucileia. A. Federalismo brasileiro e desenvolvimento regional: Predominância da economia ou da política no processo decisório?. **Encontro da associação brasileira de Ciência Política**, 11., 2018. Curitiba, PR, Anais... Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná, 2018.

GOULARTI, Juliano. G. **Política Fiscal e desoneração tributária no Brasil**. 1 ed. Florianópolis e Criciúma, SC: Insular e Editora da UNESC, 2020.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1989.

GUMIERO, Rafael. G. A trajetória das políticas de desenvolvimento regional do Nordeste: balanço entre a Operação Nordeste e a PNDR. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, p. 189-210, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Desafios da Nação**. Brasília/DF, v 1. 2018.

LÉLIS, Marcos. T. C.; CUNHA, André. M.; LINCK, Priscila. O choque nos preços das commodities e a economia brasileira nos anos 2000. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, SP, v. 39, p. 427-448, 2019.

LOPES; MACEDO; MONTEIRO NETO. Propostas Recentes de Mudanças nos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.17, nº3, 2021.

LOPREATO, Francisco. L. C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paul, SP: Unesp, 2013.

\_\_\_\_\_. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão** n.388. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2020.



MACEDO, F. C. de. *Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)* (**Tese de Livre-docência**). Campinas: IE/Unicamp, 2010.

\_\_\_\_\_. *Transformação econômica, inserção externa e dinâmica territorial no Centro-Oeste brasileiro: o caso de Rio Verde*. **Sociedade & Natureza**, v. 25, p. 35-50, 2013.

\_\_\_\_\_. *Economia, Transformações Territoriais e Infraestrutura no Brasil*. **Conjuntura & Planejamento**, v. 1, p. 43-52, 2015.

MARICATO, Ermínia. T. M. *Globalização e política urbana na periferia do capitalismo*. In: RIBEIRO, Luiz. C. Q; SANTOS JÚNIOR, Orlando. A (orgs). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**, 340. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2007.

MORCEIRO, P. C. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise de sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. 216p. **Tese (Doutorado em Economia)** — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP. 2018.

MONTEIRO NETO, A. *Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012)*. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

OLIVEIRA, Cristiana. C. *Avaliação dos Impactos da Mudança na Metodologia de Cálculo da Taxa de Juros do FNE*. **Dissertação em Economia**- Programa de Economia Profissional, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE, 2021.

OREIRO, José. L. C.; PAULA, Luiz. F. de. **Macroeconomia da Estagnação Brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2021.

PACHECO, Carlos Américo. *Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. **Economia e Sociedade**, n. 6, p. 113-40. Campinas, 1996.

PALMA, José. G. *Flying geese and waddling ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to ‘demand-adapt’ and ‘supply-upgrade’ their export productive capacity*. In: **Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation**. CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Eds.), Oxford. 2009.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das Políticas Regionais no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2020.

SAMPAIO, D. P. *Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil*. 2015. **Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo, SP: Edusp, 2013.

SERRA, Karen. K. T. *A Região Nordeste do Brasil: Uma análise da Governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) A partir das Instituições Relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. **Monografia em Gestão de**

**Políticas Públicas**- Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE, 2018.

SILVA, Jéssica. J. C. da.; SILVA, José. W. L. da.; BAZILIO, Luiz. H. T. Propor e Deliberar para Desenvolver: As Proposições no Fluxo Informacional do Conselho Deliberativo da SUDENE. **Encontro Nacional de Estudantes de Biblioteconomia, Documentação, Ciência e Gestão da Informação**, 41., 2018. Rio de Janeiro, RJ. Anais...Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Niterói - RJ, 2018

SUDENE. Recife/PE. **Ata da 1ª reunião do Comitê Técnico de Acompanhamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE**. 13 e 21 de fevereiro de 2019. p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-1-reunio-comit-tnico-acompanhamento-fne-dias-13-e-21-02-19-recife-1-pdf>. Acesso em: 01/07/2022.

SUDENE. Recife/PE. **Ata da 25ª reunião do Conselho Deliberativo**. 24 mai de 2019. p. 1-32, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-da-25a-reuniao-do-conselho-deliberativo-da-sudenef>. Acesso em: 29/07/2022.

UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, p. 232-250, 2008.

## RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Lucas Gabriel Duarte Neris<sup>1</sup>  
Daniela de Freitas Lima<sup>2</sup>  
Iara Kateucha Fernandes de Souza<sup>3</sup>  
Francisco Filomeno de Abreu Neto<sup>4</sup>

### RESUMO

A luta pelo acesso à terra urbanizada é marcada por um processo histórico de segregação socioespacial e conflitos fundiários urbanos envolvendo o direito à moradia. Com o advento da Lei nº 13.465/2017, o novo marco legal da REURB possibilitou a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à REURB. Dessa forma, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a necessidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à REURB nos diversos Municípios brasileiros. No que concerne aos aspectos metodológicos, este trabalho utiliza-se de abordagem bibliográfica (artigos científicos, capítulos de livros e outros), como também de abordagem documental (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei de REURB). Conclui-se que o uso de métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito da REURB propicia um papel mais ativo dos participantes nas tomadas de decisões de litígios relacionados à REURB.

**Palavras-chave:** Câmaras de resolução de conflitos; Conflitos fundiários urbanos; Direito à moradia; Lei nº 13.465/2017; Municípios brasileiros.

### GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO.

#### 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é reconhecido expressamente e internacionalmente como direito humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>5</sup>, assim como também é reconhecido expressamente e nacionalmente pela Constituição Federal de 1988<sup>6</sup> como direito

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Graduando em Direito; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [Lucas\\_duarten@hotmail.com](mailto:Lucas_duarten@hotmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Doutora em Engenharia Civil e Ambiental; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [daniela.freitas@ufersa.edu.br](mailto:daniela.freitas@ufersa.edu.br).

<sup>3</sup> Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); Mestre em Gestão da Informação e do Conhecimento; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [iara@ufersa.edu.br](mailto:iara@ufersa.edu.br).

<sup>4</sup> Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Mestre em Desenvolvimento Urbano; Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil; [filomenoabreu@gmail.com](mailto:filomenoabreu@gmail.com).

<sup>5</sup> “Artigo 25: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ONU, 1948).

<sup>6</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

social fundamental (ONU, 1948; BRASIL, 1988; CARMONA, 2015). A proteção especial ao direito à moradia se justifica por ser uma necessidade inerente à condição humana, portanto, inerente à vida (CALIXTO; DIAS, 2015; CARMONA, 2015).

A Regularização Fundiária Urbana consiste em procedimento administrativo que abrange medidas de ordem ambiental, jurídica, urbanística e social objetivando a incorporação dos núcleos urbanos informais ao contexto formal das cidades e à titulação de seus ocupantes, ou seja, a REURB visa garantir o direito à moradia aos indivíduos que residem em parcelamentos urbanos informais, especialmente aqueles considerados pessoas de baixa renda (BRASIL, 2017).

Apesar dos dois marcos legais da Regularização Fundiária Urbana prever o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, foi apenas com a positivação do novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017) que a legislação nacional – artigo 34<sup>1</sup> da Lei nº 13.465/2017 – disciplinou a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para solucionar conflitos associados à Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2009; 2017).

Isto posto, o problema de pesquisa deste artigo compreende a seguinte indagação: Qual a necessidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana no âmbito dos diversos Municípios brasileiros?

Neste sentido, o objetivo geral do presente estudo consiste em analisar a necessidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana nos diversos Municípios brasileiros.

De forma específica, o estudo será guiado de acordo com os seguintes objetivos: (a) compreender a importância da Regularização Fundiária Urbana na luta pelo direito à moradia; (b) examinar o papel dos Municípios no processo de Regularização Fundiária Urbana; e (c) analisar a necessidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana no âmbito dos diversos Municípios brasileiros.

---

<sup>1</sup> “Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual” (BRASIL, 2017).

A metodologia adotada para este trabalho utiliza-se, em um primeiro momento, de uma abordagem bibliográfica que abrange diversos materiais acadêmicos, como artigos científicos, livros, capítulos de livros e outras literaturas que compreendem a temática deste estudo. Posteriormente, utiliza-se de uma abordagem documental que recorre ao estudo e interpretação das legislações que disciplinam a Regularização Fundiária Urbana e o direito à moradia, a exemplo da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e da Lei de Regularização Fundiária Urbana, como também o uso de dados estatísticos acerca dos problemas abordados.

Dessa forma, este artigo compreende as seguintes seções: “Introdução”; “Regularização Fundiária Urbana e a luta pelo direito à moradia”, que expõe a importância da Regularização Fundiária Urbana na luta pelo direito à moradia; “O papel do Município no processo de Regularização Fundiária Urbana”, que aborda o papel dos Municípios no processo de Regularização Fundiária Urbana; “Conflitos fundiários: a importância das câmaras de prevenção e resolução de conflitos no âmbito da REURB”, que examina a necessidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana no âmbito dos diversos Municípios brasileiros; e, por fim, “Considerações finais”.

## **2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A LUTA PELO DIREITO À MORADIA**

Nos termos do artigo 9<sup>o</sup> da Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais cujos objetivos principais consistem na inserção dos núcleos urbanos informais ao contexto formal do território urbano e à emissão e entrega de títulos de Regularização Fundiária Urbana aos moradores que ocupam os referidos núcleos informais, sobretudo aqueles considerados pessoas de baixo poder aquisitivo (BRASIL, 2017).

Oliveira *et al.* (2018) compreendem a Regularização Fundiária como um processo em que o Estado em cooperação com a sociedade, desenvolve uma série de ações que visam

---

<sup>1</sup> “Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2017).

legitimar os núcleos urbanos informais ocupados por família de baixo poder financeiro, abrangendo as etapas de loteamento no ente competente (Poder Executivo Municipal), o registro em Cartório de Imóveis e a titulação dos ocupantes, além da elaboração de estudos técnicos e propostas de melhorias das áreas irregulares que beneficiem a população local.

Conforme dispõe o artigo 10<sup>1</sup> da Lei nº 13.465/2017, os objetivos de Regularização Fundiária Urbana consistem em: identificação dos núcleos urbanos informais que deverão ser objeto de REURB, organizá-los e garantir a prestação de serviços públicos aos habitantes dos referidos núcleos; criação de unidades habitacionais que estejam em harmonia com o ordenamento territorial urbano e constituir direitos reais aos seus ocupantes; ampliação do acesso à terra urbanizada pela população hipossuficiente; promoção da integração social e geração de emprego; promoção da resolução extrajudicial de conflitos; garantia do direito à moradia adequada; efetivação da função social da propriedade e da cidade; concretização do princípio constitucional da eficiência na habitação e no uso da terra; prevenção e desestímulo de construção de novos núcleos urbanos irregulares; titulação das ocupações preferencialmente em nome da mulher; e possibilitar a participação dos interessados no processo de REURB (BRASIL, 2017).

De acordo com Reis e Oliveira (2017) a Regularização Fundiária Urbana tem como objetivo fundamental a regularização da propriedade e da posse de moradias, além da reorganização e integração dos espaços legalizados ao ordenamento urbano econômico, social e sustentável. “Logo, o processo não visa, meramente, legalizar a propriedade e a posse ilícitas,

---

<sup>1</sup> “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (BRASIL, 2017).



mas viabilizar o direito fundamental de moradia, assegurando a boa qualidade de vida habitacional” (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 49).

A Regularização Fundiária Urbana compreende duas modalidades: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), que consiste na REURB aplicável aos núcleos urbanos irregulares ocupados majoritariamente por população de baixa poder aquisitivo, conforme ato do município; e Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), aquela aplicável aos núcleos urbanos irregulares habitados por população que não se enquadre como REURB-S (BRASIL, 2017).

Na concepção de Arruda e Lubambo (2019), o conceito de Regularização Fundiária de Interesse Social, nos termos do novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017), consiste em uma intervenção do Estado com o objetivo de rearranjo administrativo, social, topográfico e jurídico de parcelamentos urbanos consolidados e irreversíveis, ilegais do ponto de vista jurídico e normativo, ocupados com a finalidade de habitação, ocupados predominantemente por pessoas de baixa renda.

Os instrumentos de Regularização Fundiária Urbana estão dispostos no artigo 15<sup>1</sup> da Lei nº 13.465/2017, e compreendem: a legitimação fundiária; a legitimação de posse; as

---

<sup>1</sup> Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda” (BRASIL, 2017).



diversas modalidades de usucapião; a desapropriação; o consórcio imobiliário; a concessão de uso especial com a finalidade de habitação; a requisição, em caso de iminente perigo público; o direito de preempção; a concessão de uso especial com a finalidade de habitação; e a concessão de direito de uso (BRASIL, 2017).

Historicamente, no Brasil, o processo de ocupação dos centros urbanos do país foi marcado pela forte concentração fundiária e conseqüente segregação urbana e social, o que ocasionou diversos prejuízos que acarretam mazelas de diversas ordens, como a desigualdade social e os parcelamentos urbanos irregulares – loteamentos informais ocupações irregulares (VILLAÇA, 2011). Desse modo, a consolidação do direito à moradia enquanto direito humano se deu em virtude de um extenso processo (IACOVINI, 2019).

A Constituição Federal de 1988 regulamentou, pela primeira vez, em capítulo próprio, a Política Urbana, o que representou importante avanço nas questões relacionadas ao direito urbanístico e ao direito à moradia, ainda que este não estivesse previsto no texto Constitucional da época (BRASIL, 1988). Foi somente no início dos anos 2000, com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que o direito à moradia foi expressamente positivado entre os direitos sociais fundamentais da Carta Maior de 1988 (BRASIL, 1988; 2000; FREITAS JUNIOR, 2018).

Apesar do demorado reconhecimento expresso do direito à moradia na Constituição Federal de 1988 (FREITAS JUNIOR, 2018; MELLO, 2017), “é certo que, com fundamento no § 2º, do artigo 5º, da Constituição, o direito à moradia já fazia parte de nosso rol de direitos fundamentais, pois estava previsto em diversos tratados internacionais em que o Brasil figurou como parte signatária” (FREITAS JUNIOR, 2018, p. 46).

Em que pese a proteção normativa especial sobre o direito à moradia, é indubitável o cenário de desigualdade socioespacial que avançou nos últimos anos sobre os Municípios brasileiros, especialmente em decorrência das crises econômicas enfrentadas pelo país e da Pandemia da Covid-19, o que conseqüentemente vêm acarretando prejuízos sob diversos aspectos, sobretudo em relação ao agravamento de conflitos que envolvem o direito à moradia e a defesa da propriedade privada urbana (RIBEIRO; CAFRUNE, 2020).

Neste sentido, Braga Junior e Alves (2022, p. 24) asseveram que, “a relevância do tema da regularização fundiária em áreas urbanas surge da necessidade de enfrentamento à grave situação de irregularidade urbana existente no Brasil [...] que leva a um processo excludente de urbanização nas cidades brasileiras”.

É indubitável a existência de diversos tipos de irregularidades fundiárias relacionadas a habitação que afetam vários Municípios brasileiros, a exemplo dos loteamentos irregulares, ocupações clandestinas, favelas, mocambos, cortiços, palafitas e outros (OLIVEIRA *et al.*, 2018; ARRUDA; LUBMABO, 2019). De acordo com Oliveira *et al.* (2018, p. 258), “essas irregularidades surgem a partir de aquisição de posse ou propriedade, uma vez que o Estado não elabora ou fiscaliza um plano de desenvolvimento urbano”.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020) constatou na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2020), conforme a percepção das gestões municipais, à existência de tipos de irregularidades associadas à moradia nos Municípios analisados. Neste sentido, concluiu-se que 3.709 Municípios (67,9% do total pesquisado) apresentaram a existência de loteamentos irregulares ou clandestinos; 1.049 (19,2% do total analisado), apresentaram a existência de favelas, mocambos, palafitas ou tipos semelhantes; 865 (15,8% do total examinado), apresentaram a existência de cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco; 859 (15,7% do total investigado), apresentaram a existência de ocupações por reivindicações de moradia.

Figura 01 – Municípios, total e com os tipos de irregularidades existentes, segundo as classes de tamanho da população dos municípios em 2020.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Total	Com favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	Com cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco	Com loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia	Nenhum dos itens relacionados
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>1 049</b>	<b>865</b>	<b>3 709</b>	<b>859</b>	<b>1 467</b>
Até 5 000	1 249	54	49	576	65	610
De 5 001 a 10 000	1 200	107	110	723	106	393
De 10 001 a 20 000	1 334	215	207	921	188	303
De 20 001 a 50 000	1 110	317	235	875	222	137
De 50 001 a 100 000	351	137	113	307	119	20
De 100 001 a 500 000	277	175	119	259	121	4
Mais de 500 000	49	44	32	48	38	-

Fonte: IBGE (2020).

Segundo o IBGE (2020), todos estes tipos de irregularidades são mais comuns em cidades com os maiores números de habitantes. Para as cidades com mais de 500.000 habitantes que participaram da pesquisa, por exemplo, foram constatadas em todas elas a presença de loteamentos irregulares ou clandestinos (100% do total); favelas, mocambos, palafitas ou tipos irregulares semelhantes em 91,7% do total dos Municípios pesquisados; cortiços, casas de

cômodos ou cabeças de porco em 66,7% do total das cidades analisados; e ocupações de terrenos ou prédios por movimentos que reivindicam moradia em 79,2% do total dos Municípios examinados.

A importância de se identificar a existência de irregularidades e classificá-las de acordo com um tipo específico, contribui para a elaboração de um projeto de Regularização Fundiária Urbana que atenda as demandas da população local e contribua para a implantação de equipamentos públicos e infraestrutura adequada que o núcleo urbano informal necessita (REIS; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Portanto, é indubitável a importância da Regularização Fundiária Urbana para a garantia do direito à moradia, sobretudo, por promover a inserção de unidades habitacionais construídas em áreas irregulares ao ordenamento urbano formal, incentivar a construção de novas unidades imobiliárias em conformidade com os padrões ambientais, urbanísticos e sociais exigidos pela legislação, que atenda, sobretudo, à população de baixa renda, e constituir direitos reais em favor dos seus moradores (BRASIL, 2017).

### **3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

A autonomia dos Municípios na gestão da política urbana local foi instituída a partir da Constituição Federal de 1988, momento em que os Municípios começaram a instituir sua própria política de regularização fundiária e promover avanços no campo do direito à moradia (BRASIL, 1988; OLIVEIRA *et al.*, 2018). A competência dos Municípios para realizar a gestão do ordenamento territorial local foi insculpida no artigo 30 e no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Posteriormente, os marcos legais da Regularização Fundiária Urbana (Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017) reconheceram e reafirmaram a competência dos Municípios no trato das questões relacionadas ao ordenamento territorial local (BRASIL, 2009; 2017). Neste sentido, a competência conferida aos Municípios se justifica porque a efetivação dos atos e medidas de Regularização Fundiária Urbana de núcleos urbanos informais perpassa pela aprovação e autorização das gestões municipais (BRASIL, 2017).

O parcelamento do solo urbano, os projetos de Regularização Fundiária Urbana e os estudos técnicos e os projetos de Regularização Fundiária Urbana são elementos da REURB

que necessitam da aprovação do Poder Executivo Municipal para concretizar a regularização e, após a conclusão dos procedimentos obrigatórios de REURB, é necessário, ainda, emissão de documento pelo município que ateste a conformidade do procedimento com o ordenamento jurídico legal, para que ocorra a titulação dos beneficiários.

Portanto, ante a indispensável atuação dos Municípios nos atos ligados à política urbana e de habitação, a competência dos Municípios nas questões ligadas ao ordenamento territorial local é essencial a Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017).

A Regularização Fundiária Urbana poderá ser requerida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante entidades da administração pública indireta, os beneficiários da REURB (individualmente ou coletivamente, mediante cooperativas de habitações, associações de moradores, fundações, organizações sociais, associações civis e outros), os proprietários de moradias, parcelamentos, loteadores, a Defensoria Pública (para aqueles que se enquadrem como assistidos hipossuficientes) e o Ministério Público (BRASIL, 2017).

Desse modo, a Lei nº 13.465/2017 autoriza os municípios a realizarem todos os atos necessários a efetivação da REURB. Assim, os municípios desenvolverão todos os atos de REURB quando esta for requerida pelos beneficiários de baixa renda, pelas Defensorias Públicas e pelo Ministério Público.

Além destes atos, os municípios serão responsáveis por analisar os estudos e projetos exigidos pela legislação para os processos de Regularização Fundiária Urbana requeridos pelo Estado, União, proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores ou incorporadores, cooperativas habitacionais, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis cujas atividades consistem no desenvolvimento urbano ou REURB (BRASIL, 2017).

Os municípios possuem diversas responsabilidades de competência exclusiva, ordenadas pela Lei nº 13.465/2017, dentre as quais: instaurar o processo de REURB (artigo 32); processar e aprovar o projeto de REURB (artigos 11, 12); processar e aprovar os estudos técnicos ambientais (artigo 11); adotar a modalidade de REURB (artigo 30); emitir o Certificado de REURB (artigo 30); elaborar e patrocinar o projeto de REURB e a implantação de infraestrutura essencial, quando necessária (artigo 31); empreender buscas com o objetivo de determinar a titularidade do domínio dos imóveis situados nos núcleos urbanos informais objeto de REURB (artigo 31); notificar os titulares de propriedades, os responsáveis pela

implantação do núcleo irregular, os confinantes e os terceiros interessados, para, querendo, apresentar manifestação ao pedido de REURB (artigo 31); e criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos ou celebrar parcerias que compreendam a utilização de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou câmaras de mediação credenciadas pelos Tribunais de Justiça (artigo 34) (BRASIL, 2017).

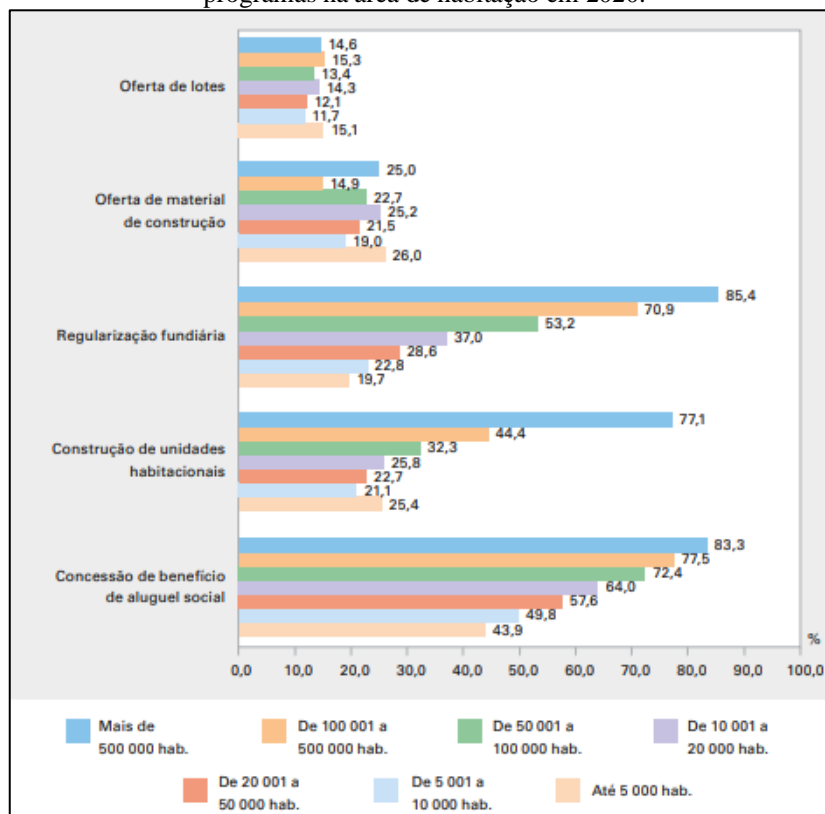
Como se percebe, os Municípios desempenham papel de fundamental importância nos processos de Regularização Fundiária Urbana (BRAGA JUNIOR; ALVES, 2022; ARRUDA; LUBAMBO, 2019). De acordo com Braga Junior e Alves (2022, p. 19), “cabe a esse ordenar o uso do solo, sendo de fato o principal ator na regularização fundiária, aprovando os projetos de interesse coletivo no que concerne, inclusive, ao tema abordado, mesmo que elaborado por outras instituições”.

Além disso, o papel dos Municípios no processo de Regularização Fundiária Urbana é indispensável para a concretização dos requerimentos e solicitações formulados por qualquer dos legitimados para propor a Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017). O protagonismo assumido pelo município é oriundo do pacto federativo, especialmente em virtude da descentralização, autonomia e cooperação administrativa decorrentes dos seus princípios (BRASIL, 1988; 2017).

O IBGE (2020), mediante MUNIC 2020, examinou a realização de ações associadas à habitação pelas prefeituras municipais brasileiras que participaram da pesquisa. Dentre as ações que foram examinadas, constatou-se a existência de concessão de aluguel social presente em 56,3% dos municípios que foram examinados; ações de Regularização Fundiária em 31,2% dos municípios que foram investigados; ações de melhorias de unidades habitacionais em 25,8% das cidades brasileiras analisadas; ações relacionadas à construção de unidades habitacionais em 25,7% dos municípios pesquisados; ações de oferta de materiais de construção em 22,5% das cidades que integram a pesquisa; ações relacionadas à oferta de lotes em 13,4% dos municípios averiguados; ações relacionadas à urbanização de assentamentos em 8,0% das cidades pesquisadas; e, por fim, ações de aquisição de unidades habitacionais em 6,2% dos municípios analisados.

A Figura 01 apresenta o percentual de Municípios, por subgrupos de tamanho da população, que desenvolvia ações ou programas na área de habitação em 2020:

Figura 02 – Percentual de Municípios, por subgrupos de tamanho da população, que desenvolve ações ou programas na área de habitação em 2020.



Fonte: IBGE (2020).

É perceptível a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas pelos Municípios brasileiros voltadas ao desenvolvimento urbano, sobretudo aquelas associadas à Regularização Fundiária Urbana e ao direito à moradia, visto que, as ações de regularização fundiária e construção de unidades habitacionais, por exemplo, quando analisadas no subgrupo de Municípios cuja população é superior a 50.001 habitantes e inferior a 100.000 habitantes, constata-se que 53,2 Municípios apresentam ações de regularização fundiária e apenas 32,3 Municípios apresentam ações voltadas à construção de unidades habitacionais (IBGE, 2020).

O desenvolvimento de ações e medidas de Regularização Fundiária Urbana, especialmente aquelas instituídas por meio de políticas públicas, demandam iniciativas do Poder Executivo Municipal ligadas, especialmente, às questões urbanísticas e habitacionais. A ausência de ações e medidas urbanísticas e habitacionais por parte dos municípios agravam os problemas urbanísticos da cidade e aumentam as irregularidades já existentes nos municípios (REIS; OLIVEIRA, 2017; BRAGA JUNIOR; ALVES, 2022).

Portanto, os municípios são os principais responsáveis pela promoção da política urbana, devendo combater a desigualdade social e promover melhorias na condição de vida dos seus habitantes, além de assegurar o uso da terra de forma adequada e em observância à função social da propriedade (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Entretanto, estes não devem desempenhar papel exclusivo na Regularização Fundiária Urbana, devendo estabelecer parcerias com órgãos e instituições públicas e privadas, especialmente nas etapas de execução dos projetos de urbanização e regularização fundiária relacionados à moradia, como a parceria estabelecida entre a Companhia de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Norte (CEHAB) e a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) (REIS; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA *et al.*, 2018; ARRUDA; LUBAMBO, 2019).

#### **4 CONFLITOS FUNDIÁRIOS: A IMPORTÂNCIA DAS CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA REURB**

No âmbito da Regularização Fundiária Urbana, vários conflitos poderão surgir, haja vista que este procedimento lida com questões ligadas a proteção da moradia, titulação de direito reais e direitos sobre o solo, envolvendo diversos indivíduos, órgãos e instituições, como os ocupantes e suas famílias, os proprietários de terras, os loteadores, os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, os confrontantes e os órgãos públicos e instituições privadas (BRASIL, 2017; 2018).

Cafrune (2010) também compreende que os conflitos fundiários urbanos podem se desenvolver nos contextos de luta por moradia, em decorrência tanto de ocupações de construções e prédios vazios e de reivindicações por melhorias urbanas e Regularização Fundiária, como em virtude do processo de marginalização da população de baixa renda promovido pelos empreendimentos urbanos públicos e privados.

Na concepção de Fernandes (2011), os conflitos urbanos são provocados ou mesmo acirrados em decorrência de diversas ações relacionadas à gestão urbana, envolvendo administradores públicos e operadores do direito (juízes, promotores, procuradores e outros), sobretudo, no contexto de Regularização Fundiária Urbana de loteamentos irregulares e ocupações clandestinas.



De acordo com Coelho, Cardoso e Yaghsisian (2019, p. 71), “essa tensão, caracterizada pela falta de diálogo, tem gerado uma fragmentação ainda maior na ação das agências públicas, e se expressado em várias formas de intolerância e por um vazio de decisões”.

Além disso, fatores relacionados ao crescimento demográfico e necessidade de urbanização, assim como também aqueles associados às políticas públicas ineficientes e inadequação de planejamento urbano, contribuem para o agravamento de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana (COELHO; CARDOSO; YAGHSISIAN, 2019).

Outros fatores poderão ser relacionados, especialmente os de ordem econômica e social, como ausência de serviços básicos e equipamentos públicos, o que propicia o modo de vida precário de inúmeras famílias brasileiras, sobretudo, aquelas de baixa renda, o que origina diversos conflitos (FERNANDES, 2011; COELHO; CARDOSO; YAGHSISIAN, 2019).

Segundo Coelho, Cardoso e Yaghsisian (2019, p. 71), o que ocorre, na verdade, é que “os problemas de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade e de exclusão social, denunciam os conflitos fundiários como um grave problema social e urbano das cidades brasileiras, que precisam ser enfrentados de maneira adequada”.

Os conflitos fundiários urbanos são intensificados quando originados em áreas de preservação permanente (manguezais, restingas, encostas e outros), o que demonstra que os prejuízos oriundos dos conflitos fundiários extrapolam a esfera econômica e social (ARRUDA; LUBAMBO, 2019; COELHO; CARDOSO; YAGHSISIAN, 2019).

Neste sentido, Duarte e Malheiros (2019) asseveram que os principais conflitos fundiários são aqueles oriundos de contendas entre os proprietários de terras e os ocupantes que fixaram moradia nesses imóveis, em virtude, principalmente, da não utilização do parcelamento. Apesar da não utilização original das propriedades pelos seus donos, os interesses econômicos dos parcelamentos urbanos impulsionam os proprietários dos imóveis a pleitearem a desapropriação dos ocupantes (DUARTE; MALHEIROS, 2019; MEDEIROS *et al.*, 2022).

Como visto anteriormente, é objetivo da Regularização Fundiária Urbana assegurar o direito social à moradia – garantindo segurança jurídica da posse –, prevenir os conflitos oriundos ou associados aos processos de Regularização Fundiária Urbana e estimular a resolução extrajudicial de litígios, em observância à cooperação entre Estado e sociedade, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017).

De acordo com o artigo 34<sup>1</sup> da Lei nº 13.465/2017, é facultado aos Municípios a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da gestão municipal local, podendo, ainda, celebrar convênio com os Tribunais de Justiça, competindo-lhes dirimir conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana, por meio de solução amigável (BRASIL, 2017).

Os Municípios e o Distrito Federal poderão, ainda, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas pelos Tribunais de Justiça, mediante celebração de convênio, para solucionar conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana, por meio dos métodos consensuais de resolução de conflitos (BRASIL, 2017).

As câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos funcionarão e serão compostas mediante os termos dispostos em ato do Poder Executivo municipal ou, na ausência deste, pelo o que dispõe a Lei nº 13.140/2015, que versa acerca da mediação como meio de solução de litígios entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos na administração pública (BRASIL, 2015; 2017). Havendo composição amigável entre as partes conflitantes, o acordo será redigido em termo se tornará condição para a conclusão da Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017).

Além disso, os Municípios poderão instituir procedimento de mediação coletiva de conflitos associados à Regularização Fundiária Urbana, de ofício ou por meio de provocação de eventual interessado (BRASIL, 2017). Nos termos do artigo 34, parágrafo 4<sup>o2</sup>, da Lei nº

---

<sup>1</sup> “Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça” (BRASIL, 2017).

<sup>2</sup> “Art. 34. [...] § 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição” (BRASIL, 2017).

13.465/2017, o protocolo de procedimento administrativo para a solução consensual de conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana suspende eventual prescrição de direito (BRASIL, 2017).

Em que pese a importância do Poder Judiciário brasileiro para a solução de diversos conflitos, inclusive, aqueles relacionados à Regularização Fundiária Urbana que envolvem particulares e Administração Pública, salienta-se que a judicialização de conflitos fundiários nem sempre é a medida mais adequada a ser tomada, tendo em vista que, além da complexidade que envolve o tema do direito à moradia, é importante considerar, também, que a solução dessas medidas perpassa por outros órgãos públicos que possuem alguma relação, direta ou indiretamente, com a questão fundiária (COELHO; CARDOSO; YAGHSISIAN, 2019).

Desse modo, é necessário incentivar o uso de métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito da Regularização Fundiária Urbana, pois estes propiciam um papel mais ativo dos participantes no desenvolvimento de soluções para o litígio, possibilita a concretização de soluções mais céleres e eficientes, por meio de diálogo e compreensão.

Segundo Coelho, Cardoso e Yaghsisian (2019, p. 76), “para garantir uma igualdade de participação na construção das soluções, o ideal é que a tentativa de resolução do conflito fundiário ocorra dentro de um procedimento de mediação, conciliação ou negociação, para garantir o interesse social e do meio ambiente”.

Segundo Reis e Oliveira (2017), a Regularização Fundiária é medida necessária para as situações em que a irregularidade da propriedade ou da posse apresentam riscos sociais com probabilidade de ocasionar conflitos urbanos ou rurais que exponha a integridade física e patrimonial das famílias envolvidas, direta ou indiretamente nas questões fundiárias propriamente ditas, além de agravar as mazelas sociais e os danos ao meio ambiente.

Dessa forma, além de realizar melhorias urbanísticas e ambientais, a Regularização Fundiária se revela como instrumento de desenvolvimento econômico e social capaz de promover o desenvolvimento sustentável urbano, a equidade social e a proteção ambiental (REIS; OLIVEIRA, 2017; ARRUDA; LUBMABO, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia é expressamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro mediante normas constitucionais e infraconstitucionais, como a Constituição Federal de 1988,

o Estatuto da Cidade e a Lei de Regularização Fundiária Urbana, assim como também consta em diversos tratados internacionais, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em que pese a proteção especial ao direito à moradia, saliente-se que este direito não tem sido garantido de forma plena, sobretudo, quando se consideram os números de irregularidades fundiárias existentes nos Municípios brasileiros.

Existem diversos tipos de irregularidade fundiária, como os loteamentos irregulares, ocupações clandestinas, favelas, mocambos, cortiços e palafitas, que são oriundos, especialmente, dos processos históricos de formação dos centros urbanos do país, marcados pela segregação socioeconômica e socioespacial do povo brasileiro. As irregularidades fundiárias acarretam prejuízos ao ordenamento urbano e ao desenvolvimento econômico e social dos Municípios brasileiros, agravando os conflitos sociais relacionados ao direito à moradia e a defesa da propriedade privada urbana.

Assim, a Regularização Fundiária Urbana surge como um conjunto de medidas urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas destinadas ao enfrentamento das situações de irregularidade fundiária existentes no Brasil, promovendo, sobretudo, a inserção dos núcleos urbanos informais ao contexto formal do ordenamento urbano e a titulação dos seus ocupantes. Portanto, é indubitável a importância da Regularização Fundiária Urbana para a garantia do direito à moradia, sobretudo aos indivíduos de baixa renda.

Desse modo, a realização de ações e medidas de Regularização Fundiária Urbana demandam iniciativas do Poder Executivo Municipal, sobretudo, no que diz respeito ao desenvolvimento de atividades diretamente ligadas a promoção de políticas urbanas de habitação e sustentabilidade ambiental. Contudo, os Municípios não devem desempenhar atividade exclusiva na Regularização Fundiária Urbana, razão pela qual é de suma importância o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições públicas e privadas, como a parceria estabelecida entre a CEHAB e a UFERSA.

Ocorre que, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana, diversos conflitos poderão surgir, sobretudo, conflitos decorrentes da proteção de moradias e de terras, que geralmente envolvem diversos indivíduos, órgãos e instituições, como os ocupantes de parcelamentos e suas famílias, os poderes públicos e empresas privadas do mercado imobiliário. Dessa forma, é essencial a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, em âmbito municipal, para dirimir conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana.

Logo, a Regularização Fundiária Urbana é necessária, pois, além de promover a inserção de núcleos urbanos informais ao contexto formal das cidades e prevenir a formação de novos núcleos irregulares, é capaz de promover o desenvolvimento econômico e social de núcleos urbanos informais que apresentam probabilidade de ocasionar conflitos urbanos que acarretem prejuízos a integridade física e patrimonial de famílias e agravem as mazelas sociais presentes nos núcleos urbanos informais.

Portanto, é imprescindível a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, privilegiando os métodos alternativos de resolução de conflitos, tendo em vista que, estes propiciam um papel mais ativo dos participantes na tomada de decisões para solução do litígio, possibilita a concretização de resoluções mais céleres e facilita o diálogo e a compreensão entre os envolvidos.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Sande de Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. **Ciência & Trópico**, v. 43, 2019.

BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes; ALVES, Danuta Miranda da Silveira. Governança urbana na perspectiva da Regularização Fundiária. **Revista FIDES**, v. 13, n. 1, p. 14-29, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 mar. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13140.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política, **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, n. 11, p. 197-217, 2010.

CALIXTO, Juliano dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A efetividade do direito à moradia adequada a partir da segurança na posse no direito internacional e no direito brasileiro. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 293-312, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, p. 264-289, 2015.

COELHO, Marcus Filipe Freitas; CARDOSO, Simone Alves; YAGHSISIAN, Adriana Machado. A mediação como forma de resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbanos. In: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSO, Simone Alves. **Métodos consensuais para solução de conflitos: abordagens multidisciplinares em torno da paz.** Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p. 65-80.

FERNANDES, Edesio. Impacto socioambiental em áreas urbanas. In: MENDONÇA, Francisco. (org.). **Impactos socioambientais urbanos.** Curitiba: Ed. UFPR, 2011, p. 99-128.

FREITAS JUNIOR, Horival Marques de. Apontamentos sobre a tutela jurisdicional do direito à moradia no Brasil. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v.13, p. 41-63, 2018.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas: reflexões e desafios para uma nova abordagem. **R. Bras. de Dir. Urbanístico**, Belo Horizonte, n. 8, p. 201-232, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

MELLO, Cláudio Ari. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 2072-2098, 2017.

OLIVEIRA, Everton Narciso de; MORAES, Lúcia Maria; GOUVEIA, Renata Lazara; VASCONCELOS, Rafael Spindola. Processo de Regularização Fundiária. **BARU**, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 257-269, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **R. Bras. de Dir. Urbanístico**, Belo Horizonte, n. 10, p. 111-128, 2020.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.



## AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DOS RISCOS E DA RESILIÊNCIA SOCIOECOLÓGICA FRENTE AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS: O CASO DA SUB-BACIA DO RIO ITAJAÍ MIRIM (SC)

Cristiane Mansur de Moraes Souza<sup>1</sup>  
Bruno Jandir Mello<sup>2</sup>  
Juarês José Aumônd<sup>3</sup>  
Gabriela Schmidt<sup>4</sup>  
Luciana Butzke<sup>5</sup>  
Roberta Maria de Moura Sousa<sup>6</sup>  
Gilberto Friedenreich dos Santos<sup>7</sup>

### RESUMO

O objetivo desta pesquisa é avaliar a resiliência socioecológica frente aos desastres socioambientais da população da Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí (SBHRIM). A pesquisa é um estudo de caso, quali-quantitativo de cunho exploratório, descritivo e avaliativo. A pesquisa está dividida em três etapas: i) descrever os fatores físico-naturais e antrópicos; ii) descrever a resiliência do sistema socioecológico e; iii) avaliar a capacidade de resiliência da população frente aos desastres socioambientais. De modo geral, a população tem alta percepção do risco, além de compreender que os desastres são desencadeados por influência da sociedade e do meio ambiente. A populações socialmente vulneráveis apresentam maior déficit de reação e de recuperação aos desastres. A população da SBHRIM apresenta baixo índice no que se refere ao pós-desastres, ou seja, pouco interesse sobre o tema, quase nula participação e pouco engajamento social.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; Resiliência socioecológica. Desastres socioambientais; Governança; Sub-bacia Hidrográfica do Rio Itajaí-Mirim.

### GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO

---

<sup>1</sup> Universidade Regional de Blumenau; Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [arqcmansur@gmail.com](mailto:arqcmansur@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Regional de Blumenau; Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [brunomelloarq@gmail.com](mailto:brunomelloarq@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Regional de Blumenau; Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [juares.aumond@gmail.com](mailto:juares.aumond@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade Regional de Blumenau; Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [gabrielaschmidt@furb.br](mailto:gabrielaschmidt@furb.br)

<sup>5</sup> Universidade Regional de Blumenau; Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [lbutzke@furb.br](mailto:lbutzke@furb.br)

<sup>6</sup> Universidade Regional de Blumenau; Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [robertaturstm@hotmail.com](mailto:robertaturstm@hotmail.com)

<sup>7</sup> Universidade Regional de Blumenau; Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [gilbertofrieden@gmail.com](mailto:gilbertofrieden@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

Os séculos de intervenções humanas no meio natural levaram o planeta a uma grave crise socioambiental. Essa crise é impulsionada, principalmente, pelos desequilíbrios na relação ambiente – sociedade, na qual as atividades humanas (modelos desenvolvimentistas) estão levando a Terra para uma era planetária de incógnita (ARTAXO, 2014; STEFFEN et al. 2015; IPCC, 2018;2021). O que se registra é o aumento dos eventos climáticos extremos e altamente inusitados, das doenças e contaminações, dos conflitos sociais, dos êxodos, da vulnerabilidade social e, conseqüentemente, dos desastres socioambientais (UN/ISDR, 2015; IPCC, 2018;2021). Em suma, as rápidas mudanças planetárias exigem que tanto as populações, quanto os sistemas de governança do risco, deveriam se adaptar aos atuais e futuros cenários impostos pela crise socioambiental. Com o crescente número de desastres socioambientais no mundo inteiro, aumentou-se a preocupação internacional relativa à sua magnitude e intensidade, o que tem provocado uma maior consciência da importância da redução dos riscos (RODRIGUES, 2010).

O problema de pesquisa falta de preparo de alguns territórios, principalmente os mais vulneráveis socialmente, em enfrentar a imprevisibilidade climática. Superar esta crise demanda fortalecer a capacidade de resiliência desses territórios, especificamente em áreas de risco à desastres socioambientais. Para tanto, é necessário investir em técnicas mais eficientes para avaliar a capacidade de resposta da população e identificar possíveis impactos. Nesse sentido emerge a questão norteadora desta pesquisa: como identificar os limites do sistema socioecológico?

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é explorar aspectos de como avaliar a resiliência dos sistemas socioecológicos em um estudo de caso demonstrativo, por meio da elaboração de um modelo de avaliação de resiliência. A testagem dessa metodologia ocorreu na Sub-bacia Hidrográfica do Rio Itajaí-Mirim (SC) (Figura 1). No recorte de estudos, que é historicamente atingido por desastres desencadeados pelo excesso de pluviosidade, já existe um certo preparo de algumas comunidades e da Defesa Civil Municipal para lidar com o problema das enchentes e escorregamentos de massa (SIEBERT, 2012). No entanto, o problema maior recai em identificar os níveis de impacto em determinados grupos sociais (populações em diferentes níveis socioeconômicos) para enfrentar as situações extremas, que tem se tornado cada vez mais frequentes (ÁVILA; MATTEDI, 2017).

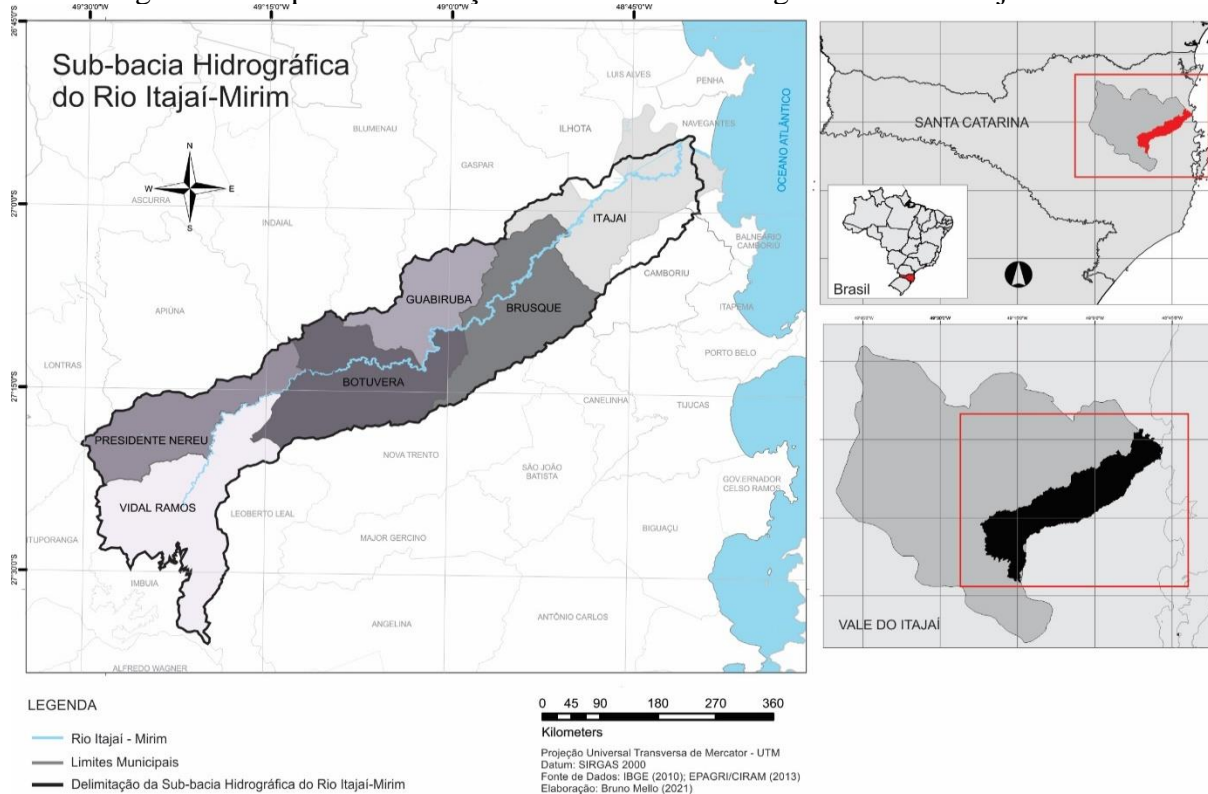
## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O estudo abordou a área urbana do município da SBHRIM com foco em áreas de risco a de desastres. É um estudo em fase preliminar de cunho quali-quantitativo, explicativo e avaliativo realizado por meio de entrevista estruturadas com a população de determinados cenários de risco de desastres. O trabalho visa a produção de dados primários por meio de questionários com a população de área selecionadas a partir do mapeamento realizado na etapa anterior. A exposição dos dados se deu com a utilização de gráficos tipo radar.

### 2.1 Caracterização do Recorte de Estudos

A Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí-Mirim (SBHRIM) (Figura 1) é composta por nove municípios: (Botuverá, Brusque, Camboriú, Gaspar, Guabiruba, Ilhota, Itajaí, Presidente Nereu e Vidal Ramos). A população total da SBHRIM é de 564.628 habitantes distribuídos em uma área de 2.464,2 km<sup>2</sup> (IBGE, 2020). A região apresenta IDHM médio de 0,753, considerado muito alto (PNUD, 2010). O PIB per capita da região é de R\$ 48.659, impulsionado, principalmente, pelo PIB per capita de Itajaí que ultrapassa os R\$ 115 mil anuais (maior do estado de Santa Catarina). O relevo varia entre 2 e 1000 metros, sendo as partes mais altas situadas no município de Vidal Ramos e mais baixas no município de Itajaí (Foz do Rio Itajaí). A área (SBHRIM) foi escolhida, como estudo de caso, por conta de sua diversidade de pessoas, realidades sociais e culturais e de tipos de ocupações urbanas. Nota-se que não se considerou os municípios de Camboriú e Ilhota pois a delimitação da área urbana deste município está fora da Sub-bacia.

Figura 1 – Mapa de localização da Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí-Mirim



Elaborado pelo Autor (2021) utilizando a base de dados da EPAGRI/CIRAM (2012); IBGE (2010).

A SBHRIMI apresenta uma geografia que favorece a suscetibilidade ambiental aos eventos de ordem hidrometeorológicos e climatológicas (alta pluviosidade que culmina em cheias, enxurradas e escorregamentos de massa). Outro fator é o aumento da população em situação de vulnerabilidade social exposta aos riscos socioambientais. Por conta de mudanças no clima, eventos inusitados e de alto impacto atingem a região (ciclone de julho de 2020, enxurradas em dezembro de 2020, excesso de chuvas de janeiro de 2021 causando alagamentos e uma ameaça de enchente em janeiro de 2021, fato raro para o período). Para superá-las, não só precisamos estar preparados para as transformações climáticas e sociais, como também é necessário um processo de gestão e governança adaptativa.

Desde a colonização, a SBHRIM é atingida por desastres (enchentes, escorregamentos de massa e enxurradas) desencadeados por eventos hidrometeorológicos extremos. A primeira grande enchente registrada ocorreu em 1880, atingindo principalmente o município de Itajaí e Brusque. Após três dias de chuvas intensas em outubro de 1911, o Rio Itajaí-Mirim destruiu

casas e condenou safras. As enchentes de 1983, deixaram 42,3% da população de Itajaí desabrigada, um total de 40 mil pessoas, cinco mortos e além da destruição do Porto. As cheias de 1983 causaram prejuízos de mais de R\$ 1 bilhão para a região do Vale do Itajaí (CEPED, 2016). Em 2008, ocorreu o desastre socioambiental mais grave da história da região ocasionando 45 óbitos na SBHRIM (Ilhota - 23; Gaspar -19; Itajaí -2 e; Brusque -1) (CEPED, 2016). Este desastre é caracterizado pela combinação de cheias, deslizamentos de massa e enxurradas. Em 9 de setembro de 2011, novamente as águas dos rios Itajaí-Açu e Itajaí-Mirim voltaram a inundar o município de Itajaí e Brusque, atingindo 70% do seu território.

## 2.2. Aplicação dos Questionários

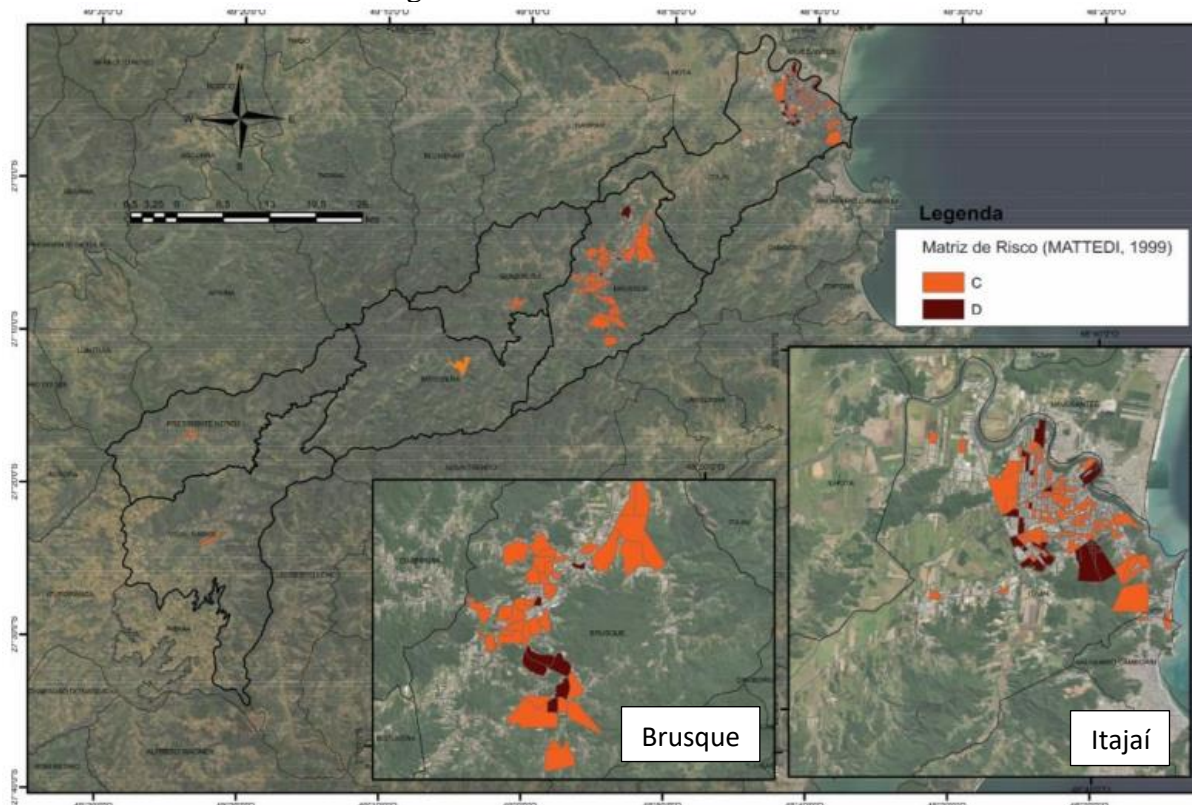
O questionário aplicado com a população local foi elaborado de forma aberta e fechada, sendo as que na última se utilizou a escala de Likert como desenho de pesquisa. Conforme uso de calculadora amostral, para uma população 120 mil habitantes que se localizam em áreas de risco na SBHRIM (IBGE, 2018b), com uma margem de erro de 7% para mais ou para menos e um nível de confiança de 90% com uma população heterogênea, são necessárias, no mínimo, 400 questionários. Nesse contexto, foi definido um conjunto de 25 questões, sendo 10 questões realizadas de forma aberta, para identificar o perfil do morador e 15 questões fechadas para a avaliação quantitativa. Foi definido os cenários de risco C e D da SBHRIM como recorte territorial para abordagem desta metodologia (FIGURA 2). A escolha destes cenários decorre pela ocorrência de riscos sociais e ambientais que tem potencial catastrófico. Além do mais, esta avaliação busca identificar a capacidade de resiliência socioecológica aos riscos de escorregamentos de massa do que os procedimentos para a construção de indicadores (JANUZZI, 2012).

O cenário de risco sobrevém da relação simbiótica (exposição + propensão ao risco). Isto é, a convergência de situações limite e de espectro “explosivo” que comportam a ocorrência, no mesmo tempo e espaço, de inúmeras situações estressoras de ordem natural e antrópica. Assim, ao cruzarem e interagirem, estas vulnerabilidades produzem resultados danosos à determinada população e ao ambiente do entorno. Portanto, o risco socioambiental nasce do cruzamento da(s) vulnerabilidade(s). Neste sentido, Cutter (2011), afirma que é a partir da intersecção da chamada vulnerabilidade física (exposição ao risco) com a designada



vulnerabilidade social (propensão de uma população para o risco) que se cria a compreensão de risco. Neste contexto, cenário de risco C significa população com boas condições socioeconômicas, porém expostas à riscos ambientais e cenário de risco D significa populações em situação de vulnerabilidade social altamente expostas a riscos de desastres.

Figura 2 – Cenários de Risco C e D



Fonte: Elaborado pelos autores

Neste contexto, o questionário passou por um processo de validação, com vistas a garantir a ampliação de sua aplicabilidade ao contexto brasileiro, conferindo validade ao conteúdo das assertivas. A primeira etapa da construção do questionário consistiu em um levantamento na literatura para identificar medidas válidas para construtos relacionados. No que se refere à escala de exploração do conhecimento, em vista do desenvolvimento teórico, foram propostos novos itens com base na literatura indicada no quadro 1. O desenvolvimento dos itens teve como base principal o Lhomme (2013) e a metodologia da avaliação de resiliência de Walker e Salt (2012) que classificam a resiliência em no mínimo três momentos: i) resiliência proativa; ii) resiliência reativa e; iii) resiliência evolutiva (Quadro 1). Para as escalas

relativas ao resiliência proativa optou-se por utilizar o estudo de Lhome (2013) e Walker e Salt (2012) no qual se aprofundou na capacidade de percepção ao risco, ou seja, na compreensão das ameaças que a população está exposta. A escolha da dimensão da resiliência reativa decorre a partir de Lhome (2013) que usa a definição de resiliência, três capacidades precisam ser analisadas para estudar a resiliência: capacidade de absorção, capacidade de recuperação e capacidade de resistência.

A capacidade de absorção é a capacidade de uma rede redistribuir fluxos para partes não danificadas da rede quando esta rede está parcialmente danificada. Em outras palavras, uma rede resiliente deve ser redundante (OUYANG et al., 2012). Além disso, esta rede não deve completamente danificado (e conseqüentemente fora de serviço) apesar de uma boa redundância. Assim, uma rede resiliente também deve ser resistente. A capacidade de recuperação de uma rede técnica corresponde à sua capacidade de restaurar componentes danificados. Esta capacidade pode corresponder ao tempo necessário para a restauração de componentes danificados. A capacidade de recuperação está diretamente relacionada aos danos na rede, pois se a rede for altamente danificada, será difícil restaurar rapidamente todos os componentes danificados.

Quadro 1 - Detalhamento da dimensão capacidade de exploração do conhecimento

Objetivo	Dimensão	Código	Definição	Autor
Mensurar a capacidade de Resiliência das Pessoas (RP) e dos Líderes Comunitários/ associações de moradores e grupos independentes  Capacidade de resposta social aos desastres socioambientais	Resiliência Proativa	PRO	Diz respeito a percepção/compreensão do entrevistado em relação as ameaças/riscos socioambientais que a comunidade está exposta.	Lhome (2013); Walker e Salt (2012)
	Resiliência Reativa	REAT	Diz respeito a reação, absorção e recuperação aos desastres capacidade da associação ou grupo em reagir ao evento quando informado do risco, tomada de decisão, capacidade da comunidade em absorver os impactos (infraestrutura), capacidade se recuperar pós desastre, voltando a normalidade mais rápido possível; Ex.: saber o que fazer durante o desastre.	Lhome (2013)
	Resiliência Evolutiva	EVOL	Diz respeito a governança e aprendizagem social, ou seja, atuação da associação/grupo em prol da minimização dos riscos de desastres.	Lhome (2013); Biggs, Schulters Schoon (2015); Siebert (2019)



			Ex.: aprendizado com experiência do desastre.	
--	--	--	---	--

Fonte: Autores baseado em Walker e Salt (2012) e Lhome (2013)

De fato, a capacidade de absorção e recuperação capacidade pode ser considerada como dependente da capacidade de resistência. É por isso que a capacidade de resistência foi introduzida como o terceiro requisito de capacidade. A escolha da dimensão resiliência evolutiva se deu por meio da literatura de Lhome (2013) no qual busca não apenas voltar ao estado original, mas voltar com aprendizado da experiência, minimizando os futuros impactos com adaptação. A obra “Sete princípios para reforçar a resiliência dos sistemas socioecológicos” (BIGGS, SCHÜLTER e SCHOON, 2015) apresenta um esforço para avançar no conceito de resiliência evolutiva. Basicamente os sete princípios visam a governança da resiliência no sentido de gerir a conectividade e variáveis lentas e mecanismos de feedback, de promover a compreensão sobre sistemas adaptativos complexos e seus problemas, de encorajar a aprendizagem, de alargar a participação e de promover sistemas de governança policêntricos. O quadro 2 apresenta as escalas de forma integral, onde podem ser observados todos os itens que compõe as dimensões consideradas no estudo para os líderes comunitários. São 18 afirmações que compõe as dimensões do questionário, sendo 6 itens para cada dimensão.

Quadro 2 - Detalhamento dos construtos utilizados na pesquisa com a população

Dimensão	Código	Indicadores	Foco de análise
Resiliência Proativa	PRO01	A nossa comunidade está ameaçada por desastres que podem levar a grandes perdas de vidas e financeiras.	Percepção ao risco
	PRO02	As mudanças climáticas podem influenciar nas enchentes deslizamentos de terra e enxurradas com o aumento de chuvas, e assim, afetar nossa comunidade.	Percepção ao risco
	PRO03	Mexer drasticamente no terreno (terraaplanagem, cortes e aterros em encostas e a canalização dos rios) pode aumentar a chance de enchentes, de deslizamentos de terra e de enxurradas aqui na comunidade.	Percepção ao risco
	PRO04	O desmatamento na comunidade pode aumentar a chance de enchentes, de deslizamentos de terra e de enxurradas	Percepção ao risco
	PRO05	O crescimento da população, instalação de empresas, instalação de infraestrutura urbana etc. na comunidade está ameaçado por conta das enchentes, deslizamentos de terra e enxurradas (direta ou indiretamente).	Percepção ao risco para o desenvolvimento
	PRO06	As condições ambientais na comunidade favorecem a recorrências de inundações, deslizamentos de terra e enxurradas.	Percepção ao risco
Resiliência Reativa	REAT01	Existindo um risco eminente de enchentes, de deslizamento de terra e/ou de enxurradas você foi treinado/instruído e tem o pleno conhecimento dos procedimentos para reagir ao evento.	Capacidade de reação ao risco

	REAT02	Você tem plena capacidade financeira em relação a recuperação de bens perdidos por conta de enchentes, deslizamentos de terra e enxurradas	Recuperação do desastre
	REAT03	Você sabe identificar os sistemas de alerta que informam sobre os riscos dos desastres e sabe como reagir.	Reação de recuperação do desastre
	REAT04	Você confia que a infraestrutura construída na comunidade (para evitar enchentes e deslizamentos) é capaz de absorver os impactos de eventos climáticos extremos.	Capacidade de reação ao risco
Resiliência Evolutiva	EVOL01	Você ajuda os novos moradores a como ocupar a área de forma segura.	Aprendizagem e governança
	EVOL02	Você participa ativamente/tem interesse nas questões relativas a gestão de riscos da comunidade.	Participação
	EVOL03	Você tem conhecimento de eventos/reuniões que abordam a temática dos desastres na comunidade.	Governança policêntrica
	EVOL04	Você participa de ações para a gestão de risco de desastres oferecidas pelo Estado no município (treinamentos, simulações, reuniões, ações em escolas etc.) e as coloca em prática na comunidade.	Aprendizagem, Participação e governança
	EVOL05	Você considera a gestão dos riscos de desastres como uma questão central para o desenvolvimento da comunidade.	Feedback da experiência

Elaborado pelos Autores.

Cada foco de análise será avaliado pelo entrevistado a partir de notas pré-estabelecidas correspondentes às respostas obtidas por questão dos questionários fechados e escala de Lickert tendo com peso: 10%=para discordo totalmente, 25%= discordo, 50%= concordo parcialmente, 75%=concordo, 100%=concordo totalmente. De acordo com a metodologia de 10% a 30% significa muito baixa capacidade de resposta; de 31% 50% baixa capacidade de resposta; de 51% a 75% média capacidade de resposta e; de 76% a 100% alta capacidade de resposta. Os resultados obtidos nos questionários serão tabulados utilizando o software Microsoft Excel, sendo apresentados por meio de gráficos do tipo radar ou gráfico em polígono. Este é útil para apresentar dados multivariados com um número arbitrário de observações e serve para observar as distribuições de três ou mais variáveis quantitativas que estão representadas no eixo a partir do centro do gráfico.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Os desastres constituem um dos fenômenos mais frequentes e mais destrutivos que acontecem atualmente (TIERNEY, 2020). Desastre significa um evento que afeta a normalidade do funcionamento social e, por extensão, provoca danos e prejuízos à sociedade, afetando a economia, ecossistemas, estrutura básica e desenvolvimento humano (UNISDR,

2017). Entende-se que, empregamos o termo desastre socioambiental e não desastre natural por entender que os desastres são socialmente construídos (MATTEDI et al.; 2009, p.15). Os desastres socioambientais estão cada vez mais frequentes no cotidiano mundial e afetam, principalmente, a população mais vulnerável socialmente.

Segundo o relatório do Escritório da ONU sobre a Redução dos Riscos de Desastres (UN/ISDR, 2015) aproximadamente 89% das mortes ocorridas no mundo, em eventos climáticos extremos, são de pessoas em condição de alta ou muito alta vulnerabilidade social, principalmente nos países em desenvolvimento. As mudanças no clima foram responsáveis por 90% dos grandes desastres socioambientais no período de 1995-2020. Os principais eventos que causaram desastres no mundo estão relacionados ao excesso de pluviosidade (enchentes, escorregamentos de massa e alagamentos bruscos). De acordo com o relatório O Custo Humano dos Desastres 2000-2019, elaborado pelo atual escritório da ONU de Redução de Riscos de Desastres (UNDRR, 2019), ocorreram 7.348 desastres socioambientais neste período, o que resultou em quase 1,5 milhão de vítimas fatais.

Apesar dos esforços para gestão de risco, as perdas causadas por desastres vêm aumentando nas últimas décadas. Neste sentido, a versão de 2021 do Relatório Global de Risco (WEF, 2021) indica que os desastres socioambientais aumentaram tanto em termos de probabilidade quanto de impacto. O relatório ainda aponta que, nos últimos 20 anos, os desastres custaram a economia global em torno de 2,97 trilhões de dólares. Este aumento parece estar associado a dois fenômenos principais: a) o crescente processo de concentração de pessoas, equipamentos e ativos em áreas de risco e; b) o processo tendencial de agravamento das mudanças climáticas. Nesse sentido, a perda de vidas e os danos econômicos são uma ameaça em ampliação e impactam diretamente o desenvolvimento territorial sustentável (ALBALA-BERTRAND, 1993; GUHA-SAPIR, 2013).

De acordo com o relatório do UNISDR (2017), a necessidade de minimizar os impactos de risco de desastres socioambientais é algo fundamental para os territórios em todo o mundo. Nesse contexto, o conceito de resiliência socioecológica pode considerar a abrangência de diferentes atores na recuperação e prevenção a eventos climáticos extremos (ADGER, 2000; FOLKE et al, 2004; WALKER; SALT, 2006). O termo resiliência socioecológico ficou conhecido a partir dos anos 1970, graças ao trabalho do ecologista canadense C.S. Holling (1973). A grande contribuição de Holling foi mostrar que a ideia de equilíbrio em sistemas

ecológicos é válida apenas em escalas limitadas de tempo e espaço, além de chamar atenção para mudanças não lineares que ocorrem em sistemas socioecológicos complexos (BUSCHBACHER, 2014).

Lhomme et al. (2013) compreende que a promoção da resiliência socioecológica deve-se atentar as suas três vertentes: i) a resiliência proativa; ii) resiliência reativa e; iii) resiliência pós ativa. A resiliência proativa diz respeito a antecipação ao risco e identificação das vulnerabilidades socioambientais. É nesta fase que ocorre o período de incubação das vulnerabilidades biofísicas e sociais no sistema socioecológico. O passo fundamental é se antecipar aos colapsos, identificando qual elemento ou conjunto de elementos (natural, climático, econômico, social etc.) pode desencadear o chamado evento gatilho. Aprender e se adaptar ao meio físico natural inserido, com a inovação de tecnologias, formas construtivas indicadas, sem devastar a vegetação podem minimizar impactos do evento gatilho e, conseqüentemente, a crise pós-desastre.

O foco no conceito de resiliência socioecológica no sentido pós-ativo, diz respeito à capacidade de um sistema lidar com mudanças e continuar a se desenvolver, utilizando choques e distúrbios para estimular a renovação (SIEBERT, 2018, p.325). A resiliência pós-ativa evita a convivência com o risco, aceitando que certas áreas não devem ser urbanizadas. Ao passo que a resiliência reativa foca no retorno a uma ilusória normalidade. No entanto, o modelo mais utilizado é o de resiliência reativa, pois tem por objetivo a volta ao estado inicial. A resiliência reativa aceita a convivência com o risco, se prepara para ele, e reage com rapidez e eficiência aos desastres (LISTER, 2016). Esta capacidade de reação, no entanto, pode estar preparando o próximo desastre devido à reconstrução nas áreas de risco, perpetuando o risco socioambiental (THE KRESGE FOUNDATION, 2015).

Para compreender por que alguns sistemas socioecológicos complexos estão resilientes enquanto outros entram em colapso, é necessário identificar as relações que possam levar o território analisado ao seu limite de suporte (SOUZA et al., 2018). Ou seja, a avaliação da resiliência consiste em prever o ponto limite, bem como as variáveis que induzem as mudanças indesejáveis. Porém, o processo de avaliação não se caracteriza em usar uma fórmula. Para tanto, é necessário expandir a compreensão de como avaliar a resiliência socioecológica. A resiliência do sistema socioecológica não é um simples número ou resultado, é sobretudo uma propriedade emergente que define seu sistema e se aplica de diferentes maneiras e em diferentes

contextos (WALKER; SALT, 2012). Existem algumas formas de avaliar a resiliência em sistemas socioecológicos complexos. Um dos principais modelos é o Ciclo Adaptativo, desenvolvido por Holling e Gunderson (2002). O ciclo adaptativo é utilizado para caracterizar a dinâmica de sistemas que podem ter um equilíbrio por algum tempo e depois sofrer uma mudança rápida ou inesperada (BUSCHBACHER, 2014).

Por fim, tornar a sociedade capaz de suportar e responder às questões socioambientais, principalmente as mais vulneráveis, é fazer com que as cidades/comunidades sejam mais resilientes e conseqüentemente, desenvolvidas na lente da sustentabilidade. Para tanto é necessário planejar e investir em gestão de risco e, principalmente, em governança para fomentar a resiliência. O fortalecimento da resiliência, de forma participativa, democrática e integrada é um dos processos do desenvolvimento territorial sustentável. Ou seja, é necessário internalizar um processo de governança participativa e integrada para minimizar as problemáticas e construir um território resiliente e seguro para população, para a natureza e para as atividades econômicas.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os resultados são divididos em três etapas: i) descrição da resiliência na Sub-bacia do Rio Itajaí-Mirim (SC); ii) resultados preliminares dos questionários abertos com a população dos cenários de risco D e; iii) resultados preliminares dos questionários fechados com a população dos cenários de risco D. Por fim, se expõe os resultados em forma de gráfico radar.

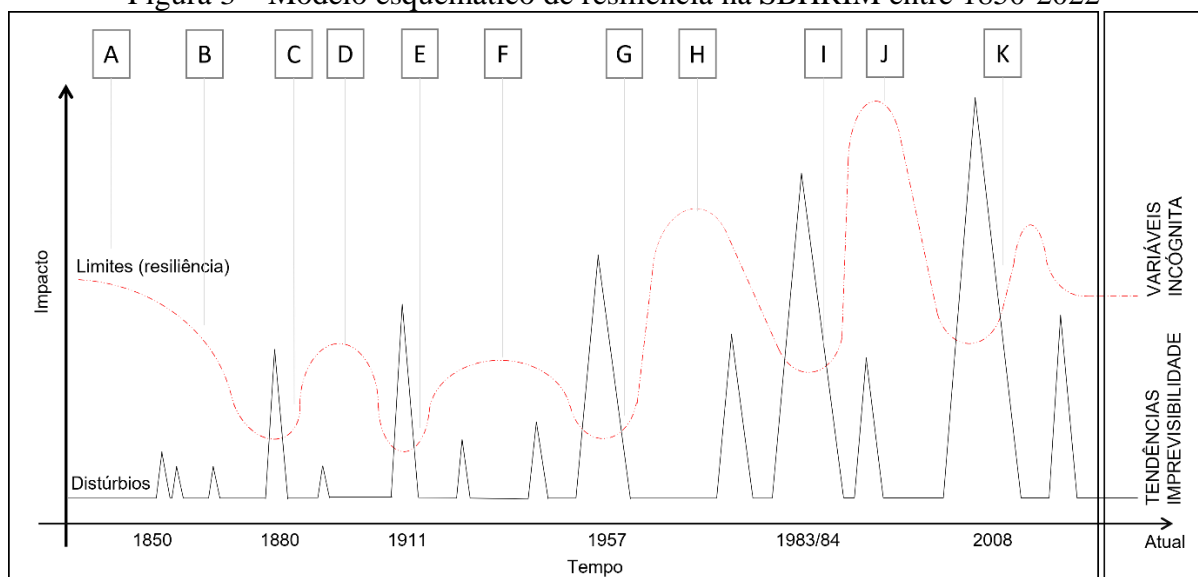
##### **4.1 Descrição da Resiliência na Sub-bacia do Rio Itajaí-Mirim (SC)**

A figura 3 apresenta um modelo esquemático da elasticidade da resiliência (limites do sistema), na cor vermelha tracejada, em relação aos distúrbios, na cor preta, ocorridos nos últimos 172 anos na SBHRIM. Os momentos que antecedem o desastre de 1880 apresentam (A) resiliência no estado normal sem intervenção humana e (B) com início da ocupação, por colonizadores com pouco conhecimento sobre meio ambiente, próximos aos cursos d'água, causando a devastação da vegetação. Rapidamente (C) mudou-se o modelo de construção das residências, no qual foi implementado nas obras as plantas baixas suspensas, pilotis e porões. Porém, com o rápido crescimento da população (D) mais pessoas, com menos recursos para

construir de forma adequada, se instalavam nos núcleos urbanos em áreas de inundações, o que ocasionou o desastre de 1911. Após o desastre de 1911, (E) obras de retificações e tubulações dos córregos começaram a ser realizadas. Com o sucesso da indústria têxtil e do setor de portuário (F) mais pessoas vieram a região busca de trabalho, com as sucessivas inundações e erosões das margens, a região teve seu colapso em 1957.

Como as inundações estavam a afetando as indústrias da região, (G) grandes obras de retificações das margens do Rio Itajaí-Mirim foram realizadas, além da criação da defesa civil municipal de Itajaí. Com isso, diminui-se a recorrência das inundações e trouxe uma sensação de segurança para população, além do exacerbado crescimento populacional no período, (H) que veio a densificar a planície de inundação, o que acarretou as “Enchentes de 1983/1984”. Posterior a estes desastres, (I) grandes mudanças ocorreram nos modelos de gestão para a prevenção de desastres e principalmente nos planos diretores. A verticalização das áreas planas foi oficializada, aumento o preço desses locais, com isso (J) a população com menos recursos ocupou as encostas de morros e margens de rios e córregos. Assim, o “Desastre de 2008” foi caracterizado pela soma de inundações e movimentos de massa.

Figura 3 – Modelo esquemático de resiliência na SBHRIM entre 1850-2022



Elaborado pelos Autores.

Por fim, (K) Após o “Desastre de 2008”, novas políticas habitacionais foram implementadas no município, como a construção de conjuntos habitacionais de interesse social. Porém, o novo programa habitacional (desenvolvido para alocar moradores atingidos pelos

desastres e mitigar novas ocupações em áreas de risco) não foi capaz de impedir que novas ocupações, principalmente nas encostas, surgissem na paisagem. Além da baixa qualidade arquitetônica, a maioria destes condomínios estão localizados em áreas periféricas. A violência e a falta de acesso a equipamentos urbanos fizeram com que diversos moradores voltassem a ocupar as áreas de risco (antigas residências).

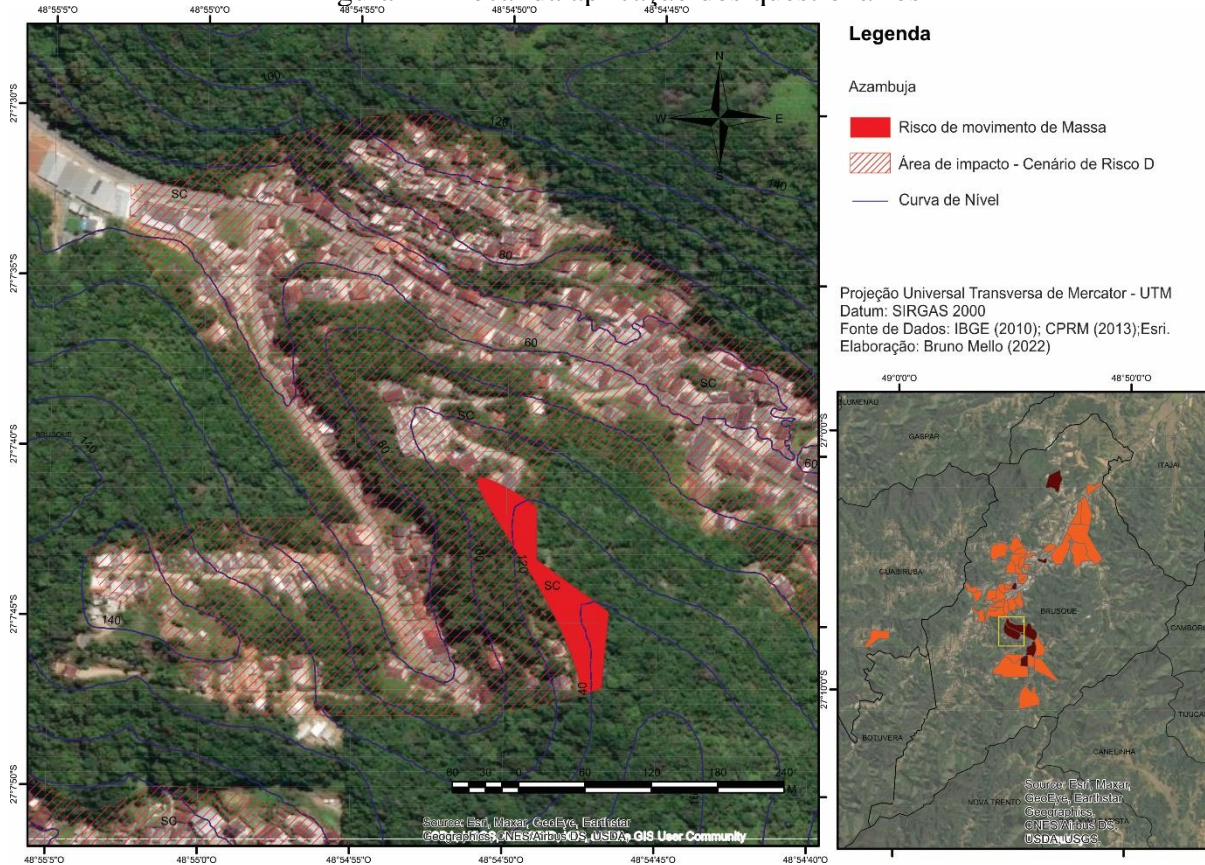
Com base em um argumento socioambiental é relevante compreender que a questão dos riscos em SBHRIM apresenta um indicador significativo de agravamento dos riscos de desastres, nas quais combina: a) eventos climáticos cada vez mais imprevisíveis e de maior magnitude (alta pluviosidade); b) aumento da população em situação de vulnerabilidade social vivendo em áreas de risco (exposição aos riscos de enchentes, escorregamentos de massa, enxurradas, ciclones extratropicais, tempestades, doenças e contaminações, epidemias e pandemias) e; c) o modelo de gestão de riscos fragmentado (incluindo uso e ocupação do solo, planos diretores, código de obras ineficientes etc.) entre os municípios da bacia do Rio Itajaí, além da pouca participação popular nesses processos. Assim, revela-se que a compreensão do problema de pesquisa parte de que a incidência de desastres socioambientais é também uma crise de governança e falta de resiliência socioecológica. E que superar esses fenômenos é fundamental para que a região não ultrapasse seu limite de suporte.

#### **4.2 Cenário de Risco e Perfil dos Entrevistados (Questionários Abertos)**

Considerando o estudo preliminar, foram aplicados 30 questionários no Cenário de Risco D. Foi escolhida diferentes áreas do bairro Azambuja na zona Sul de Brusque (Figura 4), local com densidade populacional localizada em encostas de morros. A escolha dos entrevistados se deu de forma aleatória, com incursão na comunidade. A primeira etapa dos questionários consiste na definição do perfil do entrevistas com 10 questões abertas que abordaram os dados como: idade, gênero, profissão, renda, tempo na comunidade, se recebe algum benefício do governo. Também foram realizadas questões específicas sobre os problemas e sobre as potencialidades da comunidade, se o entrevistado já foi impactado por um desastre e quais fatores levam a um desastre.



Figura 4 – Local da aplicação dos questionários



Elaborado pelos Autores com base em IBGE (2010) e CPRM (2015)

A população entrevistada apresentou uma média de idade de 45 anos, 65% não completaram o ensino fundamental, a renda familiar de máximo 3 salários-mínimos, a média de 4 pessoas por família, a população heterogênea (50% homens e 50% mulheres) e apenas 35% dos entrevistados são nascidos em Brusque. Em relação aos benefícios 15% dos entrevistados recebiam o Bolsa Família e 25% eram aposentados. Além disso, 45% dos entrevistados já foram impactados direta ou indiretamente por escorregamentos de massa e/ou enxurradas. Por fim, 80% dos entrevistados têm residência própria, todos estavam diretamente expostos ao risco de escorregamento de massa e/ou enxurradas e nove foram diretamente atingidos por escorregamentos de massa. A maioria dos entrevistados afirmam que recebem informação sobre o tema via redes sociais como WhatsApp e Facebook.

Em relação aos problemas da comunidade, 45% dos entrevistados apontam as vias não pavimentadas como a maior deficiência da comunidade, outras 30% apontaram o barulho causado pelo trânsito e veículos e para 20% não existem problemas na comunidade. Apenas 15%

dos entrevistados apontaram as questões climáticas e dos desastres como a deficiência principal. A boa relação entre vizinhos e a tranquilidade da comunidade foram apontados 75% dos entrevistados como as principais potencialidades e algo que deveria manter/fortalecer. Por fim, foi questionado sobre os principais fatores que levam aos desastres, 42% dos entrevistados apontaram a ação humana como ocupações em morros como responsável pelos desastres, outros 57% apontaram os desastres como algo da natureza e apenas 1 entrevistado associou a prefeitura como culpada pela ocorrência dos desastres.

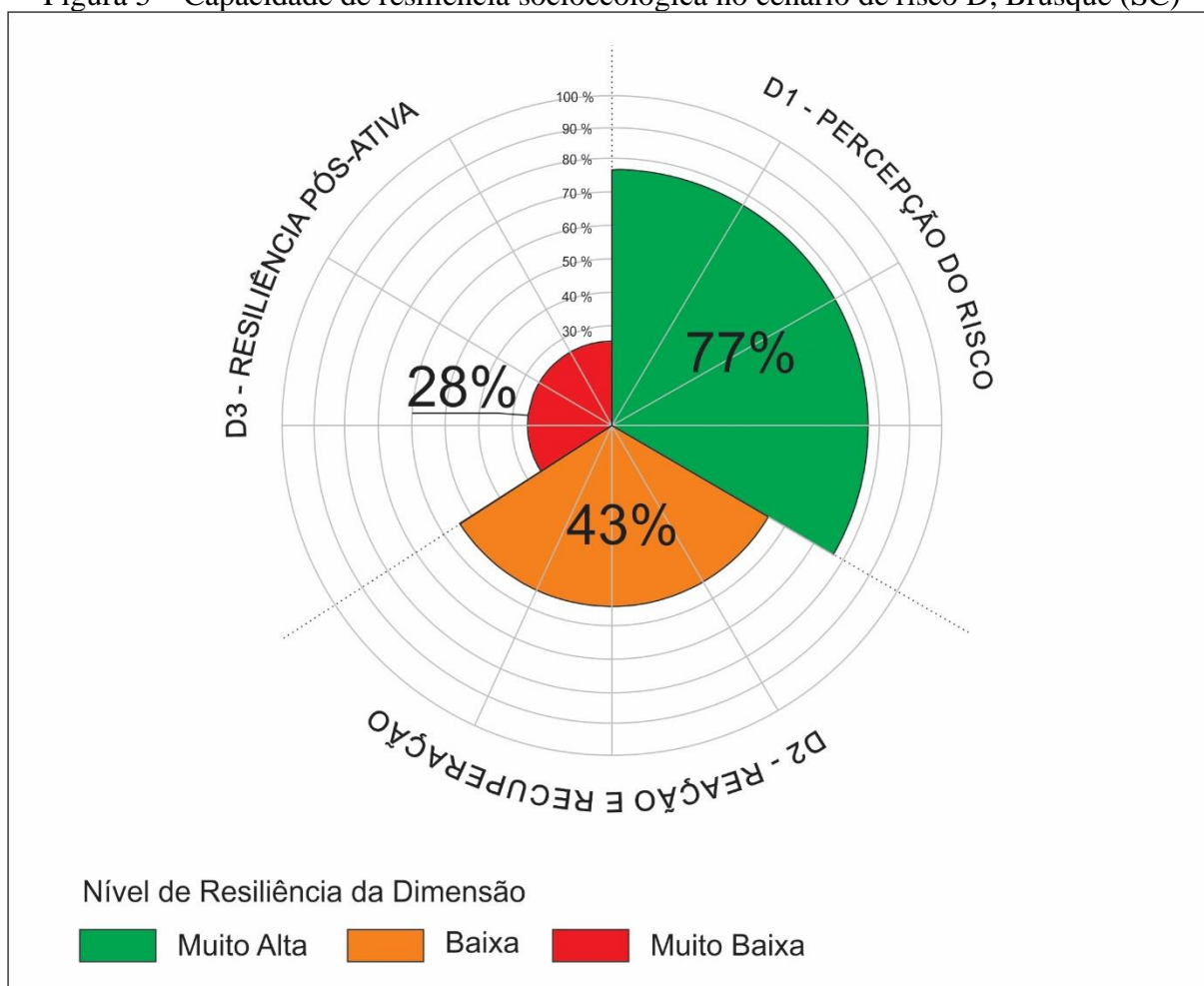
#### **4.3. Avaliação da Capacidade de Resiliência Socioecológica (Questionários Fechados)**

Em relação a dimensão 1 (percepção do risco) o público masculino se apresentou mais ameaçado em relação ao impacto dos escorregamentos de massa com índice de 78% contra 58% do público feminino. Porém a percepção do risco se mantém igual entre os dois gêneros (índice de 78%). Os entrevistados com maior escolaridade (com ensino médio completo) se apresentaram com maior percepção do risco com índice de 85%, já os com até o ensino fundamental completo apresentou índice de 75%. A população que ocupou a comunidade após o desastre de 2008 apresentou maior capacidade percepção o risco, com índice de 81%, já a que viveu o desastre na comunidade apresentou índice de 75%. Os entrevistados que nunca foram impactados por desastres se apresentaram com maior percepção ao risco (80%) contra as que já foram impactados (73%). De modo geral, a população do Cenário de Risco D apresentou alta percepção ao risco de escorregamentos de massa (77%), tendo como ativador dessa dimensão perceptiva os recentes eventos e as ações de informe/educação que a Defesa Civil Municipal de Brusque realiza no município.

Em relação a dimensão 2 (capacidade de reação e recuperação) o público feminino se apresentou mais ativa e mais reativa ao impacto dos escorregamentos de massa com índice de 49% contra 38% do público masculino. Os entrevistados com maior escolaridade (com ensino médio completo) se apresentaram com maior capacidade de reação e reestruturação ao risco com índice de 51%, já os com até o ensino fundamental completo apresentou índice de 41%. A população que ocupou a comunidade após o desastre de 2008 apresenta capacidade reação e recuperação semelhante à da população que vive na comunidade antes do desastre, com índice de 45%. Os entrevistados que nunca foram impactados por desastres apresentação reação e recuperação ao risco semelhante aos que já foram impactados (43%). A população do Cenário

de Risco D apresentou baixa capacidade reação e reestruturação ao risco de escorregamentos de massa (44%), tendo como a principal deficiência as questões socioeconômicas dessa população, ou seja, a falta de recursos financeiros para recuperar bens perdidos/danificados e a falta de opção de alojamento em situação de possível desastres (75% dos entrevistados dependem de abrigo disponibilizados pela prefeitura).

Figura 5 – Capacidade de resiliência socioecológica no cenário de risco D, Brusque (SC)



Elaborado pelos Autores.

Em relação a dimensão 3 (capacidade de reação e recuperação) o público masculino se apresentou mais engajado em relação a gestão do risco de desastre, porém com índices baixos de 31 % contra 25% do público feminino. Os entrevistados com maior escolaridade (com ensino médio completo) se apresentaram com maior participação, engajamento e aprendizagem social ao risco com índice de 31%, já os com até o ensino fundamental completo apresentou índice de 28%. A população que ocupou a comunidade após o desastre de 2008 apresenta engajamento,

participação e aprendizagem social semelhante à da população que vive na comunidade antes do desastre, com índice de 35%. Os entrevistados que nunca foram impactados por desastres se apresentaram com maior engajamento, participação e aprendizagem social (33%) contra as que já foram impactados (23%). Nesse contexto, a população do Cenário de Risco D apresentou muito baixa capacidade pós-ativa, de engajamento e de aprendizagem social ao risco de escorregamentos de massa (28%), tendo como a principal deficiência a falta de participação social em eventos realizados pela prefeitura/Defesa Civil Municipal (plano diretor, simulações, ações para gestão de risco) bem como na tomada de decisão. Além disso, a maioria dos entrevistados apontam que não recebem informação sobre eventos que ocorrem no município.

Nesse contexto, a população do Cenário de Risco D apresenta Muita Alta percepção de risco, Baixa capacidade de reagir e se recuperar de desastres e Muita Baixa capacidade de Pós-ação, ou seja, registra-se a falta de engajamento e participação nos processos de gestão de risco de desastres. Apesar da Muita Alta percepção ao risco de escorregamentos de massa, o que melhora a resposta e diminui a intransigência, principalmente em situação de evacuação, a Baixa capacidade de se recuperar ao evento coloca a população em situação de prolongamento do desastre. Já o registro de Muito Baixa resiliência no sentido evolutivo produz a perpetuação do risco, pois mesmo com boa percepção ao risco, a falta de participação em processos decisórios, falta de engajamento social, a falta de políticas habitacionais eficientes, combinado a condições socioeconômicas desfavoráveis, permitem a ocupação urbana em áreas de risco.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por meio da testagem desse modelo de avaliação de resiliência socioecológica pode-se concluir de forma preliminar que a capacidade resiliência do Cenário de Risco D considerada Baixa (índice de 49%). Em relação aos dados obtidos da avaliação de resiliência socioecológica, são necessárias intervenções com intuito de incentivar a participação e o engajamento da comunidade para a gestão de risco, investir em projetos para facilitar a recuperação da população em caso de perdas, além de um plano habitacional mais eficiente. Para tanto é necessário aumentar o acesso da população a informação sobre ações realizadas, dos projetos propostos, da realização de eventos e das simulações de desastres, principalmente por meio de redes sociais com WhatsApp e Facebook. Nesse sentido, tanto a discussão teórica como a



prática, levam à direção de que governar a resiliência socioecológica é um problema a ser contornado por ações institucionais participativas.

A grande limitação é o baixo número de questionários aplicados, o que pode tornar esses dados preliminares incipientes, porém há confiança nos dados adquiridos e que o complemento dos dados pode confirmar estes resultados. Além disso, ainda não foi possível realizar o confronto dessas informações com os dados do Cenário C, no caso espera-se que o resultado da capacidade de reação e recuperação ao risco seja superior ao do Cenário de Risco D, porém com capacidade de resiliência evolutiva similar. Nas próximas, serão aplicados questionários em outras áreas do município para realizar o confronto de dados, além ampliar a pesquisa para os municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí Mirim (SC).

## REFERÊNCIAS

ADGER, W. N. et al. Social and ecological resilience: are they related? **Progress in human geography**, v. 24, n. 3, p. 347-364, 2000. Doi: <https://doi.org/10.1191/030913200701540465>

ALBALA-BERTRAND, J. M. **The political economy of large natural disasters**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012. Novo código Florestal do CONAMA. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm) > Acesso em: 10 de outubro de 2020.

BUSCHBACHER, R. A teoria da resiliência e os sistemas socioecológicos: como se preparar para um futuro imprevisível? **IPEA. Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, 2014.

CEPED - Centro De Estudos E Pesquisas Em Engenharia E Defesa Civil. Relatório dos Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais em Santa Catarina. (2016). Acesso: < <http://www.ceped.ufsc.br/relatorio-dos-danos-materiais-e-prejuizos-decorrentes-de-desastresnaturais-em-santa-catarina/> > Acesso 8 de setembro de 2020.

EPAGRI – Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina. Mapas Digitais de Santa Catarina (2013); Disponível em: < <https://ciram.epagri.sc.gov.br/mapoteca/> > Acesso: 23 janeiro de 2021.

FOLKE, C. et al. Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management. **Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics**, v. 35, 2004. Doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711>

GUHA-SAPIR, D et al. The frequency and impact of natural disasters. In: GUHA-SAPIR, D; SANTOS, I. **The economics impacts of natural disasters**. Oxford: Oxford Press, 2013, p. 7-27.

HOLLING, C.S. Resilience and stability of ecological systems. **Annual Review of Ecology and Systematics**, 1973.

HOLLING, C. S.; GUNDERSON, L. H. **Resilience and adaptive cycles. Panarchy: understanding transformations in human and natural systems**. Washington: Island Press, v. 114, n.2, pp. 25-62, 2002. DOI: [10.1016/S0006-3207\(03\)00041-7](https://doi.org/10.1016/S0006-3207(03)00041-7)

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. 2010 30 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. IBGE Cidades. (2020). Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/> > Acesso: 15 nov. 2020. IPCC – PAINEL

INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Alterações climáticas 2014: Impactos, adaptação e vulnerabilidade. 2014. Disponível em: < [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5\\_wg2\\_spmport-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wg2_spmport-1.pdf) > Acesso em: 25 ago. 2019. Acesso em: 25 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Global warming of 1.5° C. 2018. Disponível em: < [https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15\\_spm\\_final.pdf](https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf) > Acesso em: 25 ago. 2019.

LHOMME, S. et al. Analyzing resilience of urban networks: a preliminary step towards more flood resilient cities. **Nat. Hazards Earth Syst. Sci.**, 2013. Doi: 10.5194/nhess-13-221-2013

LISTER, N. M. **From reactive to proactive resilience: designing the new sustainability**. Toronto: The Nature of Cities, 2016

MARCO DE SENDAI. Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015 – 2030 (2015). Disponível em:< [http://www1.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/1398/traduzido\\_unisdr\\_novo\\_sendai\\_framework\\_for\\_disaster\\_risk\\_reduction\\_2015\\_2030\\_portugues\\_versao\\_31ma\\_i2\\_015.pdf](http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/1398/traduzido_unisdr_novo_sendai_framework_for_disaster_risk_reduction_2015_2030_portugues_versao_31ma_i2_015.pdf) > Acesso: 28 de setembro de 2018.

MATTEDI, M. A. O desastre se tornou rotina. In: Frank, B.; Sevegnani, L. (Eds.), **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009.

MAX-NEEF, M. A. **Human scale development conception, application and further reflections**. Editora: The Apex Press, Nova York, 1991.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystem and human Well-Being: Synthesis**. Island Press, Washington, 2005.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 1996.

OURIQUES, J. M. A; SACCO, F.; BUENO, R. L. C. Defesa Civil de Blumenau: da gestão do desastre para a gestão de riscos de desastres. In: MATTEDI, M. A; LUDWIG, L; AVILA, M.R.R (org.). **Desastre de 2008+10 no vale do Itajaí: água, gente e política: aprendizados**. Blumenau: Edifurb, 2018.

PMB - PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. Decreto nº 10.117, de 19 de setembro de 2013. Disponível em: <  
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/decreto/2013/1011/10117/decreto-n-10117-2013-substitui-o-anexo-ii-do-decreto-n-9853-de-19-de-novembro-de-2012-que-dispoe-sobre-as-areas-com-restricao-de-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias> > Acesso em: 27 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.391 de 21 de julho de 2017. Disponível em: <  
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/decreto/2013/1011/10117/decreto-n-10117-2013-substitui-o-anexo-ii-do-decreto-n-9853-de-19-de-novembro-de-2012-que-dispoe-sobre-as-areas-com-restricao-de-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias> > Acesso em: 27 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Plano municipal de habitação (2011). Disponível em: <  
<https://www.blumenau.sc.gov.br/governo/secretaria-de-desenvolvimentosocial/pagina/habitacao-semudes//plano-municipal-habitacao-semudes> >  
Acesso: 10 abr. 2019

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2010). Disponível em: <  
<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhmmunicipios-2010.html> >  
Acesso: 09 de setembro de 2019.

SCHULT, S. I. M; PINHEIRO, A. Ocupação e controle das áreas urbanas inundáveis. In: FRANK, B; PINHEIRO, A. **Enchentes na Bacia do Itajaí: 20 anos de experiência**. Blumenau: Edifurb, 2003.

SIEBERT, C. 2008+10 no Vale do Itajaí: Resiliência Reativa ou Evolutiva? In: MATTEDI, M. A; LUDWIG, L; AVILA, M.R.R (org.). **Desastre de 2008+10 no vale do Itajaí: água, gente e política: aprendizados**. Blumenau: Edifurb, 2018.

\_\_\_\_\_. Resiliência urbana: planejando as cidades para conviver com fenômenos climáticos extremos. **Anais do VI ENAPPAS**. UFPA: Belém, 2012.

SOUZA, C. M. M. et al. Cenários de risco Sob a Perspectiva da Ecosocioeconomia: Educação e Participação Cidadã. **Revista Brasileira de Geografia Física**. v.11, n.4, 2018.

STEFFEN, W. et al. **Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure**. The IGBP Book Series, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2004.



TIERNEY, K. **Disasters: a sociological approach.** London: Polity Press, 2020.

THE KRESGE FOUNDATION. **Bounce forward: urban resilience in the era of climate change.** The Island Press, 2015.

UNDRR - Escritório da Redução dos Riscos de Desastres (ONU). O Custo Humano dos Desastres 2000-2019. (2019). Disponível em: Acesso: 15 dez. 2020.

UNISDR - Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres: Como construir cidades mais resilientes: um guia para gestores públicos locais. Genebra, 2012. Disponível em: >  
[https://www.unisdr.org/files/26462\\_guiagestorespublicosweb.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf) > Acesso: 4 março de 2020.

\_\_\_\_\_. Como Construir Cidades Mais Resilientes Um Manual Para Líderes do Governo Local Uma Contribuição para a Campanha Mundial de 2010-2020. (2017). Disponível em: <  
[https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/toolkit/documents/Handbook%20for%20Local%20government%20leaders%20%5B2017%20Edition%5D\\_PT\\_Jan2019.pdf](https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/toolkit/documents/Handbook%20for%20Local%20government%20leaders%20%5B2017%20Edition%5D_PT_Jan2019.pdf) >  
Acesso: 17 jan. 2021.

UNISDR/CRED. Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres; Centro para a Pesquisa Sobre a Epidemiologia de Desastres (2015). Disponível em: <  
<https://nacoesunidas.org/desastres-associados-ao-clima-foram-os-mais-devastadores-em-2015-alerta-escritorio-da-onu/> > Acesso: em 9 de setembro de 2020.

WALKER, B.; SALT, D. **Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world.** Island Press, 1 ed., 2006.

WALKER, B; SALT, D. **Resilience practice: Building capacity to absorb disturbance and maintain function.** Washington, London: Island Press, 2012.

WEF - WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risk Report. Davos: World Economic Forum, 2021. Disponível em: <  
<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021> > Acesso 10 jul. 2021.

## **BALANÇO DO PLANEJAMENTO REGIONAL ENTRE 2014 E 2022: inflexões e mudanças nas instituições e políticas regionais**

Rafael Gonçalves Gumiero<sup>1</sup>  
Simone Affonso da Silva<sup>2</sup>  
Rodrigo Portugal<sup>3</sup>

### **RESUMO**

O texto aborda as mudanças recentes na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) entre 2014 e 2022, fase de inflexões neoliberais sobre a condução do Estado nacional. A análise cotejou as alterações normativas que impactaram o planejamento e a execução da política. A criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), a partir da fusão entre as pastas que gerenciavam a política urbana e regional e a edição de um novo decreto para a PNDR se destacam neste balanço. Ademais, os instrumentos de financiamento sofreram modificações legais flexibilizando a operacionalização dos recursos conforme o mercado, contudo, enfrentaram barreiras, vide as alterações sobre os encargos financeiros dos fundos. O mesmo não se pode dizer dos incentivos fiscais, que mantêm características de inércia. Na análise dos dados dos fundos constitucionais, foram identificadas características distintas, de elevação dos recursos orçamentários do FNE, FNO, favorecendo o Pará, e redução do volume do FCO.

**Palavras- chave:** PNDR; Planejamento Regional; Mudanças institucionais; Fundos Regionais.

### **GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO**

#### **1 INTRODUÇÃO**

As experiências de planejamento para o desenvolvimento regional foram bastante profícuas no que concerne às proposições e à implementação de ações no âmbito dos dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014). Cabe destacar que a retomada do planejamento regional, ocorrida no período de 2003 a 2014, foi ancorada na ascensão de um governo de esquerda no âmbito federal, o qual reintroduziu na agenda governamental a problemática das desigualdades regionais no Brasil (SILVA, 2017).

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa); Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia. Email: [gumiero@unifesspa.edu.br](mailto:gumiero@unifesspa.edu.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Professora do Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente - IGDEMA. Email: [simone.silva@igdema.ufal.br](mailto:simone.silva@igdema.ufal.br)

<sup>3</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Pesquisador Associado do IPEA na área de estudos urbanos e regionais e Economista do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Email: [rodrigo.portugal88@gmail.com](mailto:rodrigo.portugal88@gmail.com)

Assim, após um período mais acentuado de crise do planejamento regional, entre os anos 1980 e 1990, a questão regional brasileira passou a ser abordada sob novos paradigmas – a multiescalaridade, a transversalidade e a multidimensionalidade das desigualdades e do desenvolvimento regional –, embora também tenha ocorrido a manutenção de paradigmas anteriores – em especial a promoção do desenvolvimento a partir do agronegócio e da polarização econômica; o resgate das Superintendências de Desenvolvimento Regional, dos recortes macrorregionais e do modelo de incentivos fiscais que pautaram as políticas regionais nas décadas anteriores –, mesclados com a ressignificação de leituras paradigmáticas sobre o tema – principalmente, a complexificação da noção de desenvolvimento; o arrefecimento do neoliberalismo e da administração gerencialista, além da emergência do neodesenvolvimentismo; a busca por um hibridismo entre os modelos *top-down* e *bottom-up* no planejamento governamental (SILVA, 2017).

Algumas das principais políticas que marcaram o período de 2003 a 2014, de reintrodução da questão regional na agenda política, foram elaboradas, implementadas e executadas no âmbito do Ministério de Integração Nacional (MI) e suas autarquias vinculadas, destacadamente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 6.047/2007, além de diversos planos macrorregionais, mesorregionais e de regiões-programa especiais, coadunados com a PNDR.

Porém, a partir do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, podemos notar a descontinuidade das políticas regionais, marcada por certo retrocesso do planejamento governamental derivado da conjuntura política e econômica brasileira.

Por conseguinte, objetivamos neste artigo apresentar um balanço que considere o enfraquecimento das instituições e políticas regionais, processo que se faz presente desde 2014, e exibir notas sobre seu quadro atual, identificado pelas permanências e inflexões que ocorreram no governo interino de Michel Temer (2016-2018) e no atual governo de Jair Bolsonaro frente à Presidência da República (2018 até o presente momento).

As rupturas e retrocessos realizados durante esse período na arena de políticas regionais, em parte, fundamentaram o desmonte da *expertise* do planejamento territorial, o qual abarca, dentre outras políticas, aquelas de caráter regional. Algumas das ações efetivadas podem ser

citadas, como as mudanças nos instrumentos de planejamento regional, a exemplo dos fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento regional, conforme apresentado e discutido adiante.

Ainda considerando a interface institucional do planejamento, foram extintos nos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro os Ministérios de Desenvolvimento Agrário, o das Cidades e o do Desenvolvimento Social, o que colaborou para desalinhar os planos e programas que mobilizaram o planejamento territorial balizado pela inclusão social e pelas especificidades territoriais nas gestões anteriores. A própria fragilização do atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que substituiu o Ministério da Integração Nacional (MI) e das Cidades (MCidades) em 2019, tem sido marcada pela debandada de quadros técnicos importantes e pela falta de recursos financeiros para implementar programas e ações associados à PNDR, indícios relevantes para examinarmos a perda de visibilidade política da questão regional brasileira no contexto atual.

Este breve texto sinaliza para um diagnóstico nada promissor e retrógrado na forma de gerar o planejamento dos governos Temer e Bolsonaro, reverberados em impactos regionais que replicam e amplificam o quadro de assimetrias econômicas e sociais no Brasil. Portanto, o artigo busca contribuir ao debater importantes questões que podem vir a colaborar na formulação de um diagnóstico mais aprofundado sobre o tema, nos indicando importantes pistas para avaliarmos as perspectivas e horizontes das políticas regionais no Brasil nos próximos anos, caso as tendências atuais permaneçam.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O artigo busca dar prioridade para o debate plural sobre a questão regional brasileira no atual panorama de desmonte das instituições e instrumentos de planejamento regional, combinando um quadro metodológico diverso composto por revisão bibliográfica, análise documental e levantamento e análise de dados orçamentários de algumas instituições.

Assim, nossas análises partem da leitura crítica, sobretudo, da legislação pertinente ao tema e de relatórios técnicos, mas também, de artigos, livros e políticas, planos e programas governamentais. Acrescenta-se à análise do acervo bibliográfico e documental a consulta a repositórios e bancos de dados institucionais, que deram subsídios ao balanço dos dados referentes aos investimentos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (FCO, FNE e FNO) analisado pelo valor total e por unidades federativas. Esses dados foram examinados considerando-se os gastos do MI e do MCidades e, posteriormente, do MDR, sendo que eles foram obtidos por meio de consulta ao Painel de Orçamento Federal, referente aos anos 2015 até 2021.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

A pesquisa utilizará metodologias e teorias de diversos campos disciplinares, em especial o método da Análise de Política, as teorias do Estado e as teorizações sobre planejamento governamental e desenvolvimento regional, envolvendo sobretudo as contribuições advindas do Planejamento Urbano e Regional, da Economia, da Geografia, da Ciência Política e da Administração Pública.

### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Apresentaremos a seguir uma breve síntese da PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047/2007, e as principais alterações promovidas pelo Decreto nº 9.810/2019. Em seguida, o foco da análise recairá sobre as mudanças mais relevantes nos instrumentos de financiamento das políticas regionais a partir de 2014. Por fim, examinaremos a execução orçamentária dos ministérios responsáveis pelas políticas regionais entre 2014 e 2021.

#### **4.1 MUDANÇAS NA POLÍTICA REGIONAL E NA ESTRUTURA INSTITUCIONAL**

Conforme pontua Silva (2019, p.340), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em sua primeira versão (Decreto nº 6.047/2007), aponta em seu diagnóstico a existência de contrastes entre o litoral e o interior e entre as porções norte e sul do país, a persistência de disparidades socioeconômicas no âmbito macrorregional, a coexistência de sub-

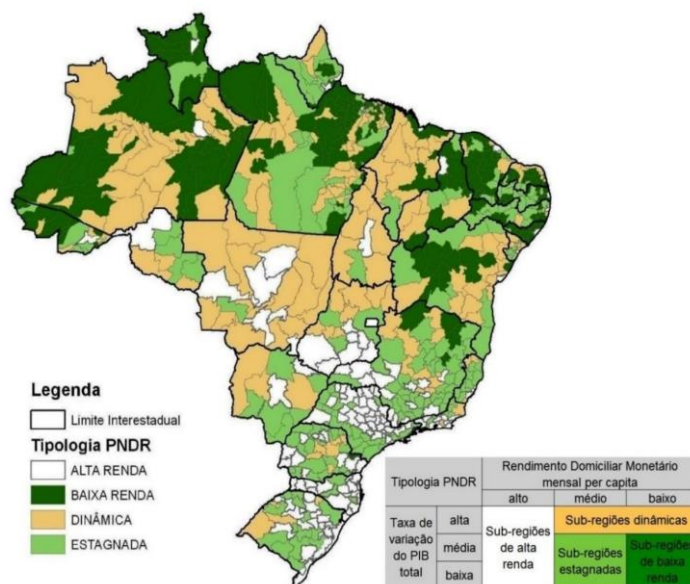
regiões dinâmicas e competitivas, com elevados rendimentos médios, com sub-regiões marcadas por precárias condições de vida e traços de estagnação.

Por conseguinte, as principais estratégias adotadas foram a recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE E SUDECO), a reorientação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a elaboração de planos nas escalas macro e mesorregionais, a criação de uma tipologia regional na escala microrregional e a seleção de regiões prioritárias para focar a atuação das instituições, pontua a autora.

Dentre as principais proposições da PNDR, destacavam-se a busca por aprimoramentos: na competitividade econômica das regiões, na qualificação de mão de obra no âmbito regional, na geração de conhecimentos e tecnologias correlacionadas às especificidades regionais, na geração de emprego e renda, na provisão de infraestruturas econômicas e sociais, nas relações das regiões com os mercados nacional e internacional, na sustentabilidade ambiental, na configuração da rede urbana e na distribuição de renda, ressalta Silva (Idem).

No âmbito dos recortes regionais, se sobressaiu a criação da Tipologia da PNDR, formulada para nortear as ações de cunho regional do governo federal, sobretudo no âmbito do PPA 2008-2011. Esta tipologia fundamentou-se na classificação das microrregiões utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir do cruzamento dos dados referentes ao rendimento domiciliar *per capita* extraídos dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB municipais realizadas pelo Ipea, culminando na classificação exibida no Mapa 1 (BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p.14-15).

**Mapa 1 - Tipologia da PNDR (2007)**



Fonte: Adaptado de BRASIL/MI/IICA [2006 ou 2007].

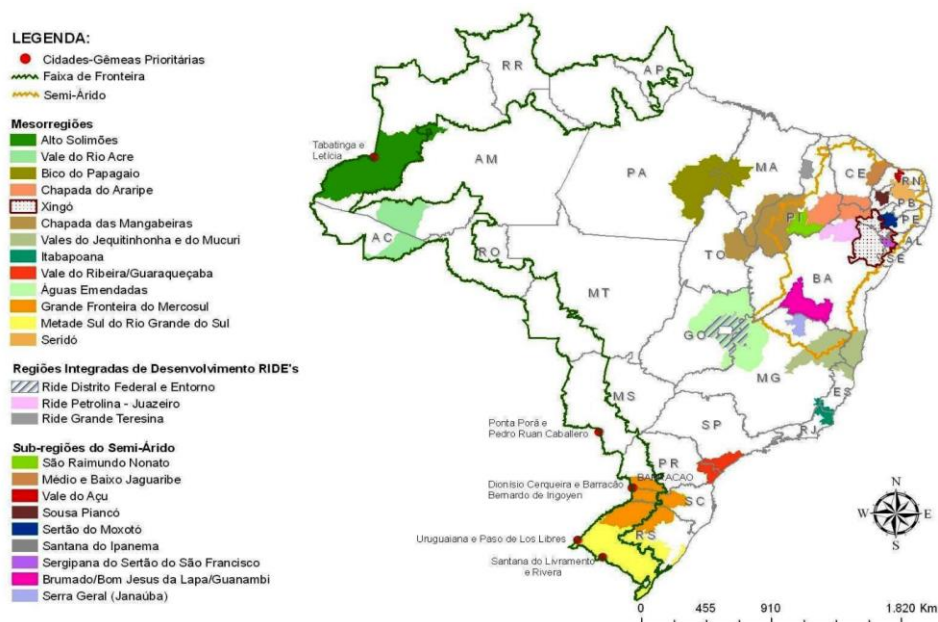
As microrregiões prioritárias seriam aquelas classificadas como baixa renda, dinâmicas e estagnadas. As microrregiões de alta renda não seriam prioritárias para a PNDR, pois elas disporiam de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza, advoga o documento (BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p.14-15).

A PNDR elencou outros recortes regionais prioritários (Mapa 2): (i) na escala macrorregional: as áreas de atuação da SUDAM, SUDENE E SUDECO; (ii) na escala intermediária: a Faixa de Fronteira, o Semiárido e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides); (iii) na escala sub-regional: as mesorregiões diferenciadas, bem como a possibilidade de incluir Regiões-Programa Especiais, associadas a grandes projetos de investimentos.

Além disso, a PNDR buscava interlocução com os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, ambos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).



**Mapa 2 - Espaços Prioritários da PNDR (2008-2011)**



Fonte: BRASIL/MI (2012).

Portugal e Silva (2020, p.105) apresentam um balanço crítico da implementação e execução da PNDR no período de 2007 a 2018, destacando os limites para a implementação dos objetivos da política: problemas referentes ao marco normativo, já que a política foi instituída por meio de decreto; reduzido escopo de atuação, dada a incipiente governança constituída em um ambiente de competição, baixa coordenação e falta de cooperação intra e intergovernamental; e, baixa prioridade da questão regional na agenda governamental, fato evidenciado, por exemplo, pelos planos regionais de desenvolvimento não terem sido legalmente instituídos, uma vez que os documentos elaborados não percorreram os caminhos determinados pelas leis complementares, deixando de ser tramitados no Congresso Nacional.

Note-se que, desde 2012, após a chamada “primeira fase da PNDR” – 2008 a 2011 –, havia a demanda pela revisão da política e seus instrumentos. A expectativa é que um projeto de lei fosse enviado ao Congresso Nacional e uma nova versão da PNDR fosse instituída, adquirindo o *status* de política de Estado ao ter maior peso no âmbito normativo e um caráter estratégico de médio e longo prazos. Assim, a PNDR se tornaria uma política estruturante com fortes implicações na (re)distribuição de riquezas e no (re)ordenamento territorial.

No entanto, além da baixa visibilidade, a conjuntura política e econômica nos anos seguintes foi desfavorável à revisão e consolidação da PNDR. A crise econômica mundial de 2008 passou a ter maiores rebatimentos no Brasil por volta de 2011, fragilizando a economia do país. Suas implicações foram somadas à instabilidade interna decorrente do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, culminando em sua destituição e consequente ascensão do vice, Michel Temer, à Presidência da República. Note-se que logo em seguida diversas políticas públicas foram descontinuadas e instituições extintas ou realocadas na estrutura governamental, processo que se intensificou no governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2018 em torno de um quadro de elevada polarização político-ideológica no país.

Neste panorama, o Ministério da Integração Nacional (MI) e as Superintendências de Desenvolvimento Regional vinculadas (SUDAM, SUDENE e SUDECO) foram perdendo visibilidade política e recursos financeiros e humanos. Isso porque as políticas redistributivas e estruturantes tem sido cada vez mais relegadas e o próprio planejamento governamental, função primordial do Estado, vem sofrendo um rápido e intenso processo de desmonte desde 2016. Por conseguinte, as políticas regionais foram sendo abandonadas, reduzidas ou esvaziadas, sobretudo no atual governo de Jair Bolsonaro. As alterações nos instrumentos de planejamento, como os fundos e mecanismos que regulam os incentivos fiscais, também vêm sofrendo modificações relevantes, conforme veremos na próxima seção.

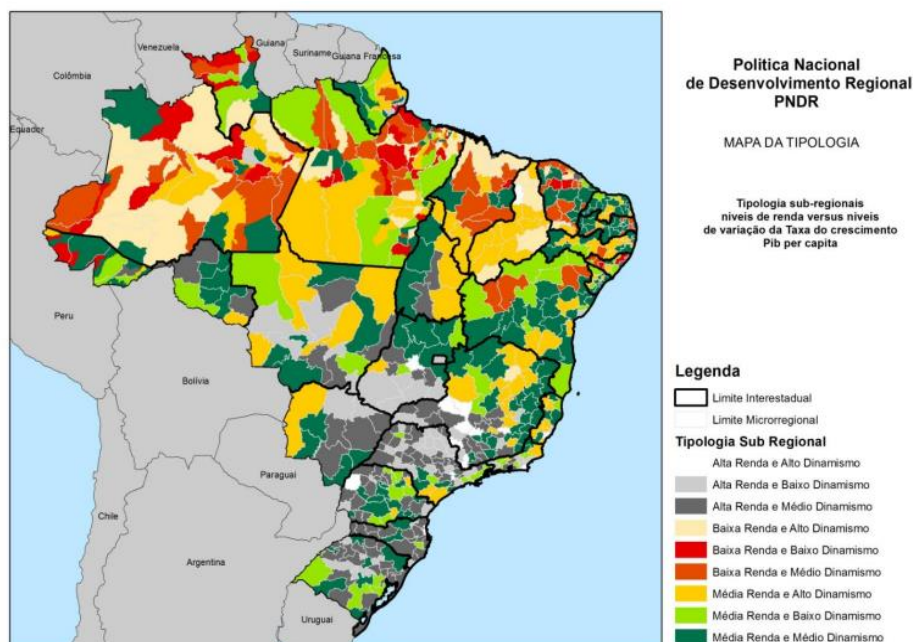
Neste contexto, cabe ressaltar a revisão da tipologia microrregional da PNDR, definida pela Portaria MI nº 34/2018, que seguiu a proposta exibida na Nota Técnica nº 52/2017 (BRASIL/MI, 2017). Segundo este documento, a atualização da tipologia da PNDR (Mapa 3) com dados mais recentes disponibilizados pelo IBGE permitiria à mesma servir de parâmetro para os diversos instrumentos de planejamento voltados à redução das desigualdades, a exemplo dos fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento regional.

A nova tipologia foi construída a partir do cruzamento de duas variáveis no escopo das microrregiões geográficas do IBGE: (i) rendimento domiciliar monetário mensal *per capita*, obtido do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010; (ii) taxa de variação geométrica do PIB *per capita*, obtida segundo médias trienais dos períodos 2002-2004 e 2012-2014, conforme dados do IBGE e do Diário Oficial da União – DOU (BRASIL/MI, 2017).

Conforme o Art. 2º da Portaria MI nº 34/2018, as ações e iniciativas da PNDR seriam direcionadas, prioritariamente, às microrregiões classificadas como de baixa e média renda, ambos com baixo, médio e alto dinamismo. Embora as microrregiões de alta renda também não tenham sido abarcadas na versão anterior da tipologia, elas abrangiam uma menor extensão territorial do país, conforme podemos notar na comparação entre o *Mapa 1 - Tipologia da PNDR (2007)* e o *Mapa 3 – Tipologia da PNDR (2017)*. Portanto, podemos inferir que as ações da PNDR a partir de 2018 tendem a se tornar mais focalizadas e concentradas espacialmente em decorrência da revisão da tipologia microrregional, já que uma proporção maior do território brasileiro não teria políticas regionais específicas para lidar com suas demandas.

Para analisar os impactos de tal mudança, seria necessário acompanhar o processo de implementação e execução da política nos anos subsequentes. No entanto, isso foi dificultado devido aos déficits de transparência na gestão atual do Governo Federal e pela descontinuidade ou alterações metodológicas nos levantamentos estatísticos realizados por órgãos oficiais.

**Mapa 3 – Tipologia da PNDR (2017)**



Tipologia Sub-Regional	Rendimento/hab.		
	Alto	Médio	Baixo

<b>Variação do PIB/hab.</b>	<b>Alta</b>	Alta renda e Alto dinamismo	Média renda e Alto dinamismo	Baixa renda e Alto dinamismo
	<b>Média</b>	Alta renda e Médio dinamismo	Média renda e Médio dinamismo	Baixa renda e Médio dinamismo
	<b>Baixa</b>	Alta renda e Baixo dinamismo	Média renda e Baixo dinamismo	Baixa renda e Baixo dinamismo

Fonte: Adaptado de BRASIL/MI (2017).

Ainda sobre a tipologia microrregional, o documento “A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010” (BRASIL/MI, 2010, p.79) havia proposto que PNDR abrangesse as microrregiões de alta renda, o que modificaria a abordagem da própria política, que passaria a prezar diretamente pela coesão territorial. De acordo com o referido documento, mesmo as regiões com alta renda necessitam de políticas voltadas “(...) à manutenção e ampliação da capacidade regional de competitividade, de consolidação da base industrial, de ampliação do acesso ao crédito e de complementaridade à infraestrutura de entrega de serviços à população”. A diferença é que tais regiões contariam com maior contrapartida dos parceiros regionais, recebendo, portanto, menos inversões financeiras do que as demais microrregiões. Esta mudança estaria ancorada no seguinte princípio: “tratar os desiguais de forma desigual, mas tratar de todos”, conforme anuncia o documento.

Diversas sugestões de revisão foram apresentadas no documento e também no âmbito da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em 2012 com o intuito de aprimorar e consolidar a PNDR. Mas, o Decreto nº 9.810/2019, que instituiu uma nova versão da Política, contemplou apenas alguns tópicos que estavam em discussão nos anos anteriores.

Por um lado, a tipologia microrregional passaria a ser atualizada a cada 10 anos, a partir de dados do Censo Demográfico e de estudo técnico elaborado pelo Núcleo de Inteligência Regional, com a colaboração técnica do IBGE e contribuições das entidades representativas dos entes federados com atribuições correlatas. Excepcionalmente, sua primeira revisão ocorreria após o Censo de 2020, mas até o momento ele não foi realizado, devido à cortes orçamentários

e, num segundo momento, às restrições impostas pela pandemia de covid-19 à atuação dos agentes censitários. A nosso ver, a inclusão do IBGE e das entidades de pesquisa estatística estaduais no processo de revisão da regionalização da PNDR teria o objetivo de melhorar os aportes técnico-operacionais da política e aprimorar a interlocução entre os entes federados.

A criação do Núcleo de Inteligência Regional abarcando a SUDAM, SUDENE e SUDECO e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – que veio a substituir o Ministério da Integração Nacional (MI) em 2019, conforme abordaremos adiante –, visa atender à demanda por maior coordenação e cooperação entre tais instituições. Inclusive, o monitoramento e avaliação da PNDR, foram atribuídos a este Núcleo.

Ademais, a busca por melhor articulação entre os entes federados no âmbito da PNDR partiria da inclusão de agentes públicos e privados, por meio do estabelecimento de programas e investimentos que estimulassem e apoiassem processos de desenvolvimento na escala regional (Art. 1º, parágrafo único). Também foram incluídos como princípios (Art. 2ª): transparência e participação social; solidariedade regional e cooperação federativa; planejamento integrado e transversalidade da política pública; e, sustentabilidade dos processos produtivos. Note-se que uma das grandes críticas feitas à versão anterior da PNDR foi sua grande centralização no âmbito federal e a reduzida participação de estados e municípios desde a elaboração, passando pela formulação, implementação, execução e monitoramento, até a avaliação das ações (SILVA, 2017, p.372).

No que concerne aos objetivos da PNDR, sua nova versão absorveu algumas críticas que vinham sendo feitas pelo próprio MI, como o imperativo de: consolidar uma rede policêntrica de cidades em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e nacional; estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões com declínio populacional e elevadas taxas de emigração; fomentar a agregação de valor e a diversificação produtiva regional, considerando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais (Decreto nº 9.810/2019, Art. 3º).

Essas questões estariam ligadas, em parte, às falhas nas etapas de formulação, implementação e execução da política, como a falta de “cidades âncoras” nas mesorregiões

diferenciadas – já que a inexistência de localidades com agentes econômicos capazes de mobilizar recursos e liderar projetos estruturantes nos recortes regionais atuou como um fator limitante para o próprio desenvolvimento das mesorregiões –, ou mesmo a inobservância da perda de dinamismo econômico e de população nas sub-regiões de alta renda, o que poderia resultar em problemas regionais no futuro (SILVA, 2017, p.240-241, 244-245).

No âmbito das estratégias, a PNDR instituída em 2019 formaliza algumas práticas que já vinham sendo realizadas, a exemplo da estruturação de um modelo de planejamento integrado, incluindo, além da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas, envolvendo e diferentes órgãos governamentais. No caso do pacto de metas, a lógica seria selecionar ações já disponíveis em outras áreas de atuação do governo (ministérios setoriais) que tenham potencial de promover o desenvolvimento regional e possam alcançar certo nível de cooperação com as políticas regionais (SILVA, 2017, p.243-244).

Outras estratégias se referem ao estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais ou globais. Possivelmente, esta estratégia se relaciona com o Programa Rotas da Integração Nacional, criado no âmbito da PNDR em 2014 e em vigência desde então, com o objetivo de identificar, estruturar e fomentar arranjos produtivos locais. Este programa se tornou uma das principais estratégias da PNDR nos últimos anos, já que houve graves falhas de implementação e execução de planos, programas e ações de cunho mais estruturantes.

No que concerne a regionalização do espaço, a nova versão da PNDR manteve na escala macrorregional os recortes do IBGE, definindo como prioritárias as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e na escala sub-regional a Faixa de Fronteira, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e o Semiárido. Igualmente, foram destacadas como elegíveis sub-regiões especiais conforme critérios e interesses da própria Política. Note-se, portanto, que as Mesorregiões Diferenciadas não foram mencionadas, já que o Programa foi descontinuado.

Por outro lado, a nova PNDR reforça alguns princípios já delineados no Decreto 6.047/2007, em especial: atuação multiescalar no território nacional; desenvolvimento



sustentável; competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo; e, reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões.

No âmbito da governança, a estrutura, o funcionamento e o escopo de atuação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional foram melhor definidos no Decreto nº 9.810/2019, de maneira a conferir centralidade à esta instância, esvaziada no período anterior. Assim, diversas atribuições que antes eram do MI passaram para a Câmara, composta pelo: Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que a presidirá), Ministro da Economia, Ministro do Desenvolvimento Regional, Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República e Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. No comitê executivo, além destes, participariam também os superintendentes da SUDAM, SUDENE e SUDECO.

A nosso ver, esse reposicionamento da política regional é importante para que ela tenha maior capacidade de orientar as políticas setoriais, atribuídas a outros ministérios, problema de ordem institucional que contribuiu sobremaneira com os déficits de implementação e execução da PNDR desde a sua criação, em 2007.

A experiência dos consórcios de governadores da Amazônia Legal, do Nordeste e do Brasil Central mostra a articulação subnacional em oposição à centralização da governança no nível federal. Com isso, a implementação efetiva da Câmara foi fragilizada.

O Decreto nº 9.810/2019 estabelece os planos regionais de desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, os planos sub-regionais, os pactos de metas e as carteiras de projetos prioritários como instrumentos de planejamento da PNDR. Por sua vez, se manteriam como instrumentos de financiamento: o Orçamento Geral da União; os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; e, os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Foram incluídos de maneira mais objetiva: os programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais existentes ou que venham a ser instituídos; os incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e outras fontes de recursos nacionais e internacionais.



Destaca-se que os planos de desenvolvimento regional mais recentes foram elaborados em 2018, conforme o relato realizado por Monteiro Neto e Pego (2019), inclusive com ensaios de avaliação sobre o processo, como suscitou Colombo (2021).

A nova tipologia microrregional (Portaria MI nº 34/2018) e a nova versão da PNDR (Decreto nº 9.810/2019) foram instituídas num contexto de profundas alterações na estrutura da administração pública federal. No que se refere às políticas regionais, houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) a partir da fusão do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério das Cidades (MCidades) na reforma ministerial realizada logo no início do mandato de Jair Bolsonaro frente à Presidência da República (Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019). Diversas alterações foram feitas na estrutura regimental do novo Ministério desde então, vigorando, atualmente, o Decreto nº 11.065/2022

Formou-se um “super-ministério”, responsável pela promoção do desenvolvimento territorial em diversas escalas geográficas e setores governamentais e pela gestão de importantes fundos públicos. Note-se que o MDR passou a se organizar em: Secretaria Executiva; Secretaria de Coordenação e Gestão; Secretaria Nacional de Segurança Hídrica; Secretaria de Fomento e Parcerias com o Setor Privado; Secretaria Nacional de Saneamento; Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano; e, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Embora essa nova estrutura ministerial oportunize a necessária aproximação entre as políticas regionais e urbanas – historicamente concebidas, implementadas e executadas de maneira apartada –, ela pode também indicar a perda de visibilidade, poder e recursos das políticas urbanas, já que elas passaram para um nível inferior na estrutura político-administrativa, ou seja, deixaram de ser responsabilidade exclusiva de um ministério foram atribuídas à uma secretaria dentro de outro ministério. Além disso, possivelmente o MDR trouxe as marcas da desintegração e concorrência entre as secretarias responsáveis pelas políticas regionais, hídricas e de defesa civil do antigo MI (SILVA, 2017, p.376-378). Portanto, o contexto geral no qual as políticas regionais e urbanas passaram a conviver dentro de um mesmo órgão, talvez não tenha sido tão favorável.

## **4.2 MUDANÇAS NORMATIVAS NOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA PNDR**

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff e ascensão do vice, Michel Temer, na Presidência da República, em 2016, mudanças normativas foram realizadas com o objetivo de modificar os rumos da política de desenvolvimento regional no Brasil.

Em relação aos recursos não reembolsáveis do Ministério da Integração Nacional (MI) e das Superintendências de Desenvolvimento Regional, as emendas parlamentares foram uma fonte importante de aplicação na década de 2010, em que a articulação com deputados e senadores se tornou relevante para aplicação em projetos enquadrados no orçamento como ações de desenvolvimento regional, a exemplo das elencadas no programa 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial presentes no PPAs do Governo Federal.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 105/2019, autorizou a chamada transferência especial, permitindo o repasse das emendas individuais impositivas diretamente aos estados e municípios, independente de convênios. Com isso, a função de intermediação, controle e, de certo ponto, possibilidade de orientação dos recursos públicos realizados pelas instituições envolvidas com a PNDR, torna-se menos possível.

Outrossim, ganhou visibilidade as emendas do relator, o chamado “orçamento secreto”, no qual não são discriminadas os propositores das emendas parlamentares, um instrumento utilizado por instituições federais relacionadas a política de desenvolvimento regional para financiar as ações orçamentárias.

Quanto aos incentivos fiscais administrados pelas superintendências, os mesmos foram estendidos até 2023, em um processo que encontrou resistências na base do governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, culminando no veto pela Câmara dos Deputados acerca da adição dos estabelecimentos situados na área de abrangência da SUDECO como beneficiários dos incentivos, que permaneceram restritos às áreas da SUDAM e da SUDENE. A prorrogação até 31 de dezembro de 2023 somente foi instituída pela Lei nº 13.799/2019, no entanto, um novo projeto de lei (PL nº 4.416/2021) objetiva estender os incentivos até 2028, o que faz ressurgir o objetivo da renovação adicional.

As discussões recentes remetem ao prazo de duração do benefício, contudo, desde o início dos anos 2000, a legislação é rígida quanto aos setores prioritários do desenvolvimento regional (Decretos nº 4.212/2002 e 4.213/2002) e desde os anos 1960, é rígida normativamente quanto aos objetivos da política (vide o art. 3º do Decreto nº 60.296/1967, que aprovou o I Plano Diretor da SUDAM e definiu os objetivos em atração de investimentos e elevação da taxa de inversão na região). Com isso, o sistema de governança dos incentivos não se alinhou a PNDR instituída em 2007 e tampouco na nova versão aprovada em 2019.

Quanto aos recursos reembolsáveis da PNDR, os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDRs), criados no início da década de 2000 para aplicação em projetos de infraestrutura, continuaram em processo de fragilização, apesar das tentativas de modificação.

A Lei nº 12.712/2012 e a Resolução CMN nº 4.171/2012 haviam “financeirizado” os fundos, possibilitando a constituição de um patrimônio resultante do retorno das aplicações de empréstimos e juros, o que tornaria os fundos menos dependentes do Tesouro Nacional e dos processos orçamentários, como anteriormente no modelo de fundos contábeis.

Esperava-se da mudança a elevação do nível de aplicação de recursos, o que não foi alcançado. Em 2018, foram realizadas outras iniciativas, como a mudança na fórmula de definição dos encargos financeiros, que podem ser entendidos como a taxa de juros cobrada das aplicações. Foi inserido o Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CDR) (Resolução CMN/BACEN nº 4.623/2018), uma espécie de redutor que altera o percentual de acordo com a macrorregião selecionada. Do mesmo modo, também foi inserido o Fator Programa (FP), que diferencia os percentuais de acordo com as prioridades espaciais e setoriais definidas pela governança dos fundos (Bancos de Desenvolvimento Regional, Superintendências e MI).

Na governança, as mudanças de 2018 reduziram a centralização no CMN/BACEN (critérios financeiros) causada pelas Lei nº 12.712/2012 e Resolução CMN nº 4.171/2012 e inseriram na definição da taxa de juros critérios de política regional, o mesmo ocorrendo com os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs). Trata-se de um movimento contraditório, uma vez que se buscava reduzir a participação do Estado sobre a economia a partir do *impeachment* e a alteração nos mecanismos de governança veio no sentido de fortalecimento das decisões da política regional, ao menos, em relação aos encargos financeiros dos fundos.

No mesmo ano também foi aprovada a abertura para instituições financeiras privadas, extinguindo o monopólio dos bancos públicos federais (Lei nº 13.682/2018).

No início do governo Bolsonaro, foi aprovada nova regulamentação dos fundos (Decreto nº 10.053/2019) que deu mais autonomia às superintendências, ao estabelecê-las como gestoras e regulamentadoras da participação em projetos de investimentos, o que as torna instâncias de regulamentação operacional dos fundos. Não obstante, vale destacar que o Ministério da Economia detinha atribuições sobre os fundos e surgia como centro de decisões na estrutura federal, por vezes, adotando ações desestabilizadoras sobre fundos não constitucionais, vide a tentativa de extinção dos fundos públicos pela PEC nº 187/2019.

A permanência da pandemia de covid-19, doença causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, dificultou a averiguação dos resultados das mudanças sobre as aplicações dos fundos de desenvolvimento regional entre os anos de 2020 e 2021, contudo, os mesmos continuam com o mesmo patamar de poucos projetos aprovados. Isto é, modificaram-se normativos e legalmente fortaleceram-se instituições envolvidas com a PNDR, porém, foi um poder no vazio, em virtude do baixo nível de operação dos recursos.

Em relação aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), que representam o maior volume de recursos orientados pela PNDR, o panorama se difere dos demais.

Os FCFs são fundos de elevada execução orçamentárias desde 2003 e possuem recursos constitucionalmente garantidos pelo art. 159, inciso I, alínea c da Constituição de 1988, por meio das transferências de 3% do produto da arrecadação do IR e IPI para financiamento de setores produtivos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Foi uma forma de institucionalizar fontes de financiamento para políticas de desenvolvimento regional, que não ficariam suscetíveis a contingenciamentos e conjunturas econômicas desfavoráveis.

Em um cenário de crise fiscal e financeira ocorrido a partir de meados da década de 2010, diversos projetos de lei foram apresentados no congresso nacional com o intuito de desvincular os recursos e financiar demais grupos de interesses. Foram propostas para direcionamento ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb),

aos governos estaduais e a projetos de infraestrutura, como apontaram Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021).

A iniciativa que obteve êxito foi aprovada pela Lei nº 13.530/2017, que autorizou a concessão de financiamento para alunos inscritos no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) nas regiões abrangidas. Destaca-se também que, desde a Lei nº 12.716/2012, as atividades produtivas beneficiadas foram ampliadas para os setores de comércio e serviços, que antes se restringiam a agropecuária, mineração, indústria e agroindústria. Nessas alterações, se mantiveram as vinculações às prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, algo que os incentivos fiscais e as emendas parlamentares pouco se conectam normativamente.

Do mesmo modo, alterações normativas passadas foram mais usadas em financiamentos recentes. A Lei nº 11.775/2008 possibilitou o financiamento de empreendimentos de infraestrutura nas regiões-alvo, com o intuito de complementariedade aos desembolsos dos Fundos de Desenvolvimento Regional e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Neste contexto, os fundos de desenvolvimento regional detinham determinada carteira de desembolsos, como averiguaram Portugal et al (2017) e o BNDES era um importante *funding* de recursos ao setor produtivo, visto os aportes do Tesouro Nacional e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MITTENHOFF, 2018).

Contudo, com a mudança de cenário após o *impeachment*, os FCFs foram cada vez mais utilizados para financiar setores de infraestrutura. O *boom* ocorreu durante a pandemia, sobretudo em 2020, quando o setor exibiu uma elevação no nível de concessões em relação aos períodos anteriores. A principal hipótese para explicar este cenário foi a restrição das linhas de crédito público e privado que antes cumpriam este papel, ocasionada pela situação de calamidade sanitária e a necessidade dos bancos de desenvolvimento regional cumprirem metas de alocação de recursos, aferindo aumento na destinação para projetos de infraestrutura.

Os FCFs também tiveram modificações nas formas de aplicação e nos encargos financeiros. Nas formas de aplicação, buscou-se ampliar o número de agentes operadores, a nosso ver, na intenção de reduzir a participação dos bancos públicos no financiamento da economia. Inclusive, foi fixado o percentual de 10% de repasse para cooperativas de crédito

nas regiões Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO), conforme alteração no art. 9, § 3º da Lei nº 7827/1989. Porém, este foi um processo mais longo e complexo que nos FDRs.

No texto original da Lei nº 7.827/1989, era autorizado o repasse de recursos dos FCFs para bancos estaduais. Com a Lei nº 10.177/2001, o artigo 9º foi ampliado para instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (Bacen), apesar de na prática, os bancos de desenvolvimento regional continuarem com o monopólio das aplicações.

A partir da Lei nº 14.227/2021, foi regulamentado que as instituições financeiras beneficiárias dos repasses deveriam assumir integralmente o risco da operação perante o respectivo Fundo. Isso significou que os FCFs poderiam ser operados por instituições financeiras privadas, desde que elas assumam o risco total da operação, algo que não limita os bancos administradores dos FCFs. O Banco do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia S.A (Basa) e Banco do Brasil (BB) podem optar pela assunção integral do risco nas operações, pelo risco compartilhado em 50% e pelo risco integral dos FCFs (Lei nº 10.177/2001). Ou seja, ampliaram-se os agentes, mas não muito, resguardando os bancos públicos.

A lei estabelece critérios para cada possibilidade, mas a maioria das operações no Norte e Nordeste possuem risco compartilhado. Desde a Medida Provisória nº 2.196-3/2001, os bancos podem optar por ganhar 6% de Del Credere – uma espécie de comissão pelo serviço prestado – se assumirem o risco integral e 3% se assumirem risco compartilhado. O BNB e o Basa são mais conservadores enquanto o BB assume risco integral na maioria das operações.

As leis do período recente que buscaram reduzir a participação dos bancos públicos brasileiros de desenvolvimento regional enfrentam barreiras, como a permanência do risco compartilhado, mas em outros pontos obtiveram êxito. A taxa de administração dos FCFs cobrada pelos bancos se reduziu de 3% em 2018 para uma previsão de 1,5% sobre o patrimônio líquido em 2023, conforme alteração dada pela lei nº 13.682/2018.

Alterações semelhantes ocorreram com os encargos financeiros dos FCFs. A rigor, regiões alvo de políticas de desenvolvimento regionais deveriam apresentar taxas de juros inferiores em créditos de fomento produtivo.

Até 2017, os encargos financeiros dos FCFs eram calculados com base na Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP), geralmente inferior a taxa de juros SELIC, configurando um subsídio implícito aos FCFs, isto é, os ganhos dos empréstimos públicos para o desenvolvimento regional eram inferiores à taxa de referência dos encargos financeiros no Brasil. Com isso, a União cobria a diferença entre as taxas de juros, uma forma de subsídio recorrente aos bancos públicos federais, não somente aos regionais.

A partir da Lei nº 13.483/2017, a TJLP foi substituída pela Taxa de Longo Prazo (TLP), que de acordo com a nova metodologia se aproximou da taxa SELIC, o que reduziu o subsídio e tendeu a elevar a taxa de juros dos FCFs.

Entretanto, a mudança foi além e forçou uma nova metodologia de cálculo sobre os encargos financeiros que levasse em conta a premissa das desigualdades regionais e do mesmo modo que nos FDRs, foi aplicado um redutor. A Resolução Bacen nº 4.622/2018 incluiu o Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CDR)<sup>[1]</sup> e o Fator de Programa (FP), que diferencia o fator de acordo com a operação e a finalidade do crédito, como exemplo, uma operação de investimento em infraestrutura de água e esgoto tem fator menor que os investimentos dos empreendedores de grande porte.

Assim, definições oriundas do planejamento do desenvolvimento regional adentraram o cálculo da taxa de juros dos FCFs, o que antes não era tangível. A atual normatização, (Resolução CMN nº 5.013/2022) manteve os indicadores e a Lei nº 14.227/2021 assegurou que os encargos financeiros das operações de crédito não rural seriam definidos pelo CMN, mas orientados pelo MDR, observada a PNDR e os planos regionais de desenvolvimento.

Com isso, nota-se mais uma contradição entre as atitudes que fragilizaram os instrumentos normativos da PNDR, sobretudo de ordem fiscal e de mecanismos que surgiram para articular o planejamento com o financiamento.

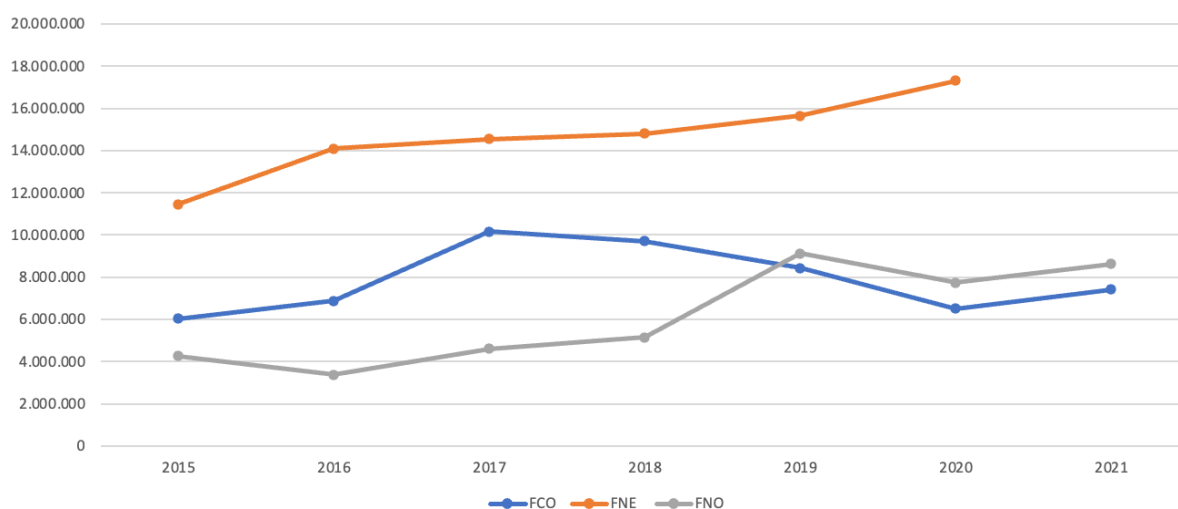
#### **4.3 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: BALANÇO DO MDR E DOS FCs**



Este tópico complementa os anteriores ao apresentar dados preliminares para tecer um breve balanço dos instrumentos de financiamento , com enfoque nos dispêndios dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) , considerando o período de 2015 a 2022.

Na Figura 2 é cotejada a comparação dos recursos sob supervisão dos FCFs, extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) entre 2015 e 2022. Neste comparativo é possível dirimir que o FNE possui o maior recurso em comparação aos demais, e ao longo da seriação histórica apresentou um acréscimo de R\$ 4.265.000 , em 2015, para R\$ 17.300.000 , em 2020, em dados não deflacionados. Ao passo que, no caso do FCO foi reduzido os recursos, que passou de R\$ 10.167.249 em 2017, o maior valor alcançado, para R\$ 6.513.537 em 2020, resultando na superação do FNO em termos comparativos. O avanço do FNO foi de R\$ 5.141.000 em 2018 para R\$ 9.111.900 em 2019.

**Figura 2 – Recursos sob supervisão do FCO, FNE e FCO, 2015 - 2021**

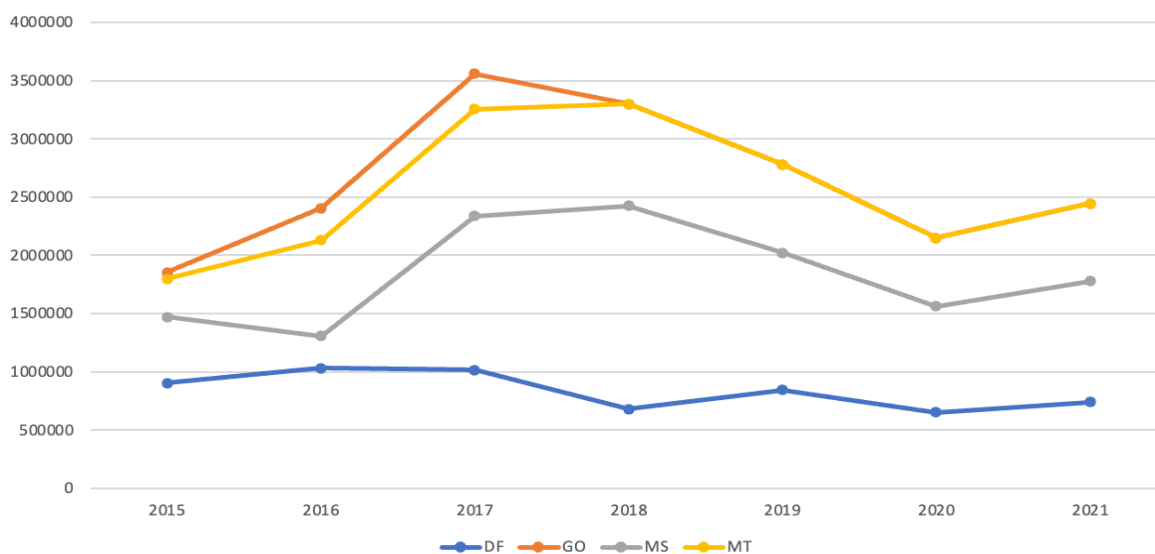


Fonte: Sudam (2015;2016;2017;2018;2019;2020;2021); BNB (2015;2016;2017;2018;2019.2020); e BB (2015; 2016;2017;2018;2019.2020;2021).

Na Figura 3, a análise pautou a distribuição de recursos do FCO de acordo com as unidades federativas (UFs), analisando espacialmente na escala estadual e a configuração que os resultados recentes da distribuição dos fundos apresentaram. Esse balanço para as UFs demonstrou que houve queda no dispêndio do recurso a partir de 2017, mantendo a tendência de queda nos anos subsequentes, com exceção de 2021 com pequena recuperação. Os estados

de Goiás e Mato Grosso estão alinhados no mesmo valor de recursos a partir de 2018 e lideraram como os maiores receptores desses recursos no comparativo com as UFs do Centro-Oeste.

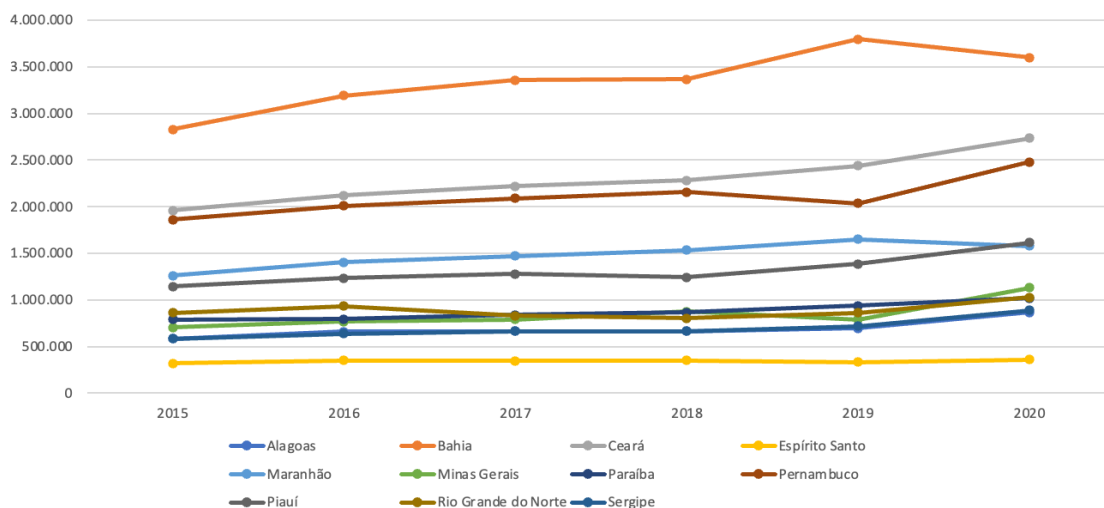
**Figura 3 - Recursos sob supervisão do FCO por UFs**



Fonte: BB (2015; 2016;2017;2018;2019.2020;2021).

Os desembolsos do FNE apresentados na Figura 4 demonstraram uma regularidade dos recursos disponíveis ao longo do período, porém, com alguns detalhes nesta configuração que alertam para a permanência de concentração desses recursos. O primeiro é referente ao crescimento dos recursos obtidos pelo estado da Bahia e Ceará, posicionados como os dois maiores receptores desses recursos. O caso de Pernambuco apresentou leve queda na obtenção de recursos de 2018 para 2019, sucedida com um crescimento em 2020.

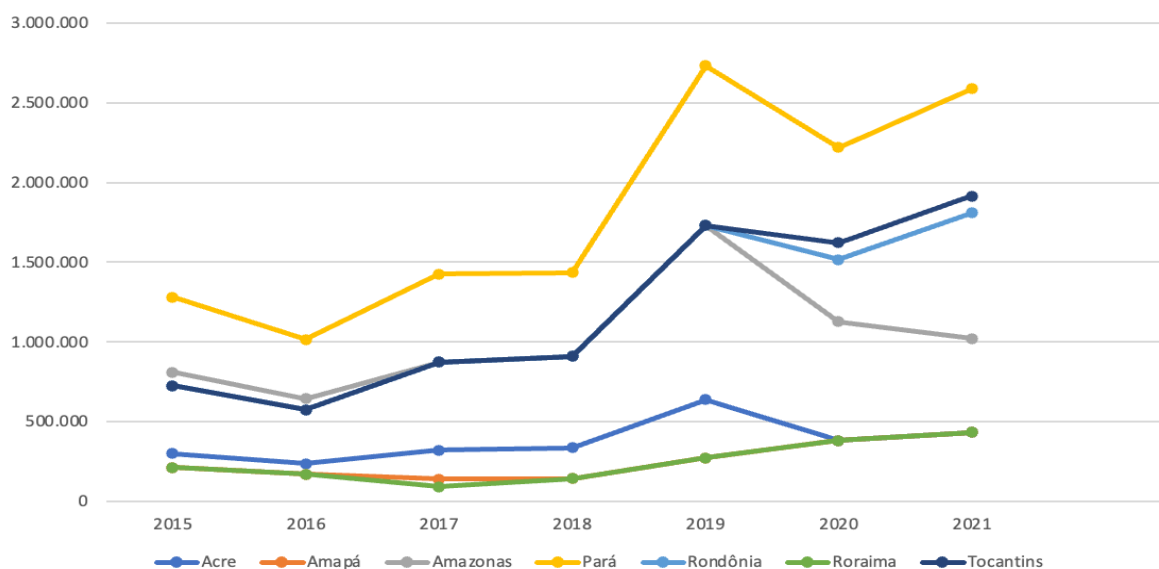
**Figura 4 - Recursos sob supervisão do FNE por UFs**



Fonte: BNB (2015;2016;2017;2018;2019;2020).

Na Figura 5 é possível observar que os desembolsos do FNO para as unidades federativas na Amazônia apresentaram crescimento, do qual o estado do Pará se destacou, passou de R\$ 1.436 milhões em 2018, para R\$ 2.733 milhões em 2019. A maior queda de recursos foi para o estado do Amazonas, de R\$ 1.731 milhões em 2019, para R\$ 1.126 milhões em 2020. Sendo ultrapassado pelos estados de Tocantins e Rondônia, representando respectivamente R\$ 1.914 milhões e R\$ 1.808 milhões em 2021.

**Figura 5 - Desembolsos do FNO por UFs (em R\$ milhões)**



Sudam (2015;2016;2017;2018;2019;2020;2021).

O balanço dos dados referentes aos FCs apresentou duas percepções acerca da política nacional de desenvolvimento regional. A primeira é o enfraquecimento da institucionalidade que formulou a PNDR, balizada pelo MI e do pacto federativo, subjacente à frente de atuação do MCidades para o planejamento urbano. Apesar da inclusão das atribuições antes delegadas aos referidos ministérios ao MDR, houve as prioridades elencadas pela PNDR foram marginalizadas, principalmente no que diz respeito a extinção de ações organizadas pelos planos mesorregionais e sub-regionais para os territórios de renda estagnada e baixa. A segunda é a de que a permanência dos recursos financeiros direcionados pelos FCs sem a orientação institucional promovida pela PNDR, os conduziu para investimentos em projetos que estão alinhavados às atividades econômicas relacionadas às *commodities*, exemplo da produção agropecuária promovida pela soja e a pecuária bovina, em áreas de expansão produtiva, como o Sudeste do Pará, do qual teve forte aumento de recursos via FNO.

## 5. Considerações finais

O texto buscou apresentar as mudanças institucionais ocorridas na PNDR após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Roussef em 2016. O foco foram as alterações normativas

nas instituições, no planejamento e nos instrumentos da política. A investigação mostrou processos contraditórios, como as modificações nos FCFs e nos FDRs, que visavam a redução da participação do Estado, mas se acomodaram conforme disputas relacionadas a conjuntura.

De outro modo, verificaram-se transformações no planejamento e nas instituições, com a edição do novo decreto da PNDR (Decreto nº 9.810/2019), além de ações complementares. Criou-se a necessidade da revisão periódica da tipologia da PNDR, a formação de um núcleo de inteligência regional, a inclusão de novos princípios norteadores, como a transparência, e a absorção de críticas quanto ao decreto anterior, como a consolidação de uma rede policêntrica. No âmbito institucional a principal modificação ocorreu pela fusão do MCidades e MI para a formação do MDR em 2019, buscando agregar pautas urbanas e regionais sobre a mesma pasta.

No campo das despesas, a análise mostrou que os FCFs, os principais instrumentos da PNDR, tiveram comportamento diferente para cada região. No FNE, houve um acréscimo nos aportes, segundo dados do SIOP, com certa estabilidade nas operações dos estados entre 2015 e 2022. O mesmo padrão não foi seguido pelos demais fundos. O FNO elevou a sua dotação de recursos, com destaque para o aumento exponencial no estado do Pará a partir de 2018. Por outro lado, o FCO se mostrou menos pujante, com a redução do orçamento, principalmente para os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, cuja hipótese é o arrefecimento da demanda por grãos, uma vez que o agronegócio se destaca na economia regional.

Diante do exposto, verificou-se mudanças que cristalizaram conflitos internos envolvendo um viés neoliberal de desmonte e esvaziamento de políticas capitaneadas pelo Estado Nacional. Contudo, não se pode dizer que a PNDR anterior desempenhava papel relevante na redução das desigualdades regionais do país, mas havia avançado em temas como o planejamento e a execução dos FCFs.

## REFERÊNCIAS

BANCO DA AMAZÔNIA. **FNO Relatório das Atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos:** no exercício de 2015 até 2021. Belém, 2019. Consultado em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/fno/relatorios-do-fno>

BANCO DO BRASIL. **FCO Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos:** no Exercício de 2015 até 2021. Consultado em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-federal/desenvolvimento-socioeconomico/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/relatorios-fco#/>

BANCO DO NORDESTE. **FNE Relatório de atividades e impactos:** no exercício de 2015 até 2021. Consultado em: <https://www.bnb.gov.br/etene/relatorios-fne>

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Sumário Executivo. Brasília: BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007].

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010.** Brasília: BRASIL/MI, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional:** texto de referência. Brasília: BRASIL/MI, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional – MI. **Nota Técnica nº 52 – CGMA/DPDR/SDR/MI.** Brasília: BRASIL/MI, 30 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/nt522017-pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

COLOMBO, Lucileia. **Quando as janelas estão abertas:** capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos planos de desenvolvimento. IPEA, Texto De Discussão 2.665, junho de 2021.

LOPES, Guilherme; MACEDO, Fernando Cezar; MONTEIRO NETO, Aristides. Propostas recentes de mudanças nos fundos constitucionais de financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 3, p. 411-423, 2021.

MONTEIRO NETO, Aristides. PEGO, Bolivar. **A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR):** Memória de um grupo de trabalho. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Brasília: IPEA, julho/dezembro 2019.

PEREIRA, Thiago Rabelo; MITERHOF, Marcelo Trindade. O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. *Econ. soc.*, v. 27, n. 3, p. 875-908, 2018.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das Políticas Regionais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36834](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36834)>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Sergio Felipe Melo da; MOURÃO, Kleber Antonio da Costa. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA ( FDA): Análise de esforço fiscal por meio de indicadores de desempenho. **CEPEC**, v. 4, n. 7-12, 2015.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores.** São Paulo: Annablume: 2017.

\_\_\_\_\_. SILVA, Simone Affonso da. **A questão regional no âmbito das políticas públicas federais.** 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-12122019-185117/pt-br.php>>. Acesso em: 28 jun. 2022.



## **AUTONOMIA FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CARAJÁS E DO ESTADO DO PARÁ – 2013-2020**

Giliad de Souza Silva  
Felipe dos Santos Ferreira

### **RESUMO**

A necessidade de implementar políticas para atenuar os impactos da pandemia de COVID-19, reacendeu um importante debate no Brasil, se trata do papel do município no planejamento e execução das políticas públicas. Neste sentido, considerando que se trata de um importante debate para sociedade brasileira e paraense, buscou-se analisar a autonomia financeira nos municípios do Estado do Pará e da Região de Carajás, através de indicadores, potencializando a análise da capacidade destes de realizar políticas de forma descentralizadas. Os resultados apontam que, na média, os municípios da Região de Carajás possuem maior autonomia financeira em comparação com a média dos municípios do Pará. Por fim, conclui-se que mesmo aqueles municípios que contam com relativa autonomia financeira apresentam um padrão de execução de políticas públicas que se aproximam daqueles municípios que não possuem autonomia financeira.

**Palavras- chave:** Autonomia financeira; desenvolvimento regional; indicadores de autonomia financeira; Região de Carajás; autonomia municipal.

### **GT 04: INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO**

#### **1 INTRODUÇÃO**

O advento da pandemia de Covid-19 (Sars-CoV-2) e a condução das políticas de combate aos impactos deste flagelo, reforçaram um debate que muito se estende no Brasil, tanto no âmbito político, acadêmico como jurídico. Trata-se do papel dos municípios no desenho do Federalismo brasileiro. A forma como é delimitado o papel dos entes que compõem o Estado tem impacto direto nos circuitos de poder, tomada de decisão e condução das políticas a serem implementadas. Sobretudo, se tratando do federalismo brasileiro que possui um desenho muito particular.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o município passou a ser relacionado como ente que compõe o Estado Federal Brasileiro. Neste sentido, passou a ter uma posição de destaque no pacto federativo, jamais obtida na trajetória, ou mesmo em ordenamentos constitucionais de outros países, ao ser expressamente mencionado como parte da Federação (UCHÔA, 2019). Portanto, levando em consideração o papel de destaque dos municípios no Pacto Federativo Brasileiro, analisar a capacidade que os mesmos tem de fazer cumprir seus interesses políticos, é central.

O desenho constitucional brasileiro permite aos seus entes federados um maior poder de decisão no planejamento e execução de políticas públicas. A autonomia financeira dos municípios é uma condição determinante para que os governos subnacionais efetivamente tenham capacidade de experimentar a descentralização das políticas públicas e fortalecimento da sua condição de ente federado e não só executor das políticas planejadas e financiadas pelas esferas Estadual e Federal.

O status de autonomia financeira de um ente federado depende basicamente da quantidade de recursos próprios que este ente federado consiga arrecadar para além dos recursos transferidos pela União e pelos Estados. Neste sentido, quanto maior a parcela da Receita total for independente daquelas transferências estabelecidas pela Constituição, maior é capacidade do ente federado adquirir autonomia financeira.

No caso estudado, iremos analisar em que nível se encontra a autonomia financeira dos municípios da Região de Carajás (Monteiro e Silva, 2021) e compará-los com os demais do Estado do Pará. A escolha dos municípios deste Estado se justifica por se tratar de um ente federativo que vem logrando, nos últimos anos, resultados econômicos destacáveis, fruto das estruturas produtivas estabelecidas no território.

A análise da autonomia financeira dos municípios seguirá a proposta aplicada por Penalva Santos (2008) para os municípios fluminenses. Se baseia na construção de indicadores que reúne dados que medem o nível de descentralização e capacidade de financiamento local, nível de dependência das receitas orçamentáveis em relação as receitas tributárias, grau de dependência das receitas orçamentárias em relação a CFEM, grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas de capital, nível de gastos com investimento e desenvolvimento local, grau de autonomia financeira local para financiar despesas correntes e o nível das despesas de caráter sociais e de diversificação econômica.

O atual texto está organizado em três seções, além desta introdução. Primeiramente, é apresentado os elementos teóricos a respeito da autonomia financeira, enquanto um aspecto fundamental para compreender a capacidade dos municípios em propor políticas a partir das demandas locais. A segunda seção trata da proposta metodológica utilizada para realizar a pesquisa, no caso, a proposta encontrada em Penalva Santos (2008), assim como as bases de dados utilizadas. A terceira seção apresenta os resultados e análise dos dados.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O atual pacto federativo, que estrutura o modelo de Estado brasileiro, cria não apenas a divisão entre os poderes enquanto freios e contrapesos entre si, mas entidades federadas nacional e subnacionais. Ainda que tenha a mesma alcunha, cada federação, quer seja na Alemanha, Nigéria, Estados Unidos ou Brasil, adota os seus princípios, estabelecendo contornos próprios. No Brasil, desde a mudança política no regime de governo, saindo da Monarquia e indo para a República, que o sistema de organização do Estado é uma Federação. A dependência da trajetória histórica conformou um tipo de federalismo que privilegia a centralização dos poderes políticos e econômicos no governo central e, em menor grau, dos governos estaduais. Uma das mudanças constitucionais que o Brasil passou é o nível de centralização e relevância dos municípios.

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salve breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de vários processos: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil (LEAL, 2012).

O mesmo autor, prossegue, opera-se, pois, uma curiosa inversão no exercício da autonomia local. se garantida contra as intromissões do poder estadual em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida, no regime representativo,

pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados nas urnas. Mas com a autonomia legal cerceada por diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo estadual, que porventura estejam com a direção administrativa do município. Quando for este caso, o município pode ter até relativa prosperidade, inclusive através da realização dos serviços públicos locais mais importantes (LEAL, 2012).

Cabe registrar que Município é aqui entendido como um ente do Estado que lida com o local. É possível que um homólogo seu possua um contorno seja exclusivamente administrativo, mas o caso brasileiro integra as funções administrativas e políticas. Para executar sua função política, como propor leis, executá-las, dentre outras, e administrativas, fornecer serviços públicos, executar obras, dentre outras, é necessário recurso financeiro. É neste sentido que o debate sobre autonomia financeira aparece enquanto fio condutor da discussão sobre pacto federativo, tendo em vista que, a partir dela, é possível viabilizar as funções administrativas e políticas dos municípios.

Uchôa (2019) aponta que para uma melhor compreensão da origem da autonomia do município no Brasil, faz-se necessário a divisão em quatro períodos históricos: o primeiro foi o Brasil colônia (1500 - 1822); o segundo, o Brasil Império (1822 - 1889); o terceiro, o Brasil República e, por fim, a constituição de 1988. O Quadro 1 faz um resumo da história do município no Brasil.

**Quadro 1:** Resumo da História da Autonomia Municipal no Federalismo Brasileiro (1500-2019)

Período/Anos	Período/História	Autonomia Municipal	Normas
1500-1822	Colônia	Descentralização	Ordenações Afonsina (1446) Manuelinas (1521) e Filipinas (1595)
1822-1889	Império	Centralização	Constituição de 1824
1889-1988	República Velha (1889-1930)	Descentralização	Constituição de 1891
	Era Vargas (1930-1934)	Descentralização	Constituição de 1934

		Estado Novo (1934-1945)	Centralização	Constituição de 1937
		Democracia (1945-1964)	Descentralização	Constituição de 1946
		Regime militar (1964-1985)	Centralização	Constituição de 1967
1988-	República	Constituição Cidadã (1988-20XX)	Descentralização	Constituição de 1988

**Fonte:** Uchôa, 2019. Elaboração própria.

Uchôa (2019) aponta que para uma melhor compreensão da origem da autonomia do município no Brasil, faz-se necessário a divisão em quatro períodos históricos: o primeiro foi o Brasil colônia (1500 - 1822); o segundo, o Brasil Império (1822 - 1889); o terceiro, o Brasil República e, por fim, a Constituição de 1988 (CF88). O Quadro 1 faz um resumo da história do município no Brasil.

A partir da CF88, os entes nacionais e subnacionais passaram possuir autonomia (política, administrativa e financeira) e competência próprias. No caso dos Municípios, que em muitos países aparece meramente como uma corporação administrativa, estes atributos aparecem como: autonomia política, refletida na capacidade de elaboração da lei orgânica; autogoverno, que aparece na propriedade de eleger prefeito e vereadores; autonomia legislativa, evidenciado pela aptidão de elaborar suas próprias leis; e autoadministração, ou seja, administração própria, incluídas arrecadação dos tributos e aplicação de suas rendas, além da prestação dos serviços de interesse local.

A capacidade de autoadministração aparece como a faceta evidente da Autonomia Administrativa dos Municípios. Neste caso, diz respeito a administração própria no que se refere ao interesse do local, cabendo também organizar e prestar, diretamente ou em regime de concessão, os serviços públicos submetidos aos limites da municipalidade.

Também é ordenar e planejar o uso e ocupação do solo e do território municipal. Uchôa (2019) apresenta alguns exemplos desta Autonomia Administrativa:

“(1) o STF já decidiu que o Município é competente para legislar sobre limite de tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios, sem que isso represente ofensa à competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (CF, art. 22, inciso XXV) (Recurso Extraordinário 397.094/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 29.08.2006); (2) os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito a necessidades imediatas do Município, em consonância com o art. 30, inciso V, da Constituição da República (STF, RE

387.990/SP, rel. Min. Carlos Velloso); (3) cabe ao Município estabelecer a política de desenvolvimento urbano, mediante aprovação do chamado plano diretor; e (4) os Municípios poderão instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (CF, art. 144, §8º)” (UCHÔA, 2019, p. 107).

Além dos itens acima descritos, a capacidade de autoadministração dos Municípios aparece na sua capacidade de definir o funcionamento de estabelecimentos comerciais, como bares, academias, restaurantes e shopping centers, equipamentos públicos de lazer e de saúde e educação. Esta capacidade aparece, também, de modo compartilhado com a União e Estados. Um exemplo disto foi o recente imbróglgio entre os entes federados sobre a competência de fechamento de estradas e de aeroportos. O entendimento do STF, na figura do Min. Marco Aurélio Mello, em decisão a respeito da ADI 6341, é que, além da União, estados e Municípios, também, têm competência para definir sobre aberturas e fechamentos de estradas, portos e aeroportos.

A Autonomia Financeira dos Municípios se evidencia na propriedade destes de criar, regular e arrecadar tributos, conforme competência estabelecida pela CF 88. Cabe salientar que, sem a existência dessa autonomia, as demais tendem a ser inócuas. A capacidade que os municípios têm de desenhar políticas e implementar medidas de gestão de qualquer nível que seja depende da disponibilidade de recursos.

Do ponto de vista da arrecadação financeira, os entes federados possuem receitas tributárias ou receitas de transferências, que são recolhidos de modo direto. As receitas tributárias ou tributos próprios são aqueles arrecadados diretamente pelo ente em questão.

É necessário destacar um elemento: a CF/88 estabelece o formato de captação e partilha de receitas entre os três entes da federação. O fato de uma parcela das Receitas Públicas Municipais ser oriunda de transferências intergovernamentais, quer seja do Governo Federal ou Estadual, não nega a realidade de que tal orçamento constitui a receita total dos Municípios.

Desse modo, é pertencente ao município qualquer recurso originário de repasses constitucionais que ingressa no tesouro municipal. Se um município possui uma parcela significativa de suas receitas oriundas de repasses estaduais ou federais (como o FPM, ICMS, IPVA, dentre outras) isto não se reflete em uma dependência da União ou do respectivo Estado. Estas receitas são dos Municípios, conforme o pacto federativo estabelecido pela CF/88. Significa, porém, maior dificuldade em promover despesas discricionárias, dado que parte

considerável do orçamento oriundo de transferência é “carimbado”, diferentemente da receita arrecadada de modo direto.

Outra questão que é necessário trazer ao debate é a dependência da Autonomia Política, dita acima, em relação a Autonomia Financeira. Cada ente da federação possui a capacidade própria de legislar, se autogovernar e autoadministrar. No entanto, essas habilidades só podem ser executadas se houver recursos suficientes para tal. É neste sentido que qualquer pacto federativo promotor de autonomia entre seus entes deve garantir a existência de recursos financeiros.

No caso dos Municípios, ente da Federação responsável por lidar com o local, esta garantia deve viabilizar o cumprimento dos atributos políticos e administrativos compatíveis com as demandas locais. Garantir autonomia implica possuir condições e poderes políticos para atuar, conforme a sua competência, com independência. Por isto que o desenho fiscal adotado pela CF/88 garante que uma parcela da receita total dos Municípios seja arrecadada por outro ente e então transferida.

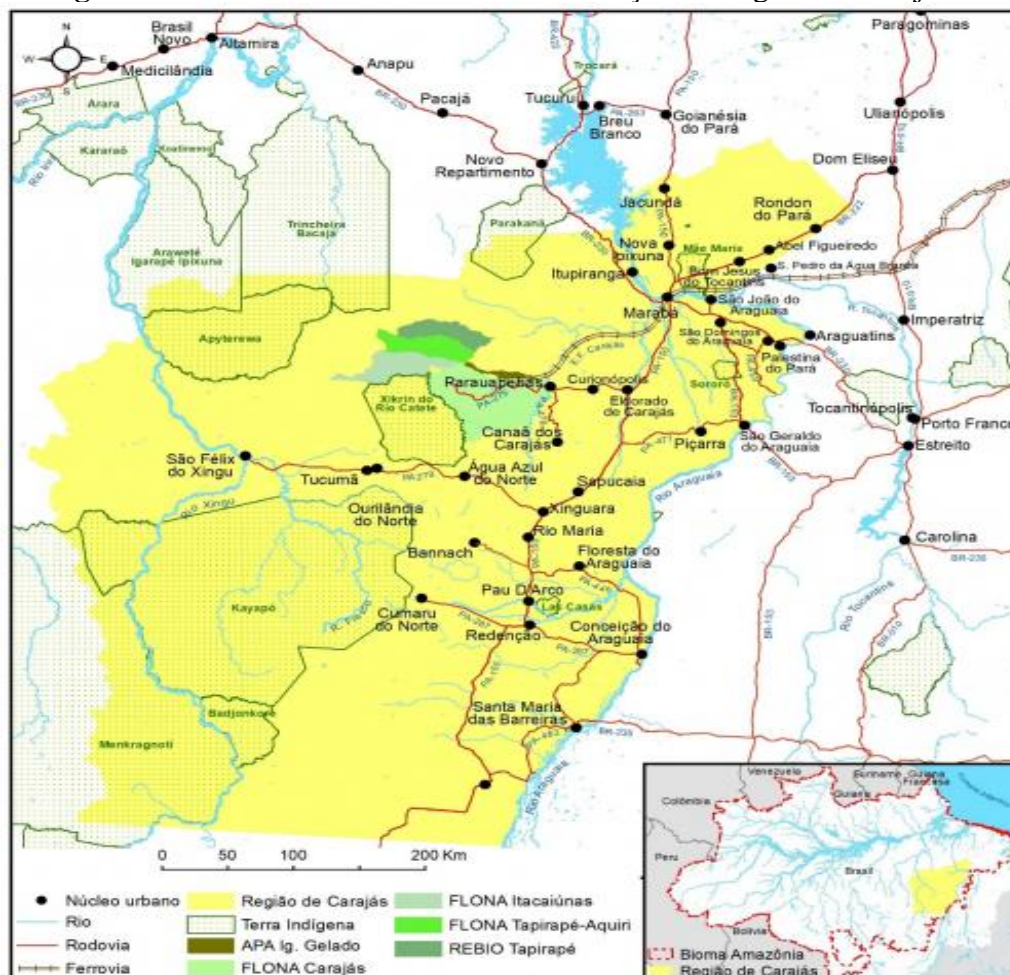
### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### a. Base de Dados

O universo deste trabalho compreende os 144 municípios do Estado do Pará considerando os números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018. A amostra consiste nos 32 municípios que compõem a Região de Carajás, como propõe Monteiro e Silva (2021). O critério de escolha destes municípios como amostra se baseia no processo de institucionalização da região de carajás dada a constituição da sua configuração territorial, como pode ser visualizada no Figura 1 a seguir.



**Figura 1.** Novas infraestruturas e a conformação da Região de Carajás.



**Fonte:** Monteiro e Silva, 2021.

Os acontecimentos das últimas décadas do fim do Século XX na região, foram decisivas para atual conformação do espaço regional (Figura 1), principalmente a construção de estradas, ações de enfiletamento a Guerrilha do Araguaia, que levaram ao estabelecimento de infraestruturas físicas de longo prazo, bem como as infraestruturas como hidrelétricas, ferrovias e rodovias para implementação do Projeto Grande Carajás – PGC (MONTEIRO E SILVA, 2021).

Os dados desta pesquisa foram coletados no Banco de Dados do Tesouro Nacional, designado FINBRA, disponibilizado pelo Sistema de Informação Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Os dados coletados correspondem aos itens que compõem as Receitas e Despesas Municipais. O período de análise correspondeu aos anos de 2013 a 2020,

pelo fato de ser o período em que o SICONFI disponibiliza a maior quantidade de dados sobre os municípios analisados.

A apuração dos indicadores foi realizada conforme Penalva Santos (2008), que buscou comparar medidas de autonomia financeira e descentralização das políticas públicas dos municípios do Rio de Janeiro em relação aos demais municípios brasileiros, mas principalmente comparado aos de São Paulo e Minas Gerais.

Um elemento a destacar é que as bases de dados não se encontram completas em todos os anos consultados, neste sentido, para cada ano consultado, foi levado em consideração o maior número de municípios que possuíam dados tanto para elementos de despesas orçamentárias como para elementos de receitas orçamentárias. Frisando que nem mesmo acessando individualmente os Portais de Transparência dos Municípios foi possível completar totalmente a base de dados.

## **b. Metodologia**

Para realizar este trabalho, o referencial metodológico fundamental encontra-se em Penalva Santos (2008). Neste artigo, a autora analisou a capacidade de financiamento dos municípios do estado do Rio de Janeiro frente ao processo de descentralização das políticas públicas posto em prática no Brasil desde a Constituição de 1988, em que os municípios passaram a ter fortalecimento institucional na execução e planejamento do desenvolvimento local. As principais conclusões a que a autora chegou, foi que há uma incapacidade dos municípios fluminenses em financiar o aumento ou sustentação de seus investimentos com base nos seus recursos próprios e nas transferências constitucionais do ICMS (ambas dependentes da dinâmica econômica local). Para alcançar tais resultados, o autor elaborou alguns indicadores, que foram úteis para o desenvolvimento da pesquisa. E estes indicadores são:

### **A. Descentralização e capacidade de financiamento local**

$$\Sigma = (A + B + C) \tag{1}$$

Onde:

A: Receitas tributárias

B: Fundo de Participação dos Municípios

C: ICMS

Este indicador mensura a forma como se estruturam os principais componentes das receitas orçamentárias dos municípios do estado do Pará e da Região de Carajás. Pontuando que se considera o município com maior autonomia financeira, aquele que possui como principal componente de suas receitas os recursos de arrecadação própria, seguido dos recebimentos de transferências de ICMS (que são distribuídos conforme participação do município na arrecadação estadual). Por fim, os municípios que dependem majoritariamente das transferências do Fundo de Participação do Municípios, são aqueles considerados de menor autonomia financeira.

#### B. Dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas tributárias

$$DF = \frac{\sum RT}{\sum RO} \quad (2)$$

Onde:

DF: Dependência das receitas tributárias

RT: Receitas tributárias

RO: Receitas orçamentárias

O indicador II objetiva medir o percentual das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias, este indicador expressa que, quanto maior a participação das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias, maior a autonomia financeira do município e maior sua capacidade de implementação de políticas públicas e desenvolvimento local.

#### C. Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação a CFEM

$$DCFEM = \frac{\sum RCFEM}{\sum RO} \quad (3)$$

Onde:

DCFEM: Dependência de receitas fonte CFEM

RCFEM: Receitas CFEM

RO: Receitas orçamentárias

As receitas de CFEM são recursos provenientes de uma fonte transitória e de caráter finito, neste sentido, se esta fonte representar um percentual muito alto em relação às receitas orçamentárias pode representar um problema para a autonomia financeira do município ao longo do tempo. Assim, o indicador III busca averiguar o percentual das receitas da fonte CFEM em relação às receitas orçamentárias.

D. Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas de capital

$$DRC = \frac{\sum RC}{\sum RO} \quad (4)$$

Onde:

DRC: Dependência das receitas de capital

RT: Receitas de capital

RO: Receitas orçamentárias

As receitas de capital são frutos de parcerias entre os entes da federação que visam a implementação de políticas públicas e gastos que visem um maior bem estar da população, diferente dos fundos destinados à Educação e a Saúde, os recursos de capital possuem uma maior discricionariedade dando ao poder público local maior poder de decisão quanto à aplicação dos recursos. Portanto, este indicador mensura o percentual dos recursos de capital em relação às receitas orçamentárias.

E. Indicador de gastos com investimento e desenvolvimento local

$$GDI = \frac{\sum GI}{\sum RO} \quad (5)$$

Onde:

GGI: Grau de gastos com investimentos

GI: Gastos com investimentos

RO: Receitas orçamentárias

Este indicador mede o percentual de gastos com o bem estar da população, ou seja, busca medir o quanto da receita total é total é gasto em áreas que contribuam diretamente para maiores benéficos à população.

F. Autonomia financeira local para financiar despesas correntes

$$CFL = \frac{(\sum RT) + (\sum ICMS)}{\sum RO} \quad (6)$$

Onde:

CFL: Capacidade de financiamento local

RT: Receitas tributárias

ICMS: Transferências de ICMS

RO: Receitas orçamentárias

A capacidade de financiamento local, diz respeito a quantidade de recursos que o município é capaz de mobilizar para sanar as despesas com gastos correntes, levando em conta que esses recursos dependem da dinâmica econômica local, ou seja, este indicador é o percentual que mede a capacidade local de financiar despesas correntes, que são aqueles gastos regulares ao longo tempo.

G. Indicador das despesas de caráter sociais e de diversificação econômica

$$DF = \frac{\sum DF_n}{\sum DO} \quad (7)$$

Onde:

DF: Despesas por função.

DF<sub>n</sub>: Despesas com a função *n*

DO: Despesas orçamentárias

As funções do orçamento público correspondem aos diferentes segmentos em que são direcionados os gastos públicos. Neste sentido, a quantidade de recursos empregados em um determinado segmento, expressa o quanto os representantes do poder público priorizam aquele determinado segmento. Portanto, este indicador busca medir o percentual de gastos com as funções sociais e com funções relacionadas à diversificação econômica em relação às despesas orçamentárias totais.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### a. Resultados e Análise

A seguinte seção traz os principais indicadores da autonomia financeira dos municípios analisados e objetiva verificar a evolução da autonomia financeira dos municípios, levando em consideração os municípios da Região de Carajás em relação ao conjunto dos outros municípios do Estado do Pará ao longo de 2013 a 2020. Neste primeiro momento verificamos como se estruturam os principais itens das receitas municipais no Estado e na Região de Carajás.

A. Descentralização e capacidade de financiamento local

**Tabela 1:** Estrutura das Receitas municipais do Estado do Pará (2013-2020). Principais itens das receitas (%).

Ano	Receitas tributárias (A)	FPM (B)	ICMS (C)	Soma (A + B + C)
-----	--------------------------	---------	----------	------------------

<b>2013</b>	<b>Municípios (Pará)</b>	5,62%	10,23%	8,19%	24,05%
<b>2020</b>		4,43%	7,09%	6,93%	18,44%
<b>2013</b>	<b>Municípios Carajás</b>	12,97%	15,10%	23,04%	51,11%
<b>2020</b>		10,22%	8,53%	18,16%	36,92%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

A Tabela 1 apresenta os principais itens das receitas dos municípios do estado do Pará e da região de Carajás nos anos de 2013 e 2020. Como apresentado é possível verificar que levando em consideração o estado do Pará os municípios possuem como principal item de suas receitas o Fundo de Participação dos Municípios seguido das transferências estaduais de ICMS e com menos importância as receitas tributárias de arrecadação do próprio município, essa situação se verifica tanto em 2013 quanto 2020, nota-se também que o somatório desses itens perde participação em relação às receitas totais, saindo de 24,05% em 2013 para 18,44% em 2020.

Com relação aos municípios da Região de Carajás, nota-se que a estrutura das receitas dos municípios se desenha de uma forma diferente, tanto em 2013 como 2020 o item mais importante dessa estrutura são as receitas transferidas pelo estado (ICMS), em 2013 o segundo item mais importante é o FPM seguido pelas receitas tributárias. Já para o ano de 2020 há a manutenção do ICMS como principal item da receita, no entanto, as receitas tributárias se tornam mais importantes que o FPM. Assim como nos municípios do Estado, há uma perda de participação do somatório dos itens da receita nos municípios da região de Carajás saindo de 51,11% em 2013 para 36,92% em 2020. Outro destaque a se fazer é o fato dos municípios da região de Carajás terem uma maior autonomia em relação aos demais municípios do estado dada a menor dependência das transferências do FPM e também uma maior capacidade de arrecadação tributária.

Portanto, em um primeiro momento, é possível notar que mesmo a Região de Carajás apresentando uma maior autonomia financeira em relação aos municípios do Estado, dado a sua menor dependência em relação às transferências do FPM, nota-se que ao longo do tempo o somatório dos principais itens da receita perde participação em relação às receitas totais, acentuando que uma perda de capacidade de receitas tributárias configura uma maior dependência em relação às transferências do Estado e da União.



## B. Descentralização e capacidade de financiamento local

Segundo a Constituição Federal de 1988 (*apud* Santos, 2004), os municípios são entes da Federação, tendo competência para tributar as operações de prestação de serviços de qualquer natureza — Imposto sobre Serviço (ISS) —, a propriedade imobiliária urbana — Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) — e as operações de transferência onerosa de imóveis intervivos — Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI). Além disso, os municípios podem arrecadar valores relativos a taxas e contribuições de melhorias.

Neste sentido, apresentamos a seguir um indicador que mede o grau de dependência das receitas orçamentárias em relação à capacidade de arrecadação própria de tributos, a autonomia financeira é tanto maior quanto a capacidade de arrecadar recursos localmente.

**Tabela 2:** Relação Receitas Tributárias/Receitas Orçamentárias (%).

Ano	Receitas Tributárias/Receitas Orçamentárias <sup>1</sup>	
	Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	5,62%	12,97%
2014	5,90%	13,89%
2015	6,10%	14,52%
2017	5,31%	11,32%
2018	5,57%	10,99%
2019	5,92%	10,12%
2020	4,43%	10,22%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Como podemos ver na Tabela 2 os municípios da Região de Carajás possuem uma arrecadação própria maior que a dos demais municípios paraenses, ou seja, possuem uma menor dependência em relação às transferências dos outros entes da federação. No entanto, tanto na região de Carajás como nos demais municípios a arrecadação própria foi caindo ao longo do tempo.

As receitas próprias saíram de 5,62% em 2013 para 4,43% em 2020 para o conjunto de municípios do Estado, enquanto que para os municípios da Região de Carajás o percentual de receitas próprias arrecadadas foi de 12,97% em 2013 caindo para 10,22% no ano de 2020.

<sup>1</sup> Os valores no ano de 2016 não foram considerados, a exclusão dos valores se deu por conta da menor disponibilidade de dados para esse ano, sendo utilizados dados de apenas 82 municípios de um total de 144.



A queda da arrecadação de receitas próprias tanto no conjunto dos municípios do Estado como um todo, como na Região de Carajás, possivelmente pode ser explicada pela diminuição da dinâmica econômica ao longo do tempo, bem como, pelo ganho de importância de outras fontes de recursos em relação às receitas orçamentárias, fato que foge do nosso objetivo no momento.

C. Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas da fonte (CFEM).

Os municípios minerados ou afetados pela mineração têm recebido mensalmente valores expressivos referentes à CFEM. A CFEM, segundo a Constituição Federal de 1988, é um recurso que deve ser pago pelas mineradoras à União que, por sua vez, o reparte entre estados e municípios. A legislação mais recente (Lei 13.540 de 2017) que rege este royalty instituiu a alíquota e os percentuais a serem repartidos entre os entes federativos que são minerados ou afetados pela infraestrutura da atividade mineral: 10% deste recurso vai para união, 15% vai para os estados, 60% vão para os municípios onde estão localizadas a produção mineral e 15% são destinados aos municípios afetados pela infraestrutura produtiva, a exemplo de linha de ferro, minerodutos, máquinas, dentre outras (BRASIL, 2017).

O Estado do Pará tem em sua composição uma grande parte de municípios minerados e/ou atingidos pela mineração, principalmente os municípios da Região de Carajás que possui três dos maiores arrecadadores de renda proveniente da atividade mineral no Brasil, que são os municípios de Parauapebas, Canaã dos carajás e Marabá, neste sentido, torna-se importante verificar qual o grau de dependência das receitas orçamentárias em relação a renda mineral, que neste caso é representada pela fonte CFEM.

**Tabela 3:** Relação Receitas Mineiras/Receitas Orçamentárias (%).

Ano	Receitas CFEM/Receitas Orçamentárias	
	Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	2,00%	13,87%
2014	1,23%	8,51%
2015	1,09%	6,39%
2016	0,94%	6,84%
2017	1,28%	9,48%
2018	0,21%	13,01%
2019	0,26%	20,86%

---

2020	0,35%	24,28%
------	-------	--------

---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Como visualizado na Tabela 3 ao longo do período analisado os municípios da Região de Carajás aumentaram significativamente a participação das receitas da fonte CFEM em relação às receitas orçamentárias, no curto prazo isso pode representar uma maior capacidade de realização do financiamento de investimentos públicos nos municípios, todavia, o aumento da dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas advindas da fonte CFEM devem ser vistas com ressalvas. Já que as receitas baseadas na atividade mineral constituem uma fonte de recursos finita.

Uma importante observação a ser feita, se trata do crescimento relevante dos recursos de CFEM em relação às receitas orçamentárias na Região de Carajás, principalmente a partir de 2017. O que explica o ocorrido foi a entrada em operação do principal projeto de exploração mineral do mundo, o complexo S11D, que fez aumentar significativamente a arrecadação de recursos com CFEM, atingindo 13,01%, 20,86% e 24,28% das receitas orçamentárias nos anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente.

A atividade mineral por estar atrelada ao mercado financeiro internacional fica sujeita a flutuações tanto do preço dos bens minerais, como das flutuações da cotação da moeda em que esses bens são transacionados (dólar). Sendo assim, sugere-se que as receitas advindas da atividade mineral não sejam utilizadas como fontes de financiamento de gastos correntes, bem como, não financiam setores que aumentem de forma contínua os gastos correntes.

Outro ponto a ser destacado é que por força da Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1986, conhecida como Lei Kandir as atividades econômicas que destinam seus bens para exportações, como é o caso da atividade mineral, não resultam em cobrança de ICMS para Estados e Municípios, somente incidindo sobre as demais etapas do processo de produção. Neste sentido, a atividade mineral não é capaz de gerar outras rendas além daquela arrecadada pela fonte CFEM, dando uma importância maior para o grau de dependência quanto a essa fonte de recursos.

D. Grau de dependência das Receitas Orçamentárias em relação às Transferências de Capital (%).

Este indicador busca mostrar o quanto as transferências voluntárias contribuem com as receitas orçamentárias dos municípios, a implementação dessas receitas, se destinam em sua maioria para obras realizadas em parceria com outros entes da federação, e de certa forma podem acabar gerando um aumento futuro das despesas correntes do município, a depender que tipo de obras se realizem.

**Tabela 4:** Grau de dependência das Receitas Orçamentárias em relação às Transferências de Capital (%).

Ano	Receitas de Transferências de capital/Receitas Orçamentárias	
	Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	1,17%	1,85%
2014	1,41%	3,54%
2015	1,22%	2,49%
2016	1,67%	2,44%
2017	0,94%	1,38%
2018	2,00%	4,21%
2019	1,32%	1,85%
2020	1,40%	3,85%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

O indicador que relaciona transferências de capital e receitas orçamentárias busca medir o grau de dependência em relação às transferências voluntárias, ou seja, aquelas com origem em parcerias entre os municípios, estados e união, e que são destinados a implementação de obras, neste sentido, são recursos pontuais não se constituindo como regulares e frequentes nos orçamentos municipais.

Como visualizado na tabela 4, nos municípios do Pará como um todo o percentual de transferências não teve grande representatividade nas receitas orçamentárias, ficando no valor de 0,94% em 2017 e atingindo o máximo em 2018 apresentando 2,00% das receitas orçamentárias. Já para a Região de Carajás, os percentuais são bem mais relevantes, com destaques para os anos de 2014 (3,54%), 2018 (4,21%) e 2020 (3,85%). Os municípios do Estado como um todo apresentaram menor dependência de transferências voluntárias em detrimento dos municípios da Região de Carajás.

#### E. Indicador de despesas com desenvolvimento local.

Se tratando de despesas com o desenvolvimento local, essas despesas representam aquilo que o município proporciona para a população, através de gastos de investimentos.

**Tabela 5:** Nível de gastos de investimentos em relação às receitas orçamentárias (%).

<b>Despesas com investimentos/Receitas Orçamentárias</b>			
<b>Ano</b>	<b>Municípios (Pará)</b>		<b>Municípios (Carajás)</b>
<b>2013</b>		14,34%	45,34%
<b>2014</b>		17,26%	59,95%
<b>2015</b>		12,77%	35,88%
<b>2016</b>		10,43%	27,30%
<b>2017</b>		7,91%	17,27%
<b>2018</b>		11,93%	28,47%
<b>2019</b>		11,72%	37,08%
<b>2020</b>		16,06%	50,47%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Os gastos com investimentos nos municípios brasileiros se dão de forma muito heterogênea, é o que aponta o Índice Firjan de Gestão Fiscal. Este índice, que analisa a saúde fiscal dos municípios, apontou que 49% dos municípios avaliados destinaram 10,9% da receita total para investimentos. Por outro lado, 2.672 correspondendo a 51% dos municípios analisados, apresentaram situação difícil ou crítica, esses municípios destinaram, em média, 4,6% de suas receitas para gastos com investimentos, enquanto que o valor considerado excelente corresponde a 12% ou mais das receitas totais (IFGF, 2021).

Como podemos observar na Tabela 5, os municípios do estado do Pará apresentaram bons números de gasto com investimentos, ficando próximo do nível considerado excelente em todos os anos analisados, exceto no ano de 2017 em que os gastos com investimentos foram 7,91% das receitas totais, ainda assim, apresentando um valor acima de grande parte dos municípios brasileiros.

Para os municípios da Região de Carajás os resultados foram bastantes significativos, apresentando resultados acima da média em todos os anos, com maior destaque para 2013, 2014 e 2020, em que apresentaram 45,34%, 59,95% e 50,47 respectivamente, o que corresponde a valores bem maiores do que os valores considerados como excelente que é de 12% de gastos de investimentos em relação às receitas totais. Portanto, podemos destacar que os municípios da Região de Carajás, no período analisado, demonstraram maior capacidade de geração de bem-estar e um melhor ambiente de negócios que a maioria dos municípios, não só do estado do Pará, como também grande parte dos municípios brasileiros.

F. Autonomia financeira local para financiar gastos correntes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), estabelece diretrizes para condução do gasto público dos entes federativos, essas diretrizes visam preservar a saúde financeira, aplicação adequada dos recursos e transparência dos gastos públicos de estados e municípios (Brasil, 2000).

Os gastos correntes constituem a principal forma de gasto público, eles se dão de forma regular ao longo do tempo, por essa característica, necessitam de uma fonte segura de financiamento. Neste sentido, aconselha-se que os gastos correntes sejam financiados por transferências garantidas constitucionalmente e/ou recursos próprios que dependam da dinâmica econômica do município. Na Tabela 6 a seguir, podemos visualizar em que medida os municípios do Estado do Pará e os da Região de Carajás são capazes de financiar seus gastos correntes.

**Tabela 6:** Capacidade de financiamento das despesas correntes em relação às receitas próprias (%).

Ano	Receitas tributárias + ICMS/Despesas Correntes	
	Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	11,97%	24,84%
2014	10,65%	21,73%
2015	11,10%	22,20%
2016	10,15%	18,40%
2017	9,56%	17,70%
2018	9,40%	17,20%
2019	10,18%	17,52%
2020	9,34%	17,86%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Uma das principais barreiras para a gestão fiscal dos municípios brasileiros, está na baixa capacidade de geração de receitas próprias, como aponta o IFGF autonomia 2020, que mostra que 1.704 prefeituras brasileiras não possuem capacidade de gerar receitas o suficiente para custear a câmara municipal e a estrutura administrativa da prefeitura (IFGF, 2021) Como podemos ver na Tabela 6, os municípios do Estado do Pará foram capazes de financiar no ano de 2013, apenas 11,97% das despesas correntes, com recursos próprios, maior valor do

período analisado. Já no ano de 2020, a capacidade de financiamento foi de somente 9,34% das despesas correntes. Se tratando dos municípios da Região de Carajás, os resultados apresentados foram relativamente melhores, porém a autonomia financeira dos municípios foi se reduzindo ao longo dos anos, em 2013 a capacidade de financiamento das despesas correntes era de 24,84% reduzido para 17,86% em 2020.

Alguns fatores podem ser apontados como causa dessa redução da autonomia financeira desses municípios ao longo do período analisado, podemos citar o aumento das despesas, redução da capacidade de arrecadação de tributos próprios, bem como a elevação das receitas da fonte CFEM que aumentou sua participação nas receitas orçamentárias ao longo do tempo, e podem estar financiando o aumento dos gastos correntes e assim reduzindo a relevância de outras fontes no financiamento dessas despesas.

#### G. Indicador das despesas de caráter sociais e de diversificação econômica.

As funções do orçamento público são aquelas responsáveis pela classificação das despesas econômicas do estado, elas dão as diretrizes de que áreas serão destinados os recursos públicos, ou seja, trata-se de como os gestores realizaram os gastos públicos para atender as necessidades dos cidadãos.

Para os objetivos de nossa análise, dividimos os gastos por funções em dois grupos, primeiramente as funções que se destinam a gastos de caráter social e urbanístico, ou seja, aqueles gastos que beneficiam diretamente a população. O segundo grupo de funções que elencamos são os de elementos de diversificação econômica, que são aquelas funções destinadas a modificação das estruturas produtivas dos municípios, em outras palavras, são gastos que modificam o ambiente de negócios e dão alternativas para que os municípios não sejam dependentes de uma única atividade econômica.

**Tabela 7:** Relação das despesas por função social e urbanísticas/Despesas totais (%).

<b>Despesas por função/Despesas totais</b>			
<b>Ano</b>		<b>Municípios (Pará)</b>	<b>Municípios (Carajás)</b>
<b>2013</b>	Segurança Pública	0,83%	0,31%
	Assistência Social	3,06%	2,76%
	Urbanismo	9,21%	9,31%
	Habitação	1,04%	3,63%

	Saneamento	2,42%	4,34%
<b>2014</b>	Segurança Pública	0,93%	0,94%
	Assistência Social	2,98%	2,91%
	Urbanismo	7,12%	10,84%
	Habitação	0,70%	2,32%
	Saneamento	4,34%	3,99%
<b>2015</b>	Segurança Pública	1,23%	0,85%
	Assistência Social	3,17%	3,30%
	Urbanismo	6,74%	8,95%
	Habitação	0,50%	1,42%
	Saneamento	4,18%	2,64%
<b>2016</b>	Segurança Pública	1,01%	0,60%
	Assistência Social	2,95%	3,05%
	Urbanismo	6,19%	6,80%
	Habitação	0,28%	0,99%
	Saneamento	3,45%	2,96%
<b>2017</b>	Segurança Pública	1,05%	0,95%
	Assistência Social	3,62%	3,25%
	Urbanismo	6,17%	7,35%
	Habitação	0,28%	0,93%
	Saneamento	2,95%	1,89%
<b>2018</b>	Segurança Pública	1,05%	1,01%
	Assistência Social	3,60%	3,12%
	Urbanismo	8,58%	9,30%
	Habitação	0,34%	0,51%
	Saneamento	3,05%	1,66%
<b>2019</b>	Segurança Pública	1,16%	1,09%
	Assistência Social	3,42%	2,92%
	Urbanismo	8,39%	9,77%
	Habitação	0,64%	1,36%
	Saneamento	3,16%	2,38%
<b>2020</b>	Segurança Pública	0,63%	1,04%
	Assistência Social	3,06%	2,86%
	Urbanismo	10,07%	12,23%
	Habitação	0,34%	0,78%
	Saneamento	2,67%	4,33%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

Como podemos observar na Tabela 7, ao longo do período analisado, não houve grandes alterações quanto a parte das despesas totais que se destinam a esses tipos de funções, e mesmo



os municípios da Região de Carajás apresentando melhores indicadores de autonomia financeira em relação aos demais municípios do estado do Pará, o modo como as despesas se organizam são quase que similares, ou seja, os municípios dessa região não exploram o diferencial de receitas que possuem por conta dos recursos da fonte CFEM, para modificar as infraestruturas sociais de atendimento a população. Um outro ponto a se evidenciar é que em todos os anos os gastos com Urbanismo foram bem mais elevados em detrimento das funções Assistência social e Saneamento.

Quanto à participação das despesas com elementos de diversificação econômica em relação às despesas orçamentárias, nota-se que nos municípios do estado do Pará como um todo, são dedicados uma parte mínima de recursos para esse tipo de despesas, como podemos verificar na Tabela 8.

**Tabela 8:** Relação das despesas por funções de diversificação produtiva/Despesas totais (%).  
**Despesas por função/Despesas totais**

Ano		Municípios (Pará)	Municípios (Carajás)
2013	Trabalho	0,25%	0,02%
	Ciência e Tecnologia	0,16%	0,03%
	Agricultura	0,22%	0,03%
	Indústria	0,44%	0,00%
	Comércio e Serviços	0,17%	0,01%
2014	Trabalho	0,13%	0,03%
	Ciência e Tecnologia	0,12%	0,02%
	Agricultura	0,01%	0,03%
	Indústria	0,01%	0,02%
	Comércio e Serviços	0,10%	0,07%
2015	Trabalho	0,75%	0,80%
	Ciência e Tecnologia	0,19%	0,00%
	Agricultura	0,78%	0,99%
	Indústria	0,02%	0,06%
	Comércio e Serviços	0,07%	0,10%
2016	Trabalho	0,64%	0,64%
	Ciência e Tecnologia	0,19%	0,00%
	Agricultura	0,76%	1,19%
	Indústria	0,01%	0,03%
	Comércio e Serviços	0,17%	0,12%
2017	Trabalho	0,59%	0,63%

	Ciência e Tecnologia	0,15%	0,00%
	Agricultura	0,74%	1,02%
	Indústria	0,01%	0,02%
	Comércio e Serviços	0,07%	0,04%
<b>2018</b>	Trabalho	0,65%	0,76%
	Ciência e Tecnologia	0,13%	0,00%
	Agricultura	0,78%	0,95%
	Indústria	0,02%	0,03%
	Comércio e Serviços	0,05%	0,12%
<b>2019</b>	Trabalho	0,67%	0,85%
	Ciência e Tecnologia	0,14%	0,01%
	Agricultura	0,74%	0,96%
	Indústria	0,02%	0,07%
	Comércio e Serviços	0,06%	0,12%
<b>2020</b>	Trabalho	0,60%	0,63%
	Ciência e Tecnologia	0,01%	0,00%
	Agricultura	0,95%	1,02%
	Indústria	0,01%	0,02%
	Comércio e Serviços	0,13%	0,34%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados (SICONFI).

As funções elencadas neste grupo de elementos, podem ser elencadas como capazes de modificar as estruturas produtivas locais, as funções Trabalho, Ciência e tecnologia, Agricultura, Indústria e Comércio e serviços podem ser decisivas para o distanciamento de uma possível dependência de uma única atividade econômica no caso da Região de Carajás a atividade mineral.

Como mostrado na Tabela 8, em todos os anos analisados o somatório das despesas com as funções citadas não chega a 3% das despesas totais tanto nos municípios do estado como um todo, quanto nos municípios da Região de Carajás. Outro fato relevante é que mesmo nos municípios da Região de Carajás, que possuem grande parte das receitas advindas da CFEM, utilizam esses recursos para a diversificação produtiva.

## b. Discussão

É possível apresentar duas grandes discussões a respeito dos resultados encontrados nesta pesquisa. A primeira diz respeito a ótica das receitas e sua relação com a autonomia

financeira dos municípios e a segunda se refere a ótica das despesas e se aproxima dos debates de aspectos relacionados à regulamentação e supervisão dos gastos.

Para a série histórica aqui analisada, é possível afirmar que, na média, os municípios da Região de Carajás possuem maior autonomia financeira do que o que é apresentado pela média dos municípios do estado do Pará. Isto se refere ao fato de que a composição da receita daqueles municípios possui uma maior participação de receitas que independem das transferências obrigatórias estabelecidas constitucionalmente.

Isto significa que os municípios da Região de Carajás possuem maior capacidade de alocar seus recursos em funções de despesa que estimula a diversificação econômica, enquanto um mecanismo de proteção contra o excesso de especialização produtiva, promove a melhora na qualidade de vida dos cidadãos, como proteção trabalhista, saneamento básico e segurança pública.

Entretanto, quando se observa o gasto e a execução de políticas públicas, ou seja, os elementos de autonomia política e administrativas, na média, os municípios da Região de Carajás possuem semelhança com média dos municípios do estado do Pará. Além disso, como foi analisado pela pesquisa “De Olho na CFEM”

Ao analisar estes resultados é necessário ter sobre o campo de visão alguns aspectos relacionados às políticas nacionais de regulamentação e supervisão dos gastos. Estes aspectos são decisivos quanto ao status de autonomia financeira dos municípios e na condução de políticas públicas descentralizadoras. Como aponta Arretche (2012), as regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais e o gasto em políticas específicas são componentes centrais de regulação de políticas descentralizadas. Eles limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos. Ou seja, mesmo que um ente federado possua uma considerável capacidade de arrecadação de recursos próprios, os gastos desses recursos podem estar sujeitos a regulação federal.

De fato, vincular as unidades constituintes a modalidades desejadas de gasto por meio de mandatos constitucionais foi um mecanismo adotado já na constituição de 1946, para vincular uma pequena parcela das receitas das unidades federativas à política de desenvolvimento. Portanto, as vinculações adotadas pela legislação federal a partir dos anos de 1990 dizem respeito às áreas privilegiadas e às taxas de vinculação. Pelo menos 40% das receitas municipais devem ser alocadas nas áreas de saúde e educação, respectivamente, 25%

para educação e 15% para a saúde. Por outro lado, nas áreas de desenvolvimento urbano - qual seja, Infraestrutura urbana, Habitação, Transporte público e Coleta de lixo - a regulamentação federal é bem mais limitada (ARRETCHE, 2012).

Portanto, as políticas de descentralização podem ser classificadas em dois tipos, reguladas e não reguladas, o que as diferenciam é a obrigatoriedade ou não de vincular um dado tipo de receita à um dado tipo de gasto, ou seja, nas políticas reguladas os entes municipais têm pouca ou nenhuma autonomia na decisão do gasto (como é o caso da Educação e Saúde). Já no caso das políticas não reguladas os entes subnacionais possuem certo grau de autonomia na sua implementação.

Por fim, os resultados encontrados para os municípios do Estado do Pará possuem aderência com os casos estudados para os demais municípios da União. Arretche (2012) corrobora que, em suma, as prioridades de gasto dos municípios brasileiros apresentam claro padrão. As políticas reguladas têm alta prioridade de alocação do gasto municipal, enquanto que as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto. A mesma autora, aponta ainda, que esse comportamento não é resultado de um padrão aleatório, mas sim é explicado pelas relações central-local, isto é, pelo efeito de convergência produzido pela legislação e supervisão federais.

Em síntese, os municípios do estado do Pará seguem um padrão nacional, em que os gastos com políticas reguladas possuem um mesmo desdobramento para a maioria dos municípios, enquanto que os gastos com políticas não reguladas, aquelas em que os municípios possuem maior capacidade descentralizadora, apresentam grandes disparidades. Estes resultados foram notados mesmo nos casos em que os municípios apresentaram certa autonomia financeira, que é o caso dos municípios da Região de Carajás. Deste modo, a regulação federal sobre receitas e despesas municipais geram uniformidade de gasto nas políticas reguladas.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.111-141.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil** [Livro eletrônico] Marta Arretche. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. Lei Federal nº 13.540/2017. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração

de Recursos Minerais (CFEM). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113540.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113540.htm). Acesso em jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar N° 87, 13 de setembro de 1996, dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei complementar N°101, 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (**Lei de Responsabilidade Fiscal**). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: [https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/estrutura\\_territorial/divisao\\_territorial/](https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/). Acesso em ago. de 2021.

IFGF 2021: **Índice Firjan de Gestão Fiscal** / Firjan. – Rio de Janeiro: Firjan, 2013- v. : graf. color. – (Estudos e Pesquisas). Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/2E/D2/DD/93/82E9C7109125A9C7A8A809C2/firjan-IFGF-edicao-2021.pdf>. Acesso em 01 de fev. de 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Companhia das letras. 1976. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod\\_resource/content/1/LEAL%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf). Acesso em maio de 2022.

MONTEIRO, M. de A., SILVA, R.P. da. **Expansão geográfica, fronteira e regionalização**: a região de Carajás», *Confins* [Online], 49 | 2021, posto online no dia 16 março 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/35296>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.35296>. Acesso em fev. de 2022.

OLIVEIRA, A. L. A. et al. **Para onde vai a CFEM?** uma avaliação dos municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá no Pará. Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3irwxg4>. Acesso em: Ago. 2021.

PENALVA SANTOS, A. S. Descentralização, desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Quivera. Revista de Estudos Territoriais** [en linea]. 2008, 10(1), 47-64. ISSN: 1405-8626. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113197004>. Acesso em fev. de 2022.

SICONFI. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=51528nQZ6D++Tlo52jq-7Jk.node1>. Acesso em jul. de 2021.

## ANEXO I

MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ			
Abaetetuba	Chaves	Moju	Santa Izabel do Pará
Abel Figueiredo	Colares	Mojuí dos Campos	Santa Luzia do Pará
Acará	Conceição do Araguaia	Monte Alegre	Santa Maria das Barreiras
Afuá	Concórdia do Pará	Muaná	Santa Maria do Pará
Água Azul do Norte	Cumarú do Norte	Nova Esperança do Piriá	Santana do Araguaia
Alenquer	Curionópolis	Nova Ipixuna	Santarém
Almeirim	Curralinho	Nova Timboteua	Santarém Novo
Altamira	Curuá	Novo Progresso	Santo Antônio do Tauá
Anajás	Curuçá	Novo Repartimento	São Caetano de Odivelas
Ananindeua	Dom Eliseu	Óbidos	São Domingos do Araguaia
Anapu	Eldorado do Carajás	Oeiras do Pará	São Domingos do Capim
Augusto Corrêa	Faro	Oriximiná	São Félix do Xingu
Aurora do Pará	Floresta do Araguaia	Ourém	São Francisco do Pará
Aveiro	Garrafão do Norte	Ourlândia do Norte	São Geraldo do Araguaia
Bagre	Goianésia do Pará	Pacajá	São João da Ponta
Baião	Gurupá	Palestina do Pará	São João de Pirabas
Bannach	Igarapé-Açu	Paragominas	São João do Araguaia
Barcarena	Igarapé-Miri	Parauapebas	São Miguel do Guamá
Belém	Inhangapi	Pau-d'Arco	São Sebastião da Boa Vista
Belterra	Ipixuna do Pará	Peixe-Boi	Sapucaia
Benevides	Irituia	Piçarra	Senador José Porfírio
Bom Jesus do Tocantins	Itaituba	Placas	Soure
Bonito	Itupiranga	Ponta de Pedras	Tailândia
Bragança	Jacareacanga	Portel	Terra Alta
Brasil Novo	Jacundá	Porto de Moz	Terra Santa
Brejo Grande do Araguaia	Juruti	Prainha	Tomé-Açu
Breu Branco	Limoeiro do Ajuru	Primavera	Tracuateua
Breves	Mãe do Rio	Quatipuru	Trairão
Bujaru	Magalhães Barata	Redenção	Tucumã
Cachoeira do Arari	Marabá	Rio Maria	Tucuruí
Cachoeira do Piriá	Maracanã	Rondon do Pará	Ulianópolis
Cametá	Marapanim	Rurópolis	Uruará
Canaã dos Carajás	Marituba	Salinópolis	Vigia
Capanema	Medicilândia	Salvaterra	Viseu
Capitão Poço	Melgaço	Santa Bárbara do Pará	Vitória do Xingu
Castanhal	Mocajuba	Santa Cruz do Arari	Xingulara

Fonte: IBGE Cidades, 2021.

**ANEXO II**

<b>Municípios da Região de Carajás</b>	
Abel Figueiredo	Parauapebas
Bom Jesus do Tocantins	Bannach
Brejo Grande do Araguaia	Conceição do Araguaia
Itupiranga	Cumaru do Norte
Jacundá	Floresta do Araguaia
Marabá	Pau D Arco
Nova Ipixuna	Redenção
Palestina do Para	Santa Maria das Barreiras
Piçarra	Santana do Araguaia
Rondon do Para	Ourilândia do Norte
São Domingos do Araguaia	São Felix do Xingu
São Geraldo do Araguaia	Tucumã
São Joao do Araguaia	Agua Azul do Norte
Canaã dos Carajás	Rio Maria
Curionópolis	Sapucaia
Eldorado dos Carajás	Xinguara

**Fonte:** Monteiro e Silva, 2021.



## **5 - AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO**

## CRIMES VIOLENTOS E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: Uma análise de correlação para municípios produtores de cana-de-açúcar nos Estados de São Paulo, Goiás e Minas Gerais

Helena de Oliveira Leite<sup>1</sup>  
Daiane Franciele Staback<sup>2</sup>  
Pery Francisco Assis Shikida<sup>3</sup>

### RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar a correlação entre o desenvolvimento socioeconômico e a incidência de crimes violentos, especificamente nos municípios produtores de cana-de-açúcar de São Paulo, Goiás e Minas Gerais (os três principais estados produtores do Brasil). Para tanto, utilizou-se o coeficiente de correlação de *Spearman*, medida não paramétrica que mais se ajusta aos propósitos desta análise. O desenvolvimento socioeconômico teve como parâmetro o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e para os crimes violentos utilizou-se a *proxy* de homicídios. Os resultados apontaram um coeficiente não significativo para os três estados não sendo possível rejeitar a hipótese nula aos níveis de significância aceitáveis.

**Palavras-chave:** Índice de Desenvolvimento; Homicídios; Cana-de-açúcar; Municípios produtores.

### GT Nº 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

## 1 INTRODUÇÃO

É praxe acreditar que quanto mais desenvolvido for o município, maior a sua tendência de prover à população uma boa qualidade de vida. Qualidade esta que pode se revelar por meio do acesso a um emprego com remuneração digna, educação, saúde, segurança, entre outras variáveis (SOUZA, 2011). Logo, pensa-se que, à medida que o desenvolvimento evolui, a incidência de crimes violentos tende a reduzir.

No que diz respeito à segurança, Borilli (2005) e Amaral (2019) afirmam ser uma característica fundamental para que os agentes econômicos possam exercer suas funções, visto que um ambiente inseguro desestimula investimentos em capital físico e humano, reduzindo o bem-estar da população. Conforme Borilli (2005), Silva e Oliveira (2021), o aumento da

---

<sup>1</sup>Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestre em Contabilidade e Finanças. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. [helenaleite2@gmail.com](mailto:helenaleite2@gmail.com)

<sup>2</sup>Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. [daiane.staback@hotmail.com](mailto:daiane.staback@hotmail.com)

<sup>3</sup>Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Pesquisador e Professor do Programa de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. [peryshikida@hotmail.com](mailto:peryshikida@hotmail.com)

criminalidade tem potencial para arrefecer o desenvolvimento econômico de uma região, pois além de desencorajar novos investimentos, provoca o aumento de preços dos produtos em função da inserção dos custos com a segurança. Ademais, os agentes e recursos produtivos a serviço do crime poderiam estar atuando em setores econômicos lícitos, gerando, assim, mais benefícios para a sociedade.

Destarte, o impacto da criminalidade sobre a economia tem servido de motivação para os economistas estudarem o comportamento dos consumidores e fornecedores desse mercado ilícito. Nessa seara, alguns estudiosos (SCHLEMPER, 2018; SILVA, 2020) ressaltam que a criminalidade também pode estar relacionada com fatores educacionais. Espera-se que, quanto maior for o nível educacional, menores serão as chances de se praticar atividades ilícitas. Entretanto, Shikida e Borilli (2007) fazem uma observação, isto é, o exercício de certos tipos de crimes, em função de suas especificidades, requer maior conhecimento técnico, fazendo da educação um importante contributo para a ocorrência de crimes mais elaborados/planejados (como o crime do “colarinho branco”, vide Brasil, 1986).

Outro fator usado pelas teorias para explicar a existência da criminalidade é a renda, pressupondo-se que, quanto maior for esse atributo em um município, menor será seu índice de criminalidade. No entanto, fatores como a concentração de renda tem interferido nessa premissa, fazendo com que a renda e as taxas de crimes não necessariamente apresentem uma relação direta (SHIKIDA, 2005).

Apesar da mortalidade por homicídio ser resultante de uma série de fatores sociais, econômicos, culturais, familiares e psicológicos (BARATA; RIBEIRO, 2000), faz parte do senso comum pensar que, ao melhorarem os níveis de desenvolvimento econômico e social de uma região, os problemas da violência são minimizados. No entanto, Beato Filho e Reis (2000) encontraram evidências de que o avanço da criminalidade pode ser concomitante com a melhoria dos índices sociais. Para esses autores, nas quatro grandes cidades (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Belo horizonte), mesmo apresentando melhoria significativa em alguns aspectos econômicos, como na distribuição de renda em função do controle da inflação, a criminalidade também avançou de forma expressiva.

Shikida (2008), ao analisar a correlação entre os Índices de Desenvolvimento Social (IDS) e os homicídios ocorridos nas 399 cidades no Paraná, encontrou que essas duas variáveis (IDS e crimes violentos) movem-se em direções opostas, porém, com uma intensidade

considerada baixa. Diferentemente, Rocha *et al.* (2012) ao analisarem a correlação entre o IDS e a incidência de crimes violentos nos municípios que possuem agroindústria canavieira nesse mesmo estado, apontaram uma correlação positiva entre o nível do desenvolvimento e a criminalidade nesses municípios.

Isto posto, o objetivo deste trabalho é analisar a correlação entre o desenvolvimento socioeconômico e a incidência de crimes violentos, especificamente nos municípios canavieiros dos três estados que mais produzem cana-de-açúcar no Brasil: São Paulo, Goiás e Minas Gerais (ampliando a análise de Rocha *et al.*, 2012). Entende-se por crimes violentos aqueles consumados mediante emprego de força física (uso da violência física) ou mediante grave ameaça (uso da violência moral). São exemplos de crimes violentos: homicídio consumado e tentado; estupro consumado e tentado; extorsão mediante sequestro; sequestro e cárcere privado; roubo consumado e tentado (NUCCI, 2014).

Para tanto, utilizou-se o coeficiente de correlação de *Spearman*, medida não paramétrica que mais se ajusta à proposta desta análise. O desenvolvimento socioeconômico dos municípios teve como parâmetro o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em suas três dimensões: emprego e renda, saúde e educação. Após a identificação dos índices de cada município, eles foram correlacionados com os dados de crimes violentos.

Destaca-se que a cana-de-açúcar representa uma atividade de importância para o crescimento econômico dos três estados supramencionados. Além disso, a geração de empregos (agrícolas e industriais) tem sido um dos pontos fortes da agroindústria canavieira, ajudando a impedir a migração para as áreas urbanas (CLEIN, 2021).

Este trabalho segue estruturado em mais quatro seções: na segunda, descrevem-se os procedimentos metodológicos; na terceira, apresenta-se uma breve revisão de literatura sobre o setor canavieiro; na quarta, destaca-se a análise dos resultados coletados; e, na quinta, apresentam-se as considerações finais do estudo.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta sessão compreende duas partes concisas, uma que explica o coeficiente de correlação utilizado e a outra que ressalta a coleta e o tratamento dos dados.

### 2.1 O coeficiente de correlação

Para Hill *et al.* (1999), a correlação entre duas variáveis aleatórias mensura o nível de associação entre elas (devendo variar em -1 e 1). O coeficiente de correlação indica a direção e a intensidade da relação linear entre duas variáveis, observando que isso não implica em causalidade.

Desse modo, quando o resultado for  $r = 1$ , indica que a correlação entre as duas variáveis em questão é positiva perfeita, ou seja, o aumento dos valores da variável  $x$  está correlacionado com o aumento dos valores da variável  $y$ . Quando o resultado for  $r = -1$ , as duas variáveis apresentam uma correlação negativa perfeita, isto é, o aumento dos valores da variável  $x$  corresponde com a redução dos valores da variável  $y$ . Já se  $r = 0$  for o resultado obtido, não há correlação entre as variáveis (HOFFMANN; VIEIRA, 2016).

Para se mensurar o grau de associação entre o desenvolvimento socioeconômico e a incidência de crimes violentos (*proxy* de homicídios), utilizou-se o coeficiente de correlação de Spearman ( $r$ ), “um método não-paramétrico simples em que não há qualquer restrição quanto a distribuição de frequências das variáveis” (SHIKIDA; OLIVEIRA, 2012, p. 106).

## 2.2 Coleta e tratamento dos dados

A área de estudo desta análise são os municípios canavieiros dos três maiores estados produtores do Brasil, quais sejam: São Paulo, Goiás e Minas Gerais, respectivamente. Foram selecionados somente os municípios produtores de cana-de-açúcar nesses estados com até cinquenta mil habitantes e que possuem usinas em seu território, sendo essa atividade uma das forças motrizes locais (o mesmo procedimento foi feito por Rocha *et al.*, 2012). Destaca-se que o estado com maior número de municípios canavieiros, nesse caso, é São Paulo (112), seguido por Goiás (25) e Minas Gerais (27) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2017).

Para o desenvolvimento socioeconômico utilizou-se como parâmetro o Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e em suas três dimensões: emprego e renda; saúde; e educação – atualizados até o ano de 2016 (último ano disponível para o índice até o momento). Esse índice tem por finalidade acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros nas três áreas de atuação supracitadas. Ele varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo) para classificar o nível de cada município em quatro categorias, sendo: baixo (0 a 0,4); regular (0,4 a 0,6); moderado (0,6 a 0,8); e alto desenvolvimento (0,8 a 1). Assim, quanto mais próximo de

1, maior o desenvolvimento da região (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN, 2022; ÍNDICE FIRJAN DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – IFDM, 2018).

Inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o IFDM avalia emprego e renda, saúde e educação, a partir da média aritmética desses três componentes, considerando os dados oficiais disponibilizados pelos municípios e pelos Ministérios do Trabalho, Educação e da Saúde, referente aos indicadores apresentados no Quadro 1.

**Quadro 1** – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

EMPREGO E RENDA	EDUCAÇÃO	SAÚDE
Geração de emprego formal	Matrículas na educação infantil	Número de consultas pré-natal
Absorção da mão de obra local	Abandono no ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
Geração de Renda formal	Distorção idade-série no ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
Salários médios do emprego formal	Docente com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensível à atenção básica (ISAB)
Desigualdade	Média de horas aula diárias no ensino fundamental	–
–	Resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental	–

**Fonte:** FIRJAN, (2021).

Os dados de crimes violentos (óbitos por homicídio) foram coletados junto ao Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS), referente ao ano de 2017 (esta foi a base de dados mais próxima do índice de desenvolvimento socioeconômico disponível – IFDM), para os municípios canavieiros situados nos três estados. A utilização do termo “homicídios” para caracterizar a especificidade de crimes violentos decorre em razão de suas informações serem mais confiáveis no Brasil.

Após obtidos os dados para cada um dos municípios estudados, o número de crimes violentos foi dividido pela sua população e multiplicado por 100.000, visando a padronização dos dados e a retirada do efeito “tamanho”, possibilitando, assim, a comparação mais adequada entre os municípios. Tal metodologia foi adotada por Rocha *et al.* (2009) e Shikida e Oliveira

(2012). Os dados da produção de cana dos municípios foram coletados do Censo Agropecuário de 2017 e coletados no *website* do IBGE, bem como o quantitativo da população referente ao ano de 2017. Vale destacar que, dentre os municípios canavieiros, existem aqueles em que não ocorreram crimes violentos e aqueles cuja ocorrência foi mais significativa.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A cultura canavieira tem uma importância histórica para o Brasil, tendo sido a primeira atividade econômica agrícola a partir de 1532, cujo escopo era o de defender e ampliar a colonização, bem como gerar divisas para a Coroa Portuguesa (FURTADO, 2007; RISSARDI JÚNIOR, 2015). Atualmente, o Brasil é classificado como o maior produtor mundial de cana-de-açúcar. Dados reunidos pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA, 2022) mostram que a área colhida com cana, na safra 2020/2021, foi de 8,6 milhões de hectares, sendo a produtividade média de 76 toneladas/hectares. Nessa safra, o Brasil produziu 657 milhões de toneladas de cana, destinada à fabricação de 32,5 bilhões de litros de etanol (o segundo maior produtor mundial) e 41,5 milhões de toneladas de açúcar (o maior produtor mundial).

Ramos e Nachiluk (2015, n.p) ressaltam que a agroindústria canavieira no País, “[...] na safra 2014/15, movimentou R\$70 bilhões com a produção de cana-de-açúcar, etanol, açúcar e bioeletricidade, representando 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, e gerou 4,5 milhões de empregos diretos e indiretos”. Não obstante, a economia canavieira vem atravessando um cenário de crise. Segundo Goebel *et al.* (2020), de um total de 444 usinas instaladas no País, 22,75% estavam paradas em 2019, decorrente, mormente, de problemas de ordem microeconômica (como questão climática e gestão inadequada) e de ordem macroeconômica (como redução de crédito e políticas erráticas de precificação dos combustíveis que artificializaram os preços dos derivados do petróleo).

Dentre os estados brasileiros que produzem cana-de-açúcar o primeiro é São Paulo, cuja produção correspondeu a 356.508 mil toneladas (54,1% da quantidade produzida na safra 2020/21), ao passo que o Estado de Goiás se posicionou em segundo lugar, com 74.011 mil toneladas (11,3% da quantidade total produzida), e Minas Gerais em terceiro com 70.838 mil toneladas (10,8% da quantidade total produzida) (UNICA, 2022).

Em função do seu destaque ímpar, São Paulo é o estado com a maior área colhida de cana no País, com 4.444,2 mil hectares na safra 2020/2021, seguido Goiás com 971,6 mil



hectares e Minas Gerais com 854,2 mil hectares. Entretanto, dentre os três principais estados produtores, a maior produtividade agrícola nessa safra foi de Minas Gerais, com 82.611 kg/ha, seguido de São Paulo, com 79.719 kg/ha, e Goiás, com 76.204 kg/ha (CONAB, 2022).

Dois estados mencionados nesta concisa revisão são tradicionais no setor, com séculos de produção canavieira (São Paulo e Minas Gerais). Goiás é mais recente na atividade, porém, já desponta como o segundo maior produtor no País. Com efeito, sobre a expansão da cana-de-açúcar para o Centro-Oeste (envolvendo também o Mato Grosso do Sul e Mato Grosso), Shikida (2013) ressalta que condições edafoclimáticas favoráveis à agricultura, áreas muito planas e grandes extensões de terra, favoreceram essa ampliação. Lado outro, São Paulo e Minas Gerais não têm mais fronteiras agrícolas para serem exploradas.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Em função do escopo desta pesquisa estar centrado na correlação entre o desenvolvimento socioeconômico (IFDM) e a incidência de crimes violentos (*proxy* de homicídios) nos municípios canavieiros dos três estados que mais produzem cana-de-açúcar no Brasil (São Paulo, Goiás e Minas Gerais), a Tabela 1 traz a hierarquização do IFDM geral, bem como o índice de crimes dos municípios paulistas selecionados.

**Tabela 1 – Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Índice de Crimes dos municípios canavieiros do Estado de São Paulo**

Municípios	IFDM Geral	Dimensões IFDM			Índice de crimes	Municípios	IFDM Geral	Dimensões IFDM			Índice de crimes
		Emp. Renda <sup>e</sup>	Educ.	Saúde				Emp. Renda <sup>e</sup>	Educ.	Saúde	
<b>Parag. Paulista</b>	0.8746	0.7395	0.9773	0.9071	4.4194	Barbosa	0.7788	0.4944	0.9721	0.8699	3.7912
Clementina	0.8720	0.7870	0.9337	0.8955	24.2307	Guararapes	0.7786	0.5937	0.9799	0.7622	18.3745
Planalto	0.8650	0.7660	0.8817	0.9473	3.7154	Canitar	0.7768	0.5363	0.9250	0.8689	-
Iracenópolis	0.8650	0.7660	0.8817	0.9473	-	M. Aprazível	0.7734	0.7103	0.9234	0.6867	8.1991
Sebastian. Sul	0.8584	0.6918	0.9702	0.9131	-	Luís Antônio	0.7699	0.5675	0.8468	0.8955	-
Meridiano	0.8562	0.6056	0.9983	0.9647	-	Pirangi	0.7695	0.4714	0.9321	0.9049	17.6632
Potirendaba	0.8537	0.6585	0.9532	0.9495	5.8817	A. Brasiliense	0.7695	0.4714	0.9321	0.9049	10.2069
Severínia	0.8537	0.6585	0.9532	0.9495	-	Pat. Paulista	0.7680	0.6737	0.9168	0.7134	-
Paraíso	0.8537	0.7480	0.9466	0.8664	-	Cerquillo	0.7680	0.6737	0.9168	0.7134	6.4194
Bariri	0.8454	0.6473	0.9422	0.9466	2.8900	Bocaina	0.7665	0.5959	0.9103	0.7932	-
Mendonça	0.8426	0.6317	0.9921	0.9039	-	Narandiba	0.7657	0.5195	0.9430	0.8345	-
N. Independência	0.8368	0.6562	0.9376	0.9166	-	Ibaté	0.7615	0.4699	0.9347	0.8798	20.4523
Descalvado	0.8326	0.6410	0.9447	0.9122	17.9932	Quatá	0.7615	0.5704	0.9130	0.8010	21.5936
José Bonifácio	0.8324	0.6720	0.9381	0.8872	5.5252	Ipaussu	0.7615	0.5704	0.9130	0.8010	6.7723
Adamantina	0.8321	0.7057	0.9660	0.8246	2.8458	Pitangueiras	0.7579	0.6003	0.8898	0.7836	5.1428
Dracena	0.8269	0.6700	0.9818	0.8289	6.4761	Sta R. Viterbo	0.7579	0.6003	0.8898	0.7836	3.8363
Monções	0.8257	0.6705	0.9875	0.8192	44.4642	S R P Quatro	0.7543	0.5260	0.9362	0.8007	10.8735

Colômbia	0.8248	0.6513	0.9797	0.8433	16.0643	Ariranha	0.7543	0.5260	0.9362	0.8007	21.1618
Sandovalina	0.8204	0.5914	0.9308	0.9390	23.9578	Maracaí	0.7541	0.4411	0.9403	0.8810	-
Manduri	0.8204	0.5914	0.9308	0.9390	20.5888	M. Paranapan.	0.7539	0.4227	0.9315	0.9075	5.5157
Onda verde	0.8197	0.5815	0.9576	0.9198	-	B. de abreu	0.7508	0.5934	0.9564	0.7027	-
Sertãozinho	0.8173	0.6029	0.9646	0.8843	178.4298	SA Aracanguá	0.7472	0.4502	0.9739	0.8174	24.1400
Icém	0.8173	0.6029	0.9646	0.8843	-	Rafard	0.7472	0.4502	0.9739	0.8174	-
<b>Novo horizonte</b>	0.8155	0.6455	0.9334	0.8675	15.9821	Macatuba	0.7455	0.5488	0.9487	0.7389	11.6884
Colina	0.8120	0.5827	0.9415	0.9117	10.8838	Promissão	0.7450	0.5915	0.8837	0.7598	5.0625
Junqueirópolis	0.8116	0.5258	1.0000	0.9091	4.9133	Charqueada	0.7450	0.5915	0.8837	0.7598	17.8870
Buritizal	0.8111	0.6325	0.8994	0.9013	-	Avanhandava	0.7438	0.5679	0.8935	0.7698	15.2532
Queiroz	0.8110	0.6455	0.9436	0.8439	-	Cafelândia	0.7401	0.5515	0.8807	0.7880	11.3347
Tapiratiba	0.8110	0.6455	0.9436	0.8439	-	Paulicéia	0.7399	0.4924	0.9738	0.7536	-
E. Sto do Turvo	0.8108	0.6180	0.9591	0.8553	21.2179	Serrana	0.7399	0.4924	0.9738	0.7536	4.5673
<b>Guaira</b>	0.8105	0.6631	0.9483	0.8200	7.4466	Pontal	0.7325	0.5701	0.8366	0.7907	18.8925
Tanabi	0.8087	0.5155	0.9762	0.9346	7.7751	C. César	0.7325	0.5701	0.8366	0.7907	5.1295
Orindiúva	0.8087	0.5155	0.9762	0.9346	-	<b>Valparaíso</b>	0.7281	0.5716	0.9670	0.6455	11.7041
Pradópolis	0.8041	0.6321	0.8682	0.9121	14.6227	M. Paulista	0.7281	0.5716	0.9670	0.6455	-
Buritama	0.8041	0.6321	0.8682	0.9121	23.7516	M. A. Paulista	0.7253	0.5379	0.9339	0.7039	5.1991
Barra bonita	0.8039	0.6243	0.9655	0.8219	5.5049	Borá	0.7236	0.4231	0.8387	0.9090	-
Palmital	0.8030	0.5513	0.9695	0.8881	4.5053	Castilho	0.7232	0.3569	0.9426	0.8702	24.5555

<b>Itápolis</b>	0.7980	0.5309	0.9770	0.8860	7.0180	Sud mennucci	0.7186	0.4554	0.9379	0.7624	25.8632
Brotas	0.7954	0.6287	0.9205	0.8370	-	Dois córregos	0.7159	0.5010	0.8907	0.7561	7.4374
Tarumã	0.7947	0.5229	0.9597	0.9014	-	Rio Pedras	0.7157	0.5652	0.8581	0.7240	-
Ubarana	0.7947	0.5229	0.9597	0.9014	-	Ouroeste	0.7157	0.5652	0.8581	0.7240	10.1041
Pontes Gestal	0.7943	0.5961	0.9499	0.8371	-	T. Sampaio	0.7155	0.3471	0.9429	0.8564	37.8024
Elias fausto	0.7943	0.5961	0.9499	0.8371	5.7494	Sta Albertina	0.7155	0.3471	0.9429	0.8564	-
Marapoama	0.7906	0.6026	0.9507	0.8185	-	Mirandópolis	0.7134	0.4728	0.8974	0.7700	13.6449
Palestina	0.7905	0.4769	0.9368	0.9576	-	Guariba	0.7035	0.4403	0.8873	0.7830	15.2999
São manuel	0.7875	0.5561	0.9159	0.8904	2.4575	Barrinha	0.6990	0.3997	0.8711	0.8261	3.1327
Vista A. do Alto	0.7875	0.5561	0.9159	0.8904	-	Itaí	0.6975	0.5269	0.8763	0.6893	15.0795
Guaraci	0.7846	0.6120	0.9280	0.8137	27.3623	Martinópolis	0.6967	0.3836	0.9719	0.7345	19.1402
Pereira Barreto	0.7839	0.4854	0.9827	0.8835	15.5099	B. Alegre	0.6906	0.5792	0.9563	0.5362	71.1238
Tietê	0.7839	0.4854	0.9827	0.8835	14.6263	G. Salgado	0.6890	0.4133	0.9269	0.7266	54.7895
Parapuã	0.7826	0.5797	0.9339	0.8341	-	Platina	0.6863	0.3616	0.9604	0.7369	-
Iacanga	0.7820	0.6120	0.9256	0.8083	-	Lucélia	0.6863	0.3616	0.9604	0.7369	9.3192
<b>Morro Agudo</b>	0.7811	0.6412	0.8879	0.8141	9.3110	Igarapava	0.6846	0.4655	0.8938	0.6945	-
Jardinópolis	0.7804	0.5265	0.9423	0.8724	6.9924	Ibirarema	0.6793	0.3985	0.8889	0.7505	-
Nova Europa	0.7789	0.5536	0.8796	0.9035	-	Pres. Alves	0.6671	0.4064	0.9486	0.6464	24.0674
Suzanápolis	0.7788	0.4944	0.9721	0.8699	26.0688	F. Paulista	0.5483	0.2379	0.8889	0.5182	-

**Fonte:** Firjan (2016); Censo Agropecuário (2017); Datasus (2017) e dados da Pesquisa (2021).

A partir do Censo Agropecuário (2017), os dez primeiros municípios produtores de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo são: Morro Agudo (1º); Guaíra (2º); Barretos (3º); Itupeva (4º); Jaboticabal (5º); Paraguaçu Paulista (6º); Valparaíso (7º); Itápolis (8º); Batatais (9º); e Novo Horizonte (10º). Dentre eles, seis municípios possuem usinas e população até 50 mil habitantes – Barretos, Itupeva, Jaboticabal e Batatais não entraram no cálculo, não constando na Tabela 1.

Verifica-se, também, que dos 112 municípios canavieiros, apenas 37 apresentam um desenvolvimento socioeconômico classificado como alto (entre 0,8 e 1,0). Destarte, o Município de Paraguaçu Paulista apresentou o melhor IFDM (0,8746), enquanto em Flórida Paulista foi encontrado o IFDM mais baixo (0,5483). Destaca-se que Morro Agudo, maior produtor de cana-de-açúcar paulista, apresentou um IFDM moderado (0,7811), principalmente na dimensão Emprego e Renda (0,6412). No tocante a essa dimensão, tal característica pode ser observada em todos os municípios canavieiros, sendo que parte deles apresentaram índices de regulares a baixos.

A Tabela 2 traz a hierarquização do IFDM geral, bem como o índice de crimes dos municípios goianos selecionados.

**Tabela 2** – Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Índice de Crimes dos municípios canavieiros do Estado de Goiás

Municípios	IFDM Geral	Dimensões IFDM			Índice de crimes	Municípios	IFDM Geral	Dimensões IFDM			Índice de crimes
		Emp. Renda	e Educ.	Saúde				Emp. Renda	e Educ.	Saúde	
<b>Edéia</b>	0.8229	0.7532	0.8554	0.8602	89.9354	M. C. de Goiás	0.7056	0.5009	0.7681	0.8067	12.7246
C Dourada	0.8063	0.6016	0.9059	0.9115	37.1609	Porteirão	0.7047	0.4878	0.8020	0.8243	-
Montividiu	0.7850	0.6557	0.8712	0.8281	39.7899	C. do R. Verde	0.6997	0.4511	0.8698	0.7784	10.1399
Morrinhos	0.7620	0.5619	0.8337	0.8903	40.5004	Caçú	0.6984	0.4226	0.7986	0.8739	-
C. do Céu	0.7569	0.6073	0.7966	0.8667	46.0154	Anicuns	0.6925	0.3555	0.8812	0.8407	9.1971
Ipameri	0.7564	0.5328	0.9026	0.8337	26.1712	Jandaia	0.6874	0.5359	0.8600	0.6664	31.9795
<b>Goiatuba</b>	0.7545	0.5404	0.8754	0.8479	29.1443	Itapaci	0.6868	0.4495	0.7803	0.8306	41.4919
<b>Sta H Goiás</b>	0.7496	0.5723	0.8646	0.8118	49.0411	Paraúna	0.6795	0.5450	0.8357	0.6577	44.5593
Sto A Barra	0.7490	0.6641	0.8307	0.7522	-	Vicentinópolis	0.6642	0.4191	0.8575	0.7160	59.5451
Rubiataba	0.7425	0.5383	0.9017	0.7875	15.0045	<b>Serranópolis</b>	0.6526	0.6139	0.7869	0.5570	24.0298
Uruaçu	0.7179	0.4626	0.8462	0.8451	42.4131	Perolândia	0.6290	0.3966	0.7400	0.7503	31.8979
São Simão	0.7164	0.4939	0.8636	0.7918	25.3846	Vila Boa	0.5667	0.1906	0.7446	0.7648	52.3469
Itapuranga	0.7135	0.5630	0.8571	0.7203	35.4773						

**Fonte:** Firjan (2016); Censo Agropecuário (2017); Datasus (2017) e dados da Pesquisa (2021).

Dos dez municípios que mais produzem cana-de-açúcar no Estado de Goiás [Quirinópolis (1°); Goiatuba (2°); Itumbiara (3°); Mineiros (4°); Edéia (5°); Santa Helena de Goiás (6°); Rio Verde (7°); Gouvelândia (8°); Bom Jesus de Goiás (9°); e Serranópolis (10°)], apenas quatro deles caracterizam-se como canavieiros (conforme critérios expostos na metodologia) em virtude da quantidade de habitantes e da existência dessa agroindústria em seus territórios (Tabela 2).

A Tabela 2 traz que dos 25 municípios goianos, apenas dois apresentaram um índice alto de desenvolvimento socioeconômico (metodologia Firjan). O Município de Edéia, além de apresentar o melhor índice de desenvolvimento socioeconômico, ocupa o quinto lugar na produção de cana-de-açúcar do Estado de Goiás. É possível notar também que o menor índice Firjan encontrado foi de Vila Boa (0,5667), que apresenta também o pior Índice dentre os municípios selecionados para a modalidade Emprego e Renda (0,1906).

A Tabela 3 traz a hierarquização do IFDM geral, bem como o índice de crimes dos municípios mineiros selecionados.



**Tabela 3** – Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Índice de Crimes dos municípios canavieiros do Estado de Minas Gerais

Municípios	IFDM Geral	Dimensões IFDM			Índice de crimes	de	Municípios	IFDM Geral	Dimensões IFDM			Índice de crimes	de
		Emp. e Renda	Educ.	Saúde					Emp. e Renda	Educ.	Saúde		
São P. Ferros	0.8321	0.7057	0.9660	0.8246	36.6703	Guaranésia	0.7107	0.4982	0.8022	0.8319	10.3210		
Santa Vitória	0.8220	0.6494	0.8792	0.9373	25.4505	Urucânia	0.6919	0.5009	0.7681	0.8067	37.7750		
Araporã	0.8127	0.6718	0.8979	0.8683	-	S. Juliana	0.6901	0.6176	0.7561	0.6966	29.8954		
Capinópolis	0.7850	0.6557	0.8712	0.8281	24.6154	Tupaciguara	0.6883	0.5327	0.8274	0.7050	11.5393		
Itapagipe	0.7739	0.5046	0.8655	0.9515	-	C. Florido	0.6861	0.5308	0.7271	0.8005	12.6807		
Canápolis	0.7569	0.6073	0.7966	0.8667	8.2529	M. Belo	0.6795	0.5450	0.8357	0.6577	7.7901		
Jaíba	0.7564	0.5328	0.9026	0.8337	65.8953	<b>L. do oeste</b>	0.6635	0.5008	0.8436	0.6463	-		
Pirajuba	0.7491	0.5515	0.8288	0.8670	34.5423	Nanuque	0.6551	0.4809	0.7765	0.7078	69.3996		
<b>João Pinheiro</b>	0.7448	0.5686	0.8243	0.8415	47.1785	<b>Iturama</b>	0.6545	0.5580	0.8746	0.5310	5.1967		
Bambuí	0.7443	0.4654	0.8919	0.8755	20.8177	S. Aimorés	0.6290	0.3966	0.7400	0.7503	11.3520		
<b>C. Alagoas</b>	0.7248	0.4593	0.8332	0.8819	26.1019	Conquista	0.6229	0.4293	0.7184	0.7210	28.7356		
Pompéu	0.7198	0.5557	0.8309	0.7729	60.1038	Carneirinho	0.5929	0.3603	0.8286	0.5899	-		
Ibiá	0.7164	0.4939	0.8636	0.7918	35.8566	Delta	0.5667	0.1906	0.7446	0.7648	10.5816		
Piumhi	0.7135	0.5630	0.8571	0.7203	5.7929								

Fonte: Firjan (2016); Censo Agropecuário (2017); Datasus (2017) e dados da Pesquisa (2021).

Os dez municípios mineiros que mais produzem cana-de-açúcar são: Uberaba (1°); Conceição das Alagoas (2°); Frutal (3°); Iturama (4°); Campo Florido (5°); Limeira do Oeste (6°); João Pinheiro (7°); Unai (8°); Paracatu (9°); e Santa Vitória (10°) (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017). Observa-se na Tabela 3, que dos 27 municípios canavieiros, quatro estão entre os dez maiores produtores do estado (João Pinheiro, Conceição das Alagoas, Limeira do Oeste e Iturama). Com relação ao Índice Firjam, apenas três municípios apresentaram valores de desenvolvimento na categoria alto (São Pedro dos Ferros, Santa Vitória e Araporã). A cidade de Delta apresentou o menor índice de desenvolvimento socioeconômico dos municípios (0,5667), agravado pelo baixo índice da dimensão Emprego e Renda (0,1906).

A partir do exposto nas Tabelas 1, 2 e 3, verifica-se nos três estados a predominância de um desenvolvimento socioeconômico variando entre regular e moderado (0,4 a 0,8), principalmente no que se refere ao Emprego e Renda. Nesse contexto, o processo de mecanização da colheita da cana-de-açúcar pode acarretar um impacto social em termos de ocupação e renda para o trabalhador agrícola frente aos avanços tecnológicos inseridos nesse setor (TORQUATO; FRONZAGLIA; MARTINS, 2010). Observa-se também que existem municípios onde a ocorrência de crimes violentos foi expressiva e municípios que não ocorreram tais crimes.

Isto posto, a etapa seguinte da análise consiste em fazer a correlação entre o desenvolvimento socioeconômico (IFDM e dimensões) e os crimes violentos nos municípios canavieiros dos três primeiros estados brasileiros em produção de cana-de-açúcar, por meio do coeficiente de Spearman. Vale lembrar que foram selecionados somente os municípios produtores com população até 50 mil habitantes e que possuem agroindústria canavieira em seus territórios, de modo que são áreas cuja importância desse setor, mormente para a produção de açúcar e etanol, é elevada.

**Tabela 4** – Correlação entre Desenvolvimento Socioeconômico (Índice Firjan) e Índice de Crimes Violentos – 2017

Municípios	Correlação entre IFDM e Crimes Violentos			
	IFDM Geral	Emprego e Renda	Educação	Saúde
São Paulo	-0,1431	-0,1051	0,0269	-0,1500
Goiás	0,1132	0,1586	-0,0747	0,0500
Minas Gerais	0,2009	0,0746	-0,1027	0,1788

Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

\*Teste *t* não significativo para 1%, 5% e 10%.

\*\* Significativo a 1%.

Os resultados encontrados não foram significativos para os coeficientes de correlação do IFDM Geral, nas dimensões Emprego e Renda, Educação e Saúde, para todos os casos (Tabela 4). Destarte, não foi possível rejeitar a hipótese nula (não há correlação entre o IFDM geral e as suas dimensões com o índice de crimes violentos) aos níveis de significância aceitáveis (10%, 5% e 1%).

Diferentemente deste resultado, Shikida (2008), ao analisar a correlação do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDS) com os crimes violentos praticados nos 399 municípios paranaenses, apresentou uma correlação negativa entre essas duas variáveis, ainda que considerada muito fraca, dado o baixo coeficiente encontrado. Isso implica dizer que quando o IDS aumenta a incidência de crimes tendem a cair. Já os achados de Rocha *et al.* (2012), indicaram uma correlação positiva moderada entre o nível de desenvolvimento dos municípios canavieiros do Estado do Paraná e a criminalidade violenta.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a correlação entre desenvolvimento socioeconômico e a incidência de crimes violentos, especificamente nos municípios canavieiros dos três estados que mais produzem cana-de-açúcar no Brasil: São Paulo, Goiás e Minas Gerais.

O desenvolvimento socioeconômico teve como parâmetro o IFDM, bem como suas dimensões, e para os crimes violentos utilizou-se a proxy de homicídios. A partir da análise de

correlação, verificou-se um coeficiente baixo e não significativo nos três estados, não sendo possível rejeitar a hipótese nula aos níveis de significância aceitáveis (10%, 5% e 1%), indicando não haver correlação entre essas duas variáveis.

Com efeito, destaca-se que a não-significância para as variáveis IFDM e dimensões não quer dizer que o desenvolvimento socioeconômico não tenha relação com a criminalidade. Dada a análise de municípios canavieiros com características tão distintas existentes nos estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo, é provável que a variável IFDM não seja a melhor dentre outras para explicar a relação entre desenvolvimento e criminalidade.

No quesito limitações da pesquisa, pode-se identificar a seleção das variáveis. Para os próximos estudos, sugere-se a utilização de outras variáveis que possam melhor representar o desenvolvimento socioeconômico, promovendo novas reflexões que este estudo não possibilitou realizar.

## REFERÊNCIAS

AGRO EM DADOS. 2021. Disponível em:

<https://www.agricultura.gov.br/files/AgroemDados21/JUNHO2021-AGROEMDADOS.pdf>. Acesso em: 16 de mar. 2022.

AMARAL, J. A. da S. **Determinantes da entrada das mulheres no tráfico de drogas: um estudo para o Acre (Brasil)**. 2019. 149 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – UNIOESTE-CCSA, Toledo, 2019.

BARATA, R. B.; RIBEIRO, M. C. S. A. **Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996**. Revista Panamericana de Salud Pública, v. 7, n. 2, p. 118-124. 2000.

BEATO FILHO, C. C.; REIS, I. A. **Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime**. In: HENRIQUE, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 385-403.

BORILLI, S. P. **Análise das circunstâncias econômicas da prática criminosa no Estado do Paraná: estudo de caso nas Penitenciárias Estadual, Central e Feminina de Piraquara**. 2005. 154 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – UNIOESTE-CCSA, Toledo, 2005.

BRASIL. **Lei nº 7.492**, de 16 de junho de 1986. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de junho de 1986. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=7492&ano=1986&ato=939cXQE5UMBpWT75e>. Acesso em: 05 abr. 2022.

CHAGAS, A. L. S. **Três ensaios sobre o setor produtor de cana-de-açúcar no Brasil**. São Paulo, 2009. 112 p. Tese, Doutorado em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

CLEIN, C. **Motivos e consequências da falência de agroindústrias canavieiras no Estado do Paraná**. 2021. 109 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – UNIOESTE-CCSA, Toledo, 2021.

CONAB (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO). **Cana-de-Açúcar – Indústria e Cana-de-Açúcar – Agrícola**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras>. Acesso em: 19 mar. 2022.

DATASUS (BANCO DE DADOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE). 2017. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/aceso-a-informacao/>. Acesso em: 08 mar. 2022.

ERVILHA, G. T.; LIMA, J. E. de. Um método econométrico na identificação dos determinantes da criminalidade municipal: a aplicação em Minas Gerais, Brasil (2000-2014). **Economía, sociedad y territorio**, v. 19, n. 59, p. 1059-1086, 2019.

FIGUEIRA, S. R. F.; PEROSA, B. B.; BELIK, W. **Usinas de açúcar e álcool: impactos da desregulamentação e da concorrência**. *Agroanalysis (FGV)*, v. 36, p. 23-25, 2013.

FIRJAN (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO). Disponível em: <https://www.firjan.com.br/firjan/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOEBEL, M. A.; CAVALCANTE, D. L.; CLEIN, C.; SHIKIDA, P. F. A. MORENO, J. **Judicial recovery and bankruptcy of sugarcane agroindustries in the State of Paraná**. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 25-35, maio/ago. 2020.

HILL, C.; GRIFFITHS, W.; JUDGE, G. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999.

HOFFMANN, R; VIEIRA. S. **Análise de regressão: uma introdução à econometria**. Piracicaba: Edição do Autor, 2016.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/sobre-censo-agro-2017.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ÍNDICE FIRJAN DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL [IFDM]. (2018). **Ano-Base 2016. Recorte Municipal Abrangência Nacional.** Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

MARTINS, H. H.; SHIKIDA, P. F. A.; SESSO FILHO, U. A.; GIMENES, R. M. T.; CALVO, J. C. A. **Geração de produção, emprego e remunerações nas indústrias do açúcar e do álcool em 2000 e 2009.** *Desafios*, v. 2, n. 2, p. 198-219, jan./jun. 2016.

MELO, A. S.; SAMPAIO, Y. S. B. **Uma nota sobre o impacto do preço do açúcar, do etanol e da gasolina na produção do setor sucroalcooleiro.** *Revista Brasileira de Economia*, v. 70, n. 1, p. 61-69, 2016.

NEVES, M. F.; TROMBIN, V. G.; CONSOLI, M. O mapa sucroenergético do Brasil. In: SOUZA, E. L. de; MACEDO, I. de C. (Coords.). **Etanol e bioeletricidade: a cana-de-açúcar no futuro da matriz energética.** São Paulo: Luc Projetos de Comunicação, 2010. p.14-43.

NUCCI, G. de S. **Manual de Direito Penal.** 10 ed. São Paulo; Saraiva, 2014.

RAMOS, R. C.; NACHILUK, K. **Diagnóstico do Setor Sucroenergético em 2014.** 2015. Disponível em:

<http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=13797#:~:text=O%20setor%20sucroenerg%C3%A9tico%20brasileiro%2C%20na,de%20empregos%20diretos%20e%20indiretos>. Acesso em: 19 abr. 2022.

RISSARDI JÚNIOR, D. J. **Três ensaios sobre a agroindústria canavieira no Brasil.** 2015. 116 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – UNIOESTE-CCSA, Toledo, 2015.

ROCHA, A. A. da; EBERHARDT, P. H. de; RAIZEL, T.; SHIKIDA, P. F. A. **Crimes violentos e desenvolvimento socioeconômico: um estudo para os municípios canavieiros do Estado do Paraná.** *Revista de Direito Empresarial, Curitiba*, ano 9, n. 2, p. 231-246, mai./ago. 2012.

SANTOS, H. F. dos; CASTILLO, R. **Vulnerabilidade territorial do agronegócio globalizado no Brasil: crise do setor sucroenergético e implicações locais.** *GEOUSP Espaço e Tempo*, v. 24, n. 3, p. 508-532, 2021.

SCHLEMPER, A. L. **Economia do crime: uma análise para jovens criminosos no Paraná e Rio Grande do Sul.** 2018. 164 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – UNIOESTE-CCSA, Toledo, 2018.

SHIKIDA, P. **Crimes violentos e desenvolvimento socioeconômico.** *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 2, n. 5, p. 144-161, dez. 2008.

- SHIKIDA, P. F. A. **Economia do crime: teoria e evidências empíricas a partir de um estudo de caso na Penitenciária Estadual de Piraquara (PR)**. Revista de Economia e Administração, São Paulo (SP), v.4, n.3, p.315-342, jul./set. 2005.
- SHIKIDA, P. F. A. **Expansão canavieira no Centro-Oeste: limites e potencialidades**. Revista de Política Agrícola, Brasília, v. 22, n. 2, p. 122-137, abr./jun. 2013.
- SHIKIDA, P. F. A.; BORILLI, S. P. **Economia do crime: estudo de casos paranaenses**. Texto para Discussão. UFRGS. 2007. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2007\\_06.pdf](http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2007_06.pdf). Acesso em: 14 de mar. 2022.
- SHIKIDA, P. F. A.; OLIVEIRA, H. V. N. **Crimes violentos e desenvolvimento socioeconômico: Um estudo sobre a mesorregião Oeste do Paraná**. Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional, v. 8, n. 3, p. 99-114, set./dez. 2012.
- SILVA, D. M.; OLIVEIRA, C. A. de. **Os impactos do medo do crime sobre o consumo de atividades de lazer no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 15, p. 156-173, 2021.
- SILVA, H. J. T. da. **Dois ensaios empíricos sobre heterogeneidade produtiva e estrutura de capital do setor sucroenergético brasileiro**. 2019. 84 f. Tese. (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba (SP), 2019.
- SILVA, W. P. da. **Violência e educação: impacto da violência sobre o fluxo escolar**. 2020. 115 f. Tese (Doutorado em Economia) – USP/RP-CCSA, Ribeirão Preto, 2020.
- SOUSA, E. L. de; MACEDO, I. de C. (Coords.). **Etanol e bioeletricidade: a cana-de-açúcar no futuro da matriz energética**. São Paulo: Luc Projetos, 2010.
- SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- TORQUATO, S. A.; FRONZAGLIA, T.; MARTINS, R. **Condicionantes e impactos da colheita mecanizada em alguns estados produtores de cana-de-açúcar**. Revista Economia Política do Desenvolvimento, v. 3, n. 8, p. 125-125, 2010.
- UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR (UNICA). **Observatório da cana**. Disponível em: <https://observatoriodacana.com.br/>. Acesso em: 23 mar. 2022.



## ADOLESCÊNCIA E SAÚDE MENTAL: Um relato de experiência da estratégia de saúde da família – Pau dos Ferros/RN

Denise Mayara de Souza Pessoa<sup>1</sup>  
LOPES, Maiara de Oliveira Lopes<sup>2</sup>  
Naylla Duarte de Queiroga<sup>3</sup>  
Talita Jácome de Oliveira<sup>4</sup>  
Themis Cristina Mesquita Soares<sup>5</sup>

**RESUMO:** Há uma carência da integração da criança e do adolescente no campo do cuidado psicossocial que por anos não tiveram a devida atenção das atribuições públicas. Este estudo trata-se de um relato de experiência da Estratégia de Saúde da Família em Pau dos Ferros – RN no período de novembro de 2021. Tem por objetivo descrever os desafios na assistência à saúde mental dos adolescentes daquela localidade. Foram levantadas as principais questões referentes aos processos de trabalho dos profissionais sobre a oferta de ações em saúde mental para adolescentes daquele território com base no discurso de agentes comunitários de saúde. A experiência permitiu conhecer as fragilidades no planejamento e execução de atividades específicas para a saúde mental dos adolescentes.

**Palavras-chave:** Saúde Mental; Políticas Públicas; Adolescentes; Território; Vulnerabilidades Sociais.

### GT N° 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

#### 1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988 a saúde no Brasil emergiu como direito universal, passando a ser um dever constitucional em todas as esferas de governo. Anteriormente, este acesso restringia-se à União e aos trabalhadores segurados, a CF 88 ampliou a saúde e seu conceito passou a se vincular às políticas sociais e econômicas. Foi identificada a gestão participativa como

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, RN, Brasil; [denisepessoa@alu.uern.br](mailto:denisepessoa@alu.uern.br)

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, RN, Brasil; [maiaralopes@uern.br](mailto:maiaralopes@uern.br)

<sup>3</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, RN, Brasil; [nayllaqueiroga@alu.uern.br](mailto:nayllaqueiroga@alu.uern.br)

<sup>4</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, RN, Brasil; [talitajacome@alu.uern.br](mailto:talitajacome@alu.uern.br)

<sup>5</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Pau dos Ferros; RN; Brasil; [themisoares@alu.uern.br](mailto:themisoares@alu.uern.br)

uma implementação necessária, bem como autonomia e fundos financeiros únicos para cada esfera de governo almejando uma assistência integral (BRASIL, 1988).

A Lei 8.080/90 fortalece os direcionamentos constitucionais do Sistema único de Saúde. Já a Lei 8.142/90 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão das questões da saúde criando as conferências e os conselhos de saúde em cada esfera de governo como instâncias colegiadas orientadoras e deliberativas (BRASIL, 1990).

Todas as políticas de saúde incluindo a de saúde mental surgem em resposta às crises do capitalismo, as políticas sociais possuem características e desdobramentos de efetivação que se baseiam em uma lógica capitalista. Quando as iniciativas políticas rompem com aspectos já conquistados por aqueles que vivem do mundo do trabalho, entram em cena os movimentos sociais, buscando o restabelecimento do processo democrático (SILVA, 2002).

A Lei 10.216 que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental e a concretização da III Conferência Nacional de Saúde Mental (CNSM), sucedidas em 2001, aumentaram a consolidação da Reforma Psiquiátrica (RP) brasileira. A partir desses marcos, a área da saúde mental validou o interesse social pela remodelação no país do modelo de tratamento baseado na centralidade do hospital pelo modelo comunitário de atenção (BRASIL, 2001).

O modelo com enfoque comunitário provocou novas inquietações para a saúde mental, como a carência da integração da criança e adolescente no campo do cuidado psicossocial, por anos, não tiveram a devida atenção das atribuições públicas ou ficaram ignorados dependendo de instituições de caráter disciplinar, desde escolas, a exército, prisões, de caráter vertical e normativo, intervenções que não possuem ligação formal com a política de saúde mental (COUTO, 2004).

Na política de atenção psicossocial brasileira, a abordagem atual para a saúde mental infantojuvenil, sustenta que uma criança ou adolescente que apresente algum sofrimento psíquico, seja enxergado de forma ampliada, tendo em vista que o sofrimento psíquico possa convergir em acontecimentos variados, desde implicações na relação consigo, com a família, com a escola ou com instituições sociais (BRASIL, 2014).

Ponderar essas relações expressa compreender que o adoecimento psíquico é complexo, o que leva a considerar a singularidade de cada sujeito e buscar entender também fatores que possuem relação com as ideologias historicamente construídas e reproduzidas no contexto que esse público está inserido (COUTO et al, 2015).

A pandemia pelo coronavírus ocasionou o fechamento das escolas, o distanciamento físico, impossibilitou atividades culturais presenciais, estabelecendo impactos sociais, econômicos e psicológicos. Surge paralelo a esse contexto de pandêmico novos contextos e necessidades de saúde pública que antes não eram tão expressivos na rotina de saúde em relação as crianças e adolescentes, uma situação nova tanto para os profissionais de saúde que precisam reinventar as suas práticas como para os pais que precisam de orientação para minimizar esses impactos na saúde mental desse público (HUREMOVIĆ, 2019); (WANG, et al 2020).

Nessa perspectiva a avaliação de políticas já implementadas podem englobar todos os níveis do sistema de saúde. A ação ou falta de uma ação do Estado frente a uma demanda de saúde pública pode ser apreciada como resposta social, a má gestão de bens e serviços aos problemas de saúde pública pode impactar desde um determinado sujeito como a coletividade (PAIM, 2003). Com isso, a avaliação de políticas pode abranger estudos que reflitam o papel do Estado e do poder político como envolver aspectos de operacionalização desses programas (VIEIRA-DASILVA, 1999).

Dessa forma esse estudo justificou-se pela necessidade de revisitar a política pública em saúde na perspectiva de rever se essa política de fato está atrelada e acompanhando as transformações constantes do território, em especial a política de saúde mental com enfoque no público adolescente com o intuito de corroborar na visibilidade e sensibilização da incorporação de práticas que se aproximem das transformações e das complexidades inerentes a adolescência.

Nessa perspectiva emergiu a seguinte questão norteadora: Quais os principais desafios na política de saúde mental na assistência aos adolescentes?

Este estudo teve como objetivo geral descrever os desafios da política de saúde mental na assistência dos adolescentes.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Trata-se de um estudo do tipo relato de experiência vivenciado na Estratégia de Saúde da Família Caetano Bezerra do Nascimento no município de Pau dos Ferros no Estado do Rio Grande do Norte (RN), e está vinculado à Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte. A princípio foi construído um mapa inteligente por discentes na disciplina Território e Políticas Públicas em Saúde, com o objetivo de identificar as características territoriais e principais demandas em saúde de duas microáreas.

O Mapa inteligente nos proporcionou uma observação da realidade de forma ampla, buscando identificar o que precisa ser trabalhado, investigado e/ou aperfeiçoado. A partir dos aspectos verificados, foram elencados os principais desafios para promoção de saúde no que se refere à assistência em saúde mental para adolescentes a partir de uma captação com os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) da referida localidade. As informações levantadas tornam-se importantes e justificam a necessidade de criar mecanismos que exponham discussão e reflexão sobre a prática de cuidados em saúde mental nas Estratégias de Saúde da Família na cidade de Pau dos Ferros – RN.

Pau dos Ferros fica localizada no interior do estado do RN, conhecida como “Princesinha do Oeste”, foco principal do comércio regional atendendo os 36 municípios circunvizinhos em demandas de saúde, comércio e lazer. Com população de 27.745 mil habitantes no último censo em 2010 e população em 2021 estimada em 30.802. Esses dados diminuem quando confrontados com os colhidos pelo portal da prefeitura, dando uma margem populacional estimada de 30.452 habitantes (IBGE, 2021), (PREFEITURA DE PAU DOS FERROS, 2021).

A cidade possui 12 Estratégias de Saúde da Família, tendo mais especificamente três unidades atendendo a zona rural e nove unidades atendendo os bairros da zona urbana. Vale ressaltar que devido à expansão territorial, o município está passando por um processo de territorialização, trazendo margem para o número de bairros aumentados e as necessidades de saúde também.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Demandas de saúde e bem estar na adolescência**

A Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) enfatiza que o ambiente deve atender a direitos básicos civis, políticos socioeconômicos e culturais de forma imprescindível para que possa ser efetivada a promoção da saúde mental. Desse modo, não se coloca em questão apenas os transtornos mentais, mas trata-se de temáticas mais abrangentes em torno do bem-estar e a saúde mental, envolvendo para além todos os setores envolvidos para que sejam resguardados esses direitos dos sujeitos, como educação, justiça, meio ambiente (OPAS, 2016).

No Brasil um fator atrelado constantemente como alvo de preocupação é a desigualdade social. No cenário pandêmico, a educação foi um dos aspectos do desenvolvimento mais afetado, o incremento de um ensino remoto segrega parte dos alunos que ainda vivem em condições desiguais, precárias e de pobreza, dificultando a efetivação dessa construção de conhecimento (DUARTE, 2013); (WERNECK, et al 2020).

Dessa forma, algumas demandas na infância e na adolescência ganharam a necessidade de um olhar mais ampliado, pois essas duas fases são consideradas primordiais para o desenvolvimento da socialização desse indivíduo. As crianças buscam uma referência na figura dos pais, enquanto os adolescentes costumam centrar esse espelhamento em seus pares, tendo em vista a maior parte do tempo que passam na escola. Essa referida fase do desenvolvimento está diretamente atrelada a um período de transformações, em que o adolescente é preparado para a vida adulta implicando em alterações de aspecto físico, comportamental, psicológico, dentre outros (SILVA, 2017).

Um estudo elencou as principais vulnerabilidades e descreveu o perfil dos jovens em dimensão nacional, dando ênfase a problemas como: consumo demasiado do álcool (23,8%); tabaco (5,6%); drogas ilícitas (9%); a alimentação não saudável (26,7%); falta de atividade física (60,8%); o tempo em frente a telas superior a duas horas (60%); e a fragilidade da relação intrafamiliar com a presença de problemas de saúde mental (16,4%) (IBGE, 2015).

Assim, além de cargas e demandas que interferem diretamente no bem estar deste grupo inerentes a fase, como a necessidade de sentir-se aceito por determinados grupos e a busca de construção da própria identidade, mudanças biopsicossociais, podem refletir numa maior

propensão desse público a adentrar em modos de vida arriscados, que incluem a relação com drogas e outros contextos de violência (BRASIL, 1990).

Em um contexto escolar fragilizado pelo surgimento do vírus da Covid-19, a sociedade no geral sentiu o impacto desse isolamento, porém o público jovem especificamente sentiu os efeitos do afastamento de seus grupos, amigos e familiares. Desse modo, o adolescente fica mais vulnerável a ansiedade, aborrecimento, frustração, exigindo deles uma carga emocional ainda não desenvolvida, pois eles foram privados de algumas experiências. Assim, o papel dos pais no aprimoramento dessas emoções passa a ter um peso ainda maior em decorrência das privações do contexto pandêmico (ALCOBIA, et al 2020).

A maior exposição ao uso de telas é outra realidade e demanda que acentuou com o isolamento social, aumentando o uso de rede sociais muitas vezes sem nenhuma supervisão pelo responsável por crianças e adolescentes. Tal impacto surge como uma forma de amenizar o desconforto pelo isolamento, por possibilitar e se mostrar a principal alternativa para esse contexto de interação social, porém esse recurso também apresenta aspectos de cunho negativo, pode intensificar problemas de autoimagem, prejudicar rotina por uso excessivo e desencadear um vício, bem como influenciar comportamentos violentos (PEDROSA AL, et al 2020).

O afastamento e a falta de contato com as escolas como de outras organizações comunitárias diminuíram o campo visual desses principais parceiros com a capacidade de identificar com mais potencial agressões e abusos. Em países como os Estados Unidos (EUA), 67% das denúncias de abuso ou negligência contra crianças advém de profissionais que prestam serviços a vítimas e 19% de profissionais da educação (CAMPBELL, 2020; MELO, 2020).

Nessa perspectiva, a dinâmica do isolamento social ocasionou mais tempo das famílias em suas residências, influenciando na modificação dessa rotina familiar. O aumento no tempo de convivência desses sujeitos na mesma casa aflora um aumento das tensões nas relações interpessoais, podendo refletir em mais eventos de violência contra crianças e adolescentes (MARQUES, et al 2020).

A violência familiar ocasiona consequências desde mal estar psicossocial até as situações mais críticas atreladas a traumas psicológicos e implicações físicas de várias naturezas, afeta o

crescimento, desenvolvimento, em alguns casos podendo resultar na morte de sujeitos vulneráveis (MELO, 2020).

Portanto, em relação a essas demandas de saúde do adolescente atreladas a saúde e o bem-estar é possível apontar que para as famílias que possuem uma situação de vulnerabilidade social, os problemas de aspecto psíquico conseguem impactar com mais intensidade, pois as próprias condições socioeconômicas afetam diretamente na qualidade de vida e bem-estar de pessoas que possuem estão nessa posição de viverem com menos recursos, gerando maiores chances de conflitos nas relações interpessoais (SOUZA, et al 2019).

### **3.2 Assistência à saúde mental do adolescente**

A Reforma Psiquiátrica traz avanços e uma proposta de cuidado ampliado, porém mesmo com esses avanços em torno dessa assistência aos sujeitos em sofrimento psíquico, vale ressaltar que essas intervenções ainda não davam visibilidade as crianças e ao adolescente nessa teia de discussões. Todo desdobramento histórico em torno dessa política teve com centro das ações a pessoa adulta em sofrimento mental, trazendo de forma processual e lenta a inserção do contexto da infância, indiretamente isso reflete na falta dessa assistência ou a submissão a processos psiquiátricos asila (COUTO, 2004).

Sendo assim, a Política de Saúde Mental para Crianças e Adolescentes (SMCA) obteve propostas para serem implementadas no começo do século XXI. Anteriormente a isso, o país não possuía nenhum direcionamento para uma rede de cuidados que abrangesse os problemas de saúde mental para crianças e adolescentes, resumindo-se em ações assistenciais pontuais atreladas aos serviços de assistência social e educação, com um cunho mais disciplinar e reparatório do que mesmo clínico ou âmbito no âmbito psicossociais (COUTO, 2015).

Nesse contexto, o Fórum Nacional de Saúde Mental Infantojuvenil em 2014 através de um documento validou algumas ações que já haviam acontecendo, implantou novas recomendações. De modo prático, este documento apontava a nível de exemplo “Os desafios para o Campo da Infância e Juventude no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)”. Assim, o foco dessa discussão foi difundir a necessidade de dar notoriedade a RAPS e os pontos de atenção que a



compõem para dar acesso também para crianças, adolescentes e jovens, fortalecendo a rede com ações intersetoriais e articuladas com área da Educação (BRASIL, 2014).

Partindo desse entendimento o cuidado ofertado à infância e à adolescência parte hoje de um modelo institucional centrados nos princípios e diretrizes do SUS, sendo efetivado fundamentalmente pela RAPS. Assim, esse cuidado em rede sugere pontos de atenção, mas ele preconiza que haja articulação entre eles, e quem vai direcionar esse movimento serão os profissionais que a compõem e gerenciam esse processo do cuidado (FERNANDES, 2020).

Mesmo após um cenário fragilizado em todos os segmentos da saúde decorrente da pandemia vírus do Covid-19 e com o aumento específico de uma demanda voltada para as necessidades envolvendo a abordagem dos cuidados em saúde mental, a Organização Mundial de Saúde (OMS) aponta que 75% dos países apresentaram interrupções parciais em seus serviços de saúde mental na escola e no trabalho (OMS, 2020).

A abordagem da saúde mental também é indispensável na resposta frente a problemática das doenças transmissíveis. As consequências e transtornos que essa ameaça à saúde pode gerar na vida de crianças precisam serem acompanhadas pelas iniciativas de saúde, para que não reflita tanto nos próximos anos. Os profissionais precisarão desenvolver meios de adequar essas novas demandas nas suas práticas a fim de apoiar e proteger o bem-estar emocional na proporção que as crises na saúde pública surgem e implanta-se novos desafios para uma assistência multidisciplinar e integrada (HAMODA, 2020).

Os serviços de saúde devem ter mapeado os seus parceiros intersetoriais, para que consigam abranger a complexidade das necessidades em saúde, propiciando de forma conjunta o enfrentamento de toda e qualquer demanda que envolva esse público adolescente, como o enfrentamento das violências durante a pandemia, a exemplo. A atenção psicossocial não se limita aos seus serviços clínicos, existem órgãos que atendem sujeitos em situação de vulnerabilidade que podem ser consultados, tais como: Secretarias de Saúde, Secretarias de Assistência Social, Secretarias da Equidade e/ou Mulher, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias Especializadas, Conselhos Tutelares, dentre outros (MELO, 2020).

A assistência voltada para o público adolescente ainda possui um aspecto empírico, com práticas pontuais de com características do modelo hegemônico de saúde. A demanda

livre/espontânea dos serviços não consegue abranger determinadas abordagens que exigem uma busca ativa e parceria direta com a família, a escola, como o tempo em excesso em frente a telas, problemas com a autoimagem, de bullying na escola, a relação e os conflitos que envolvem as crianças e adolescentes com pais separados, abuso sexual, dentre outros (SOARES, et al 2017).

Tais necessidades inerentes a fase carecem de uma estratégia em que o jovem seja incluído no processo saúde/doença do próprio cuidado, sendo necessário desenvolver estratégias para que estimule essa participação ativa e que proporcione escutá-los. Dessa forma, práticas vagas em saúde envolvendo esses sujeitos reflete na dificuldade de efetivação das políticas públicas e dificuldade em conhecer as reais necessidades em saúde desse público (SOUZA, et al 2018).

Nessa perspectiva, percebe-se uma disparidade ainda no tange o âmbito das relações de gênero na hora de definir as estratégias de saúde, as ações possuem um caráter essencialmente voltado ao público feminino, reforçando um estigma da sociedade em torno da imagem da mulher sempre a restringindo ao planejamento familiar, pré-natal, etc. O homem e em especial o adolescente dificilmente aparece nessas ações de atenção primária, remetendo a uma dificuldade de romper com uma ideologia que os cuidados em saúde na atenção primária são voltados para a mulher e para a criança (SOUZA, et al 2018).

A dinâmica do atendimento ao adolescente nos serviços de saúde mental está atrelada ao comportamento alterado no meio social em que vivem, como: condutas por agitação, delitos, furtos, entre outros. É comum que estes encaminhamentos ao serviço de saúde mental sejam oriundos do conselho Tutelar e Unidades Básicas de Saúde que não dispõem de uma equipe com capacitação para essas demandas de saúde mental envolvendo esses sujeitos (MACHINESKI, et al 2013).

Dessa forma, é imprescindível adentrar no território e conhecer os determinantes de saúde desses indivíduos, seus fatores de risco e de proteção, identificar as suas maiores vulnerabilidades dentro dos seus contextos de vida, intervindo nas especificidades encontradas sem deixar de trabalhar as temáticas inerentes a etapa do desenvolvimento como abuso de drogas, sedentarismo, obesidade, sexualidade e os transtornos de saúde mental (OMS, 2018).

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A visita na Unidade Básica de Saúde, Caetano Bezerra do Nascimento, no Bairro Manoel Deodato, serviu para elaboração do Mapa Inteligente na Disciplina de Território e Políticas Públicas que proporcionou conhecer a realidade em saúde de duas microáreas no âmbito psicossocial da saúde do adolescente.

O local de estudo se localiza um pouco distante da maioria dos espaços sociais presentes no município de Pau dos Ferros. Foi possível conhecer o território como um todo e identificar que dentro de duas microáreas é possível extrair realidades diferentes, que vão desde saneamento, equipamentos sociais, pavimentação do asfalto, contexto de violência, de condições sociais. A área onde se concentram faculdades, padarias, igreja, quadra esportiva, UBS, conseqüentemente possui um contexto social melhor em relação aos demais.

Essa área possui uma estereotipização em relação aos demais bairros, por ter um histórico de violência, problemas envolvendo álcool e drogas com o público jovem, que mesmo amenizando na medida em que os investimentos no próprio serviço e na comunidade vão se consolidando ainda perpassam como uma demanda conhecida e característica nesse território.

O nível de escolaridade da área é apontado pelos profissionais como baixo, ou seja, que é inferior em relação às outras demais localidades do município. Dessa forma, influenciando na vulnerabilidade social, como também na frequência da dependência de programas sociais e de saúde, ademais, no déficit das oportunidades de crescimento no âmbito comercial e demais outros, trabalho.

Compreende-se que o processo saúde-enfermidade está atrelado à produção social do espaço. O indivíduo, grupo ou família que pertence a um local interage e desenvolve ambientes em diferentes aspectos: político, biológico ou social. Este serão determinantes no processo saúde-enfermidade, onde as interações e o contexto social sofrem a interferência de fatores econômicos, sociais, culturais, ambientais (AQUINO, et al 2012).

Quando se buscou compreender através do Agente Comunitário a maior demanda do serviço foi apontado aspectos de gravidez na adolescência e planejamento familiar, que após caracterizar este território com a ajuda deles, foi possível identificar que a saúde do adolescente é uma necessidade da área e que a gravidez em si é apenas um aspecto de um todo, de uma visão

psicossocial que fica um pouco ignorada pela equipe por todo um aspecto histórico envolvendo a saúde do adolescente.

O território de cobertura da UBS observado possui um perfil permeado de vulnerabilidades que refletem diretamente no processo saúde-doença desse público. Caracterizando uma demanda de saúde mental que exige um acompanhamento multiprofissional para que esses jovens não sejam vítimas desse modelo de reprodução social.

Identificou-se uma assistência que ainda possui ações com heranças de um modelo de assistência biologicista no âmbito de saúde do adolescente e que mesmo com os avanços e conquistas já alcançadas desde a Reforma Psiquiátrica, com a implementação da Política de Saúde mental e após consolidação dos princípios do SUS, que prioriza uma assistência integral. Notam-se aspectos históricos que ainda refletem na reprodução desse cuidado fragmentado.

Amarante et al (2017), refere que um elemento essencial para um espectro ampliado da RP é a de não restringir a aspectos meramente de reforma de serviços e organização de uma rede de cuidados mecanizada e assistencial. Este sugere ampliar a visão da demanda em saúde mental em uma vertente sociocultural que abranja transformações no imaginário social e fortalecer condutas ao espaço de ações coletivas para estimular novos modelos de reprodução social.

Braga et al (2019), traz que no âmbito da atenção a crianças e adolescentes com sofrimento psíquico, a materialização do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), paralelo com o processo de RP e a implantação da Política Nacional de Saúde Mental, demandou a reestruturação da atenção à saúde mental de crianças e adolescentes. O ECA pode ser considerado um acontecimento que marcou e abriu caminho para essa abordagem da atenção à saúde voltada para a população infantojuvenil.

Em 2001, com a promulgação da Lei 10.216/014 que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redefine o modelo assistencial em saúde mental, emergiu um contexto favorável para elaboração de políticas públicas para esse público. Na III (CNSM) a elaboração e execução de ações no Campo da Saúde Mental infantojuvenil passou a ser de cunho obrigatório nas políticas de saúde mental, em consonância com o ECA (BRASIL, 2002).

A assistência à saúde do adolescente dessa área se concentra em demandas de sexualidade e gravidez na adolescência como foi apontado pelo profissional. Com a realização de ações pontuais como salas de esperas realizadas por profissionais e estagiários, mas com um cunho de dar acesso ao preservativo, a uma informação sobre IST (Infecções Sexualmente Transmissíveis), métodos contraceptivos, testes rápidos para identificar IST, acompanhamento de pré-natal, que se concentra em um público predominantemente feminino entre 13 a 18 anos.

Constatou-se que essa demanda à saúde mental do adolescente ainda não foi incorporada em sua complexidade como de responsabilidade dessa atenção primária, o local de estudo apresenta problemas sociais e de vulnerabilidade que impactam psicologicamente a vida dos jovens que não necessita se restringirem apenas na prevenção da gravidez, por exemplo.

Osis (1998) já relatava que as ações priorizadas do PROSAD (Programa “Saúde do Adolescente”) apesar de possuir um atendimento integral voltado à saúde do adolescente, já priorizava uma abordagem em torno da sexualidade e da saúde reprodutiva desse grupo. Isto se deve a uma construção na visão de feminino voltada na reprodução que prevaleceu em estratégias anteriores designadas à saúde da mulher, a exemplo do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM), criado em 1983.

A adolescência carrega essa necessidade de uma atenção maior em decorrência das transformações intrínsecas a essa fase, porém a realidade do serviço ainda não possui uma demanda na assistência bem definida pelo serviço de saúde como outros públicos: a criança, a mulher, o homem, o idoso.

Essa passagem cheia de conflitos e mudanças repentinas não recebe o amparo e o acompanhamento necessário que essa etapa do desenvolvimento exige, as vulnerabilidades sociais envolvendo esses sujeitos são muito bem apresentadas. Os profissionais, especificamente que traçaram o perfil das microáreas demonstram conhecimento e proximidade com o território.

Segundo Osório (1989), a adolescência é uma fase do desenvolvimento em que ocorrem mudanças que refletem na estruturação final da personalidade dos sujeitos. Por isso, demanda uma abordagem ampla, que ultrapasse o enfoque de transformações corporais, mas que vislumbre todo o contexto que o indivíduo está inserido, bem como o choque de novas informações e responsabilidades que o autor caracteriza como uma “crise de valores”, que diz respeito a essa

crise de identidade que o adolescente fica propenso a desenvolver como resultado da carga que a etapa da vida impõe.

Nesse sentido, Aberastury (1983) reforça esse pensamento de que algumas transformações no âmbito psicossocial podem ser intensificadas devido a inconsistências socioculturais contemporâneas, o autor já fazia referência às cobranças externas por parte da sociedade e internas que parte do próprio sujeito para que sejam atendidas de uma determinada forma pragmática transformações da etapa de vida caracterizada pelo autor como algo invasor. Assim, pode gerar reclusão e isolamento no adolescente que busca interiormente respostas de enfrentamento pro seu futuro.

Soares (2017), aborda que a assistência a esse público ainda é permeada de práticas vagas e empíricas, sem planejamento e direcionamento específico, sem formulação do perfil epidemiológico que englobe as principais fragilidades envolvendo todo contexto sociocultural e especificidades desse grupo. Há uma necessidade de elaborar um planejamento mais definido, sem que essa assistência ocorra de forma solta, havendo um delineamento de objetivos ou resultados esperados, aonde cada profissional tenha clareza do seu papel.

Esse público em especial ficou afastado das suas atividades escolares em decorrência da pandemia pelo covid-19, que até o momento presente caminha para o retorno totalmente presenciais sendo estas realizadas de forma remota onde o acesso à internet ainda não é uma realidade de todos. Muitos pertencem a um contexto familiar desestruturado, trazendo à tona vulnerabilidades social que o serviço não prioriza como parte da assistência, abordagens como violência doméstica, violência psicológica, abuso sexual, ser filho de pais separados, tudo isso sem acompanhamento profissional pontual, ainda existe a vertente de bullying ou cyberbullying, jogos perigosos em internet dentre outras problemáticas.

Segundo a OMS (2020), o fechamento das escolas atendendo a uma das medidas sanitárias para a contenção de casos da COVID-19 (Doença do Coronavírus) foi o isolamento social, isso removeu cerca de 1,5 bilhão de crianças e adolescentes das escolas. Essa suspensão refletiu na rotina desses alunos e o confinamento em casa pode ocasionar um sofrimento psíquico caracterizado por medo, inseguranças, ansiedade, elementos que prejudicam o bem-estar e a

qualidade de vida, bem como a vulnerabilidade para qualquer tipo de violência (MARQUES et al, 2020; OLIVEIRA et al, 2020; VILELAS, 2020; ENUMO et al, 2020).

Os programas sociais e a inclusão social são também responsáveis pela modificação das vulnerabilidades, bem como outros personagens de uma equipe multiprofissional, tendo em vista que os agentes sociais precisam de um olhar macro a todas suas fragilidades. Claramente o vínculo e a integralidade fazem parte de um contexto que são capazes de reverter os processos desiguais de um território que apresente condições socioculturais distintas. Encontrar um cenário onde temos o adolescente como grupo de risco se torna mais preocupante e ainda mais necessária a intervenção pautada na produção do cuidado e principalmente na prevenção (PINTO et al, 2017).

Assim, os profissionais possuem uma dimensão também dessas características gerais, tanto em relação aos usuários como do território. Pois todo esse perfil é possível ter acesso em uma visita através deles mesmo. Porém o que se observa é a falta de clareza do papel de cada profissional também frente a essa demanda.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Encontramos no território descrito várias vulnerabilidades de caráter social, que notoriamente não são problemáticas agudas. Um cenário de problemáticas repetitivas e que demandam tempo, leitura e planejamento. O cenário que merece maior atenção, apesar de todos os citados, é o cuidado e o planejamento na vida dos adolescentes, em um bairro historicamente vulnerável. Durante o curto período de coleta e inserção no cenário, ao qual foi nos designados momentos de reflexão e elaboração de atividades propostas pelos professores, conseguimos, teoricamente imaginar possíveis estratégias que amenizariam tais fragilidades.

O planejamento familiar e a saúde do adolescente vão além da política, sala de espera ou ações sociais. Entendemos que, não podemos desconsiderar que esse público é inerente de vontades e comportamentos que são reflexo de um contexto social fragilizado. Esses fatos nos impulsionam a pensar não só na saúde reprodutiva, mas também, na saúde mental, tendo essa necessidade como responsabilidade da atenção primária em saúde. Diante de todos os expostos, compreender saúde mental no contexto social, é determinante na integralidade do cuidado, uma



vez que, as demandas sociais do bairro não são passíveis de resolução levando em consideração apenas o caráter biologicista.

Portanto, é necessário atrelar todas as ações desenvolvidas com base na política de saúde do adolescente e na política de saúde mental, desenvolvendo um trabalho que seja participativo, envolvendo todos os profissionais da equipe, desarticulando a figura do ACS como única e prioritária, visando a integração do ensino-serviço-comunidade.

Tendo em vista a escola como principal aliada na construção desse cuidado, e identificando nos profissionais da educação um potencial na identificação das necessidades do público adolescente, o Programa de Saúde na Escola é uma alternativa de integração já existente que pode ser aprimorado incorporando uma dinâmica mais participativa do aluno, da família para com os profissionais da saúde e uma melhor adequação dessas vertentes em saúde elencadas nesse estudo como violência doméstica, sexual, uso excessivo de telas e redes sociais, jogos, dentre outros.

O contexto social e a saúde do adolescente da perspectiva da saúde mental não pode ser abordado através de estratégias verticalizadas. Precisamos além de tudo falar a mesma língua do grupo e estar inserido nessa comunidade como uma ferramenta de resolução, sendo participativas, humanizadas, levando em conta sua complexidade.

Assim, a dificuldade desse estudo foi às visitas em si ao território e a própria Unidade de Saúde e as facilidades foram à disponibilidade dos agentes comunitários de Saúde em compartilhar todo conhecimento e experiência profissional com esse estudo.

## REFERÊNCIAS

ABERASTURY, A. (1983). **Adolescência (2a ed.)**. Porto Alegre: Artes Médicas.

ALCOBIA, I; CLARO, C et al. **O olhar das crianças/adolescentes sobre a pandemia do COVID-19 e a Psicologia**. Revista de Psicología, 2 (1), 249-256. 2020.

AMARANTE, P, TORRE, E. H. G. Loucura e diversidade cultural: inovação e ruptura nas experiências de arte e cultura da Reforma Psiquiátrica e do campo da Saúde Mental no Brasil. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 21, p. 763-774, 2017.

AQUINO, R. et al. Estudos ecológicos (desenhos de dados agregados). In: BARRETO, M. L.; ALMEIDA FILHO, N. B. Epidemiologia & saúde: fundamentos, métodos, aplicações. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2012. p. 175-185.

BRAGA, C. P, D'OLIVEIRA, A. F. P. L. Políticas públicas na atenção à saúde mental de crianças e adolescentes: percurso histórico e caminhos de participação. **Ciência & saúde coletiva**, v. 24, p. 401-410, 2019.

BRASIL [Ministério da Saúde]. **Seminário Nacional Política de Saúde Mental para Infância e Adolescência (Relatório Final)**. Brasília, DF. 2001.

BRASIL. **Atenção psicossocial a crianças e adolescentes no SUS: tecendo redes para garantir direitos**. Brasília: Ministério da Saúde. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde (CNS). **Comissão Organizadora da III CNSM. Relatório Final da III Conferência Nacional de Saúde Mental. Brasília, 11 a 15 de dezembro de 2001**. Brasília; 2002.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília; 1988.

BRASIL. Lei n. 9.069, de 13 de Julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências** [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília (DF); 1990 jul 16 [acesso em 2018 maio 18]. Seção 1, p.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] 20 set 1990; Seção I, Pt. 1, p. 18055-59.

CAMPBELL, A. M. **An Increasing Risk of Family Violence during the Covid-19 Pandemic: Strengthening Community Collaborations to Save Lives**. Forensic Science International: Reports, 2020.

COSTA, R. F; QUEIROZ, M. V. O; ZEITOUNE, R. C. G. Cuidado aos adolescentes na atenção primária: perspectivas de integralidade. **Escola Anna Nery**, v. 16, p. 466-472, 2012.

COUTO M. C. V, DELGADO P. G. G. **Crianças e adolescentes na agenda política da saúde mental brasileira: inclusão tardia, desafios atuais**. *Psic. Clin.* 2015; 27(1).

COUTO, M. C. V. **Por uma Política de Saúde Mental para crianças e adolescentes**. In **Ferreira T. A criança e a saúde mental: enlaces entre a clínica e a política**. Belo Horizonte: Autêntica; 2004. p. 61-74.

DUARTE, N. D. S. **O impacto da pobreza no Ideb: Um estudo multinível.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 94(237), 343-363.2013.

ENUMO S. R. F, WEIDE J. N, VICENTINI E. C. C, ARAUJO M. F, MACHADO W. L.  
**Enfrentando o estresse em tempos de pandemia: proposição de uma cartilha.** Estud Psicol (Campinas) 2020; 37:e200065.

FERNANDES, A. D. S. A et al. **Reflexões sobre a atenção psicossocial no campo da saúde mental infantojuvenil.** Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, v. 28, p. 725-740, 2020.

GONTIJO, D. T; MEDEIROS, M. **Crianças e adolescentes em situação de rua: contribuições para a compreensão dos processos de vulnerabilidade e desfiliação social.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, p. 467-475, 2009.

HAMODA, H. **“Remember”:** surviving the pandemic with your children! [Internet]. [cited 2020 Apr 7].

HUREMOVIĆ, D. **Social distancing, quarantine, and isolation.** In: Huremović D, ed. Psychiatry of pandemics. Cham: Springer; 2019. p. 85-94.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de saúde do escolar: 2015.** Rio de Janeiro: IBGE; 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Panorama do Município.** Acesso em: 23 de novembro de 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pau-dos-ferros/panorama>.

MACHINESKI G. G, SCHNEIDER J. F, CAMATTA M. W. **The experience lived by clients' family members of a child psychosocial care center.** Rev Gaúcha Enferm [Internet]. 2013 [acesso 2018 Mai23];34(1):126- 32.

MARQUES, E. S., et al. **A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento.** Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, e00074420, abr. 2020.

MARQUES, E. S; MORAES, C. L. D et al. **A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: Panorama, motivações e formas de enfrentamento.** Cadernos de Saúde Pública, 36(4), e00074420. 2020.

MELO, B. D et al. **Saúde mental e atenção psicossocial na pandemia COVID-19: violência doméstica e familiar na COVID-19.** 2020.

OLIVEIRA W. A, OLIVEIRA-CARDOSO E. A, SILVA J. L, SANTOS M. A. **Impactos psicológicos e ocupacionais das sucessivas ondas recentes de pandemias em profissionais da saúde: revisão integrativa e lições aprendidas.** Estud Psicol (Campinas) 2020; 37:e200066.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **COVID-19 interrompe serviços de saúde mental na maioria dos países, revela pesquisa da OMS -OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde.** 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. **Organização Mundial da Saúde – OMS. OPAS/ OMS apoia governos no objetivo de fortalecer e promover a saúde mental da população.** Brasília, 2016.

OSIS, M. J. M. D. **Paism: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil.** Cadernos de Saúde Pública, v. 14, p. S25-S32, 1998.

OSÓRIO, L. C. **Adolescente hoje.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

PAIM, J. S. **Políticas de saúde no Brasil. Epidemiologia e Saúde.** Rouquayrol; Almeida-Filho. Rio de Janeiro: MEDSI, 2003 (no prelo).

PEDROSA, A. L et al. **Emotional, behavioral, and psychological impact of the COVID-19 pandemic.** Frontiers in psychology, 2020, 11: 566212.

PINTO, A. G. A et al. **Vínculos subjetivos do agente comunitário de saúde.** Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, set./dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAU DOS FERROS. **O município.** Acesso em: 23 de novembro de 2021. Disponível em: <https://paudosferros.rn.gov.br/omunicipio.php>.

RUOTTI, C; MASSA, V. C; PERES, M. F. T. **Vulnerabilidade e violência: uma nova concepção de risco para o estudo dos homicídios de jovens.** Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v. 15, p. 377-389, 2011

SILVA, A. T. de et al. **Políticas de saúde e de saúde mental no Brasil: a exclusão/inclusão social como intenção e gesto.** Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 36, p. 4-9, 2002.

SILVA, J. D. A. **O impacto do suporte parental e da satisfação das necessidades psicológicas básicas no bem-estar subjetivo e ajustamento psicossocial em adolescentes institucionalizados (Masters dissertation, Universidade de Coimbra).** 2017.

SOARES R. J. O, NASCIMENTO F. P. B. **Suicídio e tentativa de suicídio: contribuições da Enfermagem brasileira.** J Health Sci. 2017 [citado em 2019 fev. 20]:19(1)19-24.

SOARES R. J. O; NASCIMENTO F. P. B. **Suicídio e tentativa de suicídio: contribuições da Enfermagem brasileira.** J Health Sci. 2017[citado em 2019 fev. 20]:19(1)19-24.

SOUZA A. C. G; BARBOSA G. C, MORENO V. **Suicídio na adolescência: revisão de 19. literatura.** Rev Uningá. 2018[citado em 2019 fev. 20];43(1):95-8.

SOUZA, L. B; PANÚNCIO-PINTO, M. P; FIORATI, R. C. **Crianças e adolescentes em vulnerabilidade social: bem-estar, saúde mental e participação em educação.** Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, v. 27, p. 251-269, 2019.

VIEIRA DA SILVA, L. M.; ALMEIDA FILHO, N. **Distinção, diferença, desigualdade, iniquidade e a saúde: uma análise semântica.** Salvador, mimeo, 2000.

VILELAS J. M. S. **O novo coronavírus e o risco para a saúde das crianças.** Rev Latinoam Enferm 2020; 28:e3320.

WANG, G; ZHANG, Y et al. **Mitigate the effects of home confinement on children during the COVID-19 outbreak.** Lancet. 2020 Mar;395(10228):945-7.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2020). **Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak.** Geneva: Author. Retrieved from <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/mental-healthconsiderations.pdf>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Health for the world's adolescents: a second chance in the second decade** [Internet]. Genève (XH): WHO; [Internet] 2014 [acesso 2018 Mai 10].

XAVIER, K. R; CONCHÃO, S; JUNIOR, N. C. **Juventude e resiliência: experiência com jovens em situação de vulnerabilidade.** Journal of Human Growth and Development, v. 21, n. 1, p. 140-145, 2011.

## EMPREGO VERDE E QUALIDADE DO EMPREGO FORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI – RM CARIRI

Rosanna Byanka Filgueiras Honório<sup>1</sup>  
Christiane Luci Bezerra Alves<sup>2</sup>  
Anderson Alcantara Medeiros<sup>3</sup>  
Evânio Mascarenhas Paulo<sup>4</sup>

### RESUMO

O emprego verde desempenha papel crucial em reduzir impactos ambientais da atividade econômica. A partir dessa realidade, estudou-se a relação entre emprego verde e qualidade do emprego da RM Cariri. A metodologia utilizada consiste em uma análise exploratória-descritiva, a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais. Destarte, a análise do perfil de trabalho verde, considerando ramos de atividade, faixa etária, escolaridade e faixa salarial nos anos 2010, 2014, 2015 e 2019, propõe-se uma divisão do mercado de trabalho em três categorias, relacionando-as a geração de riscos e passivos ambientais. Assim, os setores estão agrupados em “verde”, “marrom” e “branco”. Observou-se que os empregos verdes correspondem a aproximadamente 21% do emprego total na RM Cariri, porém, perdem espaço para outras categorias. Adicionalmente, a maioria dos empregos está ligada à baixa emissão de carbono, sem, contudo, estarem diretamente ligados à preservação ambiental.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável; Emprego Formal; Emprego verde; RM Cariri.

### GT N° 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

## 1 INTRODUÇÃO

Os debates associados à degradação ambiental ganham força nos anos de 1960, e aprofundaram-se bastante deste de então. No cenário do pós-guerra, com a ascensão de tecnologias nucleares, tanto para fins bélicos, como para produção de energia, bem como a intensificação da industrialização, novas formas de poluição surgem inflamando ainda mais os debates. Um importante marco na literatura sobre o tema foi a publicação do livro de Rachel

---

<sup>1</sup>Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – (URCA) e especialista em Administração Financeira pela Universidade Regional do Cariri (URCA), E-mail: [rosannabyanka14@gmail.com](mailto:rosannabyanka14@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFC e Professora Associada do Departamento de Economia da URCA, E-mail: [chrisluci@gmail.com](mailto:chrisluci@gmail.com)

<sup>3</sup>Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana da Universidade Regional do Cariri – (URCA), E-mail: [andersonalcmmed@hotmail.com](mailto:andersonalcmmed@hotmail.com)

<sup>4</sup>Doutor em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Professor no Departamento de Economia da Universidade Federal de Roraima (UFRR), E-mail: [evanio.paulo@ufr.br](mailto:evanio.paulo@ufr.br)

Carson, “A Primavera Silenciosa”, que fez um alerta sobre o uso de pesticidas químicos e sintéticos na agricultura. Carson destacou a necessidade de respeitar o ecossistema e proteger a saúde humana (ONU, 2019).

Já na década de 1970, aprofundam-se os debates associados ao problema das relações entre economia e meio ambiente, de modo mais explícito e amplo. Esse período é profundamente marcado pela ampliação da noção de poluição da água, do ar e do solo por métodos tradicionais de produção e consumo. Desde então, as questões do meio ambiente ganharam atualidade e se consolidam como uma pauta importante nas agendas políticas globais. (ANDRADE, 2013).

Nessa esteira, em 1972, o chamado Clube de Roma publica “Os Limites do Crescimento”, lançando um novo ponto de vista sobre o meio ambiente e seu papel no processo de desenvolvimento das nações. Ganha força a noção de proteger o equilíbrio ambiental, mas também como promoção do bem-estar e desenvolvimento humano, potencializando o surgimento de uma consciência mais coletiva do planeta. A partir de então, várias visões ambientalistas começaram a ser colocadas em prática, sendo agora um fenômeno com proporções efetivamente globais.

Como consequência, grande parte das nações, especialmente as mais industrializadas, implementaram legislações e regulamentações ambientais. Além disso, criaram-se ministérios ou organismos encarregados para assuntos relacionados ao meio ambiente, com a proposta de enfrentar de maneira eficaz a degradação da natureza. Assim, os segmentos privados também passaram a priorizar os assuntos ambientais e, dessa maneira, a discussão foi ampliada e aprofundada (SOUZA, 1993). A partir então, desenvolvimento socioeconômico e meio ambiente passam a se fundir em uma noção de ecodesenvolvimento, que ao longo dos anos 1980 foi sendo substituído pelo conceito de desenvolvimento sustentável (GONÇALVES, 2005).

No contexto do avanço da agenda ambiental, os chamados “empregos verdes” definidos como trabalhos na agricultura, indústria, serviços e administração que contribuem para a preservação ou restauração da qualidade ambiental, passam a chamar atenção. Esse conceito objetiva esclarecer os impactos do processo de transformação em uma economia verde sobre o mundo do trabalho, empresas e estilo de vida (PNUMA, 2008).



Desse modo, os empregos verdes passam a integrar a literatura econômica, estabelecendo-se como matriz teórico-institucional, após a consolidação dos conceitos de sustentabilidade ambiental, social e econômica, na perspectiva do desenvolvimento sustentável. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define emprego verde como sendo “a transformação das economias, das empresas, dos ambientes de trabalho e dos mercados laborais em direção a uma economia sustentável que proporcione um trabalho decente com baixo consumo de carbono” (OIT, 2009, p.5).

Desse modo, acredita-se que esse tipo de emprego diminui o impacto das empresas sobre o meio ambiente, colaborando para reduzir o uso de energia e matéria prima, evitando uma maior emissão de gases de efeito estufa, além de diminuir o número de resíduos e contaminações decorrentes das atividades produtivas. O emprego verde deve promover investimentos e programas destinados a segmentos mais vulneráveis da sociedade, como jovens, mulheres e populações de baixo nível de renda, de forma geral, e podem ser encontrados em diversos setores da economia, como os de fornecimento de energia, reciclagem, agrícola, construção civil e transportes (OIT, 2009).

Nessa perspectiva, o objetivo dessa pesquisa é avaliar a dinâmica do emprego verde e os padrões de qualidade do emprego formal da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri). De maneira específica, busca-se identificar as principais características do emprego verde e apresentar sua importância na retomada do crescimento econômico.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Uma associação quase sempre presente nas discussões sobre emprego verde é seu papel na construção de um perfil ocupacional de qualidade. Mais além, as políticas promotoras de emprego verde só alcançariam alguma efetividade e relevância se estivessem associadas à correspondente promoção de trabalho decente. Assim, para que haja um ganho social mais relevante, com o aumento da participação do emprego verde no mercado de trabalho, deve haver necessariamente um ganho na qualidade média das ocupações nesse mercado. Logo, esta relação entre emprego verde e trabalho de qualidade, ou trabalho decente, não pode ser analisada de forma separada ou indireta.

Um outro interesse desse estudo, encontra-se em analisar como o emprego verde afeta esse padrão de qualidade e qual a sua intensidade, quando comparados com outras formas de ocupação. Desse modo, propõe-se, adicionalmente, três formas de tipificação das diferentes formas de ocupação, relacionando-as com a sua potencialidade de geração de riscos e passivos ambientais, como descritas no quadro 1. Assim, os chamados empregos verdes são aqueles que estão ligados à proteção e/ou conversação do meio ambiente.

Quadro 1  
Tipificação das ocupações quando ao seu papel ambiental

Categories Do emprego	Descrição
<i>Emprego associado à preservação e/ou conservação do meio ambiente (Emprego Verdes)</i>	<b>Emprego com baixos níveis de emissões de carbono e ligado à conservação e/ou prevenção do meio ambiente</b>
<i>Emprego com alto passivo ambiental (Emprego marrom)</i>	Emprego em setores com alto capacidade de emissão de gás carbônico e/ou setores com elevado risco de degradação do meio ambiente
<i>Emprego com abaixo passivo ambiental (Emprego Branco)</i>	Setores com baixas emissões de carbono, mas que não estão diretamente ligados à preservação e/ou conservação ambiental

Fonte: Elaboração própria.

A classificação das diferentes formas de ocupação como “verdes” segue as atividades propostas por OIT (2010). Por outro lado, o emprego com alto passivo ambiental seria aquele no qual o risco de degradação ambiental seria elevado. Para essa tipificação, usou-se como critério Montoya e Pasqual (2015), que decompuseram as emissões brasileiras de gás carbônico por setores de atividade, fornecendo, assim, um indicativo dos setores que mais poluem. Indicativo que foi usado nessa pesquisa para compor os critérios de classificação desse tipo de ocupação. Por fim, cabe registrar que o emprego com baixo passivo ambiental são os setores de baixas emissões, conforme os resultados apresentados por Montoya e Pasqual (2015).

Com isso, os grupos são definidos a partir da agregação de subclasses (subsetores a 5 dígitos da RAIS) em 3 categorias: Verde, Marrom e Branco. Com isso, foi possível montar a

análise de perfil dos trabalhadores em cada categoria proposta, sendo possível inferir quais grupos se apresentam mais vulneráveis em seu mercado de trabalho formal. Deste modo, pretende-se refletir se o grupo que reúne os empregos com menor passivo ambiental correspondem aos de melhor qualidade ocupacional.

A partir de uma sistematização dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), propõe-se uma classificação dos postos de trabalho, segundo as tipificações presente no quadro 1. Convém destacar, que a RAIS é um registro administrativo de informações com nível de desagregação subnacional, de periodicidade anual. As declarações são prestadas no período de janeiro e fevereiro, referente ao ano anterior. Destarte, foi criada para fins administrativos e estatísticos, além de ser usada para caracterizar o mercado de trabalho formal no Brasil e em seus subespaços.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Introduzido através de parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o tema emprego verde desperta crescente interesse na literatura tanto econômica como ambiental, ganhando destaque no cenário pós-2008, com a adesão da Organização Internacional dos Empregadores (OIE). Tem como papel demonstrar os impactos do processo de transformação para uma economia verde, promovendo oportunidades no mundo do trabalho e emprego aliados à preservação ambiental (COMPAGNONI *et al.*, 2012).

Segundo Sugahara (2010, p.36), o “termo emprego verde se refere às profissões que, ao mesmo tempo em que promovem o progresso econômico, contribuem com a restauração da qualidade do meio ambiente”. Abrangendo-se as ocupações que protegem flora e fauna, reduzem o consumo de energia e recursos naturais, com minimização dos impactos ambientais. (SUGAHARA, 2010).

Almeida (2012, p. 100) assegura que “a iniciativa Economia Verde [...] é uma reiteração de velhas ideias, não é propriamente um novo conceito, mas sim a proposta de um conjunto de instrumentos para o alcance do desenvolvimento sustentável”. Com propostas de mudanças tecnológicas e ambientais de larga escala através de parcerias público-privadas, e com uma intensa

defesa do ativismo para o incentivo às mudanças desejadas. Assim, não se deve aguardar a espontaneidade dos mercados, ao contrário, é preciso instituir uma direção em nível macro e colocá-la em prática por meio de instrumentos apropriados (ALMEIDA, 2012).

Diante desse campo, é proposta a Iniciativa Economia Verde, que se refere a uma proposta de recuperação econômica que emergiu no contexto da crise econômica e financeira de 2008, visando conciliar crescimento econômico e sustentabilidade ambiental (VISENTIN, 2012), devendo ser promovida pela inovação tecnológica e pela mudança na composição da estrutura produtiva, reduzindo o impacto ambiental (GROSSMAN; KRUEGER, 1995).

Nesse bojo, a OIT lançou, em 2009, uma cartilha especial junto com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que planejava enfrentar os principais desafios postos à humanidade no início do século XXI, expressos no avanço das mudanças climáticas, no déficit de empregos dignos e na própria crise econômica do período (SUGAHARA, 2010).

Destarte, os empregos verdes podem contribuir significativamente para um crescimento econômico limpo nos países em desenvolvimento, bem como para a reduzir a pobreza, promovendo uma melhora geral nos padrões de vida de grande parte da população. Podendo ser empregos nos setores de alta tecnologia e de alta qualificação, mas também podendo criar oportunidades para milhões de jovens, mulheres, moradores de favelas e membros de comunidades rurais pobres (PNUMA; OIT; OIE; CSI, 2008).

Cechin e Pacini (2012) apontam, no contexto dessa discussão, que o meio ambiente não é mais visto como indispensável de restrições em uma economia; em vez disso, é considerado como uma força que gera novas oportunidades econômicas. Com isso, o crescimento da renda e do emprego devem ser impulsionados por investimentos que reduzam as emissões de carbono e a poluição, melhorem a eficiência energética e de recursos e evitem a perda de biodiversidade e ativos ambientais.

Em outra linha, como aponta Sawyer (2011, p. 37), “apesar das semelhanças e do apelo mercadológico, economia verde implica grande risco de se transformar em algo muito diferente de desenvolvimento sustentável.” A abordagem econômica adjetivada de verde pode sensibilizar tomadores de decisão e tranquilizar desenvolvimentistas, especialmente nos países em desenvolvimento. No entanto, o que “importa são as necessidades do planeta e das futuras

gerações, que dependem da manutenção de funções ecossistêmicas, com ou sem recursos adicionais, novas tecnologias e novas formas de governança global” (SAWYER, 2011, p.41).

A regulamentação ambiental e os programas de políticas públicas são importantes fontes de geração de empregos verdes. Dentre elas estão: a criação de instrumentos legais para proteção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecossistêmico, e a criação de normas para minimizar os impactos ambientais inerentes às atividades de cada agente econômico.

A Constituição brasileira de 1988 empreende esforços em prol da preservação e conservação ambiental, através da Política Nacional do Meio Ambiente, , onde os municípios podem elaborar e aplicar normas ambientais. Essa Constituição reconhece o direito da população à um meio ambiente ecologicamente equilibrado com o bem comum, associado à qualidade de vida. Além de estabelecer o dever do governo, junto com a sociedade, de defender e preservar o meio ambiente para benefício das gerações atuais e futuras (CAVALCANTI, 2004).

No território brasileiro, entre as importantes leis que regulam e incentivam o investimento para preservação ambiental, pode-se mencionar, por exemplo, a Lei Federal nº 7.990/89, que institui o pagamento da compensação financeira por empreendimentos de exploração de recursos naturais, como petróleo e gás natural, recursos minerais e recursos hídricos para fins de geração de energia. Esta lei propõe internalizar os impactos ambientais negativos ao longo do tempo de vida útil do empreendimento. Outro instrumento, aplicado na esfera estadual, é o ICMS Ecológico que adota o princípio protetor-recebedor para os municípios que possuem áreas protegidas (BAKKER; YOUNG, 2011).

Diversos tipos de empregos têm diferentes impactos ecológicos e sociais, e as políticas públicas devem priorizar empregos que produzam impactos sociais e ambientais positivos (VISENTIN, 2012). Assim, Cechin e Pacini (2012) caracterizam a ideia de crescimento verde ao se ter, simultaneamente, impacto ambiental reduzido e crescimento econômico. Em termos de escala e intensidade, o crescimento verde exige que a taxa de redução do impacto por unidade do PIB seja maior que a taxa de aumento do PIB, de modo que o impacto ambiental diminua ao longo do tempo.

No caso do Brasil, [...] estudo do Banco Mundial estima que o crescimento da oferta de empregos verdes na economia brasileira será ainda maior na medida em que os setores

intensivos em energia e recursos ambientais forem se “esverdeando”, ou seja, forem introduzindo tecnologias ambientalmente sustentáveis nos seus processos de produção. É possível que aí ocorra uma certa substituição de algumas ocupações atualmente existentes por outras mais adequadas aos novos padrões de produção. Entretanto, o número total de postos de trabalho mantidos por esses setores dificilmente cairá, tendo em vista o caráter quase sempre mais intensivo em mão de obra das tecnologias “limpas” se comparadas às suas congêneres tradicionais. (MUÇOUÇA, p. 35, 2009).

O cenário ideal de dinamização da economia com geração de emprego verde depende então de ações em termos de investimento público e privado, de inovações tecnológicas, de adaptação na formação de mão de obra e, sobretudo, de mudanças no Sistema de Contas Nacionais, com a criação de uma classificação para atividades e produtos verdes (BAKKER, 2011).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A crise no mercado financeiro internacional em 2008 não representou uma ameaça estrutural para o emprego no Brasil. De acordo com Mattos (2016, p. 58 *apud* PAULO *et al.*, 2018, p. 137) “embora o Produto Interno Bruto tenha sofrido uma queda de 0,2% em 2009, ainda foi criado quase um milhão de postos de trabalho naquele ano”. Nesse mesmo ano, o PIB diminuiu muito pouco, e logo no ano seguinte, em 2010, se recuperou rapidamente.

Em 2011, mesmo o governo mantendo elementos de uma política notadamente ortodoxa, com altos juros e superávit primário, os ajustes posteriores, como os que promovem liberação tributária em diferentes elementos, mantém-se certa estabilidade no funcionamento do mercado de trabalho (PAULO *et al.*, 2018).

Segundo abordam Paulo, Alves e Pinheiro (2020) e Baltar (2014), entre 2004 e 2014, o mercado de trabalho brasileiro passou por um período de elevação dos índices de formalização do emprego. Refletindo no crescimento do emprego com carteira de trabalho até 2014, chegando a representar 61,9% do total de empregados no país.

Entretanto, com a crise político-econômica que se desenrola a partir das eleições de 2014, essa trajetória se inverte, destacando-se que o país perdeu quase 4 milhões de empregos com carteira de trabalho assinada somente entre 2014 e 2018, ano em que a participação dessa categoria no total dos empregados caiu para 57,7%. Por outro lado, o número de pessoas

empregadas sem carteira de trabalho assinada ampliou-se entre 2012 e 2018. Assim, a participação das relações informais no conjunto dos empregados no Brasil elevou-se de 28%, em 2012, para 29,6%, em 2018 (MATTEI; HEINEN, 2019). Ao passo que o número absoluto de desempregados, em 2018, foi praticamente o dobro do registrado em 2012 (MATTEI; HEINEN, 2019).

Em outra linha, a globalização apesar de criar oportunidades para ampliação do comércio entre nações e contribuir para o aumento da riqueza, segundo Rodrik (2011 *apud* MORETTO, 2018) também cria obstáculos às políticas domésticas e leva a ampliação da relação entre trabalhadores qualificados e não qualificados. Com isso, seguindo a tendência internacional, e características do capitalismo contemporâneo, caminha-se para a flexibilização das relações de trabalho e diminuição da proteção social do trabalhador.

Considerando esse cenário em 2016, o governo nacional supôs que esse problema do desemprego decorria de anomalias existentes na Consolidação das Leis Trabalhistas, sendo aprovada, pelo Congresso Federal, no ano de 2017, a reforma trabalhista, modificando as leis do trabalho, alterando as regulamentações referentes à jornada de trabalho, à negociação entre empresários e trabalhadores, às formas de demissão, ao trabalho temporário e às férias, além de outros fatores associados às condições de trabalho e à própria dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Além disso, foi introduzida a regulamentação de novas modalidades de trabalho, como o trabalho remoto e o trabalho intermitente (trabalho por período), como descrevem Mattei e Heinen (2019).

Nesse contexto, uma característica marcante do mercado de trabalho recente é crescimento da informalidade e do trabalho por conta própria. Nos anos seguintes à reforma, o desemprego continuou a crescer, e junto a ele, soma-se a informalidade. Os dados da PNAD/IBGE registraram em 2019, que tipo de ocupação sem vínculo formal, sem direitos consolidados e com baixa remuneração destaca-se no mercado de trabalho recente (GUIMARAES, 2019).

Assim, o número de contratos informais cresceu mais que os formais, proporcionalmente, nesse período, mesmo com a reforma tendo rebaixado o patamar de direitos, e uma pequena parte desses novos postos de trabalho formais se deu nas modalidades de trabalho parcial, tendo carga horária menor e remuneração equivalente, e trabalho intermitente, onde o trabalhador pode estar



contratado, ter o vínculo, mas assumindo apenas no momento que a empresa solicita, sendo uma das mudanças permitidas pela Reforma Trabalhista (GUIMARAES, 2019).

#### 4.1 O Emprego Verde na Região Metropolitana do Cariri

Ao considerar o exposto anteriormente, essa seção intenciona refletir acerca da relação entre o emprego verde e padrões de qualidade do emprego formal da RM Cariri, a partir da divisão do mercado de trabalho em três categorias diferentes de ocupação e suas relações com as potencialidades de geração de riscos e passivos ambientais. Pode-se, assim, analisar o perfil dos trabalhadores verdes na região, por ramos de atividade, tempo de serviço, faixa etária, escolaridade e faixa salarial nos anos 2010, 2014, 2015 e 2019.

**Tabela 1:** Ramo de atividade por categorias de ocupação na RM CARIRI, 2010, 2014, 2015 e 2019.

Ramo da Atividade	2010			2014			2015			2019		
	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom
Indústria	281	11736	303	368	17260	770	385	15913	581	518	10929	1086
Construção Civil	2145	0	0	3674	0	0	3011	0	0	1503	0	0
Comércio	10011	0	369	17017	0	315	17054	0	298	14598	0	384
Serviços	29300	1915	792	35833	4029	2721	36694	4058	3173	39076	3863	2307
Agropecuária	0	445	4	0	902	8	0	940	6	0	964	20
<b>Total</b>	<b>41737</b>	<b>14096</b>	<b>1468</b>	<b>56892</b>	<b>22191</b>	<b>3814</b>	<b>57144</b>	<b>20911</b>	<b>4058</b>	<b>55695</b>	<b>15756</b>	<b>3797</b>

Fonte: Tabulação própria com base em dados da RAIS.

Destarte, a Tabela 1 aponta os ramos de atividade por categorias e ocupação nos anos selecionados. Os dados apresentados apontam uma predominância do chamado emprego branco, onde os passivos são menores, porém, sem ganhos ambientais associados. Estes se caracterizam por baixas emissões de carbono, todavia não estão diretamente relacionados à preservação do meio ambiente, estando majoritariamente alocados no macro setor de serviços.

Em um primeiro momento, entre 2010 e 2014, houve um crescimento econômico e consequente uma elevação do número de empregos formais na região. O setor industrial respondeu por 83,26% e 77,78% do total de empregos verdes em 2010 e 2014, respectivamente. Nesse período, observou-se um papel fundamental destes empregos, uma vez que apresentam um

crescimento anual de 12,01%, enquanto o crescimento de empregos formais teve um índice anual de apenas 9,67%.

Tal fato confirma a afirmação da OIT (2019) de que os empregos verdes e o fomento de uma economia verde propulsionam um desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável. Assim, a economia verde contribui para o crescimento econômico, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social, especialmente para regiões em desenvolvimento, através de atividades capazes de aumentar bem-estar e equidade social, ao mesmo tempo que reduz riscos ambientais.

A crise econômica, que tem maior impacto a nível nacional entre 2014 e 2015, trouxe para a RM Cariri uma redução de 5,77% no número de empregados formais do emprego verde, um valor superior à redução de 0,95% observada no total de empregos formais. O crescimento percentual do emprego branco e do emprego marrom no valor de 0,44% e 6,40%, respectivamente, mostra que a crise do período afetou a qualidade do emprego formal, com crescimento principalmente no setor de serviços e principais reduções no setor industrial e na construção civil.

Em um segundo momento, entre 2015 e 2019, aponta-se para uma continuidade da redução do número de empregos formais na categoria emprego verde. Logo, a crise econômica teve seus efeitos continuados, com maior impacto sobre os empregos verdes, relativamente às demais classificações selecionadas.

Nessa perspectiva, a promoção do emprego verde não envolve apenas o arcabouço de discussões ligadas à temática ambiental, mas também encontra alguma ressonância em políticas de redução de pobreza e desigualdade e, até mesmo, como estratégia de superação de recessões e crises, bem como da própria semiletargia de atividades e setores econômicos que caracterizam diversos países e regiões com diferentes padrões de desenvolvimento (PAULO; ALVES; SOUZA, 2019, p. 4).

Também para a OIT (2009, p.7), os “empregos verdes são crucialmente importantes para superar a crise econômica”. Sendo estes o primeiro a sentir o impacto econômico da crise a partir de 2014, comprometendo sua retomada, o que se observa através da queda anual de 2,16% no total de empregos formais na região entre 2015 e 2019.

A Tabela 2 busca apontar o grau de escolaridade por categoria de emprego. Conforme se observa, o emprego branco apresenta o maior número relativo de pessoas com ensino superior completo, tendo seu mínimo e máximo oscilado entre 28,36%, em 2015, e 37,95%, em 2010.

**Tabela 2:** Escolaridade do empregado por categorias de ocupação na RM CARIRI, 2010, 2014, 2015 e 2019.

Escolaridade por faixa	2010			2014			2015			2019		
	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom
Analfabeto	267	141	7	156	137	4	173	140	5	190	84	19
Até 5ª Incompleto	1256	538	181	1166	761	37	1231	691	33	828	465	62
5ª Completo Fundamental	1056	725	42	995	581	116	904	492	52	755	319	69
6ª a 9ª Fundamental	1851	1205	51	1970	1598	82	2092	1350	71	1506	906	216
Fundamental Completo	3636	2374	323	4240	3130	327	4001	3224	309	3385	1597	349
Médio Incompleto	1498	1560	89	2459	2562	168	2451	2317	140	1966	1323	91
Médio Completo	15080	7081	579	27750	12340	2570	28015	11615	2817	27193	9922	2593
Superior Incompleto	1253	209	42	1867	491	272	2069	461	403	2355	435	195
Superior Completo	15840	263	154	16289	591	238	16208	621	228	17517	705	203
<b>Total</b>	<b>41737</b>	<b>14096</b>	<b>1468</b>	<b>56892</b>	<b>22191</b>	<b>3814</b>	<b>57144</b>	<b>20911</b>	<b>4058</b>	<b>55695</b>	<b>15756</b>	<b>3797</b>

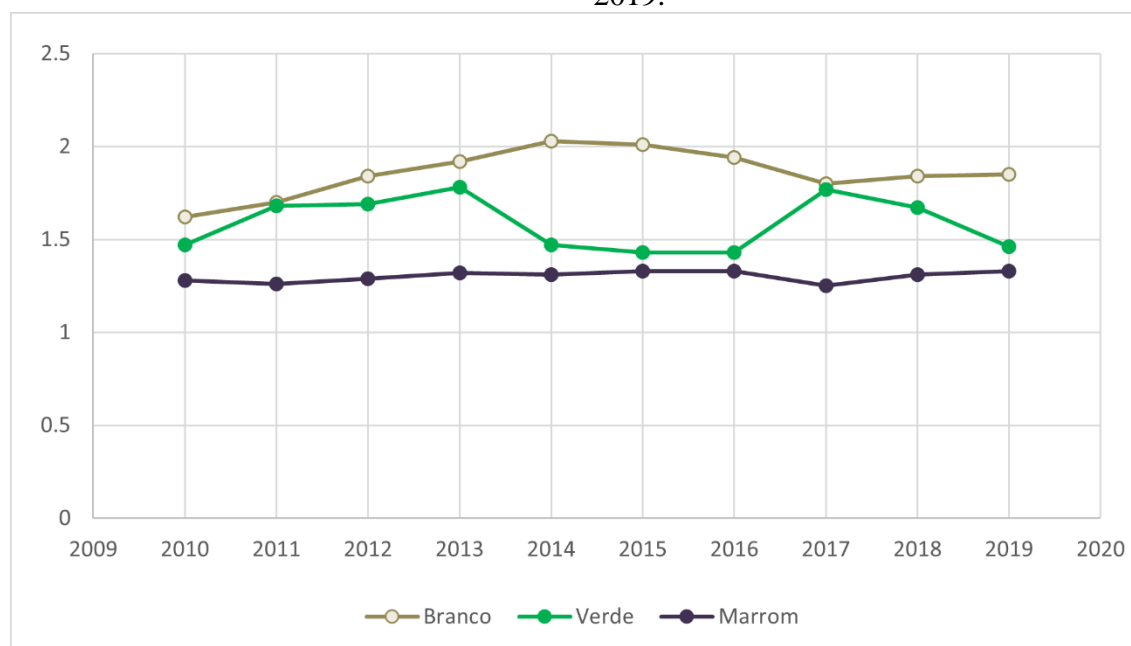
Fonte: Tabulação própria com base em dados da RAIS.

Conforme Nascimento (2019, p. 4), na RM Cariri “a maioria dos empregos destina-se aos jovens que possuem ensino médio completo”. Para o emprego verde, em todos os anos observados tal afirmação pode ser evidenciada pelo fato de empregados formais com ensino médio completos representarem mais de 50,23% do total do emprego nesta categoria, atingindo sua maior participação em 2019, correspondente a 62,97%. Já para os empregados que possuem até ensino médio incompleto, observou-se uma redução em todas as categorias de emprego no decorrer dos anos, exceto para o emprego marrom, que entre 2015 e 2019 passou de 15,03%, para 21,23%.

Acerca da remuneração média, o Gráfico 1 aponta para uma alta sensibilidade do emprego verde frente à crise econômica enfrentada, tendo crescimento até o ano de 2013, onde a partir de então, nota-se uma acentuada queda, permanecendo abaixo do valor de 2010 entre 2014 e 2016, quando a retomada econômica já começa a ser sentida na região e a curva volta a se tornar ascendente, entre 2016 e 2017. A partir de então, uma nova inclinação pode ser sentida, que perdura até o último ano estudado. O emprego marrom se mantém remunerando com 1,25 e 1,33

salários-mínimos no decorrer do tempo, sendo o menor salário entre todos os segmentos analisados. Cabe destaque para o bom desempenho apresentado pelo emprego branco, que em todos os anos teve como resultado um salário médio superior às demais categorias.

**Gráfico 1:** Remuneração média do emprego por categorias de ocupação na RM CARIRI, 2010 a 2019.



**Fonte:** Tabulação própria com base em dados da RAIS.

Informações acerca da faixa salarial mostram a tendência de que em momentos de crescimento econômico, os empregos considerados brancos têm uma diminuição no número de empregados com faixa salarial de até um salário-mínimo e elevação do número de trabalhadores formais com maior remuneração, o que não ocorre nos empregos considerados como marrom, onde o número de empregados cresce mais nas menores faixas salariais, a saber até dois salários-mínimos.

**Tabela 3:** Faixa salarial por categorias de ocupação na RM CARIRI, 2010, 2014, 2015 e 2019.

Faixa Salarial	2010			2014			2015			2019		
	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom
Até 1,00	9131	2021	371	7433	2880	1046	7552	2429	656	8186	2018	371
1,01 a 2,00	25077	11119	856	34012	17417	2257	34282	16442	2891	32160	11406	2862

<b>2,01 a 3,00</b>	3918	467	138	7450	968	262	7487	1034	256	6638	900	278
<b>3,01 a 4,00</b>	1536	176	58	2817	382	134	2541	398	137	2972	335	155
<b>4,01 a 5,00</b>	593	98	7	1461	141	18	1490	139	18	1521	125	18
<b>5,01 a 10,00</b>	908	116	10	2325	163	52	2317	160	51	2207	157	30
<b>Mais de 10,00</b>	343	34	7	1099	58	16	1072	58	15	476	39	3
<b>Não Classificado</b>	231	65	21	295	182	29	403	251	34	1535	776	80

**Fonte:** Tabulação própria com base em dados da RAIS.

O emprego verde, por sua vez, apresentou o mesmo padrão para todas as faixas salariais, de crescimento de números de trabalhadores quando a economia estava aquecida e redução quando a economia se encontrava em crise, evidenciando a grande sensibilidade da remuneração deste tipo de emprego em relação ao crescimento econômico.

A Tabela 4 apresenta dados sobre a faixa etária dos empregados formais da RM CARIRI por categorias de emprego. Constatou-se que a grande maioria possui entre 30 e 39 anos. Autores como Nobre e Silva Filho (2019, p. 73) afirmam que “a idade dos ocupados formais no Brasil e no Ceará concentra-se na faixa etária de adultos jovens, ou seja, com idade entre 30 e 49 anos, em sua grande maioria”.

Na análise percentual, em 2010, o número de trabalhadores com faixa etária de 30 a 39 anos alocadas no emprego verde equivalia a 24,36% do total, e em 2019, passou a representar 22,36%, em 9 anos a tendência foi de queda na participação relativa. Entretanto, nos anos turbulentos na economia, em 2014 e 2015, apresentaram percentualmente números mais elevados, correspondendo respectivamente a 27,73% e 26,64%.

**Tabela 4:** Faixa etária do empregado por categorias de ocupação na RM CARIRI, 2010, 2014, 2015 e 2019.

Idade	2010			2014			2015			2019		
	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom	Branco	Verde	Marrom
<b>10 a 14 anos</b>	4	1	1	3	1	0	0	0	0	1	1	0
<b>15 a 17 anos</b>	89	43	8	218	90	5	143	89	6	63	21	0
<b>18 a 24 anos</b>	5740	3733	273	8094	5342	1356	7693	4609	1534	5815	2700	883
<b>25 a 29 anos</b>	6688	3144	266	9883	4790	787	9336	4238	849	7997	2729	812
<b>30 a 39 anos</b>	13141	4388	486	18066	7294	941	18536	7080	959	18020	5507	1107
<b>40 a 49 anos</b>	9923	1952	299	12336	3316	491	12619	3420	462	13700	3342	635
<b>50 a 64 anos</b>	5768	807	128	7816	1307	226	8254	1410	236	9256	1389	340
<b>65 anos ou +</b>	381	28	7	476	51	8	563	65	12	843	67	20
<b>Não Classificado</b>	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	41737	14096	1468	56892	22191	3814	57144	20911	4058	55695	15756	3797

**Fonte:** Tabulação própria com base em dados da RAIS.

Os trabalhadores com idade inferior a 17 anos e maior que 65 anos aparecem como minoria em todos os anos apresentados para os empregos verdes, representando no ano de 2010, apenas 12,81% e em 2019, 8,76% do total, deslocando-se para a faixa etária de 40 a 64 anos. Representando que os trabalhadores dos empregos verdes estão adentrando mais tarde no mercado de trabalho e permanecendo por mais tempo de vida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa constatou que a maioria dos empregos formais da RM Cariri são compostas por empregos brancos, especialmente no setor de serviços, caracterizando baixo nível de carbono, porém não estando diretamente relacionados à preservação ambiental. Todavia, os empregos verdes correspondiam na região, em 2019, a aproximadamente 21% do emprego total.

Relativo ao crescimento médio do emprego nas atividades formais na RM Cariri, nas categorias verdes, brancas e marrons, constata-se que no período de 2010 a 2014, a conjuntura econômica favorável se reflete no bom desempenho do emprego. Entre as categorias analisadas, o emprego marrom indicou crescimento superior aos demais, correspondendo a um crescimento de emprego com alta inatividade ambiental e risco de contaminação. No período, 2015 a 2019, com a inflexão na conjuntura econômica e o desempenho adverso do mercado de trabalho, a taxa de crescimento do emprego no período passa a ser negativa. Considerando o período de 2010 a 2019, a taxa média anual de crescimento constatou crescimento expressivo dos empregos marrons, com baixa responsabilidade ambiental.

Segundo os dados avaliados, o emprego verde ainda possui pequena participação no total de empregos formais gerados na RM CARIRI. Apesar disso, é notória a sua participação na recuperação pós crise econômica, que tem seus efeitos sentidos inicialmente entre 2014 e 2015.

O emprego verde é ainda, entre as categorias estudadas, a que possui maior sensibilidade na remuneração média diante da crise econômica. Em momentos de crescimento econômico, é possível se observar um aumento da remuneração média. Em contrapartida, diante de momentos de crise, a remuneração média apresenta uma inclinação negativa e uma queda acentuada.

Dessa forma, políticas promotoras dos setores verdes não só cumprem seu papel na conservação ambiental, como também têm grande potencialidade de promoção de crescimento

econômico. Apesar dessa constatação, no período estudado, a RM CARIRI apresentou maior crescimento dos empregos branco e marrom, frente a uma queda do emprego verde.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Elefante, 2016.

ALMEIDA, L. T. de. **Economia verde**: a reiteração de ideias à espera de ações. Estudos avançados, v. 26, n. 74, p. 93-103, 2012.

ANDRADE, V. J. P. de. **Desenvolvimento Sustentável e Economia Verde e o Quadro Pós-2015**. Angola: PNUD. 2013.

BALTAR, P. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Texto para Discussão, 2015.

BALTAR, P. **Emprego, políticas de emprego e política econômica do Brasil**. Escritório da OIT no Brasil, 2010.

BAKKER, L. B. de. **Uma abordagem da geração de emprego verde no Brasil**. 2011.

BAKKER, L. B. de; YOUNG, C. E. F. **Caracterização do emprego verde no Brasil**. 2011.

CAVALCANTI, C. **Economia e ecologia**: problemas da governança ambiental no Brasil. Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica, v. 1, p. 1-10, 2004.

CECHIN, A.; PACINI, H. **Economia verde**: por que o otimismo deve ser aliado ao ceticismo da razão. Estudos Avançados, v. 26, n. 74, p. 121-135, 2012.

COMPAGNONI, R. L. et al. **Empregos verdes como mecanismo de redução de impactos ambientais**. Âmbito Jurídico, v. 15, p. 01-11, 2012.

EMPREGOS verdes no Brasil. **O ECO**, 2010. Disponível em:<https://www.oeco.org.br/noticias/23317-empregos-verdes-no-brasil/>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

GONÇALVES, D. B. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio da presente geração. Revista espaço acadêmico, v. 51, 2005.

GROSSMAN, G.; KRUEGER, A. **Economic growth and the environment**. The quarterly journal of economics, v. 110, n. 2, p. 353-377, 1995.



GUIMARAES, C. **Dois anos de Reforma: um retrato do mercado de trabalho brasileiro.** Blog Escola politécnica de saúde Joaquim Venâncio. EPSJV/Fiocruz. 2019. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/dois-anos-de-reforma-um-retrato-do-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

LAMB, N. V. W.; CARVALHO, S. A. **Sustentabilidade e empregos verdes: novas formas para o futuro do meio ambiente e do ambiente do trabalho.** Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, n. 11, 2014.

MATTEI, L.; HEINEN, V. L. **Panorama do mercado de trabalho brasileiro entre 2012 e 2018.** Anais. XXIV Encontro Nacional de Economia Política. 2019.

MONTOYA, M. A.; PASQUAL, C. A. **O uso setorial de energia renovável versus não renovável e as emissões de co2 na economia brasileira: um modelo insumo-produto híbrido para 53 setores.** Pesquisa e planejamento econômico, v. 45, n. 2, p. 289– 335, 2015.

MORETTO, A. J. **O sine no século XXI – informação, tecnologia e políticas públicas de trabalho.** Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), p. 213-231, 2018.

MUÇOUÇA, P. S. **Empregos Verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos.** OIT, 2009.

NASCIMENTO, C. E.P. et al. **Perfil dos jovens no mercado de trabalho formal na região metropolitana do Cariri (RM Cariri): uma análise para os anos 2005, 2010 e 2015.** Anais, p. 1-5, 2019.

NOBRE, J. P. B.; SILVA FILHO, L. A. **Mercado de trabalho, criação e destruição de vagas no setor formal no ceará antes e depois da crise econômica de 2008.** Revista de estudos sociais, v. 21, p. 63-88, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Ilo.** 2019. Org. Brasília. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/lang--es/index.htm>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Programa Empregos Verdes:** OIT., 2009. Disponível Em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-brasil/document/publication/wcms\\_229629.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-brasil/document/publication/wcms_229629.pdf). Acesso em: 20 de outubro de 2019.

ONU. **Organização das Nações Unidas.** 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

PNUMA - **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Empregos Verdes:** Trabalho decente em um Mundo Sustentável e com Baixas Emissões de Carbono. Relatório Conjunto OIT, OIE, CSI. Brasília, setembro, 2008.

PAULO, E. M.; ALVES, C. L. B.; PINHEIRO, V. F. **Mercado de trabalho e vulnerabilidade ocupacional na região metropolitana do Cariri.** Acta Scientiarum. Humanand Social Sciences, v. 42, n. 2, p. e52452-e52452, 2020.

PAULO, E. M.; ALVES, C. L. B.; PINHEIRO, V. F., MACAMBIRA, J. **Mercado de trabalho e vulnerabilidade ocupacional na região metropolitana do Cariri.** Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), p. 129-158, 2018.

PAULO, E. M.; ALVES, C. L. B.; SOUZA, O. T. **Relação entre emprego verde e qualidade ocupacional no rio grande do sul.** Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), p. 1-15, 2019.

PNUMA - **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.** Empregos Verdes: Trabalho decente em um Mundo Sustentável e com Baixas Emissões de Carbono. Relatório Conjunto OIT, OIE, CSI. Brasília, setembro, 2008.

SAWYER, D. **Economia verde e/ou desenvolvimento sustentável.** Política Ambiental. Economia verde: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: Conservação Internacional, n. 8, p. 36-42, 2011.

SOUZA, M. T. S. de. **Rumo à prática empresarial sustentável.** Revista de Administração de Empresas, v. 33, n. 4, p. 40-52, 1993.

SUGAHARA, C.R.da S. et al. **Desenvolvimento sustentável e empregos verdes no Brasil.** 2010. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Economia Política), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

VISENTIN, J. C.; ALMEIDA, L. T. de. **Economia do Meio Ambiente.** UNESP. 2012.

## ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o perfil socioambiental da bacia hidrográfica do rio Apodi-Mossoró no contexto do semiárido brasileiro

Sérgio Domiciano Gomes de Souza<sup>1</sup>  
Anny Catarina Nobre de Souza<sup>2</sup>  
Maria Losângela Martins de Sousa<sup>3</sup>

### RESUMO

Considera-se o papel do Estado enquanto agente difusor de políticas públicas aplicadas à dimensão territorial dos espaços. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo principal, traçar o panorama dos municípios da bacia hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró perante os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) considerando a promoção de políticas públicas territoriais no contexto do Semiárido brasileiro. Para tanto, realiza-se um levantamento e discussão teórica acerca do Estado e o papel das políticas públicas no território do Semiárido brasileiro, além disso levantou-se dados secundários no site do IBGE e do CECAD 2.0 para caracterizar o perfil socioambiental dos municípios da bacia em relação dos objetivos 1, 4, 6 e 15 para o desenvolvimento sustentável. Da realidade investigada, apreende-se a defasagem dos indicadores levantados e necessidade de uma gestão territorial permeada de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Gestão territorial; Desenvolvimento territorial; Rio Apodi-Mossoró; Meio ambiente.

**GT Nº 05:** AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO.

### 1 INTRODUÇÃO

No mundo moderno, as relações sociais, individuais e coletivas, têm sido permeadas pela atuação de um agente importante, o Estado, que tem seu papel redefinido em cada momento histórico desde sua fundação. No atual momento, do meio técnico-científico-informacional (SANTOS; SILVEIRA, 2011) em sinergia com o paradigma da globalização que difunde

---

<sup>1</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Licenciado em Geografia e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [sergiosouza@alu.uern.br](mailto:sergiosouza@alu.uern.br)

<sup>2</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Licenciada em Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [annysouza@alu.uern.br](mailto:annysouza@alu.uern.br)

<sup>3</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Doutora em Geografia e Professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [mariasouza@uern.br](mailto:mariasouza@uern.br)

integralmente a ideologia capitalista, tem-se atribuído ao Estado a tarefa de propagar políticas públicas para atender soluções dos problemas territoriais.

No Brasil, tal caráter teve início nos finais do século XX e ganhou força sobretudo na primeira década do século XXI (STEINBERGER, 2013), tendo também se tornado possível com a nova forma de planejar as ações do Estado concebido na Constituição Federal de 1988 por meio do Plano Plurianual (PPA), que reelaborando-se periodicamente permitiram uma certa continuidade no planejamento nacional (THEIS, 2016).

Nesse sentido o Estado, que no Brasil incorporou diversas caricaturas da própria evolução do papel do Estado no mundo, volta-se sobremaneira para o desenvolvimento. Embora na prática volte-se fundamentalmente a uma tentativa de desenvolvimento mirando crescimento econômico, lato sensu o país se insere em pautas internacionais que se inscrevem na perspectiva do desenvolvimento sustentável, especificamente sua participação na agenda e diplomacia ambiental no âmbito da Organização das Nações Unidas.

A agenda mais audaciosa e recente por qual o país se inseriu trata-se da Agenda 2030 que afirmando o compromisso global junto de mais 192 países, o Brasil se compromete a atingir metas de 17 objetivos do desenvolvimento sustentável na perspectiva de um mundo melhor a partir de seus territórios nacionais, contemplando o melhoramento de indicadores sociais e ambientais (BRASIL, 2022).

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo principal, traçar o panorama dos municípios da bacia hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró perante os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) considerando a promoção de políticas públicas territoriais no contexto do Semiárido brasileiro. De forma específica: analisar a atuação do Estado na gestão territorial do semiárido brasileiro à luz das políticas públicas na literatura e identificar o perfil socioambiental dos municípios da bacia.

Desse modo, o texto está estruturado em três seções principais. Na primeira faz-se uma discussão a respeito do papel do Estado na gestão do território ao longo do tempo. Na segunda, discute sobre a construção do semiárido brasileiro enquanto um território criado pelo Estado para planejamento e apresenta as políticas públicas por meio das ações do governo federal em duas partes: aquelas empreendidas para todo o território nacional com reflexo no semiárido, e depois

aquelas implementadas exclusivamente para o território semiárido. Na última seção fizemos um levantamento da situação de pobreza, educação, e aparato de gestão ambiental dos municípios da bacia do Apodi-Mossoró.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa que estrutura este trabalho é de natureza aplicada, explicativa pelos objetivos adotados e bibliográfica, documental e de produção cartográfica quanto aos procedimentos metodológicos executados (PRODANOV; FREITAS, 2013). Assim, como primeira etapa realizou uma revisão narrativa da literatura sobre os temas estruturantes e contribuição dos autores, respectivamente: Estado em autores como Althusser (1987), Castro (2009), Steinberger (2013) e Costa (2013); Atuação do Estado no desenvolvimento do Semiárido brasileiro tais como Araújo (1997 e 2014) e outros. Prosseguiu-se com coleta e análise documental a respeito dos programas e ações do governo federal empreendidas nacionalmente e com foco no Semiárido brasileiro, através de documentos legais que instituíram os programas no Plano-Plurianual 2004-2007, no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido - PDSA (2005) e em Esmeraldo (2017).

Ainda na fase de coleta de dados, buscou-se no *site* do IBGE Cidades dados sociais dos municípios da bacia relativos à educação e gestão ambiental, bem como os dados de renda das famílias inscritas no Cadastro (CAD) Único do *site* CECAD 2.0. Esses dados foram trabalhados no software QGIS, com produção temáticas de mapas.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 Estado e Gestão Territorial Pelas Políticas Públicas

O Estado, enquanto instituição, teve diversas atuações e importância ao longo do tempo, ora sendo autônomo e regulador dos acontecimentos e da vida social e privada (CASTRO, 2009), ora intimamente relacionado à igreja e aos príncipes (COSTA, 2013). Mais recentemente, flui como agente promotor do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2014) e assegurador dos interesses capitalistas (COSTA, 2013).

Essa variação de perfil no seu *modus operandis* refletem os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de cada momento histórico. Costa (2013) assinala que o Estado moderno surgiu durante os séculos XV e XVI, quando os impérios passavam por uma dissolução, juntamente com as igrejas e a insurgência dos príncipes nos comandos dos inaugurados Estados-nação, que surgiam com um forte poder sobre os territórios de seus domínios.

Esse novo Estado moderno, nasceu com diferenças importantes dos Estados do passado e três traços eram definidores: a plena autonomia política, a distinção orgânica entre Estado (enquanto esfera pública) e sociedade civil (enquanto esfera privada), e o reconhecimento da propriedade privada separada daquilo que era posse do Estado (CASTRO, 2009).

Nesse contexto, foi desenvolvido um componente marcadamente forte dos Estados, o nacionalismo, que criou a ideia de que o Estado seria a expressão da vontade de uma comunidade em solidariedade de interesses, bem como uma unidade nacional e do seu povo. O nacionalismo, nesse sentido, se afirmava imbuído do espírito popular sob o qual dava ao Estado autonomia perante os interesses particulares (COSTA, 2013).

Dessa definição geral, é preciso entender o Estado de modo mais profundo, na sua essência. Althusser (1987) enfatiza que o Estado é uma máquina de repressão que concede às classes dominantes a chance de dominação sobre a classe operária, para garantir o processo de extorsão da mais valia, o que para ele seria modernamente, a exploração capitalista. Acrescenta que a essência do Estado está na existência orquestrada de aparelhos de Estado, como aqueles de natureza repressiva tais como a polícia, a justiça e o exército, bem como os de natureza ideológica como as igrejas e as escolas. Por meio desses aparelhos é que o Estado atua em função do interesse capitalista para possibilitar a dominação (repressiva ou ideológica) das classes socialmente vulneráveis às classes dominantes.

Além dessa interpretação, outros autores clássicos interpretaram o Estado. Engels vai na linha do que Althusser propôs, afirmando que o Estado é um órgão de dominação de uma classe, a qual não pode conciliar com a classe oposta, dando como exemplo o Estado burguês e propondo uma revolução do proletariado. Poggi salienta que é uma organização relativamente repleta de autonomia e capaz de auto sustentar-se. Já Gramsci acrescenta que o Estado é a própria sociedade organizada, ou seja, a expressão da sociedade política mais a sociedade civil (COSTA, 2013).

Assim vê-se que inicialmente - dos séculos XV a XIX - durante boa parte da história, o Estado surge na fase primitiva do capitalismo, se formando e atuando de acordo com o contexto político social e econômico da época, sendo o resultado das mediações das formações históricas específicas de cada sociedade e de cada país. Nesse período é importante notar que enquanto expressão do poder da aristocracia, suas funções residiam nas tarefas que garantisse a unidade nacional, a integração territorial, assim como num dado momento de conciliação com a burguesia, se empenhou em promover os direitos dos cidadãos por meio de lei, papel normativo das suas funções, regulação e mediação de conflitos, e ampliação de alguns serviços públicos, deixando de ser um Estado do território dos príncipes para ser o Estado liberal capitalista (COSTA, 2013).

Na transição do século XIX para o século XX a sociedade mundial registra uma mudança no modo de produção capitalista que impacta de forma significativa na estrutura e funções do Estado moderno, essencialmente se portando de forma diferente do Estado liberal. Especialmente a partir de 1930, o Estado assume níveis de intervenção cada vez mais expressivos passando a ser o responsável pela promoção do bem-estar social (COSTA, 2013).

Recentemente, já no século XX, o Estado se modifica na medida em que a democracia e os movimentos sociais ampliam as funções desse órgão e seu compromisso para com os cidadãos, estendendo o que antes era apenas direito político, agora direitos sociais. Esse acontecimento eleva os custos da administração fazendo emergir conflitos internos ao aparato burocrático, pondo em comprometimento a alocação de políticas públicas favoráveis aos interesses organizados (CASTRO, 2009). Sobre esse novo caráter, a mesma autora afirma:

Se a centralidade territorial do poder político foi o marco do nascimento do Estado moderno, o processo paralelo de construção de uma máquina administrativa eficiente e funcional possibilitou o seu sucesso, transformando-se em autêntico aparelho de gestão do poder sobre a sociedade e sobre o território (CASTRO, 2009, p. 126).

Nesse sentido, o Estado passa a existir sob uma dualidade: ele se constitui como *locus* do poder mundial e ao mesmo tempo, garante, se responsabiliza e abona a ordem territorial. Esse caráter duplo se rebate distintamente entre os países em função de sua formação. No Brasil, se reflete sob duas transformações, externas e internas. No plano externo, o país se porta como uma



potência intermediária da periferia capitalista, sofrendo imposições externas do sistema financeiro internacional e pressões para abertura de mercado, enquanto que no plano interno as instituições do Estado brasileiro são arenas que abarcam o conflito de interesses de um estrato social crescentemente complexo e desigual (CASTRO, 2009).

Esse momento reflete a eclosão do paradigma neoliberal da economia e de uma subalternização dos Estados a este ideário, que se manifesta explicitamente na última década do século XX, como um modelo exportado impositivamente dos países desenvolvidos para aqueles que estão na periferia do desenvolvimento. Além da redefinição do papel do Estado, vários intelectuais se debruçaram em discutir sob esse novo aspecto.

Na literatura internacional existem aqueles que acreditam no enfraquecimento do Estado a despeito do fortalecimento dos interesses do capital, bem como há aqueles que reconhecem essa tendência, mas devotam ao Estado a salvaguarda perante as mazelas que tendem a ser produzidas pelo capitalismo neoliberal. Eric Hobsbawm discorda do enfraquecimento do Estado, afirmando que a combinação entre a globalização e a riqueza reforça a desigualdade econômica e que em momentos de crise, como a de 2008, o Estado se reabilita. Jurgen Habermas acredita no solapamento do Estado diante da globalização defendendo que este processo tende a deslocar o poder político para as corporações multinacionais. Já David Harvey defende que o Estado deve ser o promotor do crescimento econômico e da redução da pobreza, embora reconheça que no estágio atual, ao se portar como mediador dos fluxos de capital, acaba apoiando e fortalecendo o capital financeiro.

A estes autores se juntam, no Brasil, Celso Furtado que acreditava ser o Estado o promotor do desenvolvimento caso apoiasse o capitalismo nacional e estabelecesse critérios que prevaleceram aqueles de natureza política sob aqueles da lógica dos mercados. Já Milton Santos, apesar de reconhecer que o Estado tem se comportado como portador do mercado garantindo a permanência do atraso social, afirma que o Estado tem o papel de exercer intermediação entre forças externas e os espaços locais, podendo ser portador de um projeto nacional (STEINBERGER, 2013).

Para Steinberger (2013, p. 31), é nessa conjuntura que o Estado brasileiro, no limiar do século XXI, sobretudo no governo que comandou a república a partir de 2003, que este atua

concomitantemente na mão e na contramão do contexto mundial, “na mão porque não se abandonou totalmente o receituário neoliberal, na contramão porque o modelo adotado, está em grande parte ancorado no mercado interno e dirigido para saldar antigas dívidas sociais”.

Nesse sentido, o Estado como gestor do território (CASTRO, 2009) atua na promoção de políticas públicas com forte teor territorial (STEINBERGER, 2013), explícitas e implicitamente planejando o território em uma perspectiva racional do ponto de vista econômico e social, enquanto setoriais e espaciais. No dizer de Steinberger (2013) há no Brasil “uma inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território”, é este fenômeno que será discorrido, doravante, tomando como recorte espacial o Semiárido brasileiro.

### **3.2 Semiárido Brasileiro: um território do planejamento estatal**

O Semiárido brasileiro é um território marcado por uma singularidade climática dentro do mosaico paisagístico do país e constitui-se, naturalmente, como um dos três espaços semiáridos da América do Sul, onde a agrura climática pré-dispõe o território a chuvas irregulares e altas temperaturas (AB’ SABER, 2006). Por essa condição, desde o início do século XX o Estado brasileiro se direcionou a atuar neste espaço, inscrito na região Nordeste, a fim de atenuar as consequências da semiaridez, tomando-o como um território demarcado cartograficamente para fim de atuação estatal.

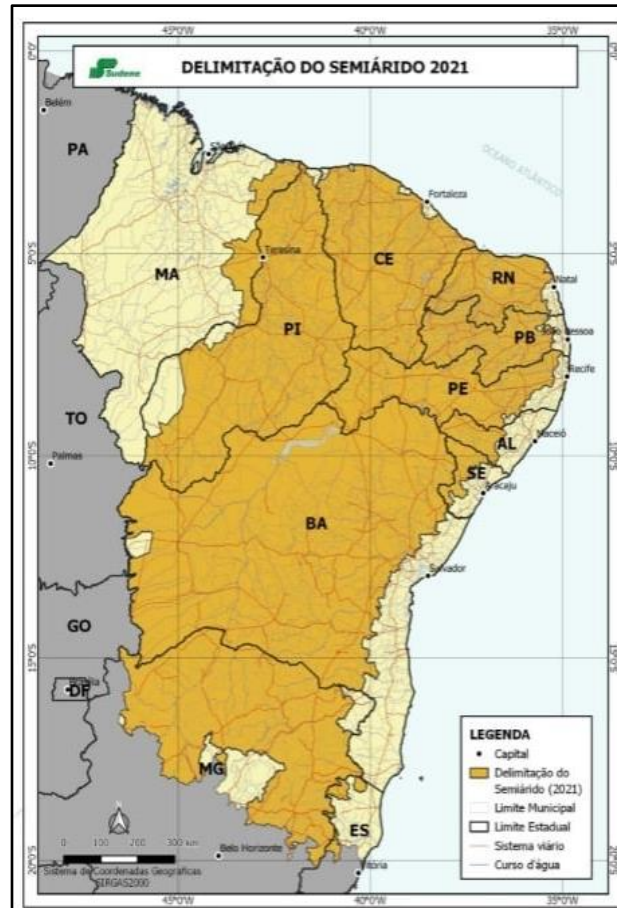
Remonta a 1936 a primeira delimitação, por meio da lei nº 175 de janeiro, quando foi delimitado o polígono das secas, para o qual se fez um plano contra os efeitos das secas, a ser desempenhados pela Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), sistematicamente através de obras e serviços correlatos de caráter permanente, obras emergenciais e assistência às populações flageladas.

Só em 1989 houve a delimitação da região semiárida, desta vez com base em critérios técnicos, através da lei nº 7.827 de dezembro, que demarcou a área a ser gerida pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Para tanto definiu-se como sendo semiárido, aqueles municípios cuja precipitação média anual fosse igual ou inferior a 800 mm. Na prática compreendia os nove estados da região Nordeste e partes dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Desta vez, superando em certa medida o assistencialismo, a letra da lei trazia o

planejamento da região como premissa, com a atuação financiada pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), objetivando o desenvolvimento econômico e social da região.

Dezesseis anos depois, o Ministério da Integração atualizou os critérios da delimitação do semiárido, em 2005, definindo como sendo a área que contemplasse um dos seguintes critérios: isoietas de 800 mm; índice de aridez de até 0,5 e risco de seca maior que 60%. Por essas razões o semiárido passou a ser formado por 1.133 municípios. Em 2017, pela Resolução nº 107, observando a manifestação das secas com base nos mesmos critérios da delimitação de 2005, incorporou novos 73 municípios ao semiárido, perfazendo um total de 1.262 municípios. Como última modificação, na resolução Condel/SUDENE nº 150, de 13 de dezembro de 2021, atualiza a delimitação para 1.427 municípios, mesmo com a exclusão de 50 municípios (Figura 1).

**Figura 1 - Mapa do território do Semiárido brasileiro**



**Fonte:** SUDENE (2021).

Dessas delimitações oficiais, decorre que o Semiárido brasileiro, tem sido historicamente alvo de ações do Estado a fim de resolver os problemas da seca. Por um longo tempo, marcado pelo paradigma do combate à seca através da atuação de órgãos estatais, especialmente o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) que atua na região desde 1909 e a SUDENE criada em 1959. Mas recentemente se orientando pela convivência com as singularidades do semiárido, através da difusão de políticas públicas sociais (SILVA, 2007). Essa realidade nos leva a entender que ao longo do tempo, essa atuação estatal se deu sob e aliado a um quadro político e social complexo e contraditório.

Segundo Castro (2008) a realidade natural do Nordeste semiárido foi fundadora de um imaginário regional da seca como principal problema da região e do seu atraso econômico,

construído por uma elite política e até intelectual que seduziram e comprometeram toda a sociedade. O discurso foi construído e reverberado pelos políticos, pelos intelectuais escritores de uma literatura regionalista que enfatizava a seca como a produtora das mazelas sociais, e de uma mídia que difundia tal realidade construída.

Inscrita regionalmente como a porção do país mais complicada do ponto de vista social, o atraso do Nordeste não reside exclusivamente nas secas, mas na postura da elite econômica e política, que na região eram um só corpo, concentradora de terras, do poder político, e por muito tempo relutante ao processo de modernização econômica por qual o resto do país passava (FURTADO, 2007). Foi nessa conjuntura difícil que o Estado no Nordeste foi capturado, como afirma Oliveira (1981), o Nordeste estava estruturado em uma economia política regida pelos grandes fazendeiros, e nesse quesito as relações entre economia e Estado se deu pela captura do Estado pelas oligarquias, enquanto as relações de classe se davam pelo conflito, ora judicialmente, ora pelo uso da força dos fazendeiros contra camponeses.

Foi nesse caráter utilizando os aparelhos ideológicos de Estado (para lembrar Althusser), e até o uso dos aparelhos repressivos de Estado que o Nordeste semiárido foi fundado. Só recentemente experimentou-se uma transformação no seu quadro social, marcada pela transformação do perfil do Estado. O Nordeste, sobretudo interiorano onde está o semiárido, era marcado em 1990 por abrigar 32 milhões dos miseráveis do Brasil, em sua maioria vivendo no meio rural em uma economia agrária e débil (ARAÚJO, 1997), passando hoje à uma região socialmente mais dinâmica, propiciada pelo melhoramento da renda, aumento do consumo, programas de distribuição de renda e amparos da seguridade social, industrialização, bem como a interiorização do ensino superior que aquece essa dinâmica (ARAÚJO, 2014).

Nesse sentido, cabe aceitar a premissa de que o Estado possui forte papel na dinâmica política, social e econômica do semiárido. Ainda que não seja uma região política administrativa junto às cinco definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que conformam o país, o semiárido é um território que abarca concomitantemente um quadro natural singular e uma atuação planejadora do Estado que transcende as regiões. É com base nessa premissa que se verá sob o papel do Estado neste território, especialmente nas ações e políticas públicas empreendidas recentemente.

A ação do Estado no Semiárido brasileiro, experimenta uma novidade que se dá desde o fim dos anos 1990, agora pela difusão de políticas públicas que atacam uma consequência dos problemas fundantes do atraso regional: a pobreza. Algumas dessas ações são políticas públicas destinadas ao território nacional como um todo e outras empreendidas exclusivamente ao território semiárido. Nacionalmente, o Estado brasileiro criou e difundiu uma série de políticas públicas pelo a fim de superar problemas e promover o desenvolvimento do território, algumas de grande destaque pela atenção dada pelos governos das últimas duas décadas.

Na última década do século XX foi criado o seguro defeso para pescadores artesanais, pela lei nº 8.287 de 1991. Em 2003 a referida lei foi alterada pela lei nº 10.779 que dispunha a compensação de um salário mínimo mensal ao pescador artesanal durante todo o período de proibição da pesca por reprodução dos peixes, estabelecida pelo IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis).

Em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) pela lei nº 1.946. Com foco nos agricultores familiares, o PRONAF nasceu com o objetivo de promover o desenvolvimento do setor de agricultura familiar fomentando sua capacidade produtiva, para geração de emprego e renda. Para tanto o governo subsidia a produção abrindo linhas de crédito, através de oito subprogramas: o Pronaf agroindústrias, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, Pronaf Bioeconomia, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Jovem, Pronaf Microcrédito (Grupo B) e Pronaf Cotas-partes.

Na virada para o século XXI, em especial na primeira década dos anos 2000, o governo instituiu uma série de políticas públicas. Em 2002 a lei nº 10.420 criou o Programa Garantia Safra, destinado a concessão de benefícios a agricultores familiares cuja produção tenha sido afetada pelas estiagens. Em 2003 foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos, através da lei nº 10.696, destinado a comprar a produção de agricultores familiares para a composição da merenda das escolas. No mesmo ano foi criado o Programa Bolsa Família, através da Medida Provisória 132 de 2003, unificando outras iniciativas antigas de transferência de renda, desta vez destinando um valor variável para famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, com condições de contrapartida, como a matrícula e permanência dos filhos dos beneficiários nas escolas.

No ano de 2007 o governo criou três iniciativas importantes. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais pelo Decreto nº 6.040; criou o Proinfo (Programa Nacional de Tecnologia Educacional) visando a inclusão digital dos povos, difundiu tecnologias e computadores em escolas das zonas urbana e rural; criou também através do Decreto nº 6.096 o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de ampliar a rede de educação superior das universidades federais. No mesmo ano, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que em parceria com a iniciativa privada se dispôs a investir na infraestrutura do território nacional. Entre essas ações, outras foram criadas com o intento de investir seja na infraestrutura do território, seja diretamente nas pessoas, mas que não cabem aqui esgotar o levantamento de todas os atos.

Além das ações de abrangência nacional que tem reflexo no semiárido, algumas foram criadas exclusivamente para este território particular no período recente, muitas das quais giram em torno da água e do setor produtivo. Em 1998, por meio de um convênio (nº 475) do Ministério de Meio Ambiente com a Embrapa e o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) foi criado o Proágua Semiárido para pesquisar e encontrar soluções eficazes que compatibilizassem as demandas com a disponibilidade de água no semiárido.

Em 2002 foi lançado um programa audacioso com vistas à promoção da infraestrutura hídrica. O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) em parceria com a Articulação do Semiárido (ASA), se propôs a difundir cisternas na zona rural do semiárido a cada morador, para que pudesse acumular água da chuva. Orientado pelo paradigma da convivência com o semiárido, o Estado custeou a execução das cisternas e a capacitação dos moradores para que eles construíssem a tecnologia social.

Já em 2004 no Plano Plurianual 2004-2007, foi lançado uma série de programas de desenvolvimento regional. Entre eles, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido (PDSA) lançado em 2005, previa a execução do Projeto Conviver, o Projeto de Transposição do Rio São Francisco, iniciado em 2006, a Ferrovia transnordestina visando escoar a produção do semiárido por estados do país, o Programa de Ação Nacional de Combate aos Efeitos da Seca e Mitigação da Desertificação (PAN-BRASIL) lançado em 2004 para agir contra a degradação



ambiental evitando o avanço da desertificação no semiárido, bem como lançou o P1+2 (Programa Uma Terra e Duas Águas) que em parceria com a ASA difunde tecnologias sociais de captação de água pelo território semiárido.

Assim, vê-se que se no contexto nacional há uma inseparabilidade entre Estado e políticas públicas, no semiárido brasileiro há uma eloquente atuação deste agente na organização do território a partir da difusão de políticas públicas em vários setores desde o século passado. O que denota que além dos problemas historicamente enfrentados por esse território, tem sido as políticas estatais influenciadoras do quadro social semiárido, o que se leva qual a situação atual deste território, com a difusão dessas políticas, especialmente em recortes espaciais menores, como se debruçou na próxima seção.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Os objetivos do desenvolvimento sustentável e o perfil socioambiental da bacia hidrográfica do rio Apodi-Mossoró**

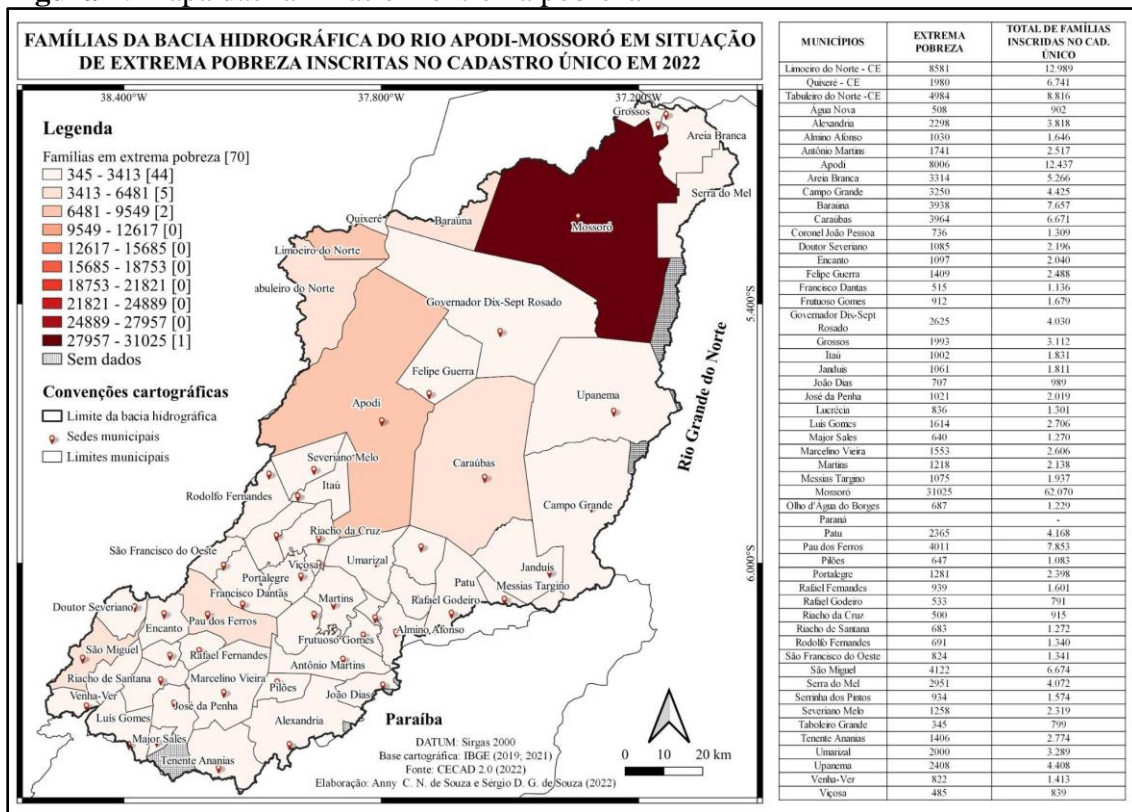
Os objetivos do desenvolvimento sustentável, os ODS, enquanto conjunto de metas inseridas na Agenda 2030 a serem atingidas pelos países signatários da ONU, como o Brasil, se traduzem na prática como indicadores a serem atingidos a partir mudanças no conteúdo social e ambiental do território, por parte dos agentes produtores do espaço, especialmente o Estado.

Como no Semiárido brasileiro, há uma forte atuação do Estado com a difusão de políticas públicas que interferem no quadro social e ambiental do território, é preciso considerar os objetivos do desenvolvimento sustentável nesta realidade, seja na relação dos resultados destas políticas com o conteúdo dos objetivos, seja na situação atual do território como desafio ao atingimento das metas.

Nesse sentido, como não é possível apresentar resultados de todas as políticas implementadas, buscaremos traçar um perfil socioambiental dos municípios da bacia hidrográfica do rio Apodi-Mossoró, que está inserida nesse território regional, considerando alguns dos objetivos do desenvolvimento sustentável relacionados com temáticas importantes das políticas públicas implementadas, tais como pobreza, educação e meio ambiente.

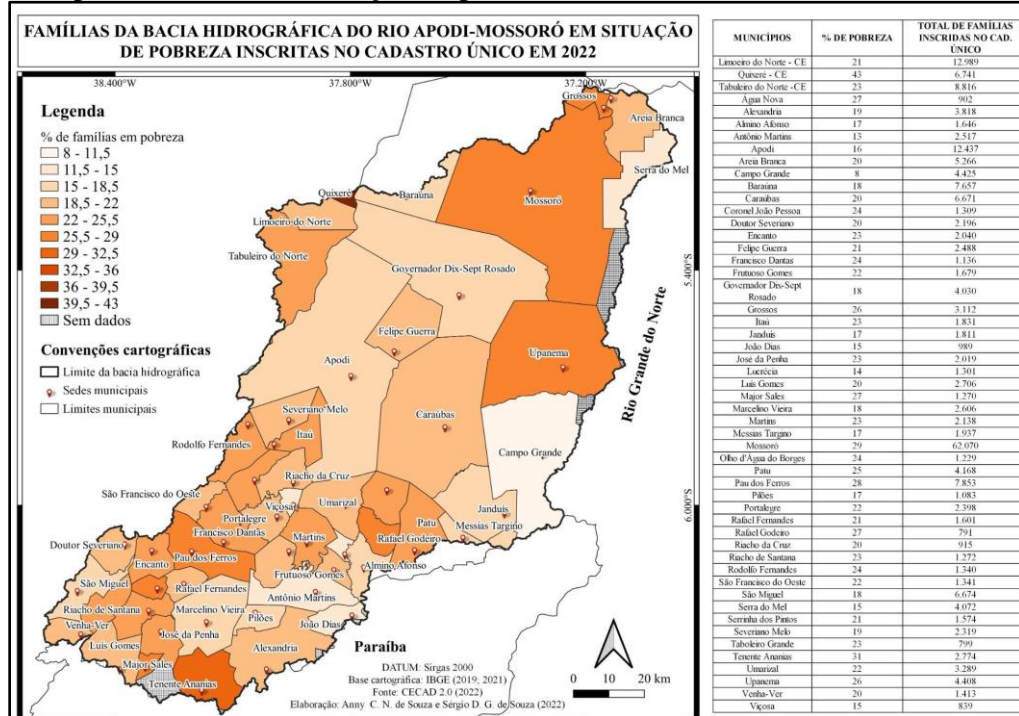
O ODS de número 1 diz respeito a erradicar a pobreza, especificamente reduzir totalmente a população que vivencia situação de extrema pobreza e pela metade a população que vive em situação de pobreza segundo os parâmetros nacionais. Nesse quesito tem-se um perfil da bacia hidrográfica traçada a partir da porcentagem de famílias em extrema pobreza (Figura 2), em situação de pobreza (Figura 3) e aquelas que vivem com mais de da metade de um salário mínimo (Figura 4) e estão inscritas no Cadastro Único.

**Figura 2:** Mapa das famílias em extrema pobreza



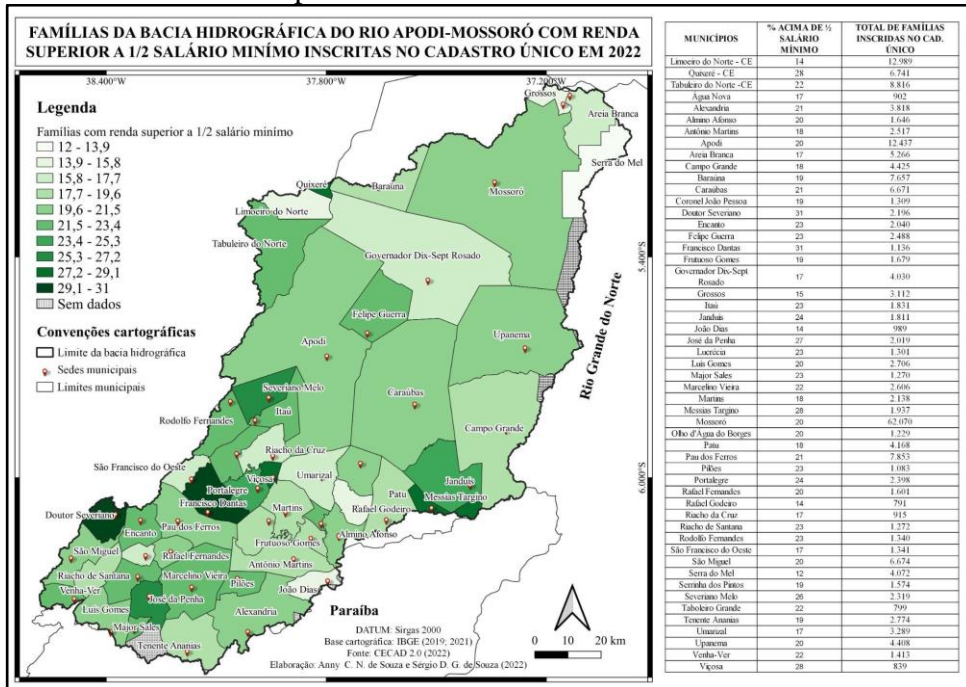
Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Figura 3: Mapa de famílias em situação de pobreza inscritas no CAD Único em 2022



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

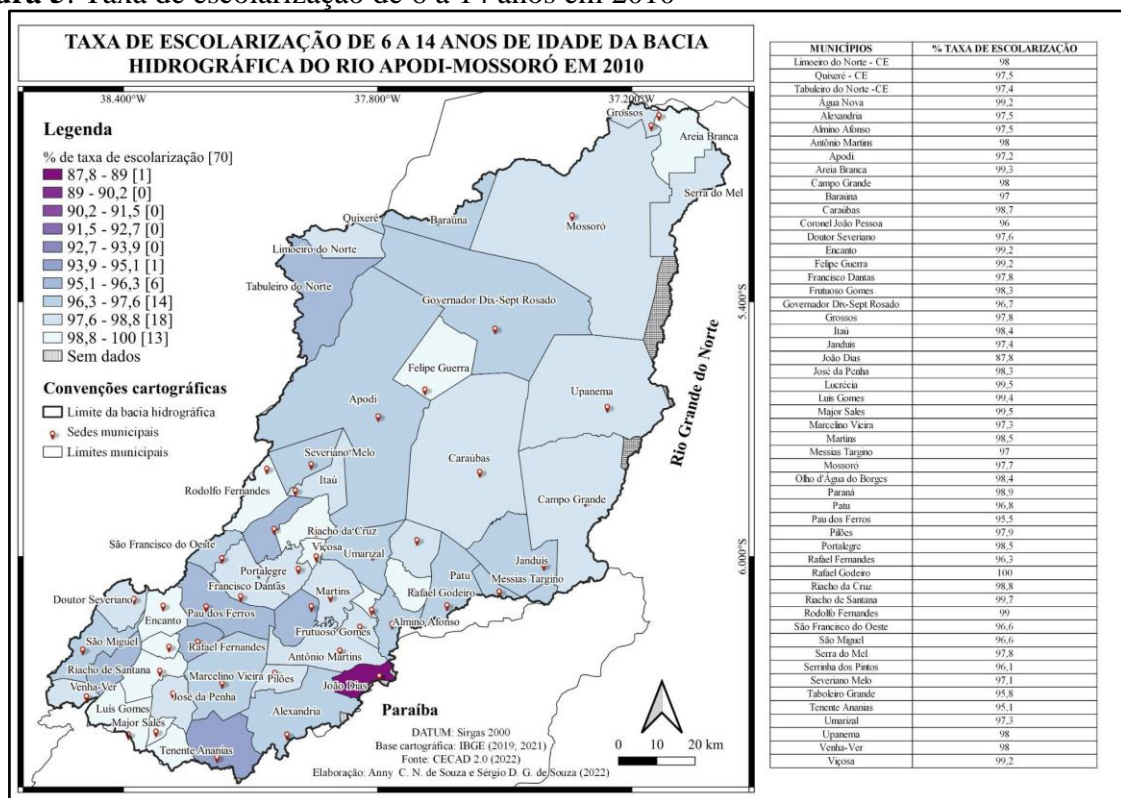
Figura 4: Famílias com renda superior a 1/2 salário mínimo inscritas no CAD Único em 2022



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Dos três níveis de renda que denotam o quadro geral da pobreza a situação mais eloquente diz respeito a extrema pobreza, pois 49 dos 53 municípios estudados estão com maior de 50% das famílias nessa faixa. Especificamente, os três municípios com maior número de famílias inseridas nessa faixa são: Mossoró (31.025), Limoeiro do Norte (8.581) e Apodi (8.006). Quando se compara a porcentagem das famílias ao total de inscritas no Cadúnico, o caso mais grave se refere aos municípios de Campo Grande (73%), Serra do Mel (72%) e João Dias (72%). Por outro lado, Quixeré é o município com menor porcentagem de pobreza, na ordem de 29%.

**Figura 5:** Taxa de escolarização de 6 a 14 anos em 2010

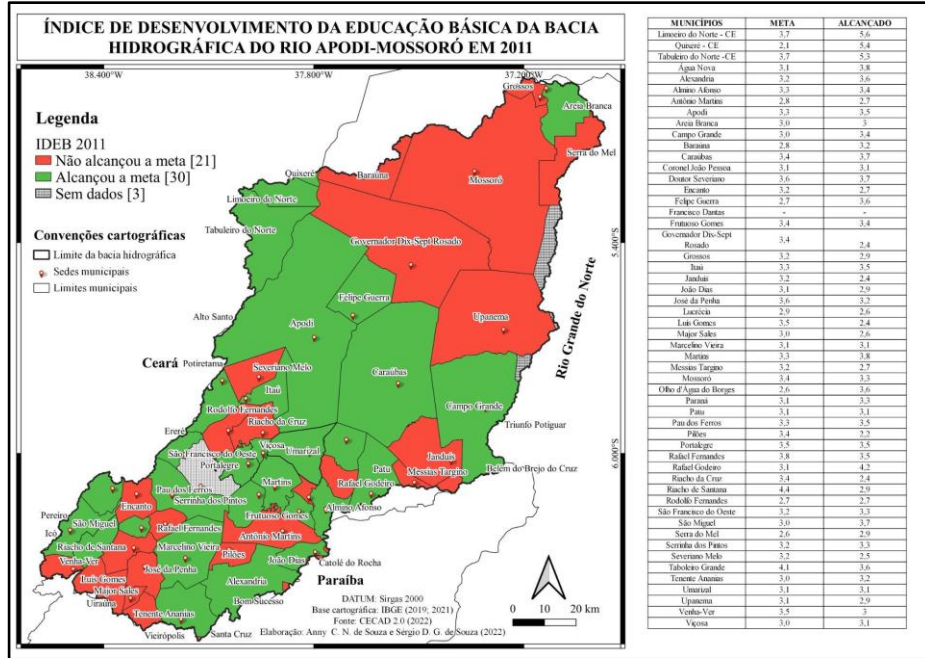


**Fonte:** Elaboração dos autores (2022).

No que diz respeito ao ODS de nº 4 - qualidade de educação, que visa garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, tem-se uma realidade a partir dos indicadores da taxa de qualidade (Figura 6) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o ano de 2013 e 2019 (Figura 7).

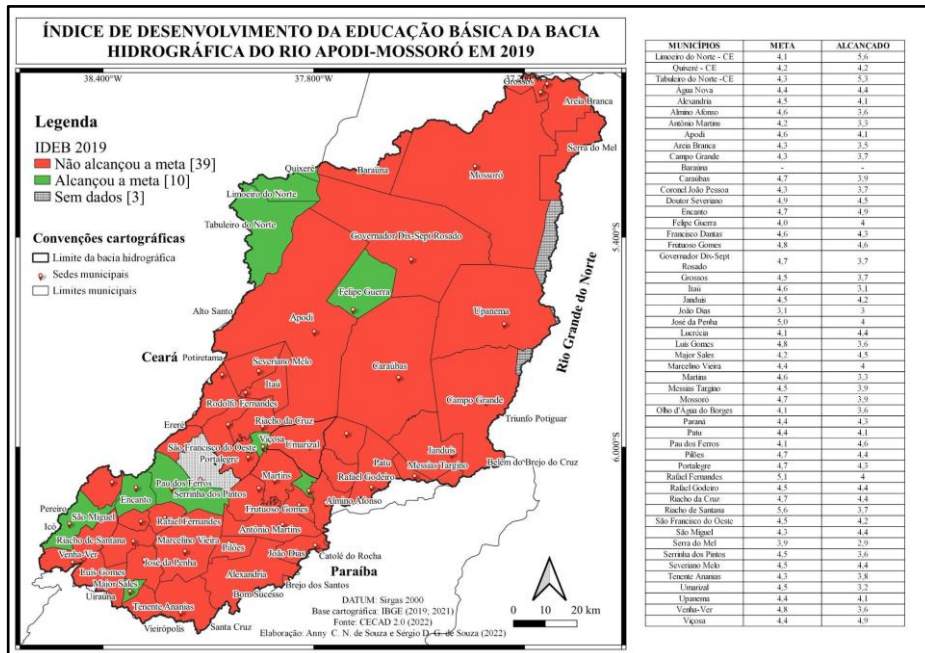


Figura 6: IDEB em 2011



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Figura 7: IDEB de 2019



Fonte: Elaboração de autores (2022).

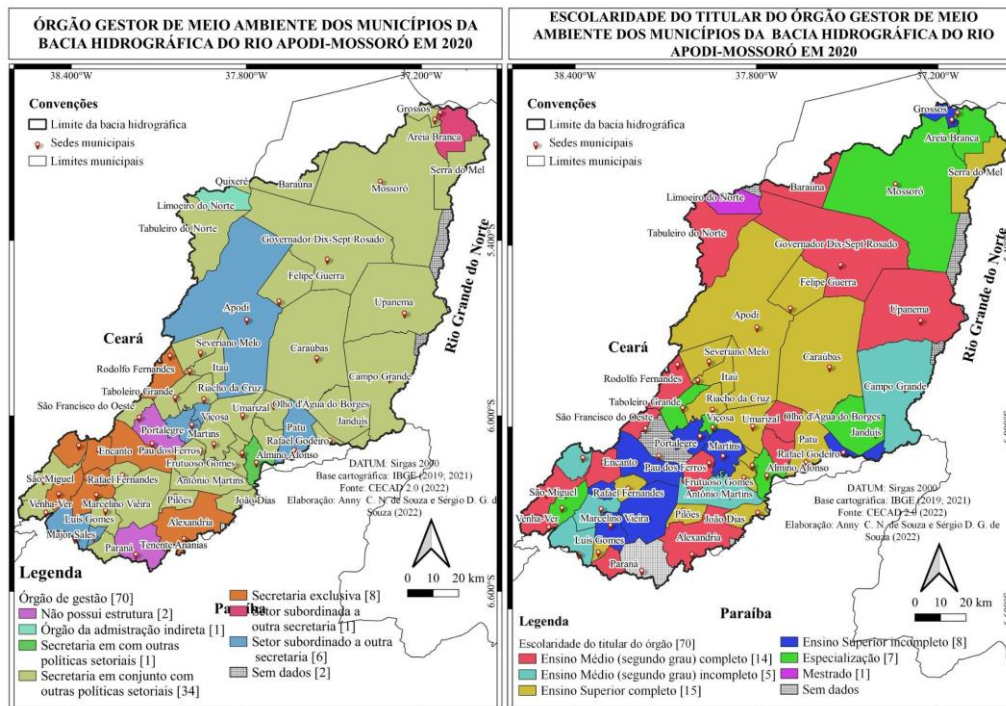
Em relação a taxa de escolarização na faixa etária de 6 a 14 anos todos os municípios possuem bons índices superiores a 80%. Sendo os três maiores Rafael Godeiro (100%), Riacho de Santana (99,7%) e Major Sales (99,5%), enquanto que os menores são de João Dias com 87,5%, Tenente Ananias (95,1%) e Pau dos Ferros 95,5%.

Já no tocante ao IDEB para o ano de 2011, 21 municípios não alcançaram a meta, 30 alcançaram e 3 não tinham dados. Dos que alcançaram a meta, as 3 maiores notas são de Tabuleiro do Norte (4,3), Rafael Godeiro e Quixeré (4,2) e Limoeiro do Norte (4,1). Já as 3 menores notas são Pilões 2,2, Governador Dix-Sept Rosado Janduís e Riacho da Cruz 2,4 e Severiano Melo 2,5.

Para o ano de 2019, o quadro se agrava com apenas 10 municípios tendo atingido a meta e a despeito de 39 que não alcançaram e 3 que não tiveram dados. Entre as 3 maiores notas estão Limoeiro do Norte com 5,6, Quixeré com 5,4 e Tabuleiro do Norte com 5,3. Enquanto que as menores notas são de Serra do Mel de 2,9, João Dias 3,0 e Itaú com 3,1, o que demonstra uma deficiência no principal indicador de aprendizagem da Educação básica durante a última década.

Relativo à temática ambiental escolhemos o ODS de nº 15 - Vida terrestre, cuja finalidade é a proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas a partir de uma gestão sustentável. Além dessas premissas visa mitigar e reverter quadros de degradação ambiental como a desertificação. Embora as metas sejam de interesse difuso, partimos do pressuposto de que é necessário, *a priori*, uma estrutura de gestão que ordene o território compatibilizando o ambiente físico, por isso buscamos identificar a estrutura do órgão gestor de meio ambiente e escolaridade do titular do órgão gestor de meio ambiente nos municípios da bacia do Apodi-Mossoró (Figura 7).

**Figura 7:** Mapa do aparato de gestão ambiental



**Fonte:** Elaboração dos autores (2022).

O primeiro dado é relevante pois trata da existência ou não de um órgão da estrutura de governo municipal para gerir o meio ambiente, vê-se que há uma heterogeneidade na pasta, pois apenas ínfimos 8 municípios possuem secretaria exclusiva para o meio ambiente. Enquanto 34 relegam um lugar compartilhado com outras secretarias e os demais na mesma condição mais em estruturas administrativas diferentes.

Se nos atentarmos para a escolaridade do titular do órgão gestor do meio ambiente, percebemos também uma escolaridade grave, pois apenas 15 possuem Ensino Superior completo, enquanto a maioria não possui esse nível de formação, sendo 14 com nível médio completo e 5 incompleto. Já aqueles com maior formação, 8 possuem Ensino Superior incompleto, 7 especialização e 1 com mestrado.

A pauta do meio ambiente se mostra ainda mais frágil a realidade da bacia pois com exceção do rio e seus tributários que perante a legislação, são por definição Áreas de Proteção Ambiental (APP) a despeito de serem desordenadamente não se tem nesse território nem uma outra área proteção ou conservação ambiental. Dado factual é que ainda que a gestão ambiental



deve ser compartilhada entre os entes federativos, apenas 27 municípios possuem conselho municipal de meio ambiente e apenas 6 possuem o fundo municipal de meio ambiente para enfrentamento das questões ambientais em seu território.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos, na discussão teórico-conceitual, que o Estado tem seu papel redefinido em cada momento histórico pelos eventos políticos e econômicos, e modernamente pelo modo de produção capitalista, sendo hoje fortemente promotor de políticas públicas e ações com foco no território. O Estado passou de um perfil imperialista, repressor, promotor do bem-estar social, para garantidor da acumulação capitalista e solucionador dos desafios territoriais concomitantemente.

Nesse sentido, essas personalidades são percebidas, em menor ou maior medida, no semiárido brasileiro, desde sua formação no contexto amplo da formação socioespacial do Brasil. Um Estado opressor, camuflado e capturado pela oligarquia regional, passando a um Estado promovedor do desenvolvimento territorial, e atenuador de mazelas sociais historicamente construídas, na medida em que dispôs recentemente de ações e políticas públicas.

Dessa forma, é perceptível com as informações discutidas, que o Estado tem papel central na conformação do semiárido brasileiro. Resta saber em que medida suas ações foram capazes de atenuar o atraso social do território, as mazelas por qual passaram seu povo, e promoveram o desenvolvimento territorial. Tarefa à qual merece um levantamento cuidadoso sobre os impactos das políticas públicas empreendidas, e que este ensaio não teve a pretensão de atingir.

Dessa modo, o perfil socioambiental dos municípios que traçamos revelam duas questões: primeiro é indiscutível que historicamente com o conjunto de políticas públicas diversificadas no Semiárido brasileiro, onde a bacia está situada, ainda remanesce sobretudo um quadro de pobreza generalizada sob a população como dado mais marcante; segundo, é clarividente a necessidade da continuidade de políticas públicas e novos investimentos no capital humano do território da bacia hidrográfica, especialmente elevar a renda e fornecer uma educação de qualidade com resultados eficientes em consonância com uma transformação na forma como a pauta ambiental é encarada pelos municípios a partir de sua estrutura de gestão, tarefa a qual o Estado deve se mostrar como principal agente dessa mudança.

## 6 AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –Brasil (CAPES) e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) –001, processo SEI nº 10910019.000263/2021-43.

## REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Editorial Presença, Lisboa, 1987.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida de; MARTINS, Helena Maria; SILVA, Lastres Marcelo Machado da. **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, p. 539-560, 2014.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Dossiê Nordeste I**, 1997.

AB’SABER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê editorial, 2003.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do semiárido – PDSA**. (versão preliminar para discussão). Brasília, novembro de 2005.

BRASIL. **Lei nº 175 de 1936**. Plano Sistemático contra os Efeitos das Secas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-175-7-janeiro-1936-505857-publicacaooriginal-76071-pl.html> Acesso em: 05. jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.827 de 1989**. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm) Acesso em: 05. jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1946 de 1996**. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.420 de 2002**. Seguro Safra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110420.htm) Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória 132 de 2003**. Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=138604> Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto 6.040 de 2007**. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm) Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2004-2007> Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. ODS BRASIL. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. de 2022.

BRASIL. IBGE CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. de 2022.

CECAD 2.0. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>. Acesso em: 15 ago. de 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, Progresso e Crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, 93: 33-60, 2014.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política**: Território, Escalas de Ação e Instituições. 2º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CASTRO, Iná Elias de. Natureza, imaginário e a reinvenção do nordeste. **Observatório da América Latina**, 2008.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. 2o Ed. São Paulo: EdUSP, 2013.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

PRODANOW, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

STEINBERGER, Marília. A Inseparabilidade entre Estado, Políticas Públicas e Território. In.: STEINBERGER. **Território, Estado e Políticas Públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Resolução CONDEL/SUDENE n. 150, de 13 de dezembro de 2021**. Aprova a Proposição n. 151/2021, que trata do Relatório Técnico que apresenta os resultados da revisão da delimitação do Semiárido 2021, inclusive os critérios técnicos e científicos, a relação de municípios habilitados, e da regra de transição para municípios excluídos. Diário Oficial da União, ed. 246, 30 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/resolucao1502021.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

THEIS, I. M. Desenvolvimento Desigual e Planejamento Regional no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.37, n.131, p.79-97, jul./dez. 2016.  
Estudos Avançados, São Paulo, v. 11, n. 29, abril/ 1997.

## **PATRIMÔNIO GEOMORFOLÓGICO, GEOTURISMO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: um estudo a partir da bacia hidrográfica do rio apodi-mossoró**

Diógenys da Silva Henrique<sup>1</sup>

Anny Catarina Nobre de Souza<sup>2</sup>

Sérgio Domiciano Gomes de Sousa<sup>3</sup>

Maria Losângela Martins de Sousa<sup>4</sup>

Wendson Dantas de Araújo Medeiros<sup>5</sup>

### **RESUMO**

O semiárido, além dessa singularidade climática, possui um quadro geoambiental peculiar no mosaico paisagístico do país. Com uma estrutura geológica predominantemente cristalina, porções sedimentares e geomorfologia com características dessa derivação, se apresenta como área importante para estudo e aplicação da geodiversidade a partir de seu patrimônio geomorfológico. Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é reconhecer potenciais locais de interesse geomorfológico de elevados valores da geodiversidade para fins de uso sustentável a partir do geoturismo. Para tanto, toma-se como recorte de trabalho a área da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró (BHRAM), cravada no polígono do semiárido brasileiro, localizada na região oeste do estado do Rio Grande do Norte (RN). Desse modo, à luz da diversidade geológica e geomorfológica da referida bacia hidrográfica, reconhecemos cinco geomorfossítios de alto potencial à geodiversidade e de promoção ao desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Geodiversidade; Geomorfossítios; Geoambiente; Território; Bacia Apodi-Mossoró.

### **GT N° 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO.**

---

<sup>1</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Graduado em Geografia e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO); Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [diogenyshenriques@alu.uern.br](mailto:diogenyshenriques@alu.uern.br)

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Graduada em Geografia e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES); Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [annysouza@alu.uern.br](mailto:annysouza@alu.uern.br).

<sup>3</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Graduado em Geografia e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES); Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [sergiosouza@alu.uern.br](mailto:sergiosouza@alu.uern.br).

<sup>4</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Doutora em Geografia (UFC); Docente do Departamento de Geografia (DGE/CAPF) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES); Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [mariasouza@uern.br](mailto:mariasouza@uern.br).

<sup>5</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Doutor em Geografia (Universidade de Coimbra/Portugal); Docente do Departamento de Gestão Ambiental (DGA) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO); Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [wendsonmedeiros@uern.br](mailto:wendsonmedeiros@uern.br).

## 1 INTRODUÇÃO

Na área do Semiárido brasileiro encontram-se paisagens impressionantes associadas à geodiversidade com um notável geopatrimônio. Esse fato é bem ilustrado e explorado no livro “Geodiversidade do Semiárido”, sob organização de Claudino-Sales (2020), que reúne uma série de pesquisas acadêmicas com recortes de estudo em áreas totalmente inseridas no semiárido brasileiro. Em suma, os trabalhos desta coletânea reforçam a ideia que os espaços semiáridos, pela perspectiva da geodiversidade, resguardam muitas potencialidades com ambientes denotando elevado valor científico, didático, ecológico, cultural, turístico e outros.

Esse fato corrobora para existência de dois dos três geoparques no Brasil globalmente reconhecidos pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) abrigados no território do Semiárido brasileiro. Fala-se do *Geopark* Araripe, no sul do estado do Ceará, e do Geoparque Seridó, no centro-sul do estado do Rio Grande do Norte (UNESCO, 2022). Mas, além destes oficiais, existem outras propostas de geoparques (de iniciantes à aspirantes) com vistas ao aproveitamento sustentável destas áreas através do turismo local, nomeadamente o geoturismo (CLAUDINO-SALES, 2020).

Cientes que os ambientes semiáridos denotam particularidades e aptidões pelo seu arcabouço natural constituinte, adentra-se ao objetivo principal que conduz essa pesquisa: reconhecer os potenciais locais de interesse geomorfológico de elevados valores da geodiversidade para fins de uso sustentável a partir do geoturismo. Para tanto, toma-se como recorte de trabalho a área da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró (BHRAM), cravada no polígono do semiárido brasileiro, localiza-se na região oeste do estado do Rio Grande do Norte (RN).

Justifica-se a escolha da referida área de estudo por ocasião de melhor sintetizar as paisagens dos sertões secos, de composição litológica espacialmente individualizada em duas macrounidades: na porção centro-sul cristalina e na porção centro-norte sedimentar, condicionando suas variadas formas de relevos residuais e estruturais dentre outros aspectos de valor do ponto de vista da geodiversidade, e com potencial uso para a sociedade e o desenvolvimento regional. Além disso, conforme mostra trabalho realizado por Silva *et al.* (2021), trata-se de uma área com valores de médio a elevado índices de geodiversidade.

Desse modo, o presente trabalho encontra-se organizado em tais seções: na primeira, apresenta-se as condições geoambientais do Semiárido brasileiro, os conceitos da Geodiversidade e a associação da temática com o desenvolvimento territorial. Na segunda, designa-se os aspectos geoambientais da BHRAM como área de estudo e os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na terceira, descreve as áreas dentro da bacia com potencial interesse geomorfológico.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

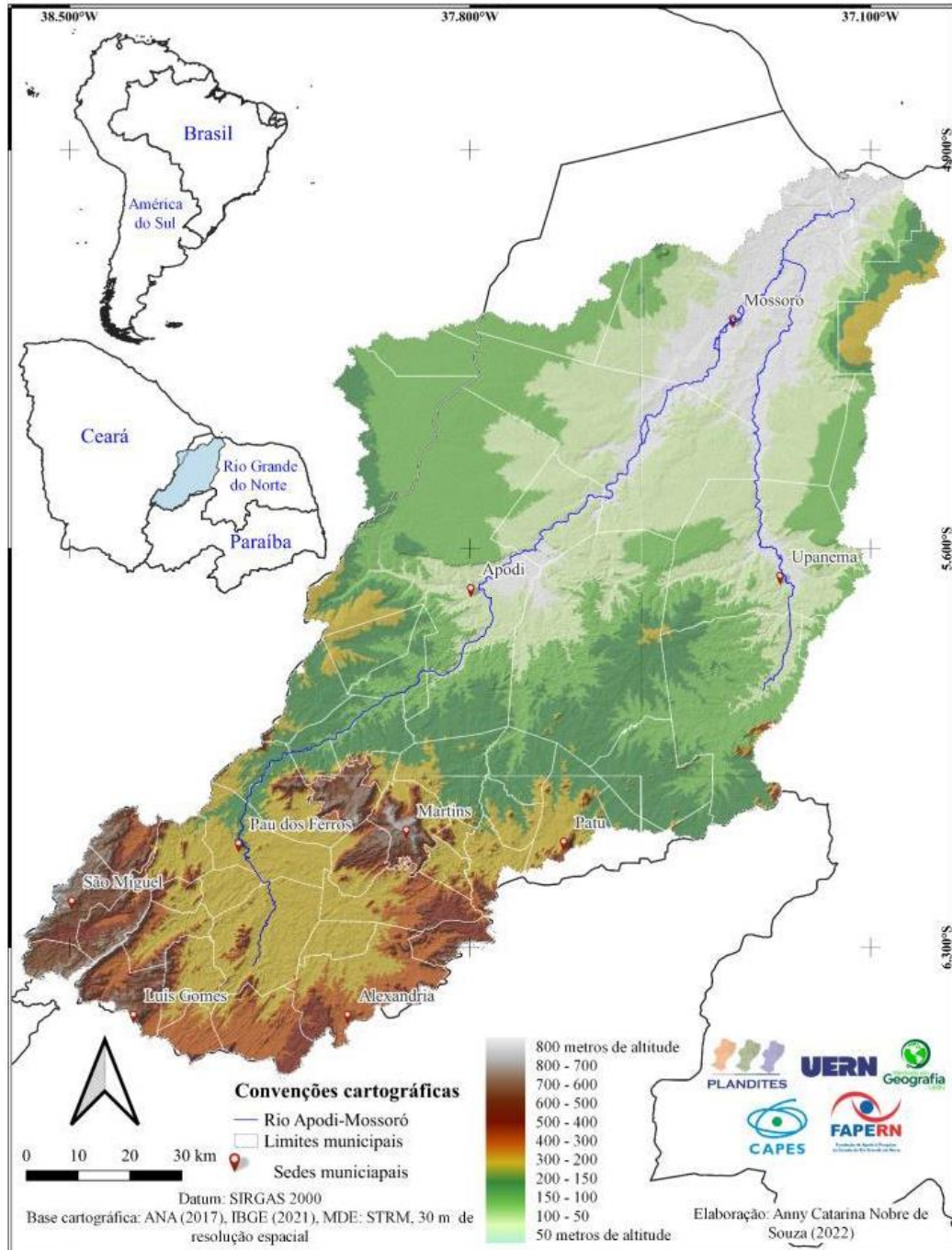
### **2.1 Área de Estudo**

A Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró (BHRAM) tem maior parte de seu território no estado do Rio Grande do Norte (RN), na região do Oeste, mas, com a nova divisão das bacias hidrográficas do Brasil (IBGE, 2021), também adentra ao estado do Ceará (CE) e em pequenas áreas de interflúvio no território estadual da Paraíba (PB). Situada entre as Bacias do Rio Jaguaribe (CE) e do Rio Piancó-Piranhas-Assu (CE-PB-RN), a BHRAM (Figura 1) é a segunda maior bacia do RN, com área de drenagem estimada em aproximadamente 14.300 km<sup>2</sup>, e abrange um total de 70 municípios.

Embora a delimitação natural das bacias hidrográficas não respeite as divisões político-administrativas, a bacia do Apodi-Mossoró engloba o território de 52 municípios potiguares, sendo que apenas 23 destes inserem-se integralmente. Ainda assim, resguarda os aglomerados urbanos de 47 sedes municipais, aqueles com maior população são Mossoró (259.815) Apodi (34.763), Pau dos Ferros (27.745), Areia Branca (25.315), Baraúna (24.182), São Miguel (22.157), Caraúbas (19.576), Alexandria (13.507), Upanema (12.992), Governador Dix-Sept Rosado (12.374), Patu (11.954) e Umarizal (10.659). Os demais municípios apresentam população inferior a 10.000 habitantes, conforme censo do IBGE (2010).



**Figura 01: Área da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró**  
**Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró, Rio Grande do Norte**



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Para Carvalho, Kelting e Silva (2011, p. 144), a área BHRAM é de importância econômica por nela registrar-se intenso aproveitamento dos recursos naturais associados a “extração de petróleo, produção de sal marinho, utilização dos solos para agricultura e fruticultura irrigada, pecuária extensiva, mineração de calcário, entre outras atividades socioeconômicas”. Tais empreendimentos influem na crescente urbanização e culminam no elevado grau de antropização em toda a bacia (ROCHA, *et al.* 2009).

Em termos fisiográficos, a bacia como um todo apresenta uma diversidade de paisagens com aspectos geomorfológicos sobressalentes. Na sua porção cristalina, por exemplo, tem-se o destaque para relevos com as cotas altimétricas mais elevadas do estado, manchas úmidas em plena área de clima semiárido, nascentes da bacia e fontes d’água perenes, dentre outras particularidades. Já em sua porção sedimentar, do médio inferior para o baixo curso da bacia apresenta uma composição litológica associada aos sedimentos das formações açu e jandaíra que conformam a chapada do Apodi na maior parte extensão territorial dessa porção, adentrando ao litoral sob uma extensa planície fluviomarinha, no total concentra os solos de melhor proveito agrícola da bacia.

A BHRAM situa-se inteiramente na zona de clima semiárido do tipo Tropical de Zona Equatorial. Conforme indica o mapeamento climatológico do RN por Diniz e Pereira (2015), a área apresenta mediano de 7 ou 8 meses secos, sendo comum o período chuvoso acontecer nos primeiros meses do ano, entre fevereiro a maio. Eles também apontam que, apesar das modestas altitudes, os principais planaltos do estado “têm papel decisivo no aumento ou diminuição nos totais pluviométricos do estado, conforme o posto pluviométrico esteja localizado à barlavento ou à sotavento desse planalto” (DINIZ; PEREIRA, 2015, p. 488).

Almeida e Alves (2014), ao tratarem do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Alto Oeste Potiguar, área inserida quase em sua totalidade na porção cristalina da BHRAM, também afirma que as discrepâncias encontradas nos índices pluviométricos de alguns locais para outros muito se devem as variáveis topográficas. Em localidades serranas, por exemplo, que denotam maiores altitudes, melhores médias pluviométricas (geralmente acima dos 900 mm/ano) e temperaturas amenas são observadas, como é o caso dos municípios de Portalegre, Martins, Luiz

Gomes e São Miguel. Já nas áreas de menor altitude, têm-se temperaturas mais altas e baixa pluviometria (entre 600 e 800 mm/ano).

Baseado no mapa geológico do estado, em escala de 1:500.000, o BHRAM situa-se na porção setentrional da Província Borborema (ANGELIM; MEDEIROS; NESI, 2006). Observam-se rochas ígneas com litotipos associados ao granito (granodiorito, metagranito, monzogranito, sienogranito, dentre outros) e as metamórficas relacionadas a presença de litotipos gnáissicos, migmatíticos e mármores. Ainda na porção cristalina, encontram-se pequenas coberturas sedimentares conhecidas como as bacias interiores de Rafael Fernandes e Coronel João Pessoa (ANGELIM; MEDEIROS; NESI, 2006).

Por outro lado, a litologia da porção sedimentar é composta de sedimentos da formação Açú e formação Jandaíra com arenitos, folhelhos e calcarenitos, bem como argilitos e arenitos da formação barreiras que se expõem na direção do litoral e em algumas partes da chapada do Apodi (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010).

Geomorfologicamente, embasados em Diniz *et al.* (2017), primeiramente, salienta-se que os padrões e formas de relevo identificados no Nordeste Setentrional, foram condicionadas por três principais eventos tectônicos: a Orogenia Brasileira, a compartimentação do Megacontinente Gondwana e as reativações tectônicas cenozóicas. No mapa geomorfológico do Rio Grande do Norte apresentado por estes autores (*op. cit.*), cita-se cinco unidades: i) depressões sertanejas, ii) maciços e planaltos interiores, iii) Cuesta do Apodi e chapadas do litoral norte, IV) Planície fluvial e V) Planície fluviomarina.

As depressões sertanejas são superfícies aplainadas remanescentes do arrasamento generalizado e apresentam relevo plano a levemente ondulado (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010). Nessa unidade é possível encontrar morros, serras e *inselbergs* (isolados ou agrupados). Já os maciços e planaltos interiores têm estruturas de elevadas altitudes em relação ao seu nível de base, podendo ser de caráter estrutural ou residual, com formas tabulares ou de cristas aguçadas. O Maciço do Culumin, Pereiro e o Planalto Martins-Portalegre são exemplares clássicos da área em estudo (DINIZ, *et al.*, 2017).

Inclusive, são nesses ambientes de topografias mais elevadas que localizam-se as cabeceiras dos rios. No caso do rio Apodi-Mossoró têm sua nascente na vertente NE da Serra do

Pereiro entre cotas de 350 e 500m. Maia e Bezerra (2012) afirmam não somente as serras do Pereiro, mas a de Portalegre e Martins, como complexos geomorfológicos que retratam episódios de tectonismo intraplaca na referida bacia e são estas os principais agentes controladores dos padrões de macrodrenagem no alto curso do rio Apodi-Mossoró.

Na porção sedimentar o relevo é predominantemente plano com leve inclinação no sentido norte. O aplainamento diz respeito a predominância da chapada do Apodi que se estende desde a *cuesta* no limite dos rebordos e patamares da formação Açu que transiciona essa área com a porção cristalina. Nas imediações de Mossoró, situa-se duas discretas elevações que são a serra de Mossoró e a serra do Mel. No litoral existe uma extensa planície fluviomarinha com uma planície costeira nos municípios de Grossos e Areia Branca.

No tocante aos aspectos pedológicos, encontra-se as seguintes classes: argissolos vermelho-amarelo distrófico, neossolos litólicos e regolíticos eutróficos, luvisolos crômicos, latossolos vermelho-amarelo, planossolos háplicos e nátricos, Argissolo Vermelho Amarelo Distrófico, Vertissolo Háptico Órtico, Neossolo Flúvico Eutrófico, Latossolo Vermelho Amarelo Eutrófico, Planossolo Nátrico Órtico, Cambissolo Háptico Ta Eutrófico, Chernossolo Réndzico Órtico, Argissolo Vermelho Eutrófico (BRASIL, 1981; ALMEIDA; ALVES, 2014). Exceto os latossolos, que possuem melhores estruturas físicas (mais desenvolvidos, boa porosidade e permeabilidade) para uso em culturas temporárias adaptadas à região (feijão, milho e mandioca), os demais apresentam limitações justificadas pela susceptibilidade a erosão, salinização e por apresentarem revestimento cascalhento na superfície. Esses, como são indicados para culturas agrícolas, são recomendados para pastagem, reflorestamento ou para preservação da fauna e flora (ALMEIDA; ALVES, 2014).

Concernente aos aspectos hidrográficos, assim como os solos, as características observadas nos trechos de escoamento dos rios denotam uma adaptação às estruturas geológicas pré-existentes. O canal do rio Apodi-Mossoró é erosivo nos primeiros 100 km desde a nascente, de modo que disseca toda a área da Depressão Sertaneja. Em seu alto curso, pode-se observar a alta densidade de drenagem devido à sua relação com o embasamento pré-cambriano, conforme descrito acima (MAIA; BEZERRA, 2012). Embora, enquanto canal principal da bacia, seja mais

expressivo e ganhe mais forma - principalmente a nível de mapeamento - na porção sedimentar, desembocando na cidade de Grossos.

Os padrões dendríticos e subdendríticos são produzidos pela impermeabilidade do escudo cristalino. Já os paralelos submetem-se a estrutura de drenagem em direção à estrutura tectônica, principalmente o relevo orientado de acordo com a direção da zona de cisalhamento principal (MAIA; BEZERRA, 2012). Dada a configuração geoambiental e os baixos índices pluviométricos, os rios e demais canais de escoamento superficial são temporários, com água em curso apenas no período de chuvas (Fevereiro a Abril) (SOUZA *et al.*, 2020).

Em termos de província hidrogeológica, a área dispõe predominantemente de aquíferos do tipo fissural com baixa vazão e teor salino, sobretudo na sua porção cristalina e médio inferior da bacia, nesta última com produção elevada. Inversamente e sob influência da Formação Açú, apresenta melhores potenciais com aquíferos do tipo poroso de produção elevada (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010), consubstanciando os potenciais usos pela perfuração de poços com maior vazão e maior qualidade de água.

Já as águas superficiais, denotam a açudagem e outros barramentos como alternativa para provimento das necessidades humanas e dos animais. A bacia do Apodi-Mossoró detém o segundo e terceiro maiores reservatórios em capacidade de acumulação do estado, sendo respectivamente a barragem de Santa Cruz do Apodi (599.712.000,00 m<sup>3</sup>) no município de Apodi e a barragem de Umarí (292.813.650,00 m<sup>3</sup>). Além desses, há os pequenos e médios barramentos mas de significativa importância para as populações locais e para a quebra da monotonia da paisagem sertaneja interiorana, como é o caso do Açude Dr. Pedro Diógenes Fernandes em Pau dos Ferros (54.846.000 m<sup>3</sup>), o do município de Lucrécia (27.270.000 m<sup>3</sup>), o Reservatório Caiçara em Marcelino Vieira (11.200.125 m<sup>3</sup>) e o do município de Caraúbas (10.000.000 m<sup>3</sup>). Outros municípios apresentam largo quantitativo de reservatórios, entre açudes e barramento, mas com capacidade inferior a 10.000.000 e muitas vezes contraindicados para consumo humano, fato que corrobora a pressão dos recursos hídricos frente ao contingente populacional da área (SOUZA, *et al.* 2020).

Resposta das interações atmosféricas (clima) e natureza abiótica (geologia, relevo e solos), a vegetação é característica do bioma caatinga. Segundo Almeida e Alves (2014, p. 34), nos meses

secos, apresenta-se totalmente desnuda, tonalidade pardacenta-acinzentada, com pontos verdes bastante isolados dando, por vezes, a ideia de “espécies sem vida”. Através desses autores, é possível afirmar que na área são encontradas unidades ecológicas do domínio ecológico Caatinga Baixa e Arbórea Aberta (com espécies espinhosas e bromeliáceas, sobretudo na depressão sertaneja), Floresta Atlântica e Alta de Caatinga (no topo ou encosta das serras de Portalegre) Floresta Ciliar de Caatinga (ocorre em baixadas úmidas e trechos do Rio Apodi-Mossoró, com destaque para a presença de carnaúbas) e Mangues nas margens da planície fluviomarinha.

Desse conjunto físico-natural depreende-se o potencial paisagístico e diversidade ambiental que a bacia do Apodi-Mossoró resguarda, condicionando importância não só para o substrato geossistêmico natural mas também para os recursos hídricos, uso e ocupação do solo e organização da sociedade, dada sua abrangência e expressividade regional no cenário do Semiárido brasileiro.

## 2.2 Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos executados fundamentam-se em três etapas: (a) revisão literária sobre o tema, (b) levantamento e produção cartográfica temática, (c) caracterização geoambiental e dos elementos da geodiversidade, (d) trabalhos de campo e, por fim, (e) seleção e caracterização dos geomorfossítios da BHRAM.

Na primeira etapa, de revisão bibliográfica, realizou-se o levantamento seletivo de materiais bibliográficos (livros, dissertações, teses e artigos científicos). O objetivo dessa etapa foi apropriar-se teórica e conceitualmente acerca da geodiversidade, paisagens semiáridas sertanejas, desenvolvimento territorial e trabalhos que circunscrevam a área de estudo em questão. Por conseguinte, nas buscas em repositórios e outros bancos literários virtuais utilizou-se os seguintes descritores: Geodiversidade – Patrimônio Geomorfológico – Geoturismo – Semiárido – Nordeste – Paisagem – Análise Geoambiental – Desenvolvimento territorial - Bacia Hidrográfica do Rio Apodi Mossoró – Rio Grande do Norte.

Na etapa do levantamento bibliográfico e cartográfico da área de estudo faz-se referência principalmente aos mapas estaduais da geologia (ANGELIN; MEDEIROS; NESI, 2006), geodiversidade (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010) e geomorfologia (MAIA; REGO, 2012;



DINIZ, et al., 2017). Destarte, com as informações secundárias levantadas outrora, foi possível produzir a descrição geoambiental da área de estudo buscando observar as inter-relações entre os elementos da geodiversidade e biodiversidade, e como estes se dispõem no território configurando a paisagem na BHRAM.

Dessas informações levantadas corroborou-se com os trabalhos de campo realizados entre março e julho de 2022. O campo possibilitou a seleção e avaliação dos locais que melhor representam o critério da integridade, raridade, importância científica e didática (BRILHA, 2016) com potencial para geomorfossítios. De modo mais específico, na região do embasamento cristalino optou-se por considerar sobretudo os locais de dimensão panorâmica com altitude superior a 500 metros, e na região da bacia sedimentar exemplares de relevo cársticos da Formação Jandaíra.

Além destes critérios, buscou-se também atentar ao fato dos locais apresentarem valor do ponto de vista estético e cultural para serem apresentados nesse trabalho como geomorfossítios (PEREIRA; PEREIRA; ALVES, 2007).

Nos locais foram realizados o georreferenciamento auxiliado por dispositivos GPS e em outros dispositivos móveis (aplicativos de smartphones, a exemplo do *GPS Essentials*), bem como registros fotográficos e anotações. Esses dados foram organizados conforme a planilha de campo disponível em Pereira, Pereira e Alves (2007). Em suma, a planilha regista dados referentes a identificação do local (nome, cidade, altitude, coordenadas geográficas); categoria temática (cárstico, fluvial, granítico, litorâneo, vulcânico etc.); avaliação dos valores (científico, ecológico, cultural e estético) em nulo, muito baixo, baixo, médio, elevado e muito elevado; e, por fim, as potencialidade de uso (acessibilidade e visibilidade) e necessidade de proteção.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Semiárido Brasileiro, Geodiversidade e Desenvolvimento Territorial**

O Brasil é conhecido por hospedar uma das maiores áreas de abrangência climática semiárida do mundo. Trata-se de uma “mancha seca” na região Nordeste do país com extensão superior à soma das áreas dos estados federativos da Alemanha, Itália, Cuba e Costa Rica



(ARAÚJO, 2011). Conforme a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), essa porção do país integra uma área de 1,03 milhão de km<sup>2</sup>, com população se aproximando dos 27 milhões de habitantes, correspondente a cerca de 12% da população brasileira.

Sob influência do bioma caatinga, os sertões secos do Nordeste brasileiro apresentam solos com limitações de uso (pouco desenvolvidos e parcialmente salinos), irregularidade e sazonalidade no ritmo das precipitações que corroboram nos baixos níveis de umidade, na intermitência dos rios e em períodos de estresse hídrico (AB’SABER, 1999; ARAÚJO, 2011).

As áreas semiáridas são tipicamente caracterizadas por domínios ambientais secos e de temperaturas médias anuais elevadas. Apresentam zonas homogêneas com similaridade ambiental atribuída aos aspectos climáticos, hídricos e fitogeográficos da região. Em virtude das restrições e capacidades do seu conjunto ecológico, Ab’Saber (1999) sinaliza que geralmente constituem ambientes socialmente emergentes.

Ab’Saber (1999, p. 07) diz ainda que o conhecimento das bases físicas e ecológicas dessa região não são suficientes para explicar as raízes do complexo dilema social vivenciado pela população que habita a região. Todavia, “a análise das condicionantes do meio natural constitui uma prévia decisiva para explicar causas básicas de uma questão que se insere no cruzamento dos fatos físicos, ecológicos e sociais”.

As bases ecológicas que circunscrevem o semiárido podem até ser um fator limitante a determinadas atividades econômicas, mas são sistemas naturais por excelência com dinâmicas próprias, denotando suas singularidades, originalidades e diversidades. Esse último quesito refere-se tanto aos aspectos naturais bióticos (reino vegetal e animal) como abióticos (reino mineral) do planeta.

Os reinos vegetal e animal são muito difundidos nos estudos da biodiversidade. Já o reino mineral vem sendo enfatizado sobretudo nos anos 1990 nos trabalhos da geodiversidade. Ambas são temáticas conexas, sendo que para Jorge e Guerra (2016, p. 152) “a geodiversidade sempre teve um papel fundamental nas atividades dos seres vivos. As complexas relações entre geologia, processos naturais, formas de relevo, solos e clima sempre foram condição *sine qua non* para a distribuição dos habitats e das espécies”.

Por esse motivo, Nascimento, Ruchkys e Mantesso-Neto (2008) entendem a geodiversidade enquanto “palco” onde as demais formas de vida são os “atores”. Em síntese, Gray (2004, p. 8, tradução nossa), um dos pioneiros na temática, define a geodiversidade como “extensão natural (diversidade) geológica (rochas, minerais e fósseis), geomorfológica (topografias e processos) e características do solo, incluindo suas assembleias, propriedades, interpretações e sistemas”.

Os elementos da geodiversidade são uns dos principais responsáveis na elaboração paisagística da natureza. Basta pensar, por exemplo, nas formas de relevo que – em grupo ou isoladas, com grandes ou pequenas dimensões, acidentadas ou planas – além de agregar valor estético às paisagens, são autênticos exemplares de uma complexa dinâmica interna e externa da Terra (processos geotectônicos, composição litológica, atuação de agentes atmosféricos, etc.) (PRESS *et al.*, 2006), além de representar o substrato natural para as mais diversas ocupações humanas.

Na ocasião que esses locais de notória geodiversidade apresentam proeminentes valores científico, ecológico, educativo, estético, cultural etc., são chamados de sítios onde, a depender da categoria de análise, atribui-se o adjetivo de geológico, geomorfológico, paleontológico ou outro. As formas de relevo, citadas anteriormente, podem ser denominadas de sítios geomorfológicos ou geomorfossítios. O conjunto de geomorfossítios existentes em uma dada área, por sua vez, integram o geopatrimônio ou, mais especificamente, o patrimônio geomorfológico (PEREIRA; PEREIRA; ALVES, 2007; LOPES, 2017)

Dessas condições geoambientais, especialmente as geomorfológicas, que caracterizam o semiárido brasileiro, de importância à geodiversidade, podem, se melhor exploradas cientificamente quanto aos seus valores, servir ao desenvolvimento territorial. Um vez que esta modalidade “refere-se aos processos de articulação de atores sociais, econômicos e institucionais em redes de poder socioterritorial, com vista ao planejamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos, como um modo de organização da ação coletiva (DALLABRIDA, 2017, p.155).

Desse modo, a interface geodiversidade e desenvolvimento territorial é fundamental pois a geodiversidade incorpora não somente a materialidade geológica e geomorfológica *per si*, mas

enquanto conceito satélite, reúne modalidades de aplicação e intervenção de valores no território, como a geoconservação que visa harmonizar os usos humanos ao patrimônio geomorfológico e ambiental *latu sensu*, e o geoturismo como atividade econômica sustentável.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

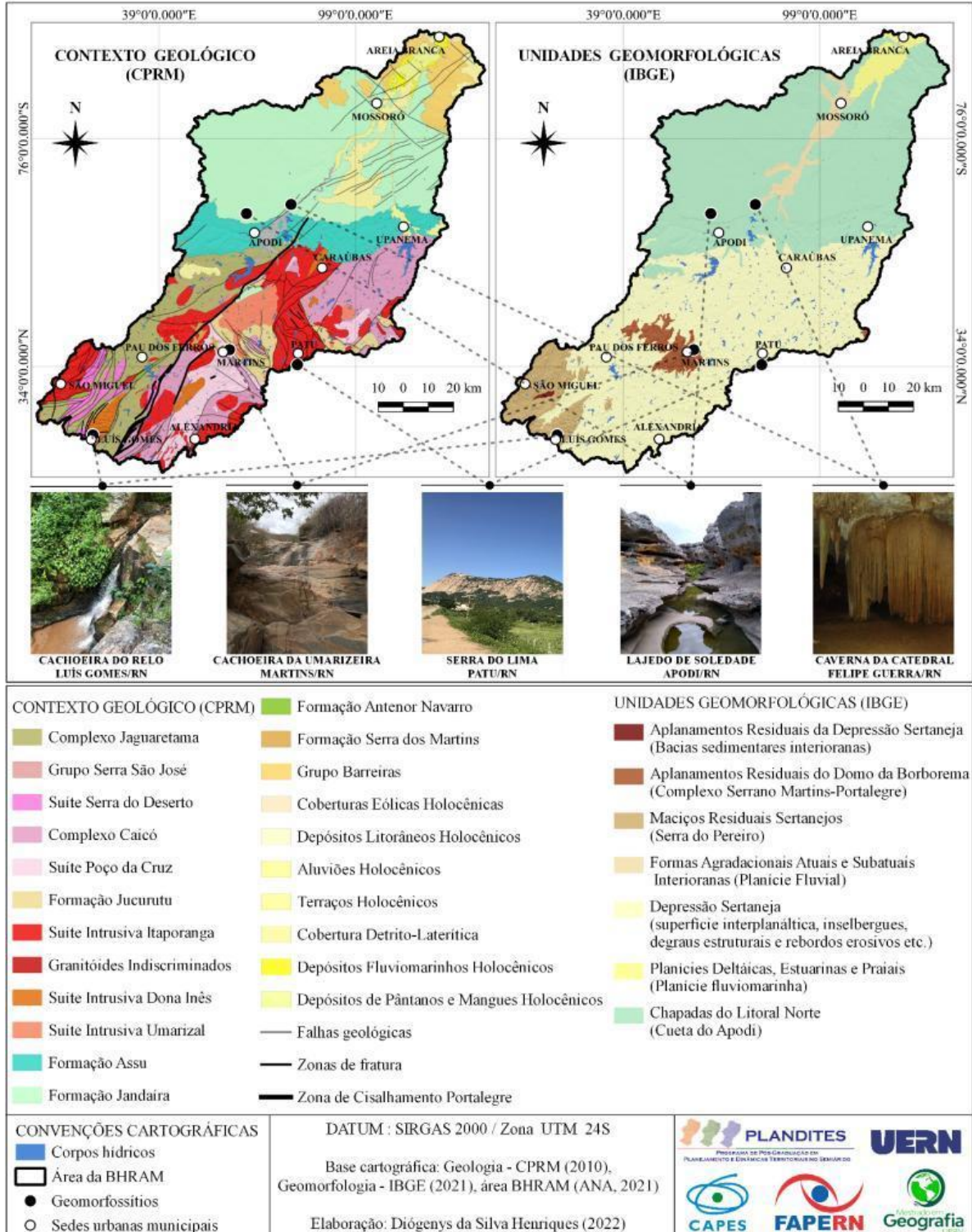
### 4.1 Patrimônio Geomorfológico e Geoturismo na Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró

Na BHRAM é possível encontrar paisagens de notável relevância associada ao contexto da geodiversidade local e que podem ser considerados como patrimônio geomorfológico. Vários afloramentos podem ser listados, desde a nascente do rio, relevos serranos e estruturas sedimentares, mas, para a ocasião desse estudo, serão apresentados a Cachoeira do Relo, Cachoeira da Umarizeira, Serra de Patu, Lajedo de Soledade e as Cavernas de Felipe Guerra.

Estes locais denotam proeminentes valores científico, ecológico, didático e estético como mostra a Figura 2. Alguns já são explorados turisticamente, mas de forma livre, isto é, sem necessariamente ter envolvido uma finalidade educativa. No entanto, para além da visitação por motivos de lazer, esses locais são bons exemplares para disseminação e popularização de conhecimento geocientífico, tanto no contexto da do embasamento cristalino como sedimentar da BHRAM.

**Figura 02:** Indicativo de potenciais locais de interesse geológico-geomorfológico na BHRAM

## LOCAIS DE INTERESSE GEOLÓGICO-GEOMORFOLÓGICO NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO APODI MOSSORÓ (RN, BRASIL)





Fonte: Elaboração dos autores (2022).

#### 4.2 Geomorfossítio Cachoeira do Relo

Localiza-se do extremo Oeste, em direção ao alto curso da bacia, dentro do contexto geoambiental do Maciço residual sertanejo do Pereiro, e no município de Luís Gomes, um potencial geomorfossítio com queda d'água e com exposição de afloramentos rochosos: a Cachoeira do Relo (Figura 3). O acesso à Cachoeira se dá pela escadaria próximo ao Mirante do Relo - local turístico e de lazer - entretanto, sua dimensão de interesse geomorfológico se estende por trilha de 3 km, com boa acessibilidade no geral.

**Figura 3:** Cachoeira do Relo, Luís Gomes-RN (Maio/2022). A – Exposição rochosa com nascente d'água do Rio Apodi-Mossoró; B – Trecho do rio com material coluvial e sedimentar; C – Vista panorâmica com interflúvio



Fonte: Acervo dos autores.

A área é bastante conhecida tanto pela população local e regional como para fins de estudos científicos, mas ainda não pela Geodiversidade que oferece. Pois conforme Pfaltzgraff e Torres (2010), geologicamente a área está sob estruturas cristalinas com rochas ígneas plutônicas, pertencente ao Domínio Rio Piranhas-Seridó inseri-se na Suíte intrusiva Dona Inês, datada do Neoproterozoico (Ediacarano) com litologia de Granitos finos, cinza claro, leucocráticos, podendo conter muscovita, por vezes aflorando na forma de diques, metaluminoso a peraluminoso (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010).

Quanto ao potencial da geodiversidade mapeada, pertence a unidade geológica-ambiental das Séries graníticas sub-alcálicas: cálcio-alcálicas e toleíticas, tendo como características

principais grande presença de blocos e matacões em superfície e em profundidade dos solos além das rochas isotrópicas, de boa homogeneidade de geomecânica e hidráulica (CPRM, 2010).

Além disso, é um ambiente que resguarda as nascentes da bacia, com denso porte da vegetação e altitude variando acima dos 700 m. Por essas condições a área tem sido atrativo turístico, com atividades esportivas e também educacionais pelas escolas e universidades locais. Aliado a isso, o interesse geomorfológico parte também da necessidade de preservação da cachoeira com elevado valor científico, ecológico, estético, turístico, etc.

#### **4.3 Geomorfofossítio Cachoeira da Umarizeira**

Situado no contexto geoambiental do Planalto Serrano Martins-Portalegre, mais precisamente no município de Martins, encontra-se um outro local de interesse geomorfológico associado a queda d'água e com exposição de afloramentos rochosos: a Cachoeira da Umarizeira (Figura 4). A trilha da cachoeira possui cerca de 5 km desde o centro ao local, com acesso intercalando de trechos de intermediária a difícil acessibilidade.

Embora popularmente conhecida no município e região do entorno, a Cachoeira da Umarizeira ainda é pouco explorada do ponto de vista geocientífico, mas não por ausência de pesquisas ou de elementos abióticos que lhe atribuam valor. Geologicamente, conforme a Pfaltzgraff e Torres (2010) a cachoeira é constituída por granitóides e metamozonitos da Suíte Intrusiva Poço da Cruz, onde alguns enclaves dioríticos também podem ser visualizados. Essas rochas datam do período orosiriano formadas entre 2050 a 1800 milhões de anos.

Geomorfológicamente, o local situa-se na unidade das escarpas serranas. Em suma, as escarpas são dissecadas por uma densa rede de canais que implicam no recuo das vertentes por erosão diferencial. Elas retratam vertentes íngremes e elevadas com cotas altimétricas geralmente acima dos 600 m, mas a Cachoeira está a cerca de 450 m. Observa-se ainda a presença de material detrítico colúvio-eluvial tanto de rochas cristalinas como sedimentares no sopé das escarpas formando depósitos de tálus (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010).



**Figura 4:** Cachoeira da Umarizeira, Martins-RN (Dez./2021). A e B – Grande afloramento granítico correspondente a parte de cima da Cachoeira; C – Vista panorâmica da superfície sertaneja; D e E– Trecho da trilha de acesso sobre ravina com material rochoso da crosta laterítica da Formação Serra dos Martins



**Fonte:** Acervo dos autores.

No trabalho de Medeiros (2016) a Cachoeira da Umarizeira é enfatizada na unidade geoambiental das escarpas erosivas de relevo dissecado em embasamento cristalino e capeamento sedimentar com Floresta Estacional Semidecidual sobre Neossolos Litólicos. Nesse contexto,

Medeiros (2016) aponta que os aspectos climáticos, geológicos e até geomorfológicos além de atribuírem particularidade às vertentes, são responsáveis pelo dinamismo e evolução das mesmas, isto é, retrabalhamento no modelado das formas.

A autora ainda destaca o papel da intensidade das águas das chuvas no escoamento superficial enquanto um poderoso agente erosivo, já que a cachoeira situa-se num contexto climático mais úmido que nas regiões vizinhas, fato que também favorece a presença de água em boa parte do ano. Explica que o ângulo de inclinação das vertentes permite que uma enorme quantidade de detritos sejam carregados para as partes mais rebaixadas através da força da gravidade. Por isso, é muito comum também encontrar seixos areníticos de diferentes tamanhos oriundos do capeamento sedimentar da Formação Serra dos Martins (Oligoceno-Mioceno).

No tocante ao modelado granítico da Cachoeira, podem ser encontrados exemplos de macroformas (lajedos e afloramentos verticalizados), microformas de blocos (caos de blocos) e microformas de meteorização (bacias de dissolução). A altitude do local também favorece ampla vista da superfície sertaneja, além de outros modelos de relevo.

Por tais características, salienta-se que a Cachoeira da Umarizeira pode ser enquadrada como um local panorâmico de interesse geomorfológico, de influência regional (popularidade) e com elevado valor científico, ecológico, estético, turístico, etc.

#### **4.4 Geomorfossítio Serra de Patu**

Esta área de interesse geomorfológico (Figura 5) localiza-se no extremo sudeste da bacia, como área de interflúvio. Pertence ao contexto geoambiental dos campos de *inselbergs* dispersos na depressão sertaneja, particularmente abrange o município de Patu, próximo a sede municipal. O acesso é relativamente bom, com trechos de via pavimentada de deslocamento de veículos até o santuário do Lima.

Do ponto de vista geológico está sob estruturas cristalinas de rochas ígneas plutônicas, pertencente ao Domínio Rio Piranhas-Seridó insere-se na Suíte Intrusiva Itaporanga datada do Neoproterozoico com litologia de Biotita granito porfirítico, Monzonito, Granodiorito, Granito, Gabro e Diorito (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010).



Quanto ao potencial da Geodiversidade pertence ao Domínio dos complexos granitóides não deformados, das Séries graníticas sub-alcálicas: cálcio-alcálicas e toleíticas, tendo como características presença de blocos e matacões em superfície e em profundidade dos solos, com relevos acidentados, além das rochas isotrópicas, de boa homogeneidade de geomecânica e hidráulica (CPRM, 2010).

**Figura 5:** Serra de Patu-RN (Abril/2022). A – *Inselberg* granítico; B – Encosta do *inselberg* com material coluvial suspenso; C – Afloramento verticalizado com feições de *karrens*; D – Vista panorâmica e pôr do sol



**Fonte:** Acervo dos autores.

A área é popularmente conhecida pelos atrativos turísticos religiosos e esportivos. A presença do santuário do Lima de Nossa Senhora dos Impossíveis, reúne centenas de devotos de dentro e fora do Estado, sobretudo aos domingos. Outro aspecto de importante destaque é a realização de esportes de alto voo e rapel, favorecidos pela condição altimétrica com cerca de 700 metros. Por tais condições apresenta alto atrativo geomorfológico pelo elevado valor científico, ecológico, estético, turístico, etc.

#### 4.5 Geomorfossítio Lajedo de Soledade

Inserido no contexto geoambiental da chapada do Apodi, está o extenso Lajedo de Soledade (Figura 6) que exhibe uma superfície cárstica de feições variadas em uma extensão territorial de 127 hectares, que além do patrimônio geológico resguarda valor histórico e educacional nas inscrições rupestres registradas em diversos pontos.

**Figura 6:** Lajedo de Soledade, Apodi-RN (Maio/2022). A – Ravina da Dodora; B – Arte rupestre no local.



**Fonte:** Acervo dos autores.

A condição geológica desse geomorfossítio refere-se a formação Jandaíra que se sobrepõe a formação Açú com predominância de rochas calcárias datadas de 99,6 milhões de anos que

estruturam um relevo predominantemente plano associado a chapada do Apodi (PFALTZGRAFF; TORRES 2010; DANTAS; MEDEIROS; CALVALCANTI, 2021).

Na superfície, o relevo cárstico exhibe feições típicas de um lajedo, mas com dissecções fluviais sob as formas de ravinas e pequenas cavernas que se formaram pela dissolução química dos componentes mineralógicos da rocha. Nesses pontos estão situadas impressões pretéritas datadas de cerca de 3.000 a 5.000 anos atrás que retratam a ocupação dos povos mais antigos dessa região do Rio Grande do Norte. Existem 3 pontos de visitação dentro do lajedo: 1) Painel do peixe; 2) Painel da Dodora; 3) Ravina da Dodora.

Por essa razão, o Lajedo de Soledade foi transformado em um sítio arqueológico, que recebe frequentemente pessoas dos mais diversos setores da sociedade. Além da superfície cárstica, existe um museu que abriga fósseis antigos encontrados no setor e a história geológica-geomorfológica, construído em parceria da associação Amigos do Lajedo, que administra o local, e o esforço das universidades do Estado.

Aberto a visitação, recebe frequentemente alunos da educação básica e da universidade para aulas de campo e outras pessoas com interesse turístico, *vis a vis* a acessibilidade do local. Apesar disso, dos 127 hectares de superfície cárstica, apenas 9 hectares são preservados, sendo o restante ocupado e alvo de exploração para a produção de cal para construção civil.

#### **4.6 Geomorfosítio Caverna da Catedral**

O geomorfossítio caverna da Catedral (Figura 7) está situado no município de Felipe Guerra distante da sede municipal 5 km em uma estrada pavimentada-carroçável em boas condições de acessibilidade. Do ponto de vista geomorfológico está inserido na chapada do Apodi com condições topográficas semelhantes às do lajedo de soledade.

A singularidade da caverna da catedral, predominada pela litologia calcária (PFALTZGRAFF; TORRES, 2010; DANTAS; MEDEIROS; CALVALCANTI, 2021), reside nas feições geomorfológicas. Coberta por uma extensa superfície cárstica associada a um campo de lapiás e denominada popularmente por lajedo do Rosário, a caverna está situada a 7 metros abaixo da superfície cujo a abertura de acesso se dá entre uma fenda com menos de 1 metro de largura que precisa ser escalado.



Por essa razão de acessibilidade, a visitação só é aconselhável com o suporte de um guia local. Mesmo assim, a caverna tem sido alvo de pesquisas de universidades tanto de dentro como de fora do estado, especialmente aquelas do sudeste do país interessadas nos estudos da fauna cavernícola.

Dentro da caverna da catedral, existe um esplendoroso trabalho da natureza sob as feições de estalactites e estalagmites, muitas em formação, e outras bem desenvolvidas que já formam colunas, e uma especialmente que forma uma feição aparente a uma cortina. O espaço dentro da caverna é aconchegável com um salão espaçoso com cerca de 12 metros quadrados clareada pela fenda de entrada.

**Figura 7:** Caverna Catedral, Felipe Guerra-RN (Maio/2022). A – Parte superficial do lajedo que abriga a Caverna; B e C – Exemplos de estalactites e estalagmites



Fonte: Acervo dos autores.

É preciso mencionar que a caverna da catedral é apenas uma abaixo da extensa superfície cárstica do lajedo do Rosário, que se expressa de forma mais eloquente pela dimensão, mas abaixo de todo o lajedo já foram identificadas 80 cavernas de dimensões e condições de acesso variadas, que estão em fase de mapeamento e tentativas de difusão para visitação e conhecimento por parte de um esforço de guia local e poder público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conceitos de geodiversidade, patrimônio geomorfológico e geoturismo são recentes no âmbito das geociências, mas que não se limitam apenas a esse campo. Afinal, são de aplicabilidade tanto natural como social e, portanto, interessam a vários ramos da ciência. Pode-se dizer que os elementos da geodiversidade dão suporte a vida ecossistêmica e ainda são palco para o desenvolvimento de atividades humanas, por isso são também enfatizados como subsídio ao ordenamento territorial e desenvolvimento territorial.

Não é à toa que os geoparques da UNESCO são considerados verdadeiros casos de sucesso no fomento do desenvolvimento regional pautado na sustentabilidade ambiental. Os geoparques são territórios bem definidos que concentram valiosas ocorrências da geodiversidade (patrimônio geológico, geomorfológico ou outro), tem suas bases alicerçadas na (geo)conservação e promoção do conhecimento geocientífico (geoeducação) através dos exemplares (patrimônio e sítios) a partir do geoturismo.

Fato é que, mesmo indiretamente, a geodiversidade e o geoturismo mobilizam pessoas de diferentes distâncias para conhecerem os ambientes de notável conotação geológica-geomorfológica. Essa dinâmica, além de dar margem para a educação ambiental em geociências, reflete na disponibilidade de infraestrutura (rede hoteleira, viária, comércios etc.) para recepção dos turistas.

Tendo em vista essas premissas, salienta-se que a BHRAM possui vários locais potenciais à categoria de patrimônio não apenas geológico e geomorfológico, mas também paleontológico, mineralógico, estratigráfico, arqueológico ou outro relacionado à geodiversidade. De modo mais específico, o patrimônio geomorfológico da BHRAM não se limita apenas ao Lajedo de Soledade,



Caverna da Catedral, Serra de Patu, Cachoeiras do Relo e Umarizeira. Estes são apenas alguns exemplos clássicos e já populares no âmbito da bacia e região do Alto Oeste Potiguar.

No entanto, para além destes, ainda existe um vasto patrimônio invisível (desconhecido) nas literaturas e conhecimento popular e que carece ser desvendado. Por isso a importância de outras pesquisas voltadas ao reconhecimento do patrimônio dessa área com vistas ao seu aproveitamento sustentável.

## 6 AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –Brasil (CAPES) e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) – 001, processo SEI nº 10910019.000263/2021-43.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Estudos Avançados**, v. 13, n. 36, p. 7-59, ago. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/SJtztMvDKVPTZ7svpZzFWJM/?lang=pt>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

ALMEIDA, J. E.; ALVES, A. M. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Alto Oeste Potiguar**: microrregiões de Pau dos Ferros, São Miguel e Umarizal. Mossoró, RN: Queima-Bucha, 2014.

ANGELIM, L. A. A.; MEDEIROS, V. C.; NESI, J. R. Programa Geologia do Brasil – PGB. Projeto Geologia e Recursos Minerais do Estado do Rio Grande do Norte. **Mapa geológico do Estado do Rio Grande do Norte**. Escala. 1 : 500.000. Recife: CPRM/FAPERN, 2006. 1mapa color.

ARAÚJO, S. M. S. A Região Semiárida do Nordeste do Brasil: Questões Ambientais e Possibilidades de Uso Sustentável dos Recursos. **Rios Eletrônica- Revista Científica da FASETE**, ano 5 n. 5 dez. 2011. Disponível em: [https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2011/5/a\\_regiao\\_semiarida\\_do\\_nordeste\\_do\\_brasil.pdf](https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2011/5/a_regiao_semiarida_do_nordeste_do_brasil.pdf). Acesso em: 15 Agosto 2022.

ASA. Articulação do Semiárido Brasileiro. **É no semiárido que a vida Pulsa!** Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/semiarido>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Projeto RADAMBRASIL**. Folha SB.24/25.

Jaguaribe/Natal. Rio de Janeiro, 1981. (Levantamento de recursos naturais).

BRILHA, J. Inventory and Quantitative Assessment of Geosites and Geodiversity Sites: a Review. **Geoheritage**, nº 8, p. 119-134, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12371-014-0139-3>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

CARVALHO, R. G.; KELTING, F. M. S.; SILVA, E. V. Indicadores socioeconômicos e gestão ambiental nos municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró, RN. **Sociedade & Natureza**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 143-159, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/kWHdgvJ89vYM3PnmL5KPfdt/?lang=pt#>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

CLAUDINO-SALES, V. [org.]. **Geodiversidade do Semiárido**. Sobral: Sertão Cult, 2020.

DANTAS, E. P.; MEDEIROS, V. C.; CAVALCANTE, R. **Mapa Geológico do Estado do Rio Grande do Norte**. Recife: Serviço Geológico do Brasil - CPRM, 2021. 1mapa color. 132,72cm x 85,45 cm. Escala 1:500.000. Programa Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Ação: Levantamentos Geológicos e Integração Geológica Regional. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/22401>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

CPRM. Serviço Geológico do Brasil. **Mapa da Geodiversidade do Estado do Rio Grande do Norte**. Secretaria de Minas e Energia. Escala 1:500.000, 2010.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento dos lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba-PR: CRV, 2017.

DINIZ, M. T. M. *et al.* Mapeamento geomorfológico do Estado do Rio Grande do Norte. **Revista Brasileira de Geomorfologia**, [S.l.], v. 18, n. 4, p. 689-701, out. 2017. Disponível em: <http://www.lsie.unb.br/rbg/index.php/rbg/article/view/1255/621>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

DINIZ, M. T. M.; PEREIRA, V. H. C. Climatologia do estado do Rio Grande do Norte, Brasil: Sistemas Atmosféricos atuantes e mapeamento de tipos de clima. **Boletim Goiano de Geografia**, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 488–506, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/38839>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

GRAY, M. **Geodiversity**: valuing and conserving abiotic nature. England: John Wiley and Sons, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. @**idades**. 2010. Disponível em: <https://idades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

- JORGE, M. C. O.; GUERRA, A. J. T. Geodiversidade, Geoturismo e Geoconservação: conceitos, teorias e métodos. **Espaço Aberto**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 151-174, 2 jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/5241>. Acesso em: 15 Agosto 2022.
- LOPES, L. S. O. **Estudo metodológico de avaliação do patrimônio geomorfológico: aplicação no litoral do estado do Piauí**. 2017. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/28468/1>. Acesso em: 15 Agosto 2022.
- MAIA, R. P.; BEZERRA, F. H. R. Geomorfologia e Neotectônica da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró – NE/Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 11, n. 24, p. 209 a 228, jan. 2012. ISSN 1984-2201. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/736>. Acesso em: 15 Agosto 2022.
- MEDEIROS, J. F. **Da análise sistêmica à Serra de Martins**: contribuição teórico-metodológica aos Brejos de Altitude. 2016. 219 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA), Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22696>. Acesso em: 15 Agosto 2022.
- NASCIMENTO, M. A. L.; RUCHKYS, Ú. A.; MANTESSO-NETO, V. **Geodiversidade, geoconservação e geoturismo**: trinômio importante para a proteção do patrimônio geológico. Sociedade Brasileira de Geologia (SBGEO): [S.1]. 2008.
- PEREIRA, P.; PEREIRA, D.; ALVES, M. I. C. Avaliação do Patrimônio Geomorfológico: proposta de metodologia. **Publicações da Associação Portuguesa de Geomorfólogos**, V. 5, Lisboa, 2007, p. 235-247. Disponível: <https://core.ac.uk/download/pdf/55608386.pdf>. Acesso: 15 Agosto 2022.
- PFALTZGRAFF, P. A. S.; TORRES, F. S. M. **Geodiversidade do Estado do Rio Grande do Norte**. Recife: CPRM, 2010. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14709>. Acesso em: 15 Agosto 2022.
- PRESS, F. *et al.* Paisagens: Interação da Tectônica e do Clima. In: **Para Entender a Terra**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. Cap. 18. p. 448-467.
- ROCHA, A. B. et al. Mapeamento Geomorfológico da Bacia Do Apodi-Mossóro - RN, NE do Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 8, n. 16, p. 201 a 216, Out. 2009. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/242>. Acesso em: 24 Outubro 2021.

SILVA, J. P. et al. The Geodiversity of Brazil: quantification, distribution, and implications for conservation areas. **Geoheritage**, [S.L.], v. 13, n. 3, p. 01-21, 3 ago. 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12371-021-00598-0>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

SOUZA, A. C. N. et al. Disponibilidade hídrica no alto/médio curso da Bacia Hidrográfica do Rio Apodi/Mossoró-RN. **Revista Homem, Espaço e Tempo**, nº 14, v. 1, p. 110-125, Jan/Dez 2020. Disponível em: <https://rhet.uvanet.br/index.php/rhet/article/view/419>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

UNESCO. **Geoparques Globais da UNESCO (UGGP)**. 2022. Disponível em: <https://en.unesco.org/global-geoparks>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

## UM ESTUDO DE CASO SOBRE A POLUIÇÃO PONTUAL DO RIO APODI-MOSSORÓ E SEU IMPACTO À SAÚDE E BEM-ESTAR.

Maiara de Oliveira Lopes<sup>1</sup>  
Themis Cristina Mesquita Soares<sup>2</sup>  
José Emanuel Tavares Araújo<sup>3</sup>

**Resumo:** A Bacia Hidrográfica do Rio Apodi porção oeste do Estado do Rio Grande do Norte, ocupando cerca de 26,8% do território. Os impactos causados pelo processo de ocupação da bacia poderiam ser minimizados a depender da educação popular e da proposição de projetos de saneamento. A pesquisa foi do tipo estudo de caso, utilizando a revisão da literatura para embasar os dados obtidos em campo com objetivo de discutir como algumas ações pontuais causadas ao longo do rio podem influenciar na saúde e no bem-estar. A visita de campo foi oportunizada pela UFERSA por intermédio do PLANDITES - UERN, nos municípios de Luís Gomes e Mossoró, onde se localizam a nascente e a foz, respectivamente. O estudo de caso traz considerações sobre as ações humanas pontuais ao longo da bacia, considerando todos os resíduos sólidos encontrados, referente ao descarte de resíduos sólidos, áreas de eutrofização e impactos na saúde e no bem-estar, fazendo um diagnóstico sobre a área estudada.

**Palavras-chave:** Rio Apodi/Mossoró; Bacia Hidrográfica; Saneamento e Saúde.

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

#### 1 INTRODUÇÃO

No Estado do Rio Grande do Norte, mais precisamente no Alto Oeste Potiguar fica localizada a Bacia Hidrográfica Rio Apodi/Mossoró, que possui os corpos hídricos mais importantes da região, sendo responsável abastecimento de água para atividades agrícolas e urbanas. Compreende uma área de 14.276 km<sup>2</sup>, ocupando cerca de 26,8% do território do estado do Rio Grande do Norte. Associa-se a sua importância as implicações que o desenvolvimento

---

<sup>1</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Graduada em Enfermagem e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [maiaralopes@alu.uern.br](mailto:maiaralopes@alu.uern.br)

<sup>2</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Licenciado em Geografia e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [josemaraujo@alu.uern.br](mailto:josemaraujo@alu.uern.br)

<sup>3</sup>Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Doutora em Educação Física e Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; [themissoares@uern.br](mailto:themissoares@uern.br)

decorrente da bacia vem trazendo impactos visíveis e invisíveis a saúde e ao bem-estar da população, principalmente quando se refere a qualidade da água no percurso do rio (BEZERRA; BATISTA; SILVA, 2018).

Durante o curso, é inevitável que existam interferências antrópicas. Essas ações são perceptíveis no tocante ao descarte de resíduos sólidos causado diretamente pelas edificações, a margem do rio, que ocasionam um processo de eutrofização da água. Quando compreendemos a ação humana e a degradação ambiental, inserimos ao discurso a importância da compreensão da nascente do rio, definida como afloramentos naturais que saem do lençol freático, apresentando certa perenidade, dando início assim ao que se constitui como um “curso da água” (CASTRO et al, 2018).

A conexão entre meio ambiente e saúde precisa ser compreendida para haverem meios que permitam interferir no controle de doenças associadas a ação humana ao ambiente, entendendo que o controle de vetores é considerado de difícil controle em áreas que apresentam um padrão de urbanização acelerado. Quanto a abordagem dessa temática, atribui-se às ações das políticas públicas para controle do ambiente. Porém, a sociedade civil é participante desse processo e precisa ser mobilizada sobre as ações específicas de saúde e a importância da atenção primária sobre educação ambiental, saneamento e medidas que evitem desmatamento, por exemplo, contribuindo para a melhoria da moradia e a qualidade do ambiente em que estão inseridos (ALMEIDA; COTA; RODRIGUES, 2020).

Dada essas definições, associamos as condições de vida, de saúde, do bem-estar e do ambiente, à qualidade da água e dos solos que compõem a bacia, considerando que qualquer ação que ocorra durante o seu curso, pode impactar todos esses segmentos. Existem inúmeras doenças e comorbidades associadas as condições inadequadas de saneamento e a qualidade da água, entendendo que esse impacto é ainda maior em populações vulneráveis. Ao entrar nessa discussão, compreendemos a saúde coletiva e os saberes das práticas da saúde pública para aplicabilidade das ações preventivas de imunização, controle de vetores e saneamento (CASTRO et al, 2018 e BARROCAS; MORAES; SOUSA, 2019).

Não se pode excluir a urbanização como um dos fatores para os impactos ambientais em uma bacia. A construção de moradias, seja ela legalmente ou não, recorre ao território para

ocupação antrópica. Nessas condições, o fator preocupante é que a maioria dos projetos para obtenção da moradia própria não considera as condições geográficas do ambiente, nem o nível de degradação gerado pela falta de planejamento do urbano. Essa característica não é só associada a obras legais, mas, a construção em áreas de risco que são reflexo da falta de condição do provimento da moradia por populações mais vulneráveis, que constroem suas casas em locais inadequados, põe em risco suas vidas e, por consequência, causam impactos negativos, como, por exemplo, deslizamento de terras (BALTRUSIS; ANCONA, 2006).

Os ricos a saúde estão ligados, em muitos casos, a algumas intervenções que ocorrem nas áreas urbanas e rurais que compõem a bacia. Esses impactos podem ser minimizados (ou até eliminados) a depender da educação popular em saúde e saneamento que se desenvolve junto a população, sem excluir as ações dos serviços e da gestão pública/privada. O resultado das intervenções aplicadas de forma contínua, resulta no controle de doenças como: diarreia, dengue, hepatites, conjuntivites, leptospirose, dentre outras patologias de notificação compulsória. Também existem outros efeitos resultantes do saneamento e da educação referentes à ação humana, que compreende água de boa qualidade, coleta regular de lixo, esgotamento sanitário adequado e melhorias sanitárias domiciliares (BRASIL, 2017).

Saúde, bem-estar e meio ambiente tem uma relação muito próxima ao longo da história através do crescimento populacional das cidades, resultando no aumento da malha urbana e na expansão do território. A formação das cidades é um fenômeno do processo civilizatório que não pode ser interrompida. Por isso, as consequências ao ambiente e a saúde precisam ser avaliadas buscando entender o momento onde esse crescimento se encontra, compreendendo que ações de controle da urbanização também envolvem os impactos ao ambiente, as doenças relacionadas, as condições que podem ser aplicadas naquele local e as famílias envolvidas nesse processo, designando assim um planejamento territorial em todos os seus segmentos. A velocidade onde as cidades vêm crescendo merece destaque, uma vez que se estima que até 2050 a população mundial passará para 9,2 bilhões de pessoas e, desse número, 60% estará localizada no urbano (ALMEIDA; COTA; RODRIGUES, 2020).

Compreendendo a base para a discussão e como as ações ligadas à bacia hidrográfica podem impactar na vida, na saúde e no bem-estar dos sujeitos, esse estudo pretende discutir,



através do estudo de caso, como algumas ações pontuais causadas ao longo do curso do rio podem influenciar na saúde e como as mesmas ações causam impactos negativos para o ambiente. Com isso, a relevância do caso amplia as discussões sobre meio ambiente, saúde e bem-estar, que estão nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS e as metas da agenda 2030 e seu apelo global com foco no fim da pobreza e na preservação do ambiente focando na sustentabilidade.

Compreendendo que o rio faz parte da Bacia Hidrográfica, o trabalho atende aos objetivos da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN), realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) e FAPERN - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES). Nesse contexto, este estudo tem como objetivo discutir sobre os trechos de poluição e ação humana pontuais que são vistos durante o curso do Rio Apodi, como também os impactos que essa ação causa à saúde e ao bem-estar da população.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa é apoiada no método exploratório assumindo que foi realizado uma revisão bibliográfica de literatura para conhecer as nuances sobre os impactos desencadeados à saúde e ao bem-estar social, em decorrência das ações humanas impostas ao longo do curso do Rio Apodi/Mossoró. A revisão de literatura serviu para embasar todos os achados encontrados no campo que foi base para a elaboração do estudo de caso. Para a discussão do estudo, foi filtrado na base de dados Scientific Electronic Library Online – SCIELLO BRASIL e Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde - LILACS, utilizando-se as seguintes palavras-chave: Rio Apodi/Mossoró; Bacia Hidrográfica; Saneamento e Saúde. Para chegar ao melhor resultado relacionado a temática, foi feito a combinação dos pares de descritores, resultando nos seguintes números:

**Tabela 1:** número de artigos por combinação dos pares.

<b>PALAVRAS CHAVES</b>	<b>TOTAL</b>	<b>BASE DE DADOS</b>
Bacia Hidrográfica	<b>04</b>	<b>Scielo</b>
Rio Apodi/Mossoró	<b>03</b>	

Saneamento + Saúde	<b>29</b>	
Bacia Hidrográfica	<b>01</b>	<b>Lilacs</b>
Rio Apodi + Saneamento	<b>03</b>	
Saneamento + Saúde	<b>08</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>48 artigos</b>	

**Fonte:** Elaboração própria.

Durante a filtragem, foram utilizados marcadores para delimitar o ano de publicação do período de 2018 a 2022, com idioma português. Porém, também foram utilizados anos de publicações anteriores a 2018, considerando o nível de discussão da leitura que seria incorporada nesse estudo. Apesar disso, a prioridade de publicação considera os últimos 5 anos. Foi realizada a leitura de todos os resumos pelos autores, com os artigos disponíveis na íntegra no banco de dados com os descritores associados. Após a leitura, foi possível chegar ao número de 14 artigos que tinham mais aproximação com a temática pretendida.

A vivência para a realização do estudo foi feita durante uma visita de campo, associado a uma disciplina junto a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), oportunizada por intermédio do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Foi dado início ao campo na nascente do Rio, em Luís Gomes – RN, percorrendo os municípios de Apodi, Mossoró e Areia Branca, que fazem parte da bacia hidrográfica Apodi/Mossoró. Por ser um estudo em áreas pontuais, os municípios elencados para a observação foram: Luís Gomes e a área urbana de Mossoró, localizados na região oeste do Estado do Rio Grande do Norte.

Como em qualquer pesquisa, a definição do problema é considerada a etapa inicial, e geralmente ela é resultado de uma reflexão ou preocupação sobre um fato que necessita, conforme as definições do objeto de estudo do autor, mais esclarecimentos. Em relação ao estudo de caso, esse pode utilizar como base, uma realidade vivenciada e observada, de um ponto de vista temporal ou espacial. Segundo os critérios de seleção de Gil (2002), é adotado para esse estudo o delineamento intrínseco e coletivo. A modalidade intrínseca é o que o pesquisador necessita conhecer mais profundamente e, a modalidade coletiva, refere-se a situações que interessam aos sujeitos enquanto população.

Considerando o objeto de estudo, a discussão do caso é baseada nas seguintes variáveis: (1) descarte de resíduos sólidos; (2) áreas de eutrofização e (3) impactos a saúde e bem-estar social. Para a análise, a abordagem utilizada foi a qualitativa, associando os impactos visualizados na visita de campo relacionados ao meio ambiente e a saúde, com a literatura encontrada. Esse processo de coleta é considerado mais complexo, pois utiliza sempre mais de uma técnica, tornando possível verificar a validade do estudo, evitando ser tendencioso a subjetividade do autor. Pode-se dizer que, em termo de coleta e análise, o estudo de caso é considerado o mais completo (GIL, 2002).

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Relação indissociável entre água, saúde e bem-estar**

A água é patrimônio público e um bem comum de utilidade e acesso universal, intrinsecamente ligado a manutenção da vida. As concepções acerca da sua importância tornaram-se obsoletas, isso do ponto de vista da compreensão de que ela é um recurso limitado, mas a tratam como ilimitado. Essa é uma compreensão social, e não científica, o que mostra que a ação humana sobre os recursos naturais gera grandes impactos à natureza, à saúde e à vida humana. Quando relacionamos esses impactos a nascente de uma bacia hidrográfica, compreendemos o quão longe a capacidade de degradação pode chegar (PIERONI et al, 2019).

Estudos demonstram que grande parte das nascentes dos rios apresentam algum grau de degradação. Isso pode ser relacionado as que são localizadas próximo a estradas, que apresentam grau acentuado de desmatamento próximo a ela ou que não são protegidas de maneira efetiva, considerando sua importância para o equilíbrio do ecossistema e da saúde (PIERONI et al, 2019). A ação humana encontrada ao redor da nascente é considerada mínima quando comparada ao nível de contaminação e desgaste que existe ao longo do rio.

Durante o curso do Rio Apodi, a situação de descarte de resíduos sólidos nas margens, tais como material hospitalar, animais e esgotos domésticos são preocupantes. Todos os municípios que compõem a bacia hidrográfica são responsáveis pela preservação do ambiente, e a compreensão disso por parte da sociedade é um dos maiores desafios para quem faz política e a

gestão, porém, as ações de saneamento básico e tratamento dos esgotos domésticos e industriais, são primordialmente importantes para a resolução a minimização desta realidade (BRASIL, 2011 e SILVA; FILHO; BATISTA, 2018).

Dada a noção de impactos causados ao ambiente, podemos considerar também o adoecimento populacional por arboviroses. Não se pode associar a incidência das arboviroses apenas às condições de saneamento e degradação ambiental. Mas é importante destacar que a maioria das doenças de veiculação hídrica afetam as populações mais vulneráveis em decorrência da falta de tratamento de água, medidas de higiene e conservação do ambiente. Além disso, é necessário a compreensão de que o território é parte da vida dos sujeitos, e compreendê-lo é umas das questões principais antes de qualquer possibilidade de intervenção. Importante lembrar, nesse caso, que o acesso à água é direito humano, envolvendo o direito a saúde física e mental, direito a vida e aos serviços e bem-estar, estando eles todos assegurados por lei (QUEIROZ; SILVA; HELLER, 2020).

O diagnóstico sobre o saneamento básico de uma bacia hidrográfica tem um grande impacto sobre a salubridade ambiental, poluição do seu curso, processo de eutrofização e autodepuração, além das doenças relacionadas a todas essas variáveis. A referência há esses processos estão também ligadas a qualidade da água em relação à concentração de nutrientes. Toda a sobrecarga da ação humana no rio, mais notada nas áreas urbanas (que, no presente trabalho, observamos a cidade de Mossoró), reflete no desenvolvimento de algas devido à alta concentração de nutrientes. Toda essa transformação é formada sobre a água, inibindo ou bloqueando os raios solares e a troca gasosa que precisa existir na vida marinha e vegetal daquele ambiente, impedindo assim sua existência. Deste modo, a água fica, além de contaminada, propícia para aparecimento de doenças e inabitável para os seres vivos que ali vivem (SILVA; FILHO L; BATISTA, 2018).

Os conflitos ambientais têm se tornado mais evidentes nos últimos séculos, relacionados a territórios de campos e florestas, e isso é diretamente interligado a expansão do cultivo animal e vegetal como bem de subsistência e importação. Esse perfil é herança da revolução da indústria e de um modelo capitalista que visam a fabricação e mão de obra, mas negligenciam a reparação do ambiente e de seus recursos. Além disso, os impactos provenientes do mal uso do solo e da

água também estão relacionados a aplicação de agrotóxicos nos territórios rurais e urbanos e também, a conflitos na cadeia de produção de produtos da agropecuária que tem, na maioria das vezes, descarte inadequado de restos mortais de animais (PORTO; PACHECO, LEROY, 2013).

Ainda segundo Porto (2013) e seus colaboradores, os grupos populacionais vulneráveis são os que mais sofrem com as ações que provém do uso do solo e da água. Negros, mulheres, alguns trabalhadores informais e grupos com etnias diferentes, apresentam um grau de adoecimento relacionado a vulnerabilidades decorrentes desse modelo de desenvolvimento econômico. Dessas populações, as que merecem maiores cuidados, partindo do conceito da equidade, são as que moram ou circulam próximos aos locais de risco, como aterros sanitários e locais onde existem descarte inadequado de lixo, fábricas que descartam muitos poluentes, áreas de risco para inundações, vias com trânsito intenso, entre outras situações que favorecem tanto a morbidade quanto a mortalidade e adoecimento desses grupos.

Existe uma nova definição denominada “Saúde Urbana”, trazida no estudo de Almeida (2020) e seus colaboradores. Segundo os autores, a saúde urbana pode ser classificada em três categorias: (i) a exploração dos fatores de risco as cidades; (ii) as repercussões a saúde da população e (iii) o impacto sobre as relações sociais urbanas. Esses três fatores devem manter uma relação visando o equilíbrio das esferas econômica, ambiental e urbana. É possível observar que toda discussão que envolva ambiente apresenta um viés a saúde da população, remetendo o olhar para as percepções sobre os cuidados básicos que evitam danos à saúde dos sujeitos. Esses cuidados sugerem ações coletivas e individuais com foco nos temas relacionados à terra, à água e ao saneamento, visando condições de alimentação e moradia adequadas, sem que haja risco à saúde.

O controle da ação humana e a implantação de normas de saneamento nas cidades que fazem parte da bacia hidrográfica e do rio consegue reduzir drasticamente o índice de doenças, morbidade e mortalidade. Junto a isso, o resultado sobre a preservação ambiental e da água garante também o desaparecimento de doenças diarreicas e controle de epidemias. A aplicação das políticas públicas que visem conscientização social, as ações voltadas à gestão e às interferências das universidades, grandes responsáveis pela obtenção de conhecimento sobre a bacia hidrográfica Rio Apodi/Mossoró, junto a pesquisas e trabalhos de campo, conseguem fazer o

controle social e de saúde, promovendo aos sujeitos qualidade de vida e bem-estar (BARROCAS; MORAES; SOUSA, 2019).

Similarmente, os efeitos dessa urbanização têm consequências positivas nas relações econômicas. Por outro lado, a mesma urbanização pode potencializar as desigualdades sociais e as vulnerabilidades ambientais em toda a bacia. As condições existentes em certas localidades da bacia apresentam risco potencial a saúde, as quais são inevitavelmente consequências do crescimento urbano sem um planejamento adequado, sendo esse um problema social, ambiental e de saúde. Os surtos por doenças contagiosas, a falta de manejo adequado dos resíduos sólidos, baseia-se na não relação que existe sobre os seguimentos citados. Desta forma, a noção sobre o planejamento ambiental precisa ser prioridade, antes de ocorrer a ocupação irregular, que predetermina os danos causados a bacia hidrográfica, a saúde e ao meio ambiente (ALMEIDA; COTA; RODRIGUES, 2020).

### **3.2 Relação entre o homem e a natureza**

Ao longo de sua evolução, o ser humano sempre foi dependente da natureza para a sua sobrevivência no planeta. A relação homem natureza por milhares de anos se manteve em equilíbrio, pois a nossa espécie apenas extraía da natureza o necessário para sobreviver, não impactando o meio ambiente como vemos atualmente. As características nômades dos grupos humanos, ou seja, não se fixavam em locais certos, proporcionava ao meio ambiente a regeneração dos recursos naturais ali explorados.

De acordo com Córdula (2012), no momento em que esses grupos começam a observar a natureza e entender os seus ciclos naturais e usar isso ao seu favor, os mesmos perdem as características nômades e se tornam sedentários, se fixando em um determinado local e formando comunidades, aldeias e conseqüentemente, cidades. A partir daí, a exploração sobre os recursos naturais começa a se intensificar, tendo em vista que o aumento populacional nas comunidades, requer mais consumo de tais recursos, principalmente os recursos hídricos (OLIVEIRA, 1998).

Com o advento da Revolução Industrial na Inglaterra na segunda metade do século XVII, e se espalhando para o mundo todo, o desenvolvimento tecnológico e produção em massa de bens de

consumo duráveis e não duráveis, faz com que a exploração dos recursos naturais se intensifique aceleradamente, provocando impactos ambientais ao meio ambiente e afetando a qualidade de vida populacional em diversos países, inclusive, no Brasil.

Sobre o conceito de impacto ambiental, a Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986 em seu Art. 1º considera:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Com a modernização da indústria, houve também o crescimento urbano e populacional de cidades provocado pelo êxodo rural de pessoas que saíram do campo em busca de emprego e melhores condições de vida. Esse crescimento fez com que esses centros urbanos enfrentassem sérios problemas epidemiológicos provocados pela ação antrópica sobre o meio ambiente e falta de saneamento básico adequado.

Uma das principais consequências dessas ações humanas sobre o meio ambiente, foram os surtos de Cólera registrados ao redor do mundo. A cólera é uma doença infecciosa aguda causada pela ingestão de água ou alimentos contaminados. A poluição dos corpos hídricos nas cidades, com o lançamento de dejetos humanos, foi uma das principais causas de surtos de Cólera. No Brasil, as Regiões Norte e nordeste em 1991 foram as primeiras a serem atingidas pela 7ª pandemia de cólera, mostrando a importância do saneamento para qualidade de vida.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

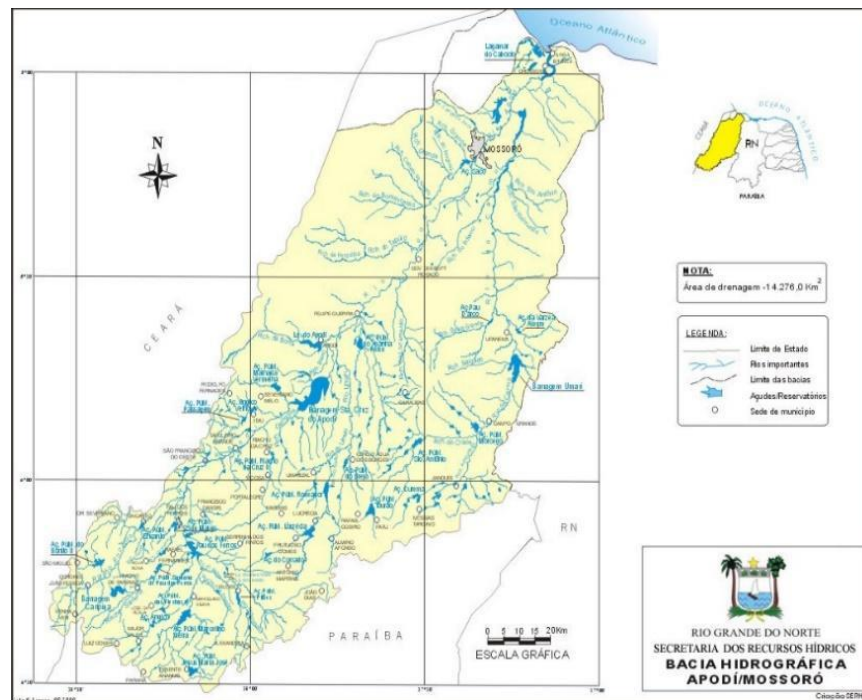
### **4.1 Caracterização e Discussão do campo de Estudo**

A visita de campo é o objeto de análise desse estudo de caso. Em 10 de julho de 2022, em atividade prática com discentes e docentes da UFERSA e UERN, visitamos algumas cidades que fazem parte da bacia hidrográfica do rio Apodi/Mossoró. O percurso envolvia, em ordem, os



municípios de Luís Gomes, Apodi, Mossoró e Areia Branca. No início da jornada, conhecemos o ponto onde se encontra a nascente do rio, que fornece água em todo seu curso, em Luís Gomes. Todas as ações que acontecem em volta da nascente, reflete no percurso do rio. Logo na primeira parada foi possível observar alguns conflitos ambientais como contaminação do solo, barramento de rios, ritmo de crescimento econômico acelerado e ações humanas existentes em áreas que deveriam ser preservadas. A bacia hidrográfica Apodi/Mossoró é responsável pelo abastecimento de água para atividades agrícolas e urbanas, compreendendo uma área de 14.276 km<sup>2</sup> como mostra a imagem abaixo, por esse motivo existe preocupação dos impactos causados a ela.

**Figura 1:** Mapa da Bacia Hidrográfica Apodi/Mossoró



**Fonte:** Site da SEMARH.

No município de Luís Gomes, próximo à descida da cachoeira do Relo, sendo um ponto de visitação constante, principalmente em períodos chuvosos, existe um mirante construído pela prefeitura, considerado um dos pontos turísticos mais conhecido da região. Ao seu lado, observou-se a presença de descarte de resíduos sólidos, a aproximadamente 500 metros da entrada da cachoeira. O mirante hoje, desativado, era fonte de renda e entretenimento para a população local e cidades vizinhas, implicando na exploração de recursos, atividade econômica estabelecida e

degradação ambiental. Apesar disso, o local é predominantemente coberto por mata fechada, pequenas e grandes cachoeiras como mostra as figuras 2 e 3:

**Figura 2:** Cachoeira do Relo, Luís Gomes, RN.



**Fonte:** próprio autor.



**Figura 3:** descarte de resíduos sólidos – Luís Gomes, RN



**Fonte:** próprio autor

No local, também existe uma atividade econômica relacionada ao turismo da própria cachoeira, onde é localizado a nascente do rio. Em conversa com o guia turístico da região, ouvimos relatos sobre a falta de conscientização das pessoas que acampam ou que fazem trilha no local: *“as pessoas são mal educadas. Uma vez briguei com uma mulher aqui que jogou fralda suja no rio. Perguntei: minha senhora, sua casa deve ser muito suja ne? E ela perguntou por que?! Eu disse: você pega a fralda suja e joga ai? Ai é a nossa casa, é a natureza... ela achou ruim”*. A fala do guia reflete que a falta de compreensão sobre a importância da preservação ambiental ainda é muito presente, mesmo entre aqueles que são moradores de um local considerado tão importante para a nossa bacia.

No estudo sobre os impactos ambientais causados nas nascentes, Pierone (2019), dividiu a avaliação das nascentes em uma escala entre ótimo e péssimo. Nesse estudo, ele identificou que 20 nascentes têm estado de conservação considerados péssimos. Quando direcionamos o olhar para a nascente localizada em Luís Gomes, encontramos uma área de concentração na localidade

da cachoeira, com 44 a 62% de degradação em sua área. O fato preocupante é que essas áreas, onde apresentam maior parte de vegetação e afluentes de água, são as que deveriam ter proteção permanente (ROCHA; SILVA; CAMACHO, 2009).

Como dito, qualquer ação que ocorre na nascente impacta sobre o restante da bacia. As atividades existentes próxima a ela caracterizam uma degradação ambiental, principalmente referente ao lixo descartado decorrente do turismo local e atividades de visitação. Pode ser deduzido, junto a isso, algumas consequências desse descarte à saúde: o lixo existente naquele local atrai a vida animal, sendo reconhecidamente vetores para a transmissão de doenças; durante as chuvas o lixo pode ser escoado para outras localidades, como também, o acúmulo de lixo diluído em água pode infiltrar nos lençóis freáticos, tendo uma proporção muito maior, quando relacionado a área de contaminação.

O risco de contaminação da água é diretamente ligado a saúde humana. Os casos de doenças são geralmente subnotificados, pois os sujeitos enquanto usuários da água, como domínio público e do serviço, muitas vezes não associam o aparecimento de algumas patologias à contaminação da água. Na realidade do território, os casos que mais ocorrem se referem a diarreias agudas, hepatites e parasitoses. Outros quadros de doenças virais de fácil contaminação, como dengue, são associados ao poder de transmissão dos vetores. Segundo Paiva e Souza (2018), a atenção básica não dá conta sozinha das demandas associadas as ações que devem ser aplicadas pelas políticas públicas de preservação e saneamento. Dados fornecidos pela pesquisa realizada por esses autores revelam que na Região Nordeste, 2 dos 9 estados (Pernambuco e Sergipe) apresentam número de internações por doenças de veiculação hídrica, com taxa menor que a média nacional. Em outras palavras, a maioria dos estados nordestinos tem altas taxas de internamento por contaminação da água (PAIVA; SOUZA, 2018).

Após a visita à cidade de Luís Gomes, seguimos viagem pela BR-405 até o município de Apodi. Em seguida, paramos na área urbana de Mossoró. A cidade é predominantemente urbana, e o rio Apodi tem passagem pelo centro da rodovia. Em uma análise visual preliminar, foi possível observar edificações nas margens do rio, com uma forte ação do comércio, traços de degradação ambiental, ocupações residenciais inadequadas, caracterizando uma ação humana e atividade econômica danosa àquele local. Nos períodos chuvosos, esta ação resulta em enchentes e/ou



inundações, e essas ações são responsáveis por transportar o lixo e animais mortos que existem na margem do rio. Apesar de as vazantes serem construídas nos “braços” do rio, ainda assim é inevitável que ocorra transbordamento de água (inundações).

No Bairro Ilha de Santa Luzia, no centro da cidade, encontra-se a “Ponte do Rio Mossoró”, assim chamada popularmente. Na margem do rio, a presença de resíduos sólidos é notória, com o forte odor desagradável. Esse lixo é composto por pneus velhos, caixas, animais mortos, móveis abandonados, dentre outros. No mesmo local, observou-se a presença de oficinas na margem do rio, tendo seu descarte visivelmente lançado dentro dele. Paralelo a esse quadro, há uma edificação verticalizada importante para a cidade, o Hotel Ibis, construído a margem do rio. O cenário de ocupação humana de maneira desorganizada é evidenciado nas figuras 4 e 5:

**Figura 4:** Ponte sobre o rio Apodi/Mossoró ligando as duas margens.



**Fonte:** Próprio Autor.

**Figura 5:** Localização do Hotel Ibis, na margem oposta.



**Fonte:** Google Maps.

Bezerra (2018) e seus colaboradores mostram os níveis de alguns compostos químicos presentes na água do rio. Na amostra colhida pelos pesquisadores evidenciaram-se níveis consideráveis de metais pesados como alumínio (Al), cádmio (Cd), cobre (Cu), cromo (Cr), chumbo (Pb), ferro (Fe), manganês (Mn), níquel (Ni) e zinco (Zn). O agravamento desse resultado está relacionado a falta de tratamento dessas águas, pois, apesar dos compostos químicos, ainda existem os descartes de esgotos não tratados domésticos e industriais. No mesmo estudo, os autores mostram que durante o curso do rio, ainda existem abatedouros de animais, com despejo inadequado de vísceras também na sua margem.

O fato de o rio cruzar a cidade facilita o processo de lançamento de resíduos sólidos com as transformações que ocorrem devido o processo de urbanização. Foi comum questionarmos durante esse campo, de como o rio consegue sobreviver a tantos impactos negativos. Além da



capacidade de renovar-se, as vazantes ajudam a eliminar os resíduos existentes. Entendemos que essa não é uma ação considerada eficiente a considerar a poluição por metais pesados e a preocupação com as doenças de veiculação hídrica e indecência de arboviroses por vetores, geralmente encontrados em maior número em locais onde a concentração de lixo e degradação são elevadas.

Ainda durante o campo, foi possível visualizar extensas áreas de eutrofização, onde fica praticamente impossível visualizar o espelho d'água. A discussão que envolveu a visita, permeou os problemas que esse processo causa a vida marinha e à qualidade da água. O processo de eutrofização cria uma camada longa de emaranhados de plantas nativas do local, como um “tapete” (Figura 6):

**Figura 6:** camada de eutrofização.



**Fonte:** próprio autor.

Uma das características eutrofização é o barramento que essa vegetação causa sobre os raios solares, evitando a troca gasosa e de nutrientes, o que manteria viva a vida aquática e a



vegetação. O processo que ocorre é contrário a manutenção da vida, tanto animal como humana. É preocupante que em meio a uma área de grande urbanização existem tantos pontos que afetam diretamente o ambiente e a sociedade. O caráter destrutivo da ação humana, sem previsibilidade de recuperação e reestruturação dessas áreas, causa grandes impactos a saúde e ao bem-estar social. A problemática encontrada em todas as áreas do campo está na responsabilidade da gestão e na co-responsabilidade da sociedade enquanto usuária dos recursos e dos serviços.

Foi registrado na cidade de Mossoró grandes níveis de casos de febre Chikungunya. Esses, como outros casos de arboviroses, tem relação direta com a falta de saneamento e o despejo inadequado de lixo. Os casos foram registrados tanto nos bairros periféricos, quanto nos bairros no centro da cidade, representando uma diluição espacial da arbovirose. Apesar de ter um caráter espacial, quando se relaciona o padrão de gravidade, essa é mais visível nas áreas mais vulneráveis. Isso é explicado pelo conceito de vulnerabilidade social ser compreendida como a acumulação de problemas e riscos sociais e ambientais concentradas em um único lugar (QUEIROZ et al, 2020).

É possível compreender, frente a visão sobre os determinantes e condicionantes de saúde, que não existem condições de subsistência se não há preservação do meio que o fornece. As doenças, os agravos e a vida animal e vegetal compõem uma tríade de necessidades básicas para a chamada sustentabilidade ambiental. Da mesma forma que a atenção primária em saúde, a política de saneamento e as políticas públicas de sustentabilidade ambiental, também se cumpram três esferas que por consequência compreendem as metas da agenda 2030 e seus interesses em um mundo com maior consciência social.

Oliveira et al (2020) corroboram os achados do campo e suas respectivas discussões sobre o assunto. A presença de compostos como amônia e oxido de nitrogênio, encontrados também em fertilizantes da agricultura, também são encontrados tanto na água quanto no solo ao entorno do rio. Ainda segundo os autores, os efeitos tóxicos podem causar riscos à saúde, tanto em caráter agudo ou crônico. Esse padrão também se aplica a saúde do ambiente e seus ecossistemas. Essa compreensão diz respeito a intervenção da sociedade na natureza, que se torna uma bola de neve, frente a perspectiva da degradação do ambiente que a mesma sociedade usa. Portanto, é impossível não atribuir uma responsabilidade sobre o agravamento das zonas de eutrofização,

acúmulo de lixo e contaminação da água, pois isso vem contribuindo para a problematização das atividades humanas, da produção da saúde e do bem-estar.

#### **4.2 Diagnóstico do Campo de Estudo**

Durante o trajeto foi possível vislumbrar belezas que são características do semiárido e do nordeste brasileiro. O curso do Rio Apodi, desde uma das suas nascentes localizada em Luís Gomes, RN, apresenta características que favorecem o turismo local, como, por exemplo, a presença de trilhas e cachoeiras que são ponto de referência na região. Essas riquezas naturais continuam intocadas quando a relacionamos a área urbana de Mossoró, RN. Ainda que próximo a nascente exista uma visível ação humana, como lixo ao ar livre, construção de mirante com estacionamento próprio, a área rural da cidade de Luís Gomes é visivelmente rica de paisagens, mata fechada, cânions, vida animal e vegetação nativas.

No ponto de vista da preservação, na área da nascente visitada, é possível concluir que essa localidade tem pouco impacto da ação humana. Apesar disso, não é desconsiderado que a presença do lixo tem forte impacto sobre os afluentes que ali se encontram. Tendo em vista o tamanho da área que, visualizando a olho nu, é considerada pequena, não é descartado a possibilidade da remoção naquela zona de descarte, sendo essa uma opção para que aquele local represente o mínimo possível de risco ao ambiente, e por consequência a saúde. Sobre ações que são provenientes do turismo, ainda que existam casos pontuais no desrespeito humano ao solo, a maioria dos visitantes que frequentam as trilhas são conscientes do ponto de vista do descarte e do desmatamento.

Durante a trajetória até chegar à zona urbana de Mossoró, não é possível ver de forma visível o curso do rio, mas o poder de concentração das zonas urbanas, estradas, barramentos e edificações já é considerado impacto ambiental negativo. Por esse motivo a noção de preservação precisa ser enraizada pela esfera pública e privada para o desenvolvimento do urbano. A preocupação com o planejamento deve ser base para que o crescimento da malha urbana não danifique de maneira irresponsável o ambiente. Isso é dito pelo fato de que qualquer intervenção que ocorra na bacia tem um impacto negativo. Porém, o planejamento parte justamente da compreensão de que esses impactos sejam minimizados.

Na cidade de Mossoró, as pontes sobre o rio configuram uma riqueza a paisagem. Cada uma das pontes é importante na arquitetura da cidade Mossoroense. As zonas de eutrofização que existem durante o rio, trazem uma imagem de beleza, de arborização saudável para aqueles que não a compreendem. Ao se aproximar das margens é possível compreender os impactos causados de maneira significativa. Mossoró tem uma característica urbana focada na indústria e no comércio, e essa é acumulada no centro da cidade. Existe uma abundância de comerciantes e uma população flutuante que, quase diariamente, visita à cidade durante todo o ano, e esse fluxo é reverberado no ambiente.

O trecho visitado é área de descarte de resíduos para as oficinas e moradias que ficam a margem do rio, construindo um cenário de degradação ambiental visível. O fluxo de pessoas e também contribuem para além da poluição visível, o forte cheiro dos dejetos humanos. No local da visita, na margem do Hotel Ibis, foram encontradas amplas áreas de eutrofização, resíduos sólidos, animais mortos, despejo de esgoto e lixo comum, sendo este resultado do número de pessoas que frequentam o local. Todos esses achados, sem exceção, são meio de sobrevivência para os vetores, influenciando na transmissão de doenças. A eutrofização, apesar de aparentar uma beleza, impede que haja vida aquática e qualidade da água.

Enquanto esses efeitos continuam, as chances para além da transmissão de doenças ocorram, também ocorram enchentes e/ou inundações durante períodos chuvosos, provocando um agravamento das condições favoráveis para adoecimento, tendo em vista que todos os dejetos seriam transportados para outras localidades. A bacia tem uma capacidade de regeneração e de superação, e suas vazantes configuram um importante recurso para que esses efeitos não tomem proporções além do esperado. Porém, da mesma forma que a ação humana é responsável pela sua degradação, também precisa ser para a sua recuperação.

Seria necessário que a política de saneamento, como também leis que atuam na esfera municipal, possam ser estruturantes do ponto de vista da recuperação desse trecho da bacia, sendo ele um dos mais visíveis e mais importantes. É preciso ter clareza que a ação de recuperação não impacta somente um trecho em específico, partindo da compreensão que toda ação, seja ela positiva ou negativa, impactará durante seu curso. Esse diagnóstico parte de todas as vivências em campo atrelados a leituras que elucidam a caracterização da Bacia Hidrográfica Rio

Apodi/Mossoró, mais especificamente em trechos pontuais, tendo em vista a proporção da bacia e ao que ela representa para o semiárido nordestino.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A compreensão sobre a importância da Bacia Hidrográfica Rio Apodi/Mossoró é algo que precisa ser disseminado desde a educação básica até a academia. Isso por que, falar sobre bacia hidrográfica se torna algo distante de ser compreendido por aqueles que não entendem a discussão e sua dimensão. Essa reflexão atenta para ampliar as pesquisas a esse respeito, principalmente quando relacionado a saúde e ao meio ambiente, partindo do princípio de que a água é fonte de vida e o saneamento básico são os alicerces para a obtenção da saúde em grande escala. A preocupação com a saúde surge quando percebemos que a ação humana em relação ao crescimento e expansão do território, não pode ser controlada, trazendo questionamentos de como as políticas públicas e leis municipais podem minimizar os efeitos negativos dessa expansão sobre o meio ambiente.

Essa lacuna fica maior, quando inserimos uma sociedade que, em sua maioria, não tem consciência de conservação, preservação e sustentabilidade, tratando o meio ambiente como fonte inesgotável de recursos. Toda essa construção de saberes pode ser mais elucidada a partir das oportunidades com trabalho de campo, que torna mais palpável a percepção das nascentes, do curso do rio e dos impactos causados durante toda sua trajetória.

Tendo isso em mente, é fundamental que as discussões que associem meio ambiente e saúde, principalmente no contexto na região semiárida, com o índice pluviométrico instável e por consequência, as doenças de veiculação hídrica, arboviroses e agravos, se tornem mais presentes, deve a educação popular possa ser construída acerca da preservação das nascentes e da bacia na totalidade, minimizando o impacto do urbano sobre o território, buscando enquadrar no contexto educacional a política de saneamento, as políticas públicas e a ação da rede de atenção à saúde no controle de doenças e agravos priorizando o bem-estar social.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA L S; COTA A L S; RODRIGUES D F. **Saneamento, Arboviroses e Determinantes Ambientais:** impactos na saúde urbana. Ciência & Saúde Coletiva, 2020.

BALTRUSIS N; ANCONA A L. **Recuperação Ambiental e Saúde Pública.** O programa Guarapiranga. Saúde e Sociedade, 2006.

BARROCAS P R G; MORAES F F M; SOUSA A C A. **Saneamento é saúde?** O saneamento no campo da saúde coletiva. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL, 2011. **Degradação do Rio Apodi-Mossoró é tema de debate.** Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/noticia/866/degradacao-do-rio-apodi-mossoro-e-tema-de-debate>. Acesso em: 07/07/2022.

BRASIL, 2017. FUNASA - **Saneamento para Promoção da Saúde.** Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>. Acesso em: 28/06/2022.

BRASIL, **MAPA da Bacia - 2022.** Disponível em> <http://servicos.searh.rn.gov.br/semarh/sistemadeinformacoes/consulta/cBaciaDetalhe.asp?CodigoEstadual=01> acesso em 28/06/2022.

BZERRA J M; BATISTA R O; SILCVA P C M. **Caracterização do processo de poluição dos sedimentos do rio Apodi-Mossoró no trecho urbano de Mossoró-RN.** Revista Sociedade e Natureza, 2019.

CASTRO J B et al. **Impactos ambientais nas nascentes do Município de Garrafão do norte-PA.** III Congresso Nacional de Ciências Agrárias – COINTER, 2018.

CONAMA, **Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução N° 001,** de 23/01/86. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23> . Acesso em: 12 ago. de 2022.

CÓRDULA, E. B. L. **Um Mundo Perfeito?** In: GUERRA, R. T. G. (Org.). Educação Ambiental: textos de apoio. João Pessoa-PB: Ed. Universitária da UFPB, 1999a. p. 44-45.

DIAS, G. F. **Educação Ambiental:** Princípios e Práticas. 5ª ed. São Paulo: Gaia, 1998

GIL A C. **Como elaborar projetos de pesquisa** - 4. ed. – p 137 – 141. São Paulo : Atlas, 2002

OLIVEIRA C S P et al. **Reflexões sobre o desafio ambiental:** níveis de eutrofização e floração de cianobactérias na Bacia Apodi-Mossoró. Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais, 2020.

OLIVEIRA, E. M. **Educação Ambiental:** uma possível abordagem. Brasília: IBAMA, 1998.

PAIVA R F P S; SOUZA M F P. **Associação entre condições socioeconômicas, sanitárias e de atenção básica e a morbidade hospitalar por doenças de veiculação hídrica no Brasil.** Caderno de Saúde Pública, 2018.

PIERONI J P et al. **Avaliação do Estado de Conservação de Nascentes em Microbacias Hidrográficas.** Geociências, UNESP – São Paulo, 2019.

PORTO M F; PACHECO T; LEROY J P. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p 133 à 136.

QUEIROZ J T M; SILVA P N; HELLER L. **Novos pressupostos para o saneamento no controle de arboviroses no Brasil.** Caderno de saúde Pública, 2020.

QUEIROZ T A et al. **Distribuição Espacial dos Casos de Febre Chikungunya na Área Urbana de Mossoró-RN e sua Correlação com a Vulnerabilidade Socioambiental.** Revista Brasileira de Geografia Física v.13, 2020.

ROCHA A B; SILVA P C M; CAMACHO R G V. **Diagnóstico físico-conservacionista – dfc:** uma aplicação na microbacia do município de Luís gomes - RN – ne – Brasil. XII Encuentro De Geógrafos De América Latina - “Caminando en una América Latina en transformación, 2009.

SILVA J J; FILHO L A C L; BATISTA R O. **Diagnóstico do Saneamento Básico em Governador Dixsept Rosado-RN e os Impactos no Rio Apodi-Mossoró.** Universidade Rural do Semiárido – UFERSA, 2018.

## IMOBILIDADE E O ACESSO A ÁGUA NO BIOMA CAATINGA \*

Paulo Victor Maciel da Costa<sup>1</sup>  
Ricardo Ojima<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como principal objetivo fazer uma análise espacial para inferir se o fato de algumas pessoas nunca terem migrado do sertão está associado ao acesso à água facilitado pelas cisternas, recurso imprescindível para as famílias rurais lidarem com a seca. Teve como recorte territorial o bioma Caatinga da região Nordeste com foco na população rural. Para tanto, a principal fonte de informações foi o último Censo Demográfico, 2010, sendo adotado o Índice de Moran como método para a análise da correlação espacial entre a imobilidade e a existência de cisternas em suas residências. Embora o referido método não permita associações causais, os resultados ressaltaram a importância de políticas sociais, como o Programa Cisternas, para a convivência e permanência das pessoas no semiárido, clima predominante na Caatinga.

**Palavras-chave:** Imobilidade; Cisternas; Análise Espacial; Caatinga.

### GT 5: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

Nos estudos que tratam da dinâmica migratória é comum dar atenção às pessoas que empreendem algum movimento migratório, observando a origem e o destino destas, bem como suas características demográficas e/ou econômicas. Contudo, há também aquelas pessoas que, embora estejam expostas as mesmas condições, elas ficam (CAMPOS, 2014). Dessa forma, é preciso dar atenção também aos que não migram, visto que essa imobilidade pode estar associada tanto a fatores negativos quanto positivos, seja do lugar ou da pessoa. Dito isso, será que os que ficam não dispunham de condições para empreender a migração? Ou será que eles não precisaram lançar mão dessa estratégia porque já dispunham do que precisavam? Das duas questões, este trabalho está mais inclinado para a segunda, uma vez que a hipótese é de que o acesso as cisternas,

---

\* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Mestre em Demografia (PPGDEM/UFRN); Natal, RN, Brasil; [paulovictorma22@hotmail.com](mailto:paulovictorma22@hotmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Doutor em Demografia (NEPO/UNICAMP); Natal, RN, Brasil; [ricardo.ojima@ufrn.br](mailto:ricardo.ojima@ufrn.br)



assim como a outras políticas sociais, justificam a imobilidade, ou melhor dizendo, a permanência dos sertanejos no mesmo município em que nasceram.

Migrar é uma capacidade que não está amplamente disponível para todos. Migrar requer no mínimo determinado nível de capital social, humano e físico, ou seja, é preciso ter alguma rede de contatos, nível de qualificação ou mesmo determinado nível de renda para investir no deslocamento (CUNDILL et al., 2021). Há por trás da decisão de migrar obstáculos como o custo financeiro do deslocamento tanto da ida quanto da volta, assim como os custos que envolvem sentimentos, como a saudade e a preocupação com a família que fica. Tais custos, monetários e não-monetários, assim como a distância se apresentam como obstáculos intervenientes à migração (LEE, 1966; SJAASTAD, 1962; HOERDER, 2002), os quais contribuem também para a seletividade da imobilidade. A imobilidade, portanto, está ligada a uma questão de seletividade migratória, sendo mais fácil para uns do que para outros perpassar os obstáculos interveniente e lançar mão da migração (LEE, 1966).

Em ambientes de clima semiárido, como é no bioma da Caatinga, o fenômeno migratório é considerado uma estratégia de sobrevivência essencial a determinados contextos críticos, muitas vezes impostos pelo clima. Entender o porquê de alguns não lançarem mão dessa estratégia, mesmo estando em risco, é extremamente importante, uma vez que pode ser resultado tanto de incapacidade, quanto de uma escolha associada as estratégias encontradas no local onde sempre moraram. Portanto, o principal objetivo é verificar se há correlação espacial entre a imobilidade e o acesso às cisternas no rural dos municípios da Caatinga da região Nordeste.

As críticas condições de vida que acometia não só a população humana, mas também os animais e plantas, impostas pela grande seca que se estendeu entre 1877 e 1879 no semiárido nordestino, fez com que famílias inteiras se vissem obrigadas a migrarem em busca de melhores condições de vida, ao passo que aqueles que ficaram tiveram que lidar com as críticas questões de sobrevivência, como a fome e a miséria. A população cearense foi uma das principais afetadas. Estima-se que o estado do Ceará sofreu uma perda de um terço de sua população, sendo que 200 mil pessoas morreram e outras praticaram a migração (GARCIA, 2010). Nesse período foram verificadas as primeiras ações governamentais para lidar com o problema da seca no Nordeste,

como a perfuração de poços, escavação de açudes para armazenamento de água e construção de estradas (de ferro e rodovias) (LEITE; NOGUEIRA, 2017).

Considerando a contribuição relativa para o crescimento da emigração acumulada entre 1950 e 1960 no Brasil, o Nordeste foi responsável por 48%, estando a seca entre os principais fatores dessa evasão (a melhora do sistema de transporte no sentido Bahia-Rio de Janeiro também era outro fator dos mais relevantes) (BRITO, 1999). Segundo Camarano e Abramovay (1999), é nos anos 1990 que a desruralização se concentra especialmente na região Nordeste, visto que o êxodo dos 5,9 milhões de habitantes registrados nessa década, mais da metade era composta por nordestinos.

As sérias questões econômicas e sociais, ainda agravadas pela irregularidade climática ao longo dos anos, nessa área de expressividade territorial e demográfica, a tornou área foco das ações governamentais ao longo de sua formação histórica. Das ações governamentais desenvolvidas desde as primeiras grandes secas para lidar com tal problema, o Programa Cisternas é considerado uma das principais ações para combater a escassez hídrica no semiárido nordestino. Criado em 2003, é tido a nível mundial como um dos maiores programas em termos de aproveitamento de água das chuvas para consumo humano, caracterizando-o, dessa maneira, como uma forte estratégia de adaptação ao clima semiárido. Ademais, é um programa que está voltado para o bem-estar das famílias de baixa renda do meio rural, com o objetivo de promover o convívio com a falta regular de água (CAMPELLO, 2016; ASA, 2022).

Destaca-se que o acesso a essas tecnologias pode proporcionar facilidades a qualidade de vida da população, em especial das que residem nas zonas rurais mais afastadas, além daquelas que vivem em pequenas cidades no sertão ou em áreas periféricas de alguns centros urbanos que não tem acesso a rede geral de abastecimento d'água. Na região do Semiárido Setentrional, onde as secas são mais frequentes, foi registrada uma deficiência hídrica significativa para manutenção da vida de maneira sustentável, quando comparado ao estabelecido pela ONU (Organização das Nações Unidas). A disponibilidade hídrica da região corresponde a ¼ do mínimo recomendado (1.500 m<sup>3</sup>/hab/ano) pela referida organização (CASTRO, 2011). O bioma Caatinga, onde o Semiárido Setentrional está inserido, é uma das formações ecológicas mais áridas do mundo que

concentra grande contingente populacional. Em 2010, conforme Ojima e Martine (2012) ao analisarem os biomas brasileiros, residia neste espaço 9,5% da população brasileira.

O acesso à tecnologia das cisternas de placas não só proporciona a segurança hídrica e alimentar, com o acesso à água para consumo humano e para produção de alimentos (ASA, 2022), mas também dá a oportunidade de os beneficiários terem acesso a outros serviços básicos, como a saúde, educação, renda e a inclusão produtiva, o que contribui em grande medida com a adaptação ao clima e com o rompimento do ciclo de pobreza das famílias rurais. Esse é um programa, portanto, multidimensional, pois abrange tanto a dimensão ambiental quanto a social, assim como a econômica (CAMPELLO, 2016), o qual pode ter implicações importantes sobre a permanência da população rural no seu local de nascimento.

Apesar das inúmeras ações implementadas pelo governo federal no início deste século em diferentes vertentes que vieram a beneficiar em grande medida a população rural do semiárido nordestino, como o Bolsa Família (COSTA, 2017), a atenção aqui é dada ao Programa Cisternas, pertencente à vertente de políticas de cunho alimentar, nutricional e de sustentabilidade ambiental, em função de sua notoriedade no semiárido e caráter multidimensional, no convívio com a seca. Assim, espera-se que o objetivo de associar a imobilidade com as cisternas possa fornecer indicativos da importância do Programa Cisternas para a construção/manutenção da resiliência e, dessa forma, para a permanência da população no meio rural.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Conceitos e Fonte de Dados**

A imobilidade aqui está associada aos nunca migrantes. Uma forma de captar essa população é através do quesito local de nascimento geralmente presente nos Censos Demográficos, a partir do qual pode-se selecionar apenas aqueles que na data do recenseamento residiam no mesmo município onde nasceram.

A unidade de análise são os municípios presentes no bioma Caatinga<sup>1</sup> (Figura 1), composto por 1.172 municípios, no intuito de alcançar um recorte socioambiental adequado para o estudo do tripé população-espço-ambiente. Como se sabe, as informações para análises demográficas dos Censos estão disponíveis apenas para os limites político-administrativos, os quais nem sempre coincidem com as unidades ambientais, o que leva a necessidade de adequar ao máximo as informações para a unidade em estudo.

**Figura 1:** Localização do Bioma Caatinga – Nordeste



**Fonte:** IBGE, malha dos municípios e estados (2017), e do Bioma Caatinga.

Haja vista que a cobertura das cisternas é maior no meio rural, considerou-se apenas a população residente neste espaço. Ressalta-se que embora no Censo de 2010 não dê pra identificar a migração intramunicipal, isto é, quem saiu do rural para o urbano do próprio município ou vice-

<sup>1</sup> A área do município que não faz parte do bioma Caatinga foi excluída. Esse procedimento foi realizado através da ferramenta interseção do QGIS.

e-versa, é possível identificar onde a pessoa mora atualmente e de onde nunca saiu segundo a situação de domicílio, se urbana ou rural. Dessa forma, foi que se obteve apenas as pessoas que sempre moraram no rural.

No intuito de tirar o efeito da população menos propensa a migrar, crianças e idosos, adotou-se um recorte por idade entre 15 e 64 anos, intervalo correspondente à População em Idade Ativa (PIA), que engloba os grupos etários mais dinâmicos da migração na vida das pessoas. Dessa forma, captar a imobilidade nesse intervalo etário, significativamente dinâmico pela perspectiva da migração, pode ressaltar ainda mais o papel desse fenômeno na vida das pessoas, bem como indicar que há outras alternativas a migração.

Para identificar se no domicílio tem cisternas, foram utilizadas duas categorias da variável *forma de abastecimento* presente no Censo de 2010, que são: ‘água da chuva armazenada em cisterna’ e ‘carro-pipa’. Embora a forma de abastecimento d’água por carro-pipa possa abastecer outros tipos de reservatórios, na ausência de cisternas, no rural é comum o abastecimento de cisternas por carro-pipa (BARROS et al., 2012), especialmente naqueles domicílios mais afastados dos centros urbanos ou de alguma adutora/chafariz de água presente no rural. Portanto, o acesso às cisternas, que pode ter sido abastecida por água da chuva ou por carro-pipa, constitui uma estratégia adaptativa importante às famílias rurais da Caatinga, bioma marcado pelas secas em virtude da predominância do clima semiárido.

O Quadro 1 mostra os indicadores adotados neste estudo, bem como a descrição de cálculo de cada um deles.

**Quadro 1:** Indicadores e descrição

<b>Indicadores</b>	<b>Descrição</b>
% de pessoas, do rural, em idade ativa que nunca migraram.	Razão entre a PIA que nunca migrou e a PIA do rural (*100).
% de pessoas em idade ativa do meio rural residentes em domicílios com cisterna.	Número de pessoas que residem em domicílios rurais cuja forma de abastecimento é através de carro-pipa e/ou por água da chuva armazenada em cisterna dividido pelo total de pessoas, na mesma faixa de idade (15-64), que residem no rural em domicílios permanentes (*100).

## 2.2 Tratamento das Informações: o método

Para calcular a autocorrelação espacial a técnica utilizada foi o Índice de Moran (Global e Local), que corresponde a uma das técnicas de Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE). A técnica se baseia em agrupamentos espaciais (*clusters*) e *outliers*, e tem a finalidade de oferecer uma suavização da variabilidade espacial aleatória, fazendo com que os padrões não aleatórios sejam ressaltados de forma mais evidente com validade de significância estatística (LOGAN, 2016). Segundo Câmara *et al* (2004), este índice é considerado um dos principais métodos de análises exploratórias aplicado a dados espaciais, o qual facilita a visualização de padrões espaciais de uma distribuição de valores associados a uma determinada localização geográfica.

Tendo o Índice de Moran Local como método de análise principal, os parâmetros adotados para sua aplicação foram: i) um total de 999 permutações; iii) intervalo de confiança de 95% ( $p \leq 0,05$ ); e iii) matriz de vizinhança de contiguidade tipo *Queen* de primeira ordem (vizinho próximo).

Por fim, para visualizar os diferentes regimes de associação espacial foi feito o mapa de *cluster* LISA, uma vez que ele combina a informação do diagrama de espalhamento de Moran e a do mapa de significância das medidas de associação local (ALMEIDA, 2012). Dessa forma, tem-se um mapa temático bidimensional, no qual cada polígono está relacionado a informação de seu respectivo quadrante, considerando sua significância estatística (CÂMARA *et al.*, 2004). O diagrama de espalhamento de Moran e o mapa de *cluster* LISA podem representar não só a autocorrelação espacial univariada (correlação espacial, quanto a determinado atributo, entre um local e as localidades vizinhas), mas também a bivariada, isto é, podem expor a correlação espacial entre uma variável em determinada área e outra variável nas áreas vizinhas (ANSELIN; SYABRI; KHO, 2006; ANSELIN, 1995).

## 2.3 Variáveis Empregadas

A partir do *clusters* resultante do Índice de Moran bivariado, com destaque para o Alto-Alto (áreas rurais com alto percentual de imobilidade e alto percentual de pessoas em domicílio com acesso as cisternas), fez-se uma análise mais detalhada da população nessas áreas, pois são

espaços com correlação local significativamente diferente das demais áreas. Para isso, utilizou-se as variáveis sociodemográficas e econômicas: sexo; grupos de idade, nível de instrução; estado civil; e tipo de composição familiar; setor de atividade, posição na ocupação; rendimento familiar em salários mínimos; rendimento mensal habitual do PBF/PETI; rendimento mensal habitual de outros programas sociais ou transferências; e rendimento mensal habitual de aposentadoria ou pensão.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Diante a multiplicidade de elementos que podem estar relacionados aos movimentos migratórios, políticos, ambientais, sociais ou econômicos, Massey e Arango (1993) contextualizam que não há uma única teoria, que seja ao mesmo tempo coerente diante da complexidade das migrações, havendo apenas um conjunto de teorias fragmentadas e que não se comunicam. As abordagens neoclássicas, por exemplo, se baseiam na perspectiva do indivíduo, e nas diferenças geográficas na oferta e na procura de trabalho, fruto das diferenças salariais, o que resulta na migração de trabalhadores, os quais previamente avaliam racionalmente os custos e benefícios da migração (MASSEY; ARANGO, 1993).

A abordagem histórico estrutural, por sua vez, tem como foco as transformações estruturais e conjunturais para explicar as migrações, embasada no processo de desenvolvimento capitalista. Segundo essa abordagem, as migrações de grupos sociais e/ou pessoas são influenciadas pelos fatores de atração e expulsão, os quais estão relacionadas as forças macroestruturais que afetam os níveis de salário e emprego. Nesse contexto, as migrações estão intimamente relacionadas ao processo histórico de acumulação de capital, visto que o principal motor dos deslocamentos migratórios são os diferenciais de renda e emprego entre as regiões (FOZ, 2021). Portanto, na corrente estruturalista há uma forte relação com os modelos de centro-periferia e com a teoria de desenvolvimento neomarxista, no qual a migração é uma função linear das desigualdades, do subdesenvolvimento e da pobreza (DE HAAS, 2010).

Enquanto a abordagem neoclássica descarta os aspectos históricos como determinantes da migração e dá demasiada atenção a tendência do equilíbrio da migração do trabalho entre o rural e urbano, a histórico estrutural dá pouca atenção aos fatores subjetivos que afetam os indivíduos



na decisão de migrar, o que lhe gera limitações para captar os custos e benefícios da migração, assim como outros fatores que são importantes para compreender a propensão e a direção da migração, como as redes sociais, o que a caracteriza como uma abordagem macro social (FOZ, 2021).

Como evolução dessas teorias, existem outras abordagens que se desdobraram em entender o fenômeno migratório a nível micro social. A nova economia da migração surgiu como alternativa a teoria neoclássica, pois em vez de considerar o indivíduo como tomador de decisões, ela utiliza a família e/ou domicílio como unidade de análise. Como pressuposto, pessoas agem coletivamente não apenas para maximizar a renda esperada da família, mas também para minimizar os riscos associados as falhas do mercado e institucionais (FOZ, 2021).

Pensar na perspectiva do domicílio como unidade de análise parece ser a opção mais adequada, pois permite uma maior aproximação dos reais motivos da migração, ou da não migração, visto que a esse nível de observação pode-se compreender melhor como as pessoas se socializam, as aspirações e valores comunitários e das pessoas que formam família, além de observar como respondem as forças dos fatores socioeconômicos. A decisão de migrar é decidida em âmbito intrafamiliar, que dependendo de determinado nível de capital social, humano e físico, em que pesa as relações de sexo e gerações dentro da família, tendo como objetivo maximização de benefícios (HOERDER, 2002).

Dito isso, outras questões, não menos importantes, devem ser consideradas na decisão da migração, que são as que se visualiza em nível micro social. Partindo de uma perspectiva sociológica, o curso de vida e as redes sociais são exemplos importantes de fatores que estão fortemente relacionados as causas da migração familiar ou individual, os quais são, ao mesmo tempo, de grande valia para compreender também a imobilidade.

A condição de casado e a situação de núcleos familiares maiores apresentam menores chances de empregarem a migração, visto que os custos envolvidos são mais expressivos por ser um grupo familiar. Ao relacionar a distância com o curso de vida, Grundy (1992) destaca que solteiros e casais sem filhos, por exemplo, tem uma maior chance de se deslocarem para regiões mais distantes, o que indica também que estes são mais propensos a migrarem. Isso tudo corrobora com o fato de que o número de filhos, nascimentos de filhos e nupcialidade são elementos

importantes para decisão de migrar, assim como para adoção de estratégias que consideram a distância a ser percorrida, se para uma localidade mais próxima ou mais distante, e as etapas da migração, que são empregadas até achar o lugar mais satisfatório para fixar residência por mais tempo (FOZ, 2021).

As redes sociais, por sua vez, são tidas como meio de reduzir os custos que envolve a migração (LEE, 1966). Elas são preponderantes para a formação das chamadas redes migratórias, uma vez que facilitam a migração de indivíduos, famílias e grupos de pessoas por reduzir o nível de incerteza quanto ao local de destino. Por meio delas se obtêm informações e ajuda para conseguir o primeiro emprego e de moradia temporária no destino para os que acabam de chegar (SALES, 1999). Assim, o fortalecimento das redes sociais, que se constitui de laços familiares, afetivos, comunitários, culturais e de naturalidade, se transforma em uma rede migratória importante que envolve não só os migrantes, mas também os passíveis a migração. A articulação de informações “[...] sobre trabalho, moradia, educação, lazer etc. constituídas nas redes sociais, circulam e alimentam as migrações no tempo e no espaço, por meio do recrutamento de migrantes, entre o imigrado na sociedade de destino e amigos e familiares que ficaram no local de nascimento” (FOZ, 2021, p. 441).

Isso tudo vai de encontro com a seletividade migratória abordada por Lee (1966), clássico teórico das migrações. Apesar de ser conhecido pela teoria do “*push*” e “*pull*”, a sua discussão na busca de uma teoria capaz de explicar as migrações tem sido fonte de inspiração fundamental para abordagens subsequentes a nível micro social, uma vez que considera as características dos próprios migrantes, as quais podem selecionar positivamente ou negativamente as pessoas na origem ou no destino. Além dos fatores pessoais envolvidos, menciona que a inércia que ata as pessoas ao seu local de origem é superada à medida que elas lidam com os obstáculos intervenientes, estando entre eles o acesso à informação e a distância, tendo as redes sociais como um dos principais elementos para superá-los.

Apesar da dicotomia existente entre as correntes neoclássica e histórico-estrutural aqui resumidas, além de outras correntes e perspectivas de se estudar a migração, muitos autores, como Massey e Arango (1993), Wood (1982) e De Haas (2010), mencionam que os estudos em migração ainda estão distantes de uma estrutura conceitual adequada, além da dificuldade, nos

estudos de migração, de associar resultados de pesquisas com transformações políticas e socioeconômicas em sociedades em desenvolvimento, bem como, numa perspectiva mais ampla, de associar os estudos de migração ao desenvolvimento.

Portanto, toda essa discussão teórica que se tem para entender o fenômeno migratório também se faz importante para compreender o da imobilidade, uma vez que podem ser tidos como complementares. A imobilidade, por sua vez, pode ser resultado não só da incapacidade de migrar, mas também de fatores positivos, como o acesso a políticas públicas, que geram opções de adaptação e que permitem as pessoas a se ajustarem ao meio em que vivem, tornando a migração apenas uma dentre as estratégias de resposta. Assim, saber os laços que prendem as pessoas ao seu local de nascimento é uma questão social importante, visto que pode ser resultado tanto de uma melhora nos padrões de vida quanto de aumento de desvantagens sociais e econômicas, o que traz elementos úteis para o entendimento da relação entre a dinâmica migratória e as transformações políticas e socioeconômicas em um espaço em desenvolvimento.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

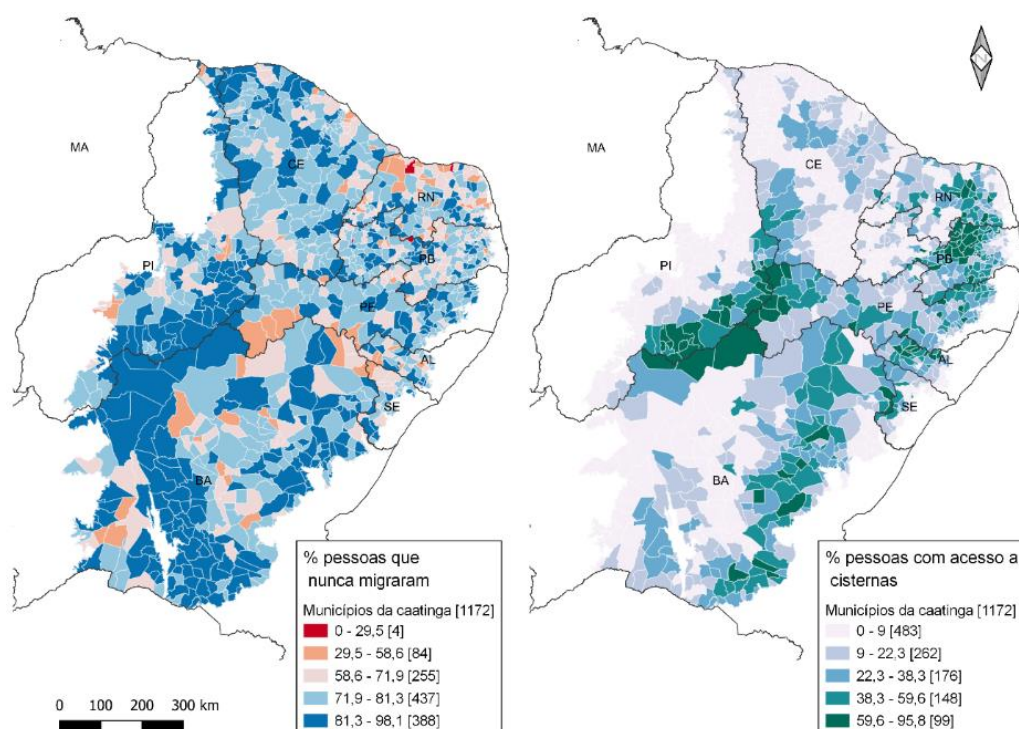
O rural da região Nordeste possui 8,9 milhões de habitantes entre 15 e 64 anos, sendo que 74% dessas pessoas nunca haviam migrado antes, isso conforme o Censo Demográfico de 2010. Esta é uma participação notável, em especial quando se se tem em mente que o Nordeste ainda é o maior contribuinte da dinâmica migratória nacional, sendo a única região com saldo migratório negativo e ainda significativamente elevado apesar de ter reduzido nas últimas décadas (RIGOTTI; CAMPOS; HADAD, 2017).

No espaço do bioma caatinga, verifica-se que a grande maioria dos municípios tem no mínimo 81% de sua população rural que nunca migrou antes. Essa população parece se concentrar nos estados do Piauí e da Bahia, haja vista a faixa mais escura evidenciada na Figura 2. Em estudo de caso sobre os beneficiários do Programa Cisternas, Barros et al. (2012) observaram que cerca de 86% dos domicílios não registrou emigração em um período de um ano, o que interessante visto as irregularidades climáticas e as consequências econômicas decorrentes desse processo.

Ainda conforme a Figura 2, no que diz respeito ao acesso as cisternas, o número de pessoas que tem acesso a esse recurso é baixa na maioria dos municípios da Caatinga, sendo que em quase

100 municípios, dos 1.172, no mínimo 59,6% das pessoas residentes tem acesso a cisterna. A distribuição espacial dos altos percentuais parece ser mais dispersa, mas com relativa concentração na divisa entre Piauí, Bahia e Pernambuco, e uma outra no estado da Paraíba, próximo a sua divisa com o Rio Grande do Norte.

**Figura 2:** Percentual de pessoas que nunca migrou e o percentual de pessoas residentes em domicílios com acesso a cisternas – Municípios da Caatinga – 2010



**Fonte:** IBGE, microdados da amostra do Censo Demográfico 2010.

Embora não haja uma distribuição e cobertura significativa é importante notar as dimensões que o Programa Cisternas tem tomado na região. Dado que o período mais chuvoso se dá entre os primeiros meses do ano, sendo o restante do ano regado por chuvas sazonais, o acesso a cisterna se configura como estratégia de grande relevância para o convívio com essas estiagens e, conseqüentemente, com a seca. As cisternas que vão se esvaziando no período de estiagem, são reabastecidas por carro-pipa (BARROS et al., 2012), o que torna esse recurso também essencial para que a população residente no rural do semiárido nordestino possa dar respostas ao seu meio, e permita, dessa forma, sua permanência no lugar onde nasceu.

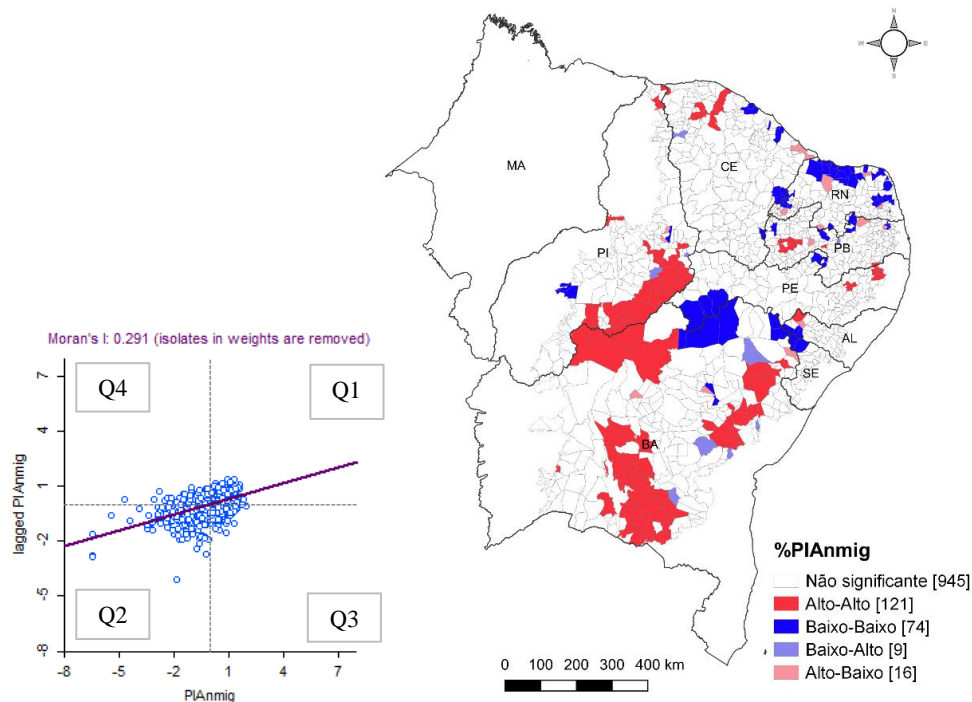
É pertinente salientar que o Programa Cisternas ganhou dimensões impressionantes desde sua criação em 2003, visto que foram entregues desde então até 2010, 329.569 tecnologias de captação de água para consumo humano e 7.505 para produção no semiárido nordestino (ASA, 2021). A ampliação do acesso a cisterna veio a facilitar a vida de muitas famílias rurais do sertão nordestino, especialmente daquelas que precisavam percorrer longas distâncias para conseguir água, muitas vezes, de pouca qualidade para consumo humano, o que colocava em risco a saúde da família.

O acesso a água potável na porta de casa possibilita as crianças dessas famílias irem à escola, além de reduzir as chances delas e de seus pais ficarem doentes por conta do consumo de água de melhor qualidade, evitando assim, possíveis infecções provenientes da água. A cisterna para produção, por sua vez, pode potencializar a tão conhecida agricultura familiar, o que é uma oportunidade de inclusão produtiva que gera renda e redes de contatos na comunidade (BARROS et al., 2012). Esses são alguns dos pontos importantes que se somam a decisão do sertanejo fincar seus pés na sua terra, pois são ações nesse sentido que o torna mais forte e resiliente.

A Figura 3 mostra o diagrama de espalhamento de Moran e o Mapa de *cluster* LISA para o percentual da população rural em idade ativa que nunca migrou (PIAnmig). O resultado do Índice Global de Moran para esse indicador foi de 0,291, o que significa uma autocorrelação espacial positiva, e concentração das observações nos quadrantes Q1 e Q2. Nesses quadrantes estão localizados municípios vizinhos com percentuais semelhantes, sejam altos ou baixos, porque são áreas com dinâmica espacial própria (CÂMARA et al., 2004).

É interessante visualizar em mapa como se distribuem espacialmente os agrupamentos de autocorrelação espacial, pelo Índice Local de Moran, com significância estatística, que pode revelar espaços com correlação local significativamente diferente das demais (Figura 3). Dito isso, observa-se que na Figura 3 o agrupamento Alto-Alto se destaca. Ou seja, são *clusters* de municípios da Caatinga com valores altos de pessoas em idade ativa que nunca saíram do rural, vizinhos a municípios com valores também altos desse indicador.

**Figura 3:** Diagrama e Mapa de *Clusters* LISA para o percentual da PIA rural que nunca migrou (PIAnmig) – Municípios da Caatinga – 2010



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico de 2010

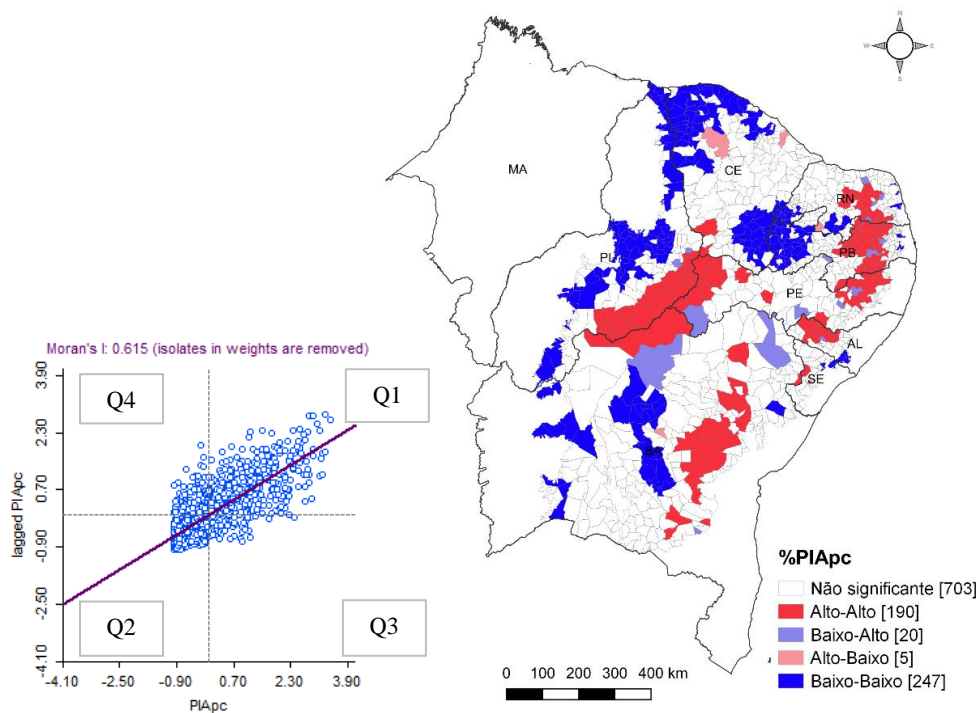
Esse agrupamento, Alto-Alto, está concentrado no estado da Bahia, sendo mais visível na extremidade sul e na porção norte de seu território, na divisa com o estado do Piauí, e que se estende até a fronteira com o estado de Pernambuco. Esse é um achado interessante, pois parece improvável para uma região caracterizada como grande fornecedora de distribuição de mão de obra no passado (BRITO, 1999), mas que ainda tem o maior saldo migratório negativo do país com grande participação do estado da Bahia (RIGOTTI; CAMPOS; HADAD, 2017), apresentar agrupamentos de municípios com percentuais altos de pessoas que sempre moraram no rural, ou que nunca migraram.

A estimativa para o indicador do ‘percentual da PIA rural residente em domicílios com cisterna’ registrou um Índice Global de Moran no valor de 0,615 (Figura 4). Isso significa que há muitos pontos de associação espacial positiva, sejam concentrados em altos ou baixos, no sentido que uma zona possui municípios vizinhos com valores semelhantes. As zonas avermelhadas



revelam uma concentração espacial (*clusters*) de municípios com elevada proporção de população em idade ativa que possuem cisternas em seus domicílios.

**Figura 4:** Diagrama e Mapa de *Clusters* LISA para o percentual da PIA rural residente em domicílios com cisterna (PIApc) – Municípios da Caatinga – 2010



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico de 2010

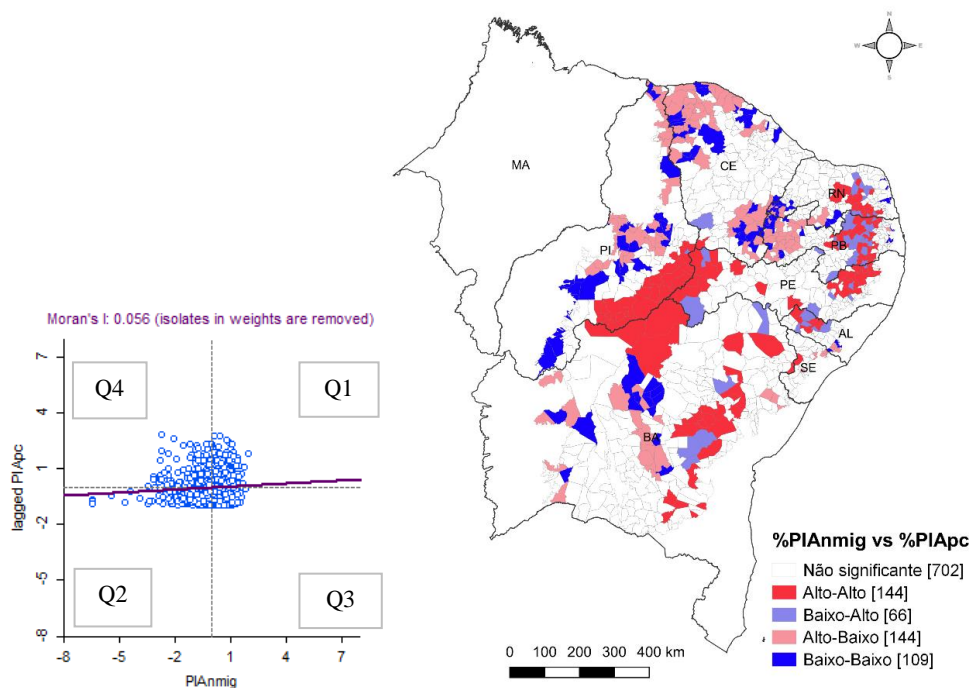
O agrupamento Alto-Alto (municípios com alto valor do percentual de pessoas com cisterna próximo a vizinhos com média também alta desse indicador) apresenta duas principais zonas de concentração. Uma mais interiorizada, que se divide entre os estados do Piauí, Bahia, Pernambuco e Ceará; e uma outra, semelhante a uma faixa, beirando os limites do bioma da Caatinga, que se estende de Alagoas até o Rio Grande do Norte, com substancial discontinuidade apenas em Pernambuco. Portanto, são nessas zonas onde se evidenciam a maior concentração de pessoas que residem em domicílio com acesso a cisternas.

Quanto ao diagrama bivariado, Figura 5, a dependência espacial se mostrou muito baixa, visto que o Índice Global de Moran foi próximo a zero (0,056). A reta do índice quase que



sobrepõe o eixo das abscissas. Portanto, o padrão espacial resultante é quase que aleatório, o que sugere uma correlação espacial muito baixa, ou seja, uma ausência de dependência espacial entre o percentual da população em idade ativa que nunca migrou em um determinado município, e o da que mora em domicílios com cisternas em município vizinho.

**Figura 5:** Diagrama e Mapa de *Clusters* LISA entre o percentual da PIA que nunca migrou (PIAnmig) e o percentual da PIA residente em domicílios com cisterna (PIApc) – Municípios da Caatinga – 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010

Embora o Índice Global tenha sido próximo a zero (0,056), ele não invalida a análise do Índice Local de Moran, que já é uma forma de analisar as dependências espaciais locais quando se está trabalhando com significativo número de áreas (1.172 municípios). Quando se tem um número muito grande de áreas é provável que se observe “[...] diferentes regimes de associação espacial e que apareçam máximos locais de autocorreção espacial, onde a dependência espacial é ainda mais pronunciada. Assim, muitas vezes é desejável examinar padrões em maior detalhe” (CÂMARA et al., 2004, p. 21).

Tomar o Índice Global como fim último não é o mais adequado, ainda mais considerando o número de áreas em análise, que é de 1.172 municípios delimitados pelo bioma Caatinga. Enquanto o Índice Global de Moran gera apenas um único valor para toda a área, o Índice Local produz um valor pra cada área, e a partir deles calcula a identificação dos agrupamentos espaciais segundo um nível de significância estatística (CÂMARA et al., 2004).

Dito isso, com destaque para o agrupamento Alto-Alto (Figura 5), em que constam municípios com valores altos do percentual da PIA que nunca migrou, vizinhos a municípios com valores também altos do percentual da PIA que reside em domicílios com cisternas, vê-se que estes *clusters* estão concentrados na parte central da Caatinga que abrange trechos dos estados do Piauí, Bahia e Pernambuco. Outros também são identificados nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e mais ao leste de Pernambuco, formando uma faixa próxima aos limites que delimitam a Caatinga.

É, portanto, nessas zonas com correlação espacial Alto-Alto e significância estatística, que o fato de o sertanejo nunca ter migrado pode eventualmente ter sido influenciado pelo acesso as cisternas. Assim, apesar de o método empregado não permitir estabelecer relações de causalidade, ele aponta áreas que merecem atenção especial. Dessa forma, é relevante conhecer a população desse *cluster*, não só para ter noção de sua composição, mas também porque suas características individuais são fatores que influenciam na inercia que as prendem ao seu local de residência (LEE, 1966). Portanto, analisa-se as características sociodemográficas e econômicas dos indivíduos que nunca migraram e que tem acesso a cisternas na zona rural dos municípios da Caatinga nas áreas reveladas pelo agrupamento Alto-Alto.

Para facilitar a análise, o agrupamento Alto-Alto foi dividido em quatro subgrupos, os quais foram denominados, respectivamente, pelo município que se destacou em número de população que nunca migrou. O primeiro diz respeito ao agrupamento 1) Casa Nova, município de destaque do *cluster* verificado entre Piauí e Bahia; 2) Campo Redondo, do *cluster* no Rio Grande do Norte; 3) Barra de Santa Rosa, do *cluster* na Paraíba; e 4) Araripina, do *cluster* verificado no Pernambuco (Quadro 2).

**Quadro 2:** Municípios que compõe cada um dos agrupamentos do *cluster* Alto-Alto do LISA bivariado – Municípios da Caatinga – 2010

<b>Casa Nova (Cluster - Piauí/Bahia)</b>	<b>Campo Redondo (Cluster - Rio Grande do Norte)</b>	<b>Barra de Santa Rosa (Cluster - Paraíba)</b>	<b>Araripina (Cluster - Pernambuco)</b>
Acauã; Alegrete do Piauí; Anísio de Abreu; Betânia do Piauí; Bonfim do Piauí; Caldeirão Grande do Piauí; Campo Alegre Fidalgo; Capitão Gervásio Oliveira; Caridade do Piauí; Coronel José Dias; Curral Novo do Piauí; Dirceu Arcoverde; Dom Inocêncio; Fartura do Piauí; Francisco Macedo; Jacobina do Piauí; Jurema; Lagoa do Barro do Piauí; Massapê do Piauí; Padre Marcos; Paulistana; Queimada Nova; São Braz do Piauí; São Francisco de Assis Do Piauí; São Lourenço do Piauí; São Raimundo Nonato; Simões; Várzea Branca; Baixa Grande; Boa Nova; Caetanos; Campo Alegre de Lourdes; Cansanção; Capela do Alto Alegre; Caraíbas; Casa Nova; Conceição do Coité; Iaçu; Ipirá; Jeremoabo; Lajedinho; Macajuba; Mairi; Maracás; Mundo Novo; Paripiranga; Pintadas; Planalto; Remanso; Riachão do Jacuípe; Ruy Barbosa; Santaluz; Sento Sé; Tanhaçu; Uauá; Valente	Angicos; Caiçara do Rio do Vento; Campo Redondo; Cerro Corá; Fernando Pedroza; Japi; Lajes Pintadas; Passa e Fica; Santa Maria; Pedra Preta; Santa Cruz; Santana do Matos; Santo Antônio; São José do Campestre; São Tomé; Serra de São Bento; Tangará	Alagoa Nova; Alcantil; Algodão De Jandaíra; Araruna; Areia; Aroeiras; Bananeiras; Barra De Santana; Barra De Santa Rosa; Cacimba De Dentro; Campina Grande; Caturité; Cubati; Cuité; Dona Inês; Esperança; Fagundes; Gado Bravo; Gurjão; Ingá; Juazeirinho; Junco Do Seridó; Matinhas; Olivedos; Parari; Seridó; Serra Redonda; Tacima; Taperoá; Tenório; Umbuzeiro	Afrânio; Altinho; Araripina; Belo Jardim; Bodocó; Brejo da Madre de Deus; Cachoeirinha; Carnaubeira da Penha; Caruaru; Casinhas; Cumarú; Dormentes; Frei Miguelinho; Inajá; Jataúba; Limoeiro; Ouricuri; Passira; Pesqueira; Riacho das Almas; Santa Cruz; Santa Filomena; São Bento do Uma; São Caitano; Serrita; Surubim; Taquaritinga do Norte; Toritama; Vertente do Lério; Vertentes

**Fonte:** Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 1, a maioria das pessoas que nunca migraram e que tem acesso a pelo menos a uma cisterna é do sexo masculino, em todos os grupos de *cluster*. Quanto a idade, grande parte pertence aos grupos mais jovens, com destaque para os de 15 a 29 anos que concentram em média 44% da população em todos os grupos de *cluster*.

**Tabela 1:** Variáveis sociodemográficas do Cluster Alto-Alto - 2010

Variáveis Sociodemográficas	Cluster Alto-Alto							
	Casa Nova (Cluster - Piauí/Bahia)		Campo Redondo (Cluster - Rio Grande do Norte)		Barra de Santa Rosa (Cluster - Paraíba)		Araripina (Cluster - Pernambuco)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>Sexo</i>								
Masculino	67.542	53,3	7.478	54,0	22.895	51,6	43.652	51,8
Feminino	59.181	46,7	6.380	46,0	21.441	48,4	40.665	48,2
<b>Total</b>	<b>126.723</b>	<b>100,0</b>	<b>13.858</b>	<b>100,0</b>	<b>44.336</b>	<b>100,0</b>	<b>84.317</b>	<b>100,0</b>
<i>Grupos de Idade</i>								
15-19	22.128	17,5	2.606	18,8	7.712	17,4	14.181	16,8
20-24	16.833	13,3	2.172	15,7	6.293	14,2	12.537	14,9
25-29	14.801	11,7	1.641	11,8	5.518	12,4	10.604	12,6
30-34	13.950	11,0	1.406	10,1	4.708	10,6	9.815	11,6
35-39	12.413	9,8	1.202	8,7	4.430	10,0	8.487	10,1
40-44	11.668	9,2	1.135	8,2	4.010	9,0	7.338	8,7
45-49	10.556	8,3	1.208	8,7	3.418	7,7	6.309	7,5
50-54	9.273	7,3	862	6,2	2.960	6,7	5.391	6,4
55-59	7.548	6,0	907	6,5	2.737	6,2	4.982	5,9
60-64	7.556	6,0	717	5,2	2.547	5,7	4.674	5,5
<b>Total</b>	<b>126.726</b>	<b>100,0</b>	<b>13.856</b>	<b>100,0</b>	<b>44.333</b>	<b>100,0</b>	<b>84.318</b>	<b>100,0</b>
<i>Nível de Instrução</i>								
Sem inst. e fund. Incomp.	99.270	78,3	9.805	70,7	33.820	76,3	63.897	75,8
Fund. Comp. e médio incomp.	16.378	12,9	2.086	15,0	5.655	12,8	11.674	13,8
Médio comp. e sup. Incomp.	9.763	7,7	1.798	13,0	4.199	9,5	7.631	9,0
Superior completo	562	0,4	108	0,8	526	1,2	645	0,8
Não determinado	745	0,6	67	0,5	131	0,3	475	0,6
<b>Total</b>	<b>126.718</b>	<b>100,0</b>	<b>13.864</b>	<b>100,0</b>	<b>44.331</b>	<b>100,0</b>	<b>84.322</b>	<b>100,0</b>
<i>Estado Civil</i>								
Casado(a)	48.404	38,2	4.528	32,7	16.978	38,3	33.545	39,8
Desq.(a) ou sep.(a) jud.	781	0,6	57	0,4	322	0,7	582	0,7
Divorciado(a)	930	0,7	97	0,7	489	1,1	585	0,7
Viúvo(a)	2.264	1,8	181	1,3	824	1,9	1.848	2,2
Solteiro(a)	74.351	58,7	9.000	64,9	25.728	58,0	47.757	56,6
<b>Total</b>	<b>126.730</b>	<b>100,0</b>	<b>13.863</b>	<b>100,0</b>	<b>44.341</b>	<b>100,0</b>	<b>84.317</b>	<b>100,0</b>
<i>Tipo de composição familiar</i>								
Casal sem filho(s)	10.244	8,7	1.131	7,1	3.621	8,7	7.245	9,2
Casal sem filho(s) e com parente(s)	2.597	2,2	295	1,9	1.012	2,4	1.602	2,0
Casal com filho(s)	78.169	66,8	8.925	56,2	27.790	66,7	50.399	64,2
Casal com filho(s) e com parente(s)	9.961	8,5	1.101	6,9	3.278	7,9	6.969	8,9
Mulher sem cônjuge com filho(s)	7.812	6,7	512	3,2	2.467	5,9	5.317	6,8
Mulher sem cônjuge com filho(s) e com parente(s)	2.788	2,4	225	1,4	1.369	3,3	2.597	3,3
Homem sem cônjuge com filho(s)	1.997	1,7	178	1,1	563	1,4	1.205	1,5
Homem sem cônjuge com filho(s) e com parente(s)	539	0,5	539	3,4	369	0,9	473	0,6
Outro	2.969	2,5	2.969	18,7	1.187	2,8	2.676	3,4
<b>Total</b>	<b>117.076</b>	<b>100,0</b>	<b>15.875</b>	<b>100,0</b>	<b>41.656</b>	<b>100,0</b>	<b>78.483</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010.

No mínimo 70% da população que nunca migrou antes e tem acesso a cisterna é sem instrução e possui ensino fundamental incompleto. Esse percentual é mais expressivo no grupo Casa Nova (PI/BA), o qual registrou 78,3%. Todavia, à medida que se avança no nível de ensino a proporção de pessoas que nunca migrou se reduz expressivamente, o que sugere que há uma seletividade a imobilidade imposta pela qualificação, o que corrobora com Lee (1966) quando trata da seletividade migratória, assim como com outras abordagens teóricas que tratam da perspectiva sociológica da migração (FOZ, 2021).

No que se refere ao estado civil, é notável a proporção de solteiros, seguido da proporção de casados, o que vai de encontro com Grundy (1992), que menciona que os solteiros tem uma maior predisposição à migração, assim como os casados sem filhos. É no cluster Campo Redondo onde se visualiza a maior proporção de pessoas que nunca migraram e que tem acesso a cisterna na condição de casado. As demais categorias do estado civil obtiveram participações ínfimas em todos os agrupamentos, sendo possível conjecturar que a separação ou divórcio do parceiro(a) minimiza a força que as prende ao seu local de nascimento.

Por fim, no que diz respeito ao tipo de composição familiar, a qual não considera as pessoas na condição de convivente, agregado(a), pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do empregado(a) doméstico(a), evidencia-se que o tipo de família predominante é composto por casal com filhos(as) em todos os grupos de *clusters*. Ter filhos, portanto, é um laço importante que explica a imobilidade.

O que se pode concluir é que o perfil sociodemográfico é semelhante entre os subgrupos do agrupamento Alto-Alto. Ao voltar-se para os grupos de idade é possível notar que à medida que se avança a idade o volume de pessoas que nunca migrou tende a se reduzir. Essa redução pode estar associada ao ciclo de vida intrínseco a migração, o que leva a sugerir que ainda há um número significativo de jovens passíveis a migração nas áreas rurais. Por fim, ter baixa escolaridade, ser casado e ter filhos são características que se sobressaem na caracterização dos nunca migrantes que têm cisterna na residência.

A Tabela 2, por sua vez, apresenta as variáveis socioeconômicas para os agrupamentos em estudo. O setor de atividade predominante em todos os grupos considerados é o ramo agrícola. Quanto a posição na ocupação, a maioria das pessoas encontram-se na categoria de trabalhadores

na produção para o próprio consumo, estando logo depois os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada. O rendimento mensal familiar *per capita* em salários mínimos registrado concentra-se na categoria de até ½ SM.

**Tabela 2:** Variáveis socioeconômicas do *Cluster* Alto-Alto - 2010

Variáveis Socioeconômicas	Cluster Alto-Alto							
	Casa Nova (Cluster - Piauí/Bahia)		Campo Redondo (Cluster - Rio Grande do Norte)		Barra de Santa Rosa (Cluster - Paraíba)		Araripina (Cluster - Pernambuco)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
<i>Setor de Atividade</i>								
Agrícola	53.277	78,0	4.972	73,7	18.358	73,7	31.703	69,1
Indústria	5.706	8,4	508	7,5	2.422	9,7	6.469	14,1
Comércio e Serviços	8.242	12,1	1.099	16,3	3.400	13,7	6.685	14,6
Administração Pública	1.061	1,6	170	2,5	713	2,9	999	2,2
<b>Total</b>	<b>68.286</b>	<b>100,0</b>	<b>6.749</b>	<b>100,0</b>	<b>24.893</b>	<b>100,0</b>	<b>45.856</b>	<b>100,0</b>
<i>Posição na ocupação</i>								
Empregados com carteira de trabalho assinada	5.933	8,5	897	13,1	2.271	8,9	4.111	8,8
Militares e funcionários públicos estatutários	800	1,1	72	1,0	720	2,8	895	1,9
Empregados sem carteira de trabalho assinada	18.672	26,8	1.314	19,1	5.116	20,2	13.397	28,5
Conta própria	15.266	21,9	1.043	15,2	5.043	19,9	13.343	28,4
Empregadores	56	0,1	19	0,3	16	0,1	139	0,3
Não remunerados	3.055	4,4	273	4,0	1.475	5,8	2.552	5,4
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	26.015	37,3	3.245	47,3	10.745	42,3	12.527	26,7
<b>Total</b>	<b>69.797</b>	<b>100,0</b>	<b>6.863</b>	<b>100,0</b>	<b>25.386</b>	<b>100,0</b>	<b>46.964</b>	<b>100,0</b>
<i>Rendimento Familiar em Salários Mínimos (SM)</i>								
Até meio SM	97.954	77,3	10.740	77,5	33.969	76,6	62.511	74,8
Mais de meio até 1 SM	23.767	18,8	2.614	18,9	8.480	19,1	17.560	21,0
Mais de 1 até 2 SM	4.461	3,5	442	3,2	1.638	3,7	2.950	3,5
Mais de 2 até 3 SM	371	0,3	50	0,4	157	0,4	294	0,4
Mais de 3 até 5 SM	136	0,1	5	0,0	42	0,1	209	0,3
Mais de 5 SM	33	0,0	10	0,1	47	0,1	28	0,0
<b>Total</b>	<b>126.722</b>	<b>100,0</b>	<b>13.861</b>	<b>100,0</b>	<b>44.333</b>	<b>100,0</b>	<b>83.552</b>	<b>100,0</b>
<i>Rendimento mensal habitual do PBF/PETI</i>								
Não	97.231	76,8	11.048	79,7	35.099	79,2	66.845	79,3
Sim	29.407	23,2	2.806	20,3	9.204	20,8	17.451	20,7
<b>Total</b>	<b>126.638</b>	<b>100,0</b>	<b>13.854</b>	<b>100,0</b>	<b>44.303</b>	<b>100,0</b>	<b>84.296</b>	<b>100,0</b>
<i>Rendimento mensal habitual de outros programas sociais ou transferências</i>								
Não	125.078	98,8	13.586	98,0	43.219	97,6	83.373	98,9
Sim	1.558	1,2	271	2,0	1.080	2,4	915	1,1
<b>Total</b>	<b>126.636</b>	<b>100,0</b>	<b>13.857</b>	<b>100,0</b>	<b>44.299</b>	<b>100,0</b>	<b>84.288</b>	<b>100,0</b>
<i>Rendimento mensal habitual de aposentadoria ou pensão</i>								
Não	113.435	89,6	12.363	89,2	39.331	88,8	75.145	89,1
Sim	13.203	10,4	1.494	10,8	4.971	11,2	9.147	10,9
<b>Total</b>	<b>126.638</b>	<b>100,0</b>	<b>13.857</b>	<b>100,0</b>	<b>44.302</b>	<b>100,0</b>	<b>84.292</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010.

No intuito de verificar a existência de algum capital social, por meio da assistência governamental, buscou-se destacar as fontes de renda provenientes de programas sociais e de outras formas de transferência de recursos, bem como se recebe aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial. De modo geral, cerca de 80% não recebe rendimento mensal habitual do PBF/PETI. As condições são ainda mais precárias quando se observa o rendimento mensal habitual de outros programas sociais, em que a proporção gira em torno dos 98%. Quanto as aposentadorias ou pensões, em média, 89% não recebe habitualmente esse tipo de benefício.

Portanto, as condições socioeconômicas da população rural que nunca migrou e que possui cisterna em casa é bastante precária. A principal atividade econômica é a agricultura, a qual é significativamente vulnerável aos períodos de estiagem e, especialmente, as secas extremas. Além do rendimento familiar ser muito baixo, a cobertura de programas sociais de transferência de renda ainda parece necessitar de maior impulso, visto que parte expressiva da população residente no rural que nunca migrou dos municípios da Caatinga registrou não ter acesso a essa fonte de rendimento.

Em suma, na distribuição espacial dada pelo Índice Local de Moran, evidenciou-se aglomerados, com significância estatística, com valores altos de pessoas que nunca migraram, bem como aglomerados com valores altos de pessoas que tem acesso a cisterna. Apesar do Índice Global de Moran ter se mostrado muito baixo para a correlação espacial bivariada, é possível conjecturar, haja visto as zonas estatisticamente significativas do agrupamento Alto-Alto do Índice Local, que o Programa Cisternas tem seu peso na decisão do sertanejo nunca ter migrado do rural.

Deve-se reconhecer que há outros fatores que podem ter contribuído para um maior número de sertanejos não lançar mão da estratégia de migrar. Assim, é importante reconhecer e mencionar que a sinergia com outros programas se soma a essa decisão, que por aumentar a capacidade de resiliência torna a migração apenas mais uma dentre as estratégias de respostas disponíveis. Isso mostra, portanto, que a permanência pode ser resultado tanto de fatores ligados a uma dinâmica mais macro, como a ampliação de políticas sociais que melhorem o acesso a cisterna para conviver com a seca, quanto por fatores relativos ao próprio indivíduo ou família, os quais implicam na decisão de ficar. Contudo, a permanência da população rural nos municípios



da Caatinga parece estar condicionada a uma mescla de fatores positivos e negativos, e que aqueles mais favoráveis ajudam a amenizar e a lidar com aqueles que impõe limitações.

Embora o método aqui adotado, assim como a base de dados, não permita uma associação causal direta, os resultados obtidos deram pistas relevantes sobre a importância das políticas públicas na formação da resiliência em espaços marcados por uma evidente sobreposição de vulnerabilidades. Dessa forma, para entender melhor as relações entre a imobilidade e políticas públicas é necessário informações que possibilitem uma melhor visualização dessa associação de forma mais clara, o que se leva a sugerir o uso de bases de dados longitudinais ou mesmo pesquisas *in loco*.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A. **The New Economics of Labor Migration: Beware of Neoclassicals Bearing Gifts.** Forum for Social Economics, 2010.

ALMEIDA, E. **Econometria espacial aplicada.** Alínea: Campinas - SP, 2012.

ANSELIN, L. Local indicators of spatial association (LISA). **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, p. 93-115, 1995.

ANSELIN, L.; SYABRI, I.; KHO, Y. GeoDa: an introduction to spatial data analysis. **Geographical Analysis**, v.38, n.1, p.5-22, Jan. 2006.

ASA. Articulação do Semiárido Brasileiro. **Programa Um Milhão de Cisternas.** Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc>. Acesso em: 01 de agosto de 2022.

BAENINGER, R. Migrações Internas no Brasil no século 21: entre o local e o global. *In: XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP*, 2012, Águas de Lindóia. Campinas - SP: ABEP, 2012. v. 1. p. 99-123.

BARROS, A. R.; MAGALHÃES, A. M.; OLIVEIRA, A.; CORREIA, R. **Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa P1+2 – Linha de base.** Brasília – DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, 2012. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/listas.php?e=1&stk=ano&i=2012>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

BRITO, F. **Minas e o Nordeste: Perspectivas migratórias dos dois grandes reservatórios de força de trabalho.** II Encontro Nacional sobre Migração. p. 169-186. 1999.

CÂMARA, G.; CARVALHO, M. S. CRUZ, O. G.; CORREA, V. Análise Espacial de Áreas. *In: FUCKS, S.; CARVALHO, M. S.; Gilberto CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. (Org.). Análise Espacial de Dados Geográficos.* Brasília: EMBRAPA, 2004, p. 157-206.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil**: Panorama dos Últimos 50 Anos. Texto para discussão nº 621. Rio de Janeiro – RJ. 1999.

CAMPOS, M. Uma questão de imobilidade: onde vivem os brasileiros que nunca migraram. *In: XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP)*. São Pedro/SP, 2014.

CAMPELLO, T. Prefácio. *In: JANNUZZY, P. M.; FALCÃO, T.; CASTRO, I.; CAMPOS, A. Brasil Sem Miséria: Resultados, Institucionalidades e Desafios. Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate*. N. 25 (2016). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 296p. 2016.

CASTRO, C. N. **Transposição do Rio São Francisco**: análise de oportunidade do projeto. Texto para Discussão (IPEA), v. 1577, p. 1-60, 2011.

COSTA, P. V. M. **Migrações e trabalho no rural urbano brasileiro**: uma análise recente (1995, 2005 e 2015). Monografia (Graduação em Economia). Crato/CE: Universidade Regional do Cariri – URCA, 2017.

CUNDILL, G. et al. Toward a climate mobilities research agenda: Intersectionality, immobility, and policy responses, **Global Environmental Change**, Volume 69, 2021.

DE HAAS, H. Migration and development: a theoretical perspective. **International Migration Review**. v.44, ,n.1, p.227-264, 2010.

FOZ, GRUPO DE. Mobilidade e Migração. *In: FOZ, GRUPO DE. Métodos demográficos: uma visão desde os países de língua portuguesa / Grupo de Foz -- São Paulo: Blucher, 2021. p. 399-446.*

GARCIA, F. **A seca de 1877-1879**. Fortaleza em Fotos, 15 nov. 2010. Disponível em: <http://www.fortalezaemfotos.com.br/2010/11/seca-de-1877-1879.html>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

GRUNDY, E.. The Household Dimension in Migration Research. *In: Tony Champion e Tony Fielding (orgs.). Migration Processes and Patterns - Vol. I: Research Progress and Prospects*. Londres, Belhaven Press: 165-174. 1992.

HOERDER, D. **Cultures in Contact: World Migrations in the Second Millennium**, capítulo 1, Duke University Press, London, 2002.

LEITE, P. S.; NOGUEIRA, F. A. **Soluções para as secas**. Fortaleza – CE: HBM Shopping das Cópias, 130p., 2017.

LEE, E. S. A Theory of Migration. **Demography**, Vol. 3, No. 1. (1966), pp. 47-57.

LOGAN, J. R. Challenger of Spatial Thinking. *In*: HOWELL, F. M.; PORTER, J. R.; MATTHEWS, S. A. (Eds.) **Recapturing Space: New Middle-Range Theory in Spatial Demography**. Springer, 2016. p. 11-36.

MASSEY, D., J. ARANGO, et al. Theories of International Migration: a Review and Appraisal. **Population and Development Review**. v.19, n.3, p.431-466, 1993.

OJIMA, R.; MARTINE, G. Resgates sobre População e Ambiente: breve análise da dinâmica demográfica e a urbanização nos biomas brasileiros. *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, v. 1, p. 55-70, 2012.

RIGOTTI, J. I. R. ; CAMPOS, J. ; HADAD, R. M. . **Migrações internas no Brasil: (des)continuidades regionais à luz do Censo Demográfico 2010**. *Revista GEOgrafias*, v. il, p. 8-24, 2017.

SALES, T.. **Brasileiros Longe de Casa**. São Paulo, Cortez. 1999.

SJAASTAD, L., A. **The Costs and Returns of Human Migration**. *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 5, Part 2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), pp. 80-93.

WOOD, C. H. Equilibrium and Historical-Structural Perspectives on Migration. **International Migration Review**. v.16 (2, Special Issue: Theory and Methods in Migration and Ethnic Research). 1982.

## A INSERÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: Os Efeitos de Raça e Maternidade

Eliene Andressa dos Santos Araújo<sup>1</sup>  
Wellington Ribeiro Justo<sup>2</sup>  
Aline Alves de Oliveira<sup>3</sup>  
Laura Costa Silva<sup>4</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo investigar os efeitos de raça e da maternidade na inserção feminina no mercado de trabalho brasileiro e nos diferenciais salariais. Para atingir o objetivo proposto, utilizaram-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2015, disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A presente análise é constituída em duas etapas, na primeira por meio do modelo logit binário se averiguou a participação no mercado de trabalho das mulheres que se tornaram mães e, na segunda buscou-se identificar de que maneira a maternidade afeta o salário das mulheres através da equação minceriana. Os resultados encontrados corroboram com a literatura especializada, em que ter filho reduz a chance da mulher se inserir no mercado de trabalho e impacta negativamente no salário recebido, o fator raça/cor também afeta negativamente os ganhos das mulheres no mercado de trabalho.

**Palavras- chave:** oferta de trabalho; penalidade salarial; mulheres.

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho brasileiro tem demonstrado um importante progresso nas últimas décadas, principalmente no que diz respeito à crescente inserção de mão de obra feminina e redução, mas não eliminação, das desigualdades de renda. A diferença de remuneração no mercado de trabalho possui duas explicações. Primeiramente, a questão da produtividade, o que nessa situação é comum trabalhadores com maiores níveis de escolaridade e experiência receberem salários melhores, assim, o mercado de trabalho atua como revelador das disparidades

---

<sup>1</sup> Universidade Regional do Cariri; Mestranda; bolsista CAPES pelo Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) no Semiárido; Crato, CE; Brasil; [eliene.andressa@urca.br](mailto:eliene.andressa@urca.br)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Cariri; Doutor em Economia; Crato, CE; Brasil; [justowr@yahoo.com.br](mailto:justowr@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Universidade Regional do Cariri; Mestra em Economia; Crato, CE; Brasil; [aline.alves@urca.br](mailto:aline.alves@urca.br)

<sup>4</sup> Universidade Regional do Cariri; Mestranda; bolsista FUNCAP; Crato, CE; Brasil; [laura.costasilva@urca.br](mailto:laura.costasilva@urca.br)

existentes no âmbito educacional. A segunda é a desigualdade na renda de trabalhadores com produtividades iguais. O mercado de trabalho induz a segregação e intensifica a discriminação já existente quando remunera de maneira distinta homens e mulheres ou brancos e negros com a mesma produtividade (BARROS *et al.*, 2007).

Embora as mulheres disponham em média mais anos de escolaridade que os homens, ainda seguem auferindo remunerações menores, sendo grande parte dessa disparidade explicada pela discriminação. No que concerne à diferença salarial por raça, os pesquisadores dessa temática ressaltam que essa discriminação existe desde a colonização até os dias atuais, a má distribuição da renda acrescida a uma sociedade escravocrata contribuiu para a continuidade da disparidade salarial no país (MEIRELES; SILVA, 2012).

A relação entre filhos e a interação dos pais, principalmente das mulheres, no mercado de trabalho é assunto debatido tanto em países desenvolvidos (GOLDIN, 1997; MARON; MEULDERS, 2008) como países em desenvolvimento (RIOS-NETO, 1996; CRUCES; GALIANI, 2003). Países com taxas de participação da mulher no mercado de trabalho elevadas, como a Dinamarca, tem grande parte das disparidades de gênero oriunda do nascimento de filhos (KLEVEN; LANDAIS; SGAARD, 2018).

Tal fenômeno é denominado penalidade salarial pela maternidade, muito relatado pela literatura especializada e diz respeito ao fato de mulheres com filhos receberem remuneração inferior às mulheres sem filho. Livermore; Rodgers; Siminski (2011) relatam que os filhos podem interferir nas escolhas das mulheres em relação ao tipo de ocupação, níveis resultantes de experiência, estabilidade no emprego que elas acumulam e educação. Para Piras e Ripani (2005) a maternidade induz o afastamento das mulheres do mercado de trabalho ou as limita a empregos com carga horária parcial.

Com base nisso, as questões importantes que norteiam a pesquisa são: a maternidade impacta na inserção das mulheres no mercado de trabalho de maneira significativa e, conseqüentemente, no seu salário? Esta influência se dá de maneira diferenciada em relação a raça? Assim, a presente pesquisa tem como principal objetivo investigar os efeitos de raça e da maternidade na inserção feminina no mercado de trabalho brasileiro e nos diferenciais salariais, com ênfase nas diferenças entre mulheres com filhos e mulheres sem filhos. Para atingir o objetivo

proposto, utilizaram-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2015, a última com periodicidade anual disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que permite averiguar de modo mais amplo a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, no período analisado. O trabalho se divide em duas etapas, na primeira por meio do modelo logit binário averiguou a participação no mercado de trabalho das mulheres que se tornaram mães e, na segunda buscou-se identificar de que maneira a maternidade afeta o salário das mulheres, para tanto, utilizou-se a estimação de uma equação minceriana (MINCER, 1978). Justifica-se este estudo pelo fato da literatura brasileira ainda explorar pouco essa temática, principalmente relacionando a raça e maternidade – diferencial buscado nesse estudo.

## **1 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Base de Dados**

Os microdados da PNAD de 2015 é a base de dados utilizada, ela é última com periodicidade anual disponibilizada pelo IBGE que permite averiguar de modo mais amplo a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. O recorte amostral selecionou 60.527 mulheres de 16 a 49 anos, residentes das cinco macrorregiões brasileiras. A escolha desta faixa etária levou em conta que, neste intervalo de idade, são observadas as mais altas taxas de inserção no mercado de trabalho, em sua maioria já tiveram acesso à educação básica e ao mesmo tempo estariam em idade fértil e evita-se captar efeitos da aposentadoria precoce. Para investigar a penalidade salarial, realizou-se um recorte das mulheres economicamente ativas e com carga horária superior a 20 horas por semana, cuja amostra englobou 29.266 mulheres.

### **2.2 Descrição do Método Analítico**

A presente análise é constituída em duas etapas, na primeira por meio do modelo logit binário se averiguou como se deu a participação das mulheres no mercado de trabalho em 2015 e, na segunda analisou-se como o salário das mulheres é influenciado por uma série de fatores, para tanto, utilizou-se a equação minceriana (MINCER, 1978).

#### **2.2.1 Participação no mercado de trabalho - Logit binário**

O modelo logit constitui um tipo particular de modelo com variáveis dependentes limitadas. É o mais simples dos modelos envolvendo variáveis dependentes qualitativas. (PINO, 2007). Com relação a variável qualitativa, esta é considerada uma variável binária (também denominada variável “dummy”) é aquela que só tem dois valores distintos, geralmente zero e um. (HOFFMANN; VIEIRA, 1998).

Para Gujarati e Porter (2011) o modelo de distribuição logística é definido da seguinte maneira:

$$P_i = P(Y_i = 1/X_i) = \frac{1}{1 + e^{-\beta'X_i}} = F(\beta'X_i) \quad (1)$$

em que  $Y_i$  é a variável dummy que varia entre 0 e 1,  $X_i$  o vetor de variável explicativas e  $\beta$  o vetor de parâmetros.

Sendo  $P_i$  a probabilidade do indivíduo praticar a pendularidade,  $1 - P_i$  será a probabilidade de não praticar a pendularidade. Desta forma, pode-se escrever:

$$\frac{P_i}{1 - P_i} = \frac{1}{1 + e^{-\beta'X_i}} \quad (2)$$

Tomando-se o logaritmo natural de (2), obtêm-se o seguinte modelo Logit:

$$L_i = \ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = \beta'X_i + U_i \quad (3)$$

em que  $L_i$  é o logaritmo da razão de chances e  $U_i$  o termo de erro.

Para estimação adequada dos parâmetros, o modelo será estimado pelo Método de Máxima Verossimilhança.

#### 2.2.1.1 Razão de chances

De acordo com Vaz (2020), uma forma bem intuitiva de se fazer a interpretação é em termos de razão de chances, ao invés de quantidade de logit. A razão de chances é dada pelo quociente entre a chance de ocorrer um determinado evento para dois grupos. No caso deste trabalho, busca-se analisar o quociente de chances de participação no mercado de trabalho para mulheres com e sem filhos.

Desta maneira a razão de chances ou em inglês *odds ration*, é dada por:

$$OR = \frac{\pi(1)[1-\pi(0)]}{\pi(0)[1-\pi(1)]} \quad (04)$$



Onde se  $OR < 1$  sugere uma redução na probabilidade de o evento ocorrer; se  $OR=1$ , aponta que a probabilidade do evento ocorrer e não ocorrer é a mesma e por fim se,  $OR > 1$  insinua que as chances de o evento analisado ocorrer é superior ao caso contrário.

Neste trabalho, o modelo logístico foi estimado considerando a *Partmerctrab*, variável dependente binária, que se refere à participação no mercado de trabalho;  $\beta_0$  é o intercepto;  $\beta_i$  são os parâmetros do modelo e as variáveis associadas a estes são as variáveis explicativas do modelo (*cfilho*, *ccomp*, *preta*, *parda*, *indígena*, *amarela*, *idade*, *idade*<sup>2</sup>, *fundcom medin*, *medcom supin*, *supcom*, Norte, Nordeste, Sul e Centro-oeste), que serão descritas no Quadro 1.

### 2.2.2 Maternidade e o salário – Modelo Minceriano

A segunda etapa da análise é verificar se o fato de ser mãe impacta no seu salário. Para tanto, este trabalho utilizou-se do modelo proposto por Mincer (1978), em que se busca analisar a associação existente entre o salário do indivíduo e variáveis produtivas como capital humano. Assim a equação minceriana, denominada assim devido ao nome de seu criador, é descrita da seguinte forma:

$$\ln W = \beta_0 + \beta_1 E + \beta_2 T + \beta_3 T^2 + X_i \quad (05)$$

Em que  $\ln W$  é o regressando e refere-se ao logaritmo natural da variável salário dos indivíduos;  $\beta$ , são os parâmetros do modelo;  $E$ , corresponde aos anos de estudos do indivíduo;  $T$  concerne ao tempo de experiência no mercado de trabalho em anos;  $T^2$  se refere ao retorno de longo prazo do tempo de experiência e, por fim  $X_i$  é um vetor constituído pelas características pessoais do trabalhador (BACCHI, *et al*, 2017).

Neste estudo, o modelo foi estimado considerando a variável dependente  $\ln W$ ; e as variáveis explicativas do salário hora da mulher: *cfilho*, *ccomp*, *preta*, *parda*, *indígena*, *amarela*, *idade*, *idade*<sup>2</sup>, *fundcom medin*, *medcom supin*, *supcom*, Norte, Nordeste, Sul e Centro-oeste, conforme descritas no Quadro 1.

## 2.3 Variáveis Consideradas na Pesquisa

A presente pesquisa procurou analisar a participação da mulher no mercado de trabalho e os determinantes do seu salário, as variáveis utilizadas nos modelos econométricos estão apresentadas no Quadro 1, onde a variável *Partmerctrab* é a variável dependente da regressão

logística e a segunda,  $L_{nw}$ , refere-se a variável dependente utilizada na equação salarial de minceria.

**Quadro 1** – Variáveis consideradas na pesquisa

Variável		Nome	Descrição
Variáveis dependentes	<b>Partmerctrab</b>	Participação no mercado de trabalho	Representa a oferta de trabalho das mulheres (Condição de atividade). Assume valor 1 para aquelas que participam do mercado de trabalho e 0, caso contrário
	<b>L<sub>nw</sub></b>	Logaritmo do salário-hora	Refere-se aos rendimentos brutos salariais por hora das mulheres no Brasil em 2015
Variáveis explicativas	<b>Idade</b>	Idade	Idade da mulher, restrita ao intervalo de 16 a 49 anos, neste intervalo de idade, são observadas as mais altas taxas de inserção no mercado de trabalho, a maioria dos indivíduos já atingiu sua escolaridade máxima e evita-se captar efeitos da aposentadoria precoce.
	<b>idade2</b>	Idade ao quadrado	Controle de característica individual
	<b>Cfilho</b>	Filho	Variável binária que assume valor 1 para a mulher que teve filho nascido vivo até a data de referência, e 0 caso contrário.
	<b>Fundcom medin</b>	Fundamental completo e médio incompleto	Variável binária que assume valor 1 para a mulher que tem fundamental completo e médio incompleto e 0 caso contrário.
	<b>Medcom supin</b>	Médio completo e superior incompleto	Variável binária que assume valor 1 para a mulher que tem ensino médio completo e superior incompleto e 0 caso contrário.
	<b>Supcom</b>	Superior Completo	Variável binária que assume valor 1 para a mulher que tem escolaridade Superior Completo e 0 caso contrário.
	<b>Branco</b>	Branco (base)	Variável binária que assume valor 1 se a mulher for branca e 0 caso contrário.
	<b>Preto</b>	Preto	Variável binária que assume valor 1 se a mulher for preta e 0 caso contrário.
	<b>Pardo</b>	Pardo	Variável binária que assume valor 1 se a mulher for parda e 0 caso contrário.
	<b>Indígena</b>	Indígena	Variável binária que assume valor 1 se a mulher for indígena e 0 caso contrário.
	<b>Amarelo</b>	Amarelo	Variável binária que assume valor 1 se a mulher for amarela e 0 caso contrário.
	<b>Norte</b>	Norte	Variável binária que assume valor 1 se a mulher reside na região Norte e 0 caso contrário.

	<b>Nordeste</b>	Nordeste	Variável binária que assume valor 1 se a mulher reside na região Nordeste e 0 caso contrário.
	<b>Sudeste</b>	Sudeste (base)	Variável binária que assume valor 1 se a mulher reside na região Sudeste e 0 caso contrário.
	<b>Sul</b>	Sul	Variável binária que assume valor 1 se a mulher reside na região Sul e 0 caso contrário.
	<b>Centro – Oeste</b>	Centro – Oeste	Variável binária que assume valor 1 se a mulher reside na região Centro- Oeste e 0 caso contrário.
	<b>Ccomp</b>	Companheiro	Variável binária que assume valor 1 se a mulher vive com companheiro e 0 caso contrário.

Fonte: PNAD/ IBGE- Elaboração própria

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 Breves considerações sobre a penalidade de gênero, raça e maternidade no mercado de trabalho

A herança histórica atribui à mulher a responsabilidade com os filhos, o compromisso com os afazeres domésticos e o cuidado com os parentes idosos, em contrapartida os homens ficam encarregados de serem os provedores da família. Dessa forma, ao adentrar o mercado de trabalho, as mulheres nem sempre são designadas a cargos de elevada hierarquia e tendem a auferir salários mais baixos.

Queiroz e Moreira (2009) ressaltam que o ingresso das mulheres no mercado de trabalho é mais complicado que dos homens, uma vez que o casamento e os filhos afetam sua vida. A atuação feminina no mercado de trabalho demonstrou significativa ascensão a partir de 1970, em virtude dos processos de industrialização e urbanização, e permanece crescente até os dias atuais.

A segregação ocupacional é um dos elementos que compõe as relações de gênero e está relacionada à divisão existente no mercado de trabalho, ocupações “femininas” e “masculinas”. As ocupações direcionadas para as mulheres apresentam pouco prestígio e baixa remuneração e ocupações para os homens são bem vistas socialmente e dispõem de uma remuneração melhor (MINCATO *et al.*, 2013).

Destarte, é importante frisar que muitos estudos, como os de Bruschini, (2007); Mincato *et al.*, (2013); Leme e Wajnman, (2000) e Soares, (2000) observaram que a disparidade de rendimento entre os gêneros não pode ser explicada por aspectos produtivos, como por exemplo:

nível de escolaridade, jornada de trabalho, tipo de ocupação e setor de atividade. O que de fato explica a desigualdade na remuneração é a grande discriminação existente no mercado de trabalho e que afeta diretamente as mulheres.

A desigualdade racial no mercado de trabalho existe e é uma assertiva unânime entre os estudiosos (CHADAREVIAN, 2011). A grande parte da diferença salarial de raça é explicada pela discriminação. Acrescida a toda discriminação racial, pesquisadores desta temática indicam que as mulheres negras apontam desvantagem nos indicadores sociais e de mercado de trabalho mais relevantes, elas formam o eixo da pirâmide social, visto que são penalizadas tanto em relação ao gênero quanto à raça. Toda a discriminação relacionada à população negra afeta, sobretudo as mulheres (ABRAMO, 2006; SANTOS, 2009).

À medida que a mulher negra se destaca, os obstáculos ampliam, sobretudo por causa da concorrência existente no mercado de trabalho. Em trabalhos domésticos que configuram menor prestígio a concorrência reduz e as mulheres negras ingressam com maior facilidade, de modo que é nesta profissão onde se encontra a maioria das mulheres negras (SINGER, 1998).

Optar por ingressar no mercado de trabalho, principalmente para as mulheres, é uma decisão que está interligada ao ambiente familiar. Por exemplo, tornar-se mãe é um fator importante para as movimentações profissionais e, por conseguinte, para as prováveis disparidades salariais de gênero. As desigualdades salariais entre mulheres que possuem atributos profissionais e pessoais que se assemelham, mas que diferem apenas no fato de ser ou não mãe, caracteriza a chamada penalidade pela maternidade (GUIGINSKI; WAJNMAN, 2019).

Posteriormente ao nascimento do primeiro filho, muitas mulheres escolhem trabalhar em lugares que lhes possibilitem uma maior flexibilidade para conseguir lidar com a dupla jornada de responsabilidades – trabalho e família - o que pode induzir sua saída do setor formal e, conseqüentemente, a perda de salários, possíveis benefícios e seguridade social (MATTAR, 2018; BERNIELL *et al.*, 2019).

Muitas teorias corroboram para a explicação sobre a penalidade salarial pela maternidade, dentre elas, pode-se citar: a teoria dos diferenciais compensatórios de salário - as mães tendem a optar por empregos que tenham uma remuneração menor, mas, em contrapartida, possibilitam conciliar os cuidados dos filhos (GOUGH; NOONAN, 2013); a alocação seletiva para

maternidade, evidenciando que as mulheres com filhos podem se diferenciar das mulheres sem filhos em características como à produtividade no trabalho, podendo assim afetar a remuneração (CUKROWSKA-TORZEWSKA; MATYSIAK, 2020); a teoria do capital humano, relacionada às diferenças de idade, nível educacional e não acumulação ou perda de conhecimento no período de interrupções no trabalho ou redução da carga horária no emprego (BECKER, 1985); a teoria do esforço no trabalho - as mulheres se encontram mais propícias ao aumento do trabalho doméstico depois do nascimento da criança e, com isso, tenderiam a se dedicar menos em seus empregos remunerados (PARROTT, 2014).

Destarte, pode-se frisar que existem inúmeras diferenças entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, todavia, apesar de serem países desenvolvidos, apresentam penalidades salariais expressivas. Um exemplo relevante é a França, cujas evidências enfatizam que o fato de ter filho não reflete diretamente no salário/hora das mulheres, porém a penalidade salarial afeta as mães com dois ou mais filhos (DUVIVIER; NARCY, 2015). No entanto, em países como Alemanha, EUA, Dinamarca, Suécia, Reino Unido e Áustria, as mulheres apontam uma grande e constante redução nos rendimentos logo após o nascimento do primeiro filho, e mesmo que se passem dez anos desse fato, os ganhos não são recuperados (KLEVEN; LANDAIS; SØGAARD, 2018; KLEVEN *et al.*, 2019).

Conforme salienta Maron e Meulders (2008), a maternidade pode acarretar a desistência, temporária ou definitiva, das mulheres de permanecerem no mercado de trabalho, acaba por encorajá-las a diminuir sua jornada de trabalho ou até mesmo induzir a mudança de profissão ou setor do mercado, além de poder adiar sua promoção a conquistas de melhores remunerações e cargos.

Estudos como o de Souza, Rios-Neto e Queiroz (2011) mostram que ter filhos reduz a probabilidade participação feminina no mercado de trabalho, e fatores como ordem de nascimento e estado conjugal das mulheres não influenciam nesse aspecto. Porém, Lima (2022) enfatiza que na primeira infância o cuidado é relativamente maior e os filhos extraem mais energia. Dessa forma, a penalidade salarial pela maternidade é maior nos primeiros anos de vida e reduzem à medida que as crianças crescem.

Em seu estudo sobre a América Latina, Villanueva e Lin (2020) encontraram que a maternidade no Brasil penaliza as mulheres em uma diferença salarial, aproximadamente, de 12%. De modo complementar, Guiginski e Wajnman (2019) corroboram com a conceituação de penalidade e reafirmam que ter filhos reduz a probabilidade de inserção das mulheres brasileiras no mercado de trabalho.

## **2.2 Penalidade salarial pela maternidade**

Durante o século XX ocorrem importantes transformações sociais direcionadas para as relações de gênero, mas, apesar desse fato, as mulheres ainda são predominantes em atividades domésticas e de cuidado no Brasil, acarretando para elas uma sobrecarga de trabalho muito superior à dos homens.

Convém ressaltar que as mulheres brasileiras conquistaram grandes avanços em áreas significativas, mas as desigualdades ainda permanecem, não somente em aspectos como menores participação e nível salarial, ao comparar com os homens, mas também em relação à qualidade do acesso ao mercado de trabalho (CEPAL/PNUD/OIT, 2008; ALVES, 2016). Wajnman (2016) corrobora com essa assertiva, afirmando que, no contexto brasileiro, a inserção das mulheres no mercado de trabalho ainda é bem mais complicado do que para homens, tanto em relação à quantidade como em questão à qualidade dos postos de trabalho a que podem alcançar.

A diferença ocupacional baseada no sexo se torna evidente em todas as latitudes independentemente dos sistemas políticos, níveis de desenvolvimento econômico e entornos religiosos, culturais e sociais. É uma das especificidades mais persistentes dos mercados de trabalho de todos os países. Essa persistência da desigualdade ocupacional por sexo dentro do mercado de trabalho está fortemente vinculada aos estereótipos de gênero existentes na sociedade (OIT, 2009).

Para Hirata e Kergoat (2007), as relações sociais entre os sexos estão encadeadas aos processos de construção histórica e tem como características a ocupação majoritariamente dos homens no âmbito produtivo e de valor social mais elevado e das mulheres no âmbito reprodutivo e relacionado à família.

Ainda é importante frisar que as permanências históricas, culturais e sociais da divisão sexual do trabalho, nas esferas produtiva e reprodutiva, por um lado, e os empecilhos de compatibilização entre trabalho e família, por outro, são dois dos elementos mais relevantes para os avanços incompletos nas relações de gênero e a estagnação das transformações no Brasil (OIT, 2009; ALVES, 2016; WAJNMAN, 2016).

Convém destacar que o termo divisão sexual do trabalho foi desenvolvido na França e discute a persistência de vestígios sociais e culturais do trabalho produtivo, que afetam a segregação entre homens e mulheres no mercado de trabalho; e reprodutivo, relacionado a disparidade existente na divisão do trabalho familiar e doméstico entre os sexos (HIRATA; KERGOAT, 2007).

De modo geral, entende-se o trabalho de reprodução social como aquele fundamental para a reprodução da sociedade, porém que não se desempenha para o mercado e cuja grandeza econômica não é reconhecida. Independentemente do estágio de desenvolvimento dos países, na grande maioria deles o trabalho dedicado à esfera da reprodução social é majoritariamente de incumbência feminina. Quando são examinadas as características relacionadas à dupla jornada, ou seja, à compatibilização entre a esfera de reprodução social e de produção propriamente econômica, as disparidades de gênero se apresentam de maneira ainda mais nítida (OIT, 2009).

Waldfoegel (1998) argumenta que as persistentes diferenças de gênero no mercado de trabalho induzem a uma penalidade, quer seja pela maternidade ou pela família. A penalidade salarial pela maternidade, como frisado, é um termo utilizado para se referir aos diferenciais salariais existentes entre mulheres que exercem funções semelhantes e compartilham características pessoais comuns, mas que diferem no fato de mãe ou não. Ao comparadas mulheres com e sem filhos, aquelas que são mães, geralmente, obtêm salários menores aos das mulheres sem filhos (WALDFOGEL, 1998; KUHIRT; LUDWIG, 2012; GOUGH; NOONAN, 2013).

O avanço da participação das mulheres no mercado laboral não vem sendo seguido de mudanças nas relações de gênero, principalmente no que diz respeito às responsabilidades domésticas e familiar, o que acaba submetendo as mulheres a uma jornada de trabalho dupla (OIT, 2009).



No âmbito familiar, as crianças requerem cuidados de um responsável, normalmente fornecidos pela mãe. Embora esta necessidade seja parcial, o adulto que fornece os cuidados para a criança acaba se limitando, o que pode dificultar sua inserção no mercado de trabalho, ou levá-lo a ofertar uma carga horária menor no seu emprego, ou ainda adentrar à esfera do trabalho informal e sub-remunerado (ENGLAND, 2010; FOLBRE, 2012).

Nem a inserção maciça das mulheres no mercado de trabalho conseguiu impedir que elas acumulassem atividades referentes ao cuidado. Um diferencial notório é que algumas mulheres dispõem de serviços domiciliares destinados para o cuidado, enquanto outras necessitam conciliar as atividades domésticas e cuidado dos filhos com o seu trabalho remunerado, possuindo também o auxílio de outras mulheres da família. A “terceirização” do cuidado, por parte de mulheres que possuem uma renda maior, é proporcionada pela utilização destes serviços fornecidos por outras mulheres que vem no cuidado a oportunidade de uma remuneração (WELTERS, 2021).

Segundo Guimarães e Vieira (2020), as mulheres que vivenciam um cenário de extrema pobreza e que não dispõem de proteção social constituem essas redes de apoio, chamadas “ajudas”, isto é, as amigas, a vizinhança e a família, que possibilitam a estruturação destas atividades, necessárias para a sobrevivência.

Sorj (2013) observa como as ações direcionadas para o cuidado se configuram e analisa a enorme fragilidade do ingresso laboral das mães, com experiências diferentes entre as mulheres de distintas classes sociais, mas, apesar de seu posto na família, as mulheres exercem uma carga maior deste tipo de trabalho do que os homens.

É importante frisar que, ao mesmo tempo, muitas mulheres que disponibilizam seu tempo para as atividades direcionadas ao cuidado, acabam perdendo inúmeras oportunidades, não apenas no que diz respeito ao mercado de trabalho, mas também no âmbito educacional, visto que muitas vezes abandonam os estudos.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **4.1 Análise Descritiva dos Dados**

Nesta seção será apresentada uma breve análise descritiva das variáveis referentes à condição da mulher com relação à atividade, maternidade, local de residência, raça/cor e por fim, nível educacional.

A Tabela 1 exibe as distribuições relativas das mulheres de 16 a 49 anos por condição de atividade, por ter filho nascido vivo até 2015, por macrorregião de residência, por raça/cor e nível de instrução.

**Tabela 1** – Distribuição relativa das mulheres de 16 a 49 anos por Condição de atividade, filho, macrorregião, raça/cor e nível de instrução.

Variáveis	Freq. Rel (%)
Não Economicamente Ativa	30,24
Economicamente Ativa	69,76
Teve filho nascido vivo até 2015	84,10
Não teve filho nascido vivo até 2015	15,90
Norte	8,48
Nordeste	27,22
Sudeste	41,15
Sul	14,80
Centro-Oeste	8,36
Indígena	0,46
Branca	44,19
Preta	9,65
Amarela	0,45
Parda	45,25
Sem Instrução e fundamental Incompleto	27,67
Fundamental Completo e Médio Incompleto	17,60
Médio Completo e Superior Incompleto	39,66
Superior Completo	15,07

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Os dados da Tabela 1 mostram que em 2015, o Brasil tinha 34.569.914 (amostra expandida) de mulheres entre 16 e 49 anos, a parcela majoritária das mulheres nesta faixa etária se encontram na condição de economicamente ativas, equivalendo a 69,76% do total de mulheres, ou seja, que estão em idade ativa para o trabalho e que e/ou estavam trabalhando ou estavam à procura de emprego em 2015. Concernente às mulheres não economicamente ativas, observa-se que 30,24% das mulheres se encontram nesta classificação, ou seja, nesta categoria estão as mulheres que estão em idade ativa, mas que não estavam à procura de emprego, ou por interesse ou por não ter condições de exercer uma determinada função.

Conforme mostrado na Tabela 1, 84,10% das mulheres entrevistadas informaram ter filho nascido vivo até a data de referência e 15,90% afirmaram não ter filho não possuir filho até o ano de 2015. Com relação a macrorregião de residência, a maior parte das mulheres entrevistadas reside nas regiões Sudeste e Nordeste, haja vista que 41,15% e 27,22%, respectivamente, das mulheres se concentraram nestas regiões. No que concerne às menores participação de mulheres nas regiões, foi verificado, nesta ordem, nas regiões Centro – Oeste e Norte, haja vista que apresentaram 8,36% e 8,48%, do total de mulheres entrevistadas para o ano de 2015.

Sobre a condição de raça/cor, as maiores parcelas de mulheres entrevistadas na data de referência eram pardas e brancas, correspondendo a 45,25% e 44,19%, respectivamente, do total de mulheres entrevistadas. No que diz respeito as menores participações, percebe-se que 0,45% se declararam como amarelas e 0,46% como indígenas. Por fim, no que concerne ao nível de instrução, a maior parte das mulheres entrevistadas informou possuir ensino médio completo e superior incompleto. Sendo a menor participação, das mulheres que possuem ensino superior completo no ano de 2015.

#### **4.2 Análise da Inserção Feminina no Mercado de Trabalho**

Nesta seção, apresenta-se uma avaliação dos principais condicionantes referentes à participação da mulher no mercado de trabalho brasileiro. Para estimar a associação entre a presença de filhos e a chance de participação no mercado de trabalho foi estimado o modelo de regressão logístico binário, logit, e os resultados da regressão estão expressos na tabela 2.

A regressão apresenta a probabilidade  $\text{Chi}^2 = 0,000$ , demonstrando assim que a significância global ou conjunta da regressão é estatisticamente significativa a 1%, ou seja, existe pelo menos um coeficiente na regressão diferente de zero. Ainda convém ressaltar que por ser um modelo não linear, não se analisa diretamente os valores dos coeficientes das variáveis, observam-se os sinais e a significância. Com relação ao poder de explicação do modelo o critério de percentual de avaliação correta aponta que entre o que o modelo prediz e o que ocorre na amostra é de 70,35%.

Os resultados dos estimadores encontrados na tabela 2 estão expressos com os seus respectivos coeficientes e em razão de chances, cuja variável de interesse é a participação da mulher no mercado de trabalho, com ênfase no fato de ser ou não mãe, levando em consideração a região de residência, raça/cor e nível educacional. Na regressão, todos os coeficientes mostraram-se estatisticamente significativos, sendo o coeficiente indígena significativo ao nível de 5% e as demais variáveis significantes a 1%.

**Tabela 2:** Razão de Chances de Participação da Mulher no Mercado de Trabalho

Variáveis	Coefficientes	Erro - Padrão	Razão de Chances	Erro - Padrão
c_filho	-0,49**	0,0300	0,61**	0,0183
c_comp	-0,85***	0,0271	0,43***	0,0115
preta	0,23***	0,0339	1,25***	0,0425
parda	0,07***	0,0216	1,08***	0,0232
indigena	0,30**	0,1255	1,35**	0,1694
amarela	-0,23***	0,1523	0,80***	0,1215
idade	0,20***	0,0093	1,23***	0,0115
Idade2	0,003***	0,0001	1,00***	0,0001
fundcom_medin	0,27***	0,0265	1,32***	0,0349
medcom_supin	0,62***	0,0225	1,86***	0,0418
supcom	1,60***	0,0383	4,97***	0,1903
norte	-0,34***	0,0290	0,71***	0,0206
nordeste	-0,24***	0,0249	0,78***	0,0196
sul	0,21***	0,0311	1,23***	0,0383
centrooeste	-0,10***	0,0330	0,90***	0,0297
cons	-2,15***	0,1583	0,12**	0,0185

Nº = 60.527

Prob>chi2 = 0,0000

Pseudo - R<sup>2</sup> = 0,074

Log likelihood = -34508,045

Correctly classified = 70,35%

Nota: \* p<0,1; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,001

A Tabela 2 reúne os resultados da primeira etapa da análise empírica e os achados sustentam a hipótese de que o âmbito familiar afeta a participação das mulheres no mercado de trabalho, autores como England (2010), Folbre (2012) e Welters (2021) corroboram com essa assertiva. Dessa forma, tem-se que ter filho reduz a chance da participação feminina no mercado de trabalho em 39%, mantendo constantes os demais fatores. Assim como o fato de ter um companheiro também reduz, em 57%, sua probabilidade de ofertar sua mão de obra no mercado de trabalho. Tais resultados reforçam os apresentados por Guiginski e Wajnman (2019), onde afirmam que a presença de cônjuge afeta de forma diferente às chances de homens e mulheres se inserirem no mercado de trabalho, onde reduz as possibilidades de a mulher ofertar sua mão de obra e aumenta as possibilidades masculina.

No que concerne às razões de chances da participação feminina no mercado de trabalho por raça/cor, mantendo constantes os demais fatores, têm-se que: a chance de participação no mercado de trabalho é 25% maior para a mulher preta em comparação a mulher branca; a mulher parda, comparativamente à mulher branca, apresenta uma chance 8% maior de se inserir no mercado de trabalho e a mulher indígena apresenta uma chance de participação no mercado de trabalho 35% maior que a mulher branca. Já em relação às mulheres com raça/cor amarela, comparativamente a mulher branca, exprimem uma chance de 20% a menos de participação no mercado de trabalho.

Conforme afirma Chadarevian (2011), a desigualdade racial no mercado de trabalho existe e é uma assertiva unânime entre os estudiosos. Pretos, pardos e indígenas são os que mais sentem o impacto da discriminação racial, assim como acentua os resultados desta pesquisa. Santos (2009) indaga que além de a toda discriminação racial existente, as mulheres negras apontam desvantagem nos indicadores sociais e de mercado de trabalho.

Como frisado anteriormente, com o intuito de incluir mulheres no período de maior inserção no mercado de trabalho, foi realizado um recorte amostral segundo a faixa etária de 16 a 49 anos, mesmo recorte utilizado por Lima (2022) que busca englobar as mulheres em idade fértil ativa. Os resultados para este indicador mostram que 1 ano a mais de idade, *ceteris paribus*, aumenta em 23% a chance relativa da mulher participar do mercado de trabalho. Corroborando

com os resultados desta pesquisa, Carrera-Fernandez e Menezes (2003) ressaltam que as mulheres ocupadas são, em média, mais velhas que os homens.

Tendo em vista que as desigualdades de gênero estão relacionadas diretamente com as demais desigualdades socioeconômicas, buscou-se avaliar o efeito da escolaridade em relação a inserção da mulher no mercado de trabalho. Em relação ao nível de instrução, conclui-se que a chance de participação no mercado de trabalho é 32% maior para a mulher com fundamental completo comparativamente a mulher sem instrução ou fundamental incompleto, mantendo constantes os demais fatores. No que diz respeito a mulher com médio completo, comparativamente à mulher sem instrução ou fundamental incompleto e mantendo constantes os demais fatores, têm-se que sua chance de participação no mercado de trabalho é 86,37% maior. Por fim, a chance de participação no mercado de trabalho da mulher com superior completo, *ceteris paribus*, é 397% maior que a mulher sem instrução ou fundamental incompleto. Dessa forma, pode-se inferir que quanto maior o nível de instrução da mulher, maior sua chance de inserção no mercado de trabalho.

Em consoante com os achados da pesquisa, Lima (2022) enfatiza que é natural que os trabalhadores com maior nível de qualificação sejam mais participativos do mercado de trabalho e aufram remunerações melhores. Na visão de Ulyseia (2006), mulheres com menos escolaridade podem ter menos chances de escolhas do que aquelas com alta escolaridade, por exemplo. E a presença de filhos, em qualquer nível de escolaridade, tende a afetar as ocupações das mulheres, induzindo as para ocupações autônomas.

Levando em consideração a região de residência, convém ressaltar que é no Sudeste que se concentra o maior número de municípios do Brasil, bem como surgem as melhores oportunidades e, por conseguinte, se destaca dentre as demais regiões brasileiras. O Brasil é um país com grandes problemáticas de desigualdades regionais, no que concerne à participação feminina no mercado de trabalho não é diferente.

Dessa forma, na tabela 2, observa-se que a chance de participação no mercado de trabalho é 29% menor para a mulher que reside na região Norte comparativamente à mulher residente no Sudeste. A região Nordeste apresenta uma chance de participação feminina no mercado de trabalho 22% menor comparativamente com a região Sudeste. Em relação ao Sul, tem-se que a

chance de participação no mercado de trabalho é 23% maior para a mulher residente nesta região comparativamente a mulher residente na região Sudeste. Já a chance de participação no mercado de trabalho é 10% menor para a mulher da região Centro - Oeste comparativamente a mulher da região Sudeste.

Lima (2022) ressalta que, via de regra, a inserção feminina no mercado de trabalho da região Nordeste é inferior à observada nas demais regiões brasileiras. Essa assertiva entra em discordância com os resultados encontrados neste trabalho, onde o Norte aparece como a região de residência com a menor chance de participação da mulher do mercado de trabalho. Este fato pode estar relacionado a questão de que na região Norte o extrativismo vegetal e mineral exerce uma posição de destaque entre as atividades econômicas exercidas na região, função ainda desempenhada majoritariamente por homens.

Portanto, o fato de a mulher ter filho e companheiro, são fatores que impactam de maneira significativa e negativa na chance inserção da mulher no mercado de trabalho. Com relação à raça/cor, as mulheres indígenas e pretas apresentaram as maiores chances de participação no mercado de trabalho em relação às mulheres brancas. A idade também é um fator decisivo de participação no mercado de trabalho, pois à medida que esta aumenta, aumentam também as chances de participação no mercado de trabalho. Nota-se que quem tem superior completo possui as maiores chances de inserção no mercado de trabalho, do que quem não tem. Em relação ao local de residência, as mulheres localizadas no Sul apresentaram as maiores chances de participação no mercado de trabalho, quando comparado a região Sudeste. Contudo, essa análise explora uma parte da problemática, pois o foco foi na chance de obtenção de vaga no mercado de trabalho não levando em conta possíveis diferenciais de salários.

### **4.3 Determinantes salarial da mulher**

Esta seção apresenta os efeitos das principais variáveis determinantes do salário da mulher no Brasil, para o ano de 2015. Para tanto, estimou-se a equação (05) apresentada na seção (2), onde os resultados desta regressão estão expressos na Tabela 3. No que concerne aos resultados da regressão, observa-se pelo Teste F, que o modelo é significativo, haja vista que apresentou



significância global de 1%, apontando a importância simultânea das variáveis explicativas para explicar a variável dependente.

**Tabela 3 – Equação de Determinação do Salário/Hora\* Feminino no Brasil em 2015**

Variáveis	Coefficientes	Erro – Padrão	T	P> t
c_filho	-0,10	0,0093	-11,00	0,000***
Preta	-0,12	0,0116	-10,7	0,000***
Parda	-0,12	0,0079	-15,2	0,000***
Indígena	-0,06	0,0677	-0,94	0,346 <sup>NS</sup>
Amarela	0,07	0,0643	1,07	0,283 <sup>NS</sup>
Idade	0,05	0,0038	13,5	0,000***
idade2	-0,0005	0,0001	-10,42	0,000***
c_comp	0,02	0,0080	2,00	0,045**
Fundcom_medin	0,18	0,0110	16,14	0,000***
medcom_supin	0,42	0,0094	44,56	0,000***
Supcom	1,25	0,0122	102,06	0,000***
Norte	-0,15	0,0112	-13,59	0,000***
Nordeste	-0,30	0,0098	-30,92	0,000***
Centrooeste	0,05	0,0111	4,23	0,000***
Sul	0,03	0,0093	3,36	0,001***
Cons	0,58	0,0646	8,91	0,000***

N = 29.266

F(15, 29250) = 1478,18

Prob > F = 0.0000\*\*\*

R<sup>2</sup> = 0,4312

R<sup>2</sup> adj = 0,4309

Root MSE = 0,57909

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa

**Nota:**\* Esta variável é expressa em logaritmo natural

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01; ns não significativo

Com relação à significância dos parâmetros estimados, observa-se na Tabela 3, que duas das quinze variáveis seus coeficientes não são significantes, ainda assim são coeficientes de dummies que mesmo não sendo significantes revelam informações importantes, pois indica não haver diferença significativa no efeito dessas categorias na variável dependente comparativamente à categoria de referência. Ou seja, não há diferença significativa no salário/hora entre mulheres indígenas e amarelas em relação às mulheres brancas.

No que diz respeito ao coeficiente da variável que capta o efeito da maternidade no salário, representado pela variável c\_filho, indica que mulheres com filho, recebem em média 10% a menos, em comparação as mulheres que não possuem filho. Estes resultados corroboram com muitos estudiosos, os quais ressaltam que ao comparar mulheres com e sem filhos, aquelas que

são mães, geralmente, obtém salários menores aos das mulheres sem filhos (WALDFOGEL, 1998; KUHIRT; LUDWIG, 2012; GOUGH; NOONAN, 2013).

Com relação às variáveis que captam o diferencial de salário das mulheres, os resultados indicam que mulheres pretas e pardas, recebem rendimentos salariais inferiores, em média, 12% quando comparados aos salários das mulheres brancas. Consoante a isso, pode-se citar Carrera-Fernandez e Menezes (2003) cujo estudo salienta que as negras se encontram mais comumente nos estratos inferiores dos rendimentos e as mulheres brancas aparecem mais nos estratos superiores. Caracterizando assim um diferencial de rendimentos favorável as mulheres brancas.

No tocante à variável que apreende influência da idade da mulher no salário, sugeriu que um ano a mais na idade da mulher eleva o salário em 5%. Em referência à variável idade<sup>2</sup>, indica que existe um efeito marginal decrescente. Em referência às mulheres com companheiros, o resultado do coeficiente sugere que estas recebem em média aproximadamente 2% a mais que as mulheres sem companheiros.

Diferentemente dos resultados encontrados comparando mulheres com e sem filhos, Wajnman (2016) constata-se que em relação ao gênero, ter cônjuge reduz 32% no salário-hora feminino, enquanto eleva em 21% o salário-hora masculino. Salienta ainda que situações de comprometimento familiar reduzem as probabilidades de as mulheres serem economicamente ativas.

No que diz respeito as variáveis que mostram a influência da escolaridade nos rendimentos salariais, tem-se que mulheres com fundamental completo e médio incompleto, auferem rendimentos superiores em 18% em relação às mulheres que não tem instrução ou fundamental incompleto; mulheres com ensino médio completo e superior incompleto, recebem em média aproximadamente 42% a mais que mulheres que não tem instrução ou fundamental incompleto. Concernente as mulheres que possuem ensino superior completo, o resultado indica que o fato de possuir essa classificação eleva o salário em 125% em comparação com as mulheres que não tem instrução ou fundamental incompleto.

Nesse contexto, Budig e Hodges (2010) corroboram com os resultados encontrados e afirmam que o fato de mulheres com alta qualificação ter a possibilidade que transfiram os cuidados dos filhos para creches de alta qualidade pode resultar em uma penalidade salarial menor

para as mulheres com alta qualificação e altos salários comparadas às mulheres com salários inferiores.

Com relação às variáveis que captam as diferenças salariais em relação ao local de moradia, tem-se que: mulheres que moram na região Norte e Nordeste recebem salários em média, respectivamente, 15% e 30% menores que mulheres que residem na região Sudeste. Concernente às mulheres que residem nas regiões Centro-oeste e Sul, observa-se superioridade nos rendimentos em relação à região Sudeste, haja vista que estas mulheres receberam aproximadamente 5% e 3% mais, respectivamente.

Quando se analisa o grau de ajustamento do modelo ou o poder de explicação do conjunto das variáveis explicativas, tem-se que em conjunto as variáveis explicativas explicam 43,2% da variação do salário/hora o que é um resultado aceito para esse tipo de modelo, como pode ser visto nas estimações de Castro e Stam (2016) que analisaram as diferenças no salário levando em consideração raça e gênero no Brasil e Mattei (2018), que estudou os efeitos do estoque de capital humano na produtividade individual nas capitais brasileiras, no ano de 2015.

Desta maneira conclui-se que o fato de a mulher ter filho, ser preta ou parda são fatores que influenciam negativamente o salário, haja vista que as mulheres classificadas nestas categorias apresentaram os menores salários em comparação com mulheres sem filhos e brancas. No tocante às diferenças salariais por grau de instrução, os resultados indicaram que à medida que o grau de instrução se eleva, as diferenças salariais se tornam maiores em comparação com as categorias bases. Concernente ao local de residência, os resultados indicaram que quando comparado à região Sudeste, as mulheres residentes nas regiões Norte e Nordeste apresentaram os menores salários e as que moram nas regiões, nesta ordem, Centro- Oeste e Sul, os maiores salários. Com relação a idade, os resultados indicaram que o aumento desta impacta de maneira positiva no salário da mulher, mas há um limite.

Com este trabalho foi possível observar que, apesar da crescente inserção feminina no mercado de trabalho, ainda é notório que as mulheres são as mais afetadas por circunstâncias familiares. A partir dos resultados encontrados e da revisão bibliográfica, nota-se que a maternidade é um fator que penaliza diretamente as mulheres, principalmente no que concerne a remuneração. Ao comparar mulheres com e sem filhos, aquelas que são mães, geralmente, obtém

salários menores. Assim, pode-se concluir que é necessário redefinir os papéis de gênero para que não existam mais as duras penalidades que as mulheres são submetidas quando visam conciliar família e trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. **Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro**. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 40-41, out./dez. 2006.

ALVES, J. E. D. **Desafios da equidade de gênero no século XXI**. Revista Estudos Feministas, v. 24, n. 2, p. 629-638, 2016.

BACCHI et al. **Diferenças salariais e discriminação por gênero e cor na região sudeste do Brasil**. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XIX – V. 2 - N. 37 - Agosto de 2017 - Salvador, BA – p. 276 – 305.

BARROS, R. P. et al. **Discriminação e segmentação no mercado de trabalho e desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 30 p. jul. 2007.

BECKER, G. S. Human capital, effort, and the sexual division of labor. **Journal of Labor Economics**, v. 3, n. 1, p. S33–S58, 1985. ISSN 0734306X, 15375307. Disponível em: <[https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/\\_media/pdf/Classic\\_Media/Becker\\_1985\\_Gender.pdf](https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Classic_Media/Becker_1985_Gender.pdf)>. Acesso em: 5 de junho de 2022.

BERNIELL, I. et al. **Gender Gaps in Labor Informality: The Motherhood Effect**. n. 0247, jun. 2019. Disponível em: <[https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc\\_cedlas247.pdf](https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas247.pdf)>. 5 de junho de 2022.

BRUSCHINI, M. C. A. **Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos**. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 537-572, set./dez. 2007.

CARRERA-FERNANDEZ, José; MENEZES, Wilson F. **O trabalho feminino: uma análise a partir da região metropolitana de Salvador**. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 14, n. 2 (24), 2003.

CEPAL/PNUD/OIT. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília: Cepal/PNUD/OIT, 2008.

CHADAREVIAN, P. C. **Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho**. Revista de Economia Política, v. 31, n. 2, p. 283-304, abr.-jun. 2011.

- CRUCES, G.; GALIANI, S. **Generalizing the causal effect of fertility on female labor supply**. 2003. Disponível em: <<https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/40011/wp625.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 6 de junho de 2022.
- CUKROWSKA-TORZEWSKA, E.; MATYSIAK, A. **The motherhood wage penalty: a meta-analysis**. Social Science Research, New York, NY, v. 88-89, p. 102416, 2020.
- DUVIVIER, C.; NARCY, M. **The motherhood wage penalty and its determinants: A public-private comparison**. LABOUR, v. 29, n. 4, p. 415–443, jul. 2015.
- ENGLAND, P. **The gender revolution: uneven and stalled**. *Gender & Society*, v. 24, n. 2, p. 149- 166, 2010.
- FOLBRE, N. Should women care less? Intrinsic motivation and gender inequality. **British Journal of Industrial Relations**, v. 50, n. 4, p. 597-619, 2012.
- GOLDIN, C. **Career and family: college women look to the past**. In: BLAU, F. D.; EHRENBERG, R. G. (Eds.). *Gender and family issues in the workplace*. New York: Russell Sage Foundation, 1997.
- GOUGH, M.; NOONAN, M. **A review of the motherhood wage penalty in the United States**. *Sociology Compass*, v. 7, n. 4, p. 328-342, 2013.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria básica - 5*. Amgh Editora, 2011.
- Guiginski, J. e Wajnman, S. A penalidade pela maternidade: participação e qualidade da inserção no mercado de trabalho das mulheres com filhos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 36, p. 1-26, 2019.
- GUIMARÃES, N.; VIEIRA, P. O cuidado e as “Ajudas”. In: GUIMARÃES, N.; HIRATA, H. **O gênero do cuidado: desigualdades, significações e identidades**. São Paulo, SP: Ateliê Editorial, 2020. p. 161-187
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. **Novas configurações da divisão sexual do trabalho**. *Cadernos de pesquisa*, v. 37, p. 595-609, 2007.
- HOFFMANN, R.; VIEIRA, S. **Análise de regressão: uma introdução à econometria**. São Paulo, 1998
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2017: o ano da agricultura. **Retratos a revista do IBGE**, Rio de Janeiro – RJ, n.6, dez 2017.28p. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/3ee63778c4cfdcbb4684937273d15e2.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/3ee63778c4cfdcbb4684937273d15e2.pdf)>. Acesso em: 16 de maio de 2022.

- \_\_\_\_\_. **Áreas Territoriais.** Disponível em:  
<<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 16 de maio de 2022.
- \_\_\_\_\_. **Estimativa da população.** Disponível em:  
<<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>>. Acesso em: 16 de maio de 2022.
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** Disponível em:  
<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 21 de abril de 2022.

KLEVEN, H. et al. Child penalties across countries: Evidence and explanations. **AEA Papers and Proceedings**, v. 109, 02 2019.

KLEVEN, H.; LANDAIS, C.; SØGAARD, J. Children and gender inequality: Evidence from Denmark. **SSRN Electronic Journal**, 01 2018.

KUHHIRT, M.; LUDWIG, V. Domestic work and the wage penalty for motherhood in West Germany. **Journal of Marriage and Family**, v. 74, n. 1, p. 186-200, 2012.

LEME, M. C. S.; WAJNMAN, S. Tendências de coorte nos diferencas de rendimento por sexo. **In: Ricardo Henriques. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro, Editora: IPEA, p. 251-270, 2000.

LIMA, Isabela Fernandes Matos. **Penalidade pela maternidade no mercado de trabalho brasileiro.** (Dissertação de mestrado em economia e desenvolvimento) – Universidade Federal de São Paulo, 2022.

LIVERMORE, T.; RODGERS, J.; SIMINSKI, P. The effect of motherhood on wages and wage growth: evidence for Australia. **Economic Record**, Australia, v. 87, n. Suppl. 1, p. S80- S91, 2011.

MARON, L.; MEULDERS, D. **Having a child: a penalty or bonus for mother's and father's employment in Europe?** Bruxelas: Universit'e Libre de Bruxelles (DULBEA), Fev. 2008 (Working paper series, 08-05.RS).

MATTAR, F. G. **Essays on female labor supply.** [S.l.]: Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2018.

MATTEI, T. S. **A influência do estoque de capital humano sobre a produtividade individual:** uma análise para as capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná, Francisco Beltrão, 2018.

MEIRELES, D. C.; SILVA, J. L. M. **Diferenciais de rendimentos por raça no mercado de trabalho brasileiro**, 2012.

MINCATO, R. et al. Desigualdades de gênero: disparidade salarial e segregação ocupacional. **In: XII Encontro sobre os aspectos econômicos e sociais da região nordeste do RS**, Caxias do Sul, 2013.

MINCER, J. **Schooling, experience and earnings**. New York: National Bureau of Economic Research, 1974.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Perfil do trabalho decente no Brasil**. Brasília e Genebra: OIT, 2009.

PARROTT, H. M. Housework, children, and women’s wages across racial–ethnic groups. **Social Science Research**, New York, NY, v. 46, p. 72-84, 2014.

PINO, F. A. Modelos de decisão binários: uma revisão. **Rev. de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 43-57, 2007.

PIRAS, C.; RIPANI, L. **The effects of motherhood on wages and labor force participation: evidence from Bolivia, Brazil, Ecuador and Peru**. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2005.

QUEIROZ, V. S.; MOREIRA, I. T. Uma análise dos diferenciais de renda e discriminação no mercado de trabalho brasileiro. **In: VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos - ENABER**, 2009, São Paulo, 2009.

RIOS-NETO, E. L. G. O impacto das crianças sobre a participação feminina na PEA: o caso das mulheres casadas urbanas. **In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, 10, 1996, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Abep, 1996, v. 1, p. 517-534.

SANTOS, W. C. S. A mulher negra brasileira. **Revista África e Africanidades**, Ano 2 - n. 5, maio, 2009.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnósticos e alternativas**. São Paulo: Contexto, 1998.

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras**, Brasília: IPEA, p. 1-26, nov. 2000.

SORJ, B. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, v. 43, n. 149, p. 478-491, 2013. Disponível em:



<<https://www.scielo.br/j/cp/a/N4CfkgXHT8Gtgsr4RvDNhtP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

SOUZA, Laécia Rodrigues de; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves; QUEIROZ, Bernardo Lanza. A relação entre parturição e trabalho feminino no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 28, p. 57-79, 2011.

STAMM, C; CASTRO, B. N. de. Diferenças salariais de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro: uma análise estatística e econométrica. In: **ENCONTRO NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO, TRABALHO, GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS**. Anais... Foz do Iguaçu, PR: ABEP, 2016.

ULYSSEA, G. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 596-618, 2006.

VAZ, F.E.C.R. **Modelação Linear e Extensões**: Aplicação da Regressão Logística no Estudo de Câncer da Mama, 2020, 127p. Dissertação (Mestrado em Estatística, Matemática e Computação) - UNIVERSIDADE ABERTA. Disponível em:  
<[https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/10470/1/TMEMC\\_FernandoVaz.pdf](https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/10470/1/TMEMC_FernandoVaz.pdf). Acesso em: 15 maio de 2022.

VILLANUEVA, A.; LIN, K. H. Motherhood wage penalties in Latin America: the significance of labor informality. **Social Forces**, US, v. 99, n. 1, p. 59-85, 2020.

WAJNMAN, S. “Quantidade” e “qualidade” da participação das mulheres na força de trabalho brasileira. In: **ITABORAI, N. R.; RICOLDI, A. M. Até onde caminhou a revolução de gênero no Brasil?** Belo Horizonte: Abep, 2016. p. 45-58.

WALDFOGEL, J. Understanding the “family gap” in pay for women with children. **Journal of Economic Perspectives**, v. 12, n. 1, p. 137-156, 1998.

WELTERS, A. Desigualdades de gênero e inatividade: um estudo sobre as jovens mulheres brasileiras. In: **ENCONTRO NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO, TRABALHO, GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, 2019, Campinas, SP. Anais... Belo Horizonte, MG: ABEP, 2019.

## DESIGUALDADES RACIAIS E DE GÊNERO NAS GRANDES REGIÕES DO BRASIL: Um Olhar Para a Taxa de Analfabetismo nos anos 2003, 2009, 2013 e 2019

Eliene Andressa dos Santos Araújo<sup>1</sup>

Aline Alves de Oliveira<sup>2</sup>

Guilherme Sousa Brandão<sup>3</sup>

Joana Priscila Barbosa da Silva<sup>4</sup>

### RESUMO

O presente estudo pretende, de maneira geral, estudar os efeitos das características raciais e de gênero na taxa de analfabetismo nas grandes regiões brasileiras, nos anos de 2003, 2009, 2013 e 2019. Para alcançar os objetivos apresentados, foi realizada uma revisão da literatura, utilizou-se dados secundários obtidos através das PNAD, PNAD Contínua e do FINBRA. Os resultados deste estudo evidenciaram que os programas de erradicação do analfabetismo, nos distintos governos, estão conseguindo captar uma parte maior da população, porém ainda não é suficiente. Em 2003 o país tinha 11,59% da população analfabeta, caindo para 9,70% em 2009, 8,52% em 2013 e em 2019 o Brasil atingiu 6,58% de analfabetos. No período como todo, a taxa de analfabetismo reduziu 43,2%. Desta forma, faz necessário o fomento de políticas públicas educacionais que proporcionem uma maior eficácia no combate ao analfabetismo e que também leve em consideração questões raciais, regionais e de gênero.

**Palavras-chave:** Taxa de analfabetismo; Grandes regiões; Gênero; Raça/cor.

**GT 05:** AMBIENTE, POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.

### 1 INTRODUÇÃO

A busca de melhorias no âmbito educacional proporciona a muitos jovens e adultos analfabetos o acesso à educação formal, um ensino de qualidade, bem como aumenta as expectativas de alfabetização de muitos brasileiros. Assim, é de suma importância entender o atual cenário e as taxas de analfabetismo do Brasil, bem como a configuração das políticas públicas que objetivam erradicar o analfabetismo e reduzir as desigualdades sociais ainda existentes.

---

<sup>1</sup> Universidade Regional do Cariri; Mestranda; bolsista CAPES pelo Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) no Semiárido; Crato, CE; Brasil; [eliene.andressa@urca.br](mailto:eliene.andressa@urca.br)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Cariri; Mestra em Economia; Crato, CE; Brasil; [aline.alves@urca.br](mailto:aline.alves@urca.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Mestre em Economia; Natal, RN; Brasil; [sousaguilherme25@gmail.com](mailto:sousaguilherme25@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade Regional do Cariri; Mestra em Economia; Crato, CE; Brasil; [joannasilva24@gmail.com](mailto:joannasilva24@gmail.com)

Destarte, o IBGE (2022) estabelece a taxa de analfabetismo como o percentual de indivíduos com 15 anos ou mais de idade - que não sabem ler e escrever no mínimo um simples bilhete, no idioma que estão familiarizados- em relação população total residente da mesma faixa etária, em um certo espaço geográfico, no ano considerado. Nesse contexto, torna-se relevante e pertinente analisar a taxa de analfabetismo e seu comportamento frente às questões regionais, raciais e de gênero. Visto que o retrato atual da sociedade brasileira ainda aponta a existência de grandes desigualdades sociais que se manifestam nas questões de gênero e raça/cor nos mais diferentes espaços da sociedade, e refletem diretamente no âmbito educacional.

Portanto, o presente artigo pretende, de maneira geral, estudar os efeitos das características raciais e de gênero na taxa de analfabetismo nas grandes regiões brasileiras, nos anos de 2003, 2009, 2013 e 2019. E especificamente, buscou-se apresentar um panorama sobre os investimentos públicos direcionados para a educação nas grandes regiões do Brasil e discutir o comportamento da taxa de analfabetismo segundo raça/cor e gênero nas regiões de residência.

Nesse contexto, justifica-se a escolha de estudar o setor educacional, com um enfoque mais acentuado para a problemática da taxa de analfabetismo nas grandes regiões brasileiras. Tendo em vista que cada vez se torna mais explícito que as necessidades básicas de aprendizagem da sociedade só podem ser supridas através da oferta permanente de políticas públicas que visem combater as marcas das relações de desigualdades estruturais que ainda compõem a sociedade.

Apesar de amplamente discutida, a problemática do analfabetismo ainda necessita compreendida e estudada nas suas particularidades, de maneira mais detalhada e que viabilize a implementação de novas medidas que possibilitem a redução as desigualdades raciais ainda enraizadas. Almeja-se que as informações e análises aqui contidas propicie uma reflexão ampla acerca das desigualdades raciais existente e que afetam diretamente o âmbito educacional brasileiro.

De maneira geral, presume-se que o Estado brasileiro, nas suas múltiplas instâncias, ainda não apresenta o envolvimento necessário para combater as desigualdades raciais. Ainda que existam programas direcionados para essa problemática, é notório que os recursos materiais e humanos destinados ainda são insuficientes.

Levando em consideração os aspectos observados no decorrer desse estudo, nota-se que os governos mudam, os focos e as perspectivas também, o que afeta a continuidade dos programas e dificulta o surgimento de reais avanços, e permanece gerando a falta de acesso ao conhecimento das camadas mais pobres da população.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Optou-se como área geográfica de estudo, as cinco grandes regiões brasileiras, dado as suas diferenças regionais que, ao longo dos séculos ainda persistem, bem como as características raciais e de gênero que podem afetar a taxa de analfabetismo regional.

Assim, o recorte temporal dessa pesquisa são os anos de 2003, 2009, 2013 e 2019, cuja escolha se deu por serem anos que intercalam diferentes mandatos de Governos em nível Federal, o que possibilita analisar o efeito das políticas governamentais no âmbito da educação e comparar o comportamento da taxa de analfabetismo em cenários políticos e econômicos distintos.

Para alcançar os objetivos apresentados, foi realizada uma revisão da literatura, bem como a utilização de dados secundários obtidos através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, da PNAD Contínua e Finanças do Brasil - FINBRA. A PNAD se encerrou em 2016, tendo as informações divulgadas referentes ao ano de 2015, e foi substituída pela PNAD Contínua que possibilita uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais em âmbito nacional.

Convém ressaltar que apesar de algumas mudanças metodológicas nas bases de dados da PNAD, o cálculo da taxa de analfabetismo se manteve o mesmo, o que não afetou o estudo acerca dos anos escolhidos. Com relação ao FINBRA, é importante destacar que a estrutura de apresentação dos dados se atualiza a cada novo volume do FINBRA, com exceção aos dados de 2008, que reproduziu o modelo adotado em 2007. O intuito dessas mudanças foi dar maior racionalidade e clareza na expressão dos dados de execução orçamentária.

Dada a escolha da base de dados, optou-se por estudar as categorias sexo, raça/cor e unidade geográfica com o intuito de analisar e discutir sobre a situação de desenvolvimento socioeconômico em seu aspecto educacional frente a problemática do analfabetismo. De acordo com o IBGE (2022), a taxa de analfabetismo é dada pelo percentual de indivíduos com 15 anos

ou mais de idade (que não sabem ler e escrever no mínimo um simples bilhete, no idioma que estão familiarizados) em relação população total residente da mesma faixa etária, em um certo espaço geográfico, no ano considerado.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Investimentos públicos em educação nas grandes regiões brasileiras**

É indiscutível que uma educação satisfatória e de qualidade é um direito basilar para a expansão da democracia e desenvolvimento da cidadania. Os investimentos públicos destinados para o âmbito educacional são de suma importância para a diminuição da pobreza e criminalidade, bem como para impulsionar o crescimento econômico, o bem-estar e o acesso aos direitos fundamentais pela sociedade (IBGE, 2022).

No entanto, convém ressaltar que o setor educacional ainda não recebe financiamento satisfatório. Muitos governos ampliam seus investimentos, porém a maioria ainda não prioriza a educação em seus orçamentos nacionais (UNESCO, 2015). Distribuição de renda e educação são temáticas que estão interligadas. Assim, é necessário salientar que políticas públicas voltadas para o âmbito educacional, social e de distribuição de renda possibilitam um maior acesso de crianças e jovens nas escolas, bem como podem erradicar a evasão escolar.

É importante salientar que a educação, assim como a saúde são os setores que mais preocupam a sociedade brasileira ano após ano, segundo sucessivos estudos da Confederação Nacional da Indústria – CNI. Em sua pesquisa mais recente sobre os Retratos da Sociedade Brasileira, abordam os principais problemas do país e prioridades para 2021 e a educação encontra-se entre os cinco mais citados, em uma lista com 28 problemáticas (CNI, 2021).

Fatos como estes são importantes para auxiliar na compreensão do porquê, no atual cenário, o Brasil ainda ocupa o 84º lugar no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global, índice este que se atenta a olhar diretamente para as pessoas, suas necessidades, oportunidades e capacidades. O qual visa ser um medidor sintético que, apesar de aumentar a expectativa acerca do desenvolvimento humano, não inclui nem esgota todos os aspectos de

desenvolvimento, além disso equipara as variáveis de renda, educação e saúde (PNUD BRASIL, 2022).

A educação é um dos principais determinantes que impactam diretamente no padrão de vida de uma localidade. A relação mútua e favorável entre as áreas de educação e de desenvolvimento sociocultural, político e econômico dos indivíduos e da população é uma questão fundamentada e aceita em muitos lugares do mundo. Uma sociedade com um ensino qualificado tem melhores possibilidades e condições de se manter em um lugar cujo padrão de vida é alto (BRUM, 2014).

Por isso, Schultz (1964) um dos percussores da Teoria do Capital Humano, afirma que o aperfeiçoamento e a qualificação dos indivíduos, oriundos do investimento no setor educacional, tornariam a mão de obra mais produtiva e aumentariam os ganhos dos capitalistas, e assim, influenciariam a economia de maneira geral. A principal ideia da Teoria do Capital Humano está relacionada ao investimento na formação pessoal, como a educação possibilita que as pessoas sejam mais produtivas, ampliem suas remunerações e pode influenciar no crescimento econômico de um país (ANDRADE, 2010).

O ensino de qualidade é um dos atributos mais importante para a construção e desenvolvimento de um amplo aprendizado. Ensinar é estimular as capacidades cognitivas do indivíduo, buscando aprimorar os saberes que são aprendidos na prática, com a assimilação de experiências e vivências do cotidiano. É transformar, é compartilhar sabedoria e mostrar diferentes visões para uma mesma abordagem. A prática de ensinar não se limita à intenção de refletir sobre os assuntos, mas também a verificação dos resultados.

Dessa forma, os resultados esperados do âmbito educacional englobam a interação entre indivíduo e políticas públicas assistenciais que viabilizam o acesso, o estímulo a educação e a permanência no ambiente escolar. Porém, é inegável que o sistema educacional brasileiro ainda se encontra em um processo desafiador, visto que a desigualdade de oportunidades de aprendizagens é uma problemática que afeta não apenas o desempenho, mas também influencia a evasão escolar e, por conseguinte, torna a educação uma abordagem necessária e urgente.

Estimular o desenvolvimento das crianças a partir da primeira infância, incentivando-a em todas as etapas da vida possibilita maiores e melhores resultados educacionais e sociais. Visto que

os grandes retornos econômicos do investimento no âmbito educacional acontecem na fase da primeira infância (UNESCO, 2015).

Segundo Alves (2008), entre o final do decênio de 1970 e início de 1980, o avanço dos indicadores educacionais que mostram a parcela de educação da sociedade brasileira explicava-se, sobretudo, por motivos ligados à transformação da estrutura demográfica da população: não apenas a redução das coortes em idade escolar se tornou um demanda agregada menor por educação, como também o procedimento de urbanização e o nível de escolaridade relativamente maior por parte das mães colaborara, para a ampliação da quantidade de anos de educação completados por crianças e jovens.

O sistema educacional brasileiro passou por importantes mudanças, tanto em relação a incorporação de novos segmentos da população, com perfis socioeconômicos diferenciados, como acerca da redistribuição de responsabilidades e atribuições entre os muitos níveis de governo. Apesar das grandes transformações voltadas para a Educação nas últimas décadas, questões como mau uso dos recursos públicos e desigualdades educacionais entre escolas ainda persistem (ALVES, 2008).

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, os vínculos intragovernamentais começaram a mudar. No que concerne o âmbito educacional, a Constituição prevê em seu art. 205 que a educação é para todos e compromisso do estado e da família. Dessa forma, o setor obteve uma maior relevância, passando a ser prioridade nos investimentos públicos, porém ainda existe inúmeras lacunas a serem corrigidas para melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem dos indivíduos em todas as regiões do Brasil.

Levando em consideração os fatos mencionados, convém frisar que a atuação de diferentes governos e implementação das múltiplas ações voltadas para o âmbito educacional como a LDB (1996); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (1997 - 2006), sendo substituído pelo atual e vigente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, o Piso Salarial Nacional do Magistério (2008), os Planos de Carreira Cargos e Salários do Magistério, dentre outras, tem estimulado o crescimento valorativo da Educação no decorrer dos anos e em todas as grandes regiões do Brasil.



Defender o aumento dos investimentos governamentais para a educação é um processo contínuo, porém é importante salientar que a alocação dos gastos deve ser feita de maneira adequada e transparente, tendo em vista que uma das grandes problemáticas que envolve dinheiro público são os aviltantes desvios. Gerenciar os recursos financeiros de forma eficaz impulsiona um desenvolvimento educacional satisfatório em relação a sua qualidade, fato este necessário para aqueles que veem a educação como o melhor caminho para a ascensão social (BASTOS, 2017). E apesar do crescente investimento público no setor educacional para as grandes regiões do Brasil, ainda é notório a sua insuficiência.

O nível de escolaridade dos indivíduos de uma localidade é o resultado de anos de investimento em educação, assim como o estoque de capital físico da economia resulta de anos de aplicações em infraestrutura, equipamentos e máquinas. Até mesmo países como o Brasil que não oferece a devida assistência à educação, os recursos financeiros para o setor capital educacional são consideravelmente elevados (BARROS; MENDONÇA, 1997).

Nesse contexto, a tabela 1 apresenta um panorama geral sobre as despesas públicas voltadas para a educação nas grandes regiões brasileiras nos anos de 2003, 2009, 2013 e 2019.

**Tabela 1:** Despesas públicas em educação nas grandes regiões brasileiras<sup>1</sup>

REGIÃO	2003	2009	2013	2019
<b>Norte</b>	1.752.316.165,78	5.109.056.154,20	9.296.629.504,30	12.855.764.497,38
<b>Nordeste</b>	6.134.759.343,40	17.905.640.060,54	18.512.965.004,40	21.114.955.473,73
<b>Centro-oeste</b>	1.566.960.958,29	4.034.208.921,84	11.105.276.768,00	12.687.686.351,28
<b>Sudeste</b>	13.144.706.504,24	32.532.107.083,41	45.956.877.026,00	50.280.454.437,77
<b>Sul</b>	3.973.018.720,00	9.661.982.700,00	14.925.349.299,00	16.614.298.103,40

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do banco de dados FINBRA, 2022.

Como expresso, a tabela 1 indica um crescente investimento no setor educacional, durante todos os anos analisados, tendo como destaque a Região Sudeste que apresenta a maior destinação de montante financeiro dentre todas as grandes regiões do Brasil. Em 2003, essa região concentrou 49,47% das despesas com educação, a maior do período estudado, sendo possível observar que nos anos posteriores a região ainda continua apresentando o maior percentual de participação

<sup>1</sup> O FINBRA não disponibiliza informações acerca do DF nos anos de 2002 e 2003.

quando comparado as outras regiões brasileiras, porém uma participação decrescente de, respectivamente, 46,98%, 46,05%, 44,28%.

O Sudeste é conhecido como a região com as melhores oportunidades e maiores investimento em educação e desenvolvimento tecnológico do país. Por esse motivo, apresenta os índices educacionais mais elevados dentre as cinco grandes regiões brasileira. É no Sudeste que se concentra o maior número de municípios do Brasil, bem como também é a região que possui os índices IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) mais elevados de todo o território. O IDEB foi criado no Governo Lula e é o principal indicador da qualidade do ensino básico do país e reúne os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação, o fluxo escolar e as medias de desempenho dos alunos nas avaliações.

A Região Nordeste também se destaca em termos de participação na destinação de despesas para educação, em 2003 a região concentrava 23,09% dessas despesas, passando para 25,86% em 2009. A partir de 2013 o Nordeste passa a apresentar uma menor participação (18,50%) mantendo-a em 2019.

Entre 2003 e 2009 as despesas com educação variaram 160,59%, as regiões Nordeste e Norte apresentaram as maiores variações, 191,87% e 191,56% respectivamente. Este período é marcado por mudanças na condução política do país, Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência do país e seus dois mandatos (2003-2006/2007-2010) se caracterizaram pelo crescimento econômico, tendo como reflexo a queda nos índices de desemprego e de pobreza extrema, além disso, Lula buscou promover uma série de políticas públicas educacionais que beneficiaram todas as regiões do país.

Durante o seu primeiro mandato (2003-2006), Luís Inácio Lula da Silva implementou e ampliou importantes programas visando o desenvolvimento do setor educacional brasileiro, a saber: criou programas como o Brasil Alfabetizado, ProUni - Programa Universidade para Todos, Escola de Fábrica – visando a capacitação de jovens para o mercado de trabalho, Proeja - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na Modalidade de Ensino de Jovens e Adultos; ampliou programas como PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar e PNLD - Programa Nacional de Livro Didático (BRASIL, 2018).

As iniciativas citadas acima impactaram diretamente nas vidas de todos os brasileiros e viabilizaram a inclusão das diferentes camadas sociais no âmbito educacional. O início do segundo mandato do governo Lula (2007 – 2010) foi marcado pelo lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, política que reforça a visão sistêmica da educação, com ações integradas que visam melhorar o campo da educação. Ainda convém ressaltar importantes iniciativas como a criação do Reuni -Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, do o Programa Mais Educação e do ProEMI - Programa Ensino Médio Inovador (BRASIL, 2018).

Nesse mesmo período também foi regulamentado o Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; criado o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e o Sisu - Sistema de Seleção Unificada, sistema que permite às instituições ofertarem vagas para cursos de graduação aos candidatos que participaram do Enem - Exame Nacional do Ensino Médio (BRASIL, 2018).

Observando a variação relativa entre os anos de 2009 e 2013, pode-se afirmar que a mesma foi positiva (44,13%), porém abaixo do observado no período anterior. As regiões Centro-Oeste e Norte tiveram as maiores variações, 175,28% e 81,96% respectivamente. Mesmo com essa redução na variação relativa das despesas com educação, os anos entre 2009 e 2013 foram marcados pela continuidade das políticas públicas voltadas para a educação, com a mudança de gestão no Governo federal (início do primeiro mandato de Dilma Roussef - 2011 a 2014), a preocupação do Poder Público estava voltada para a problemática de escassez de mão de obra, visto que o Brasil passou a apresentar um aumento no crescimento econômico, que não estava acompanhado de mão de obra qualificada.

Dessa forma, o Governo passou a implementar programas sociais objetivando melhorias no setor educacional. Conforme informações do MEC (BRASIL, 2018), um dos Programas criados no Governo Dilma foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, também foi instituído o Ciência sem Fronteiras; a Lei de Cotas que destina 50% das vagas nos cursos de graduação nas instituições federais a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; ocorreu a aprovação do o Plano Nacional de

Educação com diretrizes; também foi lançada a Base Nacional Comum Curricular – BNCC; e foi criado o Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI.

A variação relativa das despesas com educação entre 2013 e 2019 foi a menor (13,78%) entre os períodos analisados, apenas a Região Norte apresentou variação maior (38,28%) que a nacional. Este período foi caracterizado por crise econômica (2015 e 2016), crise política e mudança na gestão do Governo Federal. Em 2016, o cenário político do Brasil sofreu grandes transformações, decorrentes do impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, novas coalizões de poder foram firmadas, o que possibilita suspender e redirecionar políticas e ações governamentais que estiveram em vigor, desde 2002 (AGUIAR, 2020).

A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como a PEC dos Gastos, pode ser considerada como o marco dessa mudança de cenário, visto que foi a medida econômica mais relevante do governo Michel Temer. A PEC restringia, por 20 anos, os gastos públicos, afetando diretamente as políticas públicas brasileiras, inclusive, as voltadas para o setor educacional (AGUIAR, 2020).

Segundo Aguiar (2020), no decorrer das gestões dos presidentes Temer e Bolsonaro, novos projetos educacionais foram elaborados, principalmente pelo MEC e pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, refletindo nos sistemas e redes de ensino. Tendo como destaque as medidas voltadas para à educação básica, como a aprovação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio.

O ano de 2019 marca o início do Governo Bolsonaro (2019 – 2022), bem como a intensificação das reformas de asfixiamento das políticas educacionais, o que agravou o processo de desvalorização da educação, de sucateamento das universidades, de limitação de recursos destinados para ciência e tecnologia, centralizando os esforços apenas numa política redirecionada para o setor financeiro, o mercado e os ruralistas (MORAIS; SANTOS; PAIVA, 2021).

O Brasil é um país com grandes problemáticas de desigualdades regionais e sociais, amplo índice de pobreza e com uma taxa alta de analfabetismo. No decorrer dos anos estudados, é notório a existência de um aumento nos investimentos voltados para a educação, apesar de apresentarem

uma tendência de baixo crescimento das despesas com o setor. Mudam-se os anos, os governos, mas a velha retórica permanece, é necessário ampliar e fortalecer os investimentos no âmbito educacional, para poder garantir uma escola capacitada e um ensino de qualidade para todas as regiões do Brasil.

Diante disso, convém ressaltar que apesar da implementação de diversos programas que fortificam a educação, o analfabetismo ainda é um dos principais problemas enfrentado pela sociedade e, por conseguinte, é uma das temáticas mais abordadas quando a pauta é sobre políticas sociais. As políticas públicas educacionais que viabilizam o acesso ao ambiente escolar, reduzem a evasão e combatem o analfabetismo, principalmente das camadas mais pobres da população, permanecem insuficiente e ineficazes. A taxa de analfabetismo no Brasil, apesar de se mostrar decrescente no decorrer dos anos, ainda se encontra com níveis elevados, realidade que será mostrada nas próximas seções, corroborando para a importância e necessidade de estudos que discutam sobre analfabetismo e seus efeitos para as grandes regiões brasileiras.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Comportamento da taxa de analfabetismo segundo raça/cor e gênero nas regiões de residência**

Atualmente, o Brasil dispõe de melhores condições financeiras e qualificação profissional para enfrentar o desafio da alfabetização que conforme o IBGE (2022) atinge cerca de 11 milhões de pessoas das diversas regiões do país, porém a destinação de tais recursos ainda é insuficiente e mal distribuída.

Segundo o IBGE (2022), entende-se por analfabeto a pessoa que não sabe ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, e por conseguinte a taxa de analfabetismo – temática a ser abordada no decorrer do trabalho - corresponde ao percentual do conjunto de analfabetos. Já na concepção de Antonio Frago e Tomaz da Silva (1993, p.16) o termo analfabetismo refere-se à “consequência da ausência de um processo de alfabetização”.

Como é sabido, o analfabetismo é um problema enraizado e que possui uma longa história no país, Almeida (2000) comenta que desde o período Brasil Colônia existiam muitos negociantes

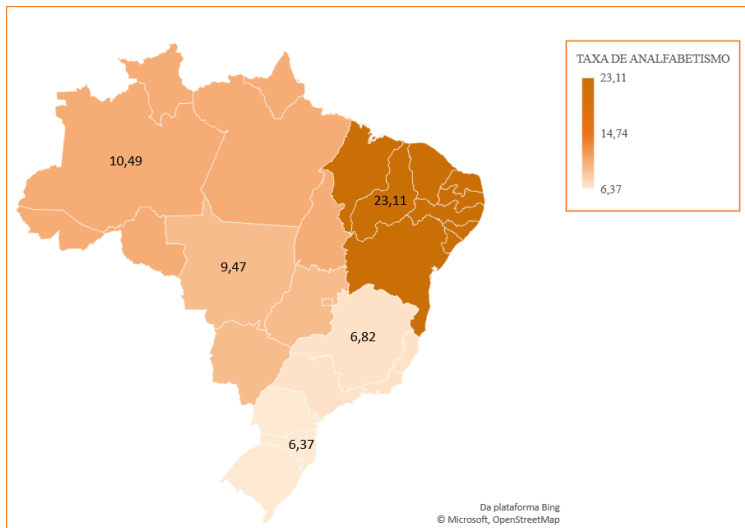
que não sabiam ler, porém eram detentores de bens e títulos o que lhes permitiam certos direitos como o voto, independentemente de serem analfabetos. O autor constata também que a baixa remuneração dos professores afastava a contratação de pessoas qualificadas, o que pode ser compreendido como uma das consequências deste fenômeno que até hoje assola o país.

Assim, qualquer política pública que objetive erradicar o analfabetismo deve priorizar os alfabetizadores, propiciando melhores condições salariais e mais qualificações. A escola e a família são os principais responsáveis pela inserção da leitura e escrita no cotidiano dos indivíduos, tais ferramentas são atividades que afetam e viabilizam as relações sociais e pessoais como um todo e devem ser conduzidas com estímulo e não descaso.

A ausência de assistência nesse sentido auxilia na compreensão do porque muitos programas voltados para a questão da alfabetização em massa não se firmaram. Alfabetizar um jovem ou adulto, ao contrário do que possa parecer, é uma tarefa difícil e árdua que não pode ser designada a uma pessoa sem a devida qualificação e preparação, visto que esses indivíduos já trazem consigo uma bagagem de vivências e experiências desagradáveis do ambiente escolar (PINTO et al., 2000).

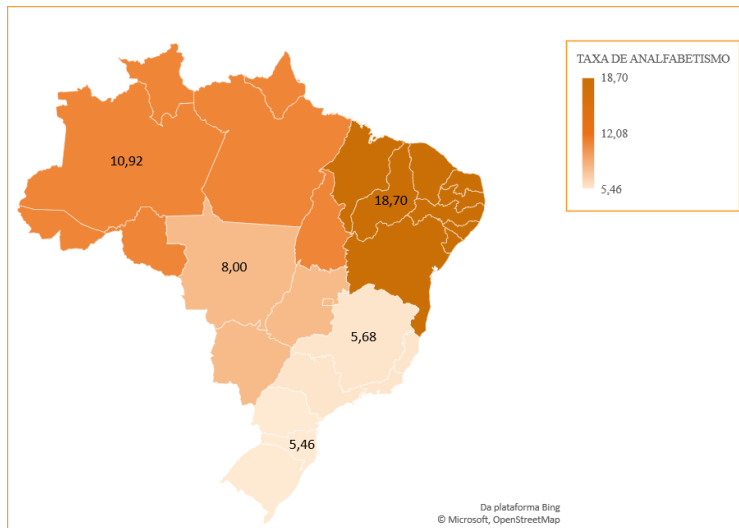
Atualmente, a educação se tornou menos restrita e passou a ampliar seus horizontes. A escrita é uma das principais características da comunicação entre os indivíduos. A leitura e a escrita encontram-se presente em nosso cotidiano e são fundamentais para o desenvolvimento do indivíduo tanto no contexto escolar como social. Diante disto, se torna importante observar a evolução da taxa de analfabetismo nas grandes regiões brasileiras nos anos de 2003, 2009, 2013 e 2019. Nas figuras 1, 2, 3 e 4 é possível inferir que a taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais caiu ininterruptamente ao longo dos anos estudados.

**Figura 1:** Taxa de analfabetismo no Brasil em 2003



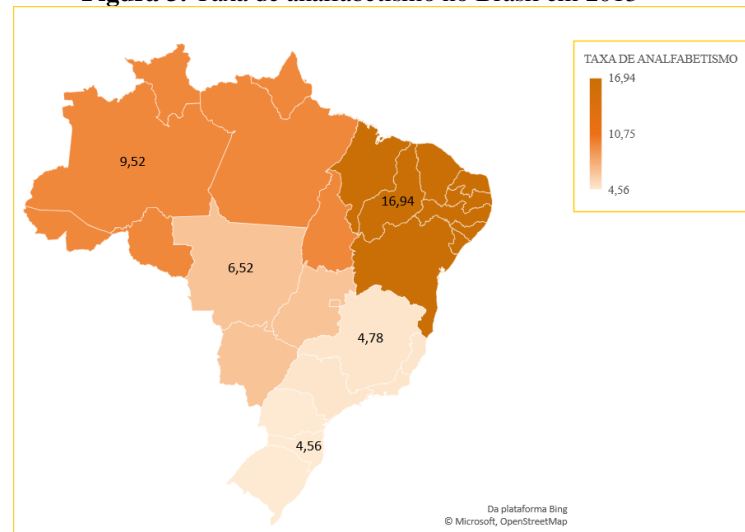
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

**Figura 2:** Taxa de analfabetismo no Brasil em 2009



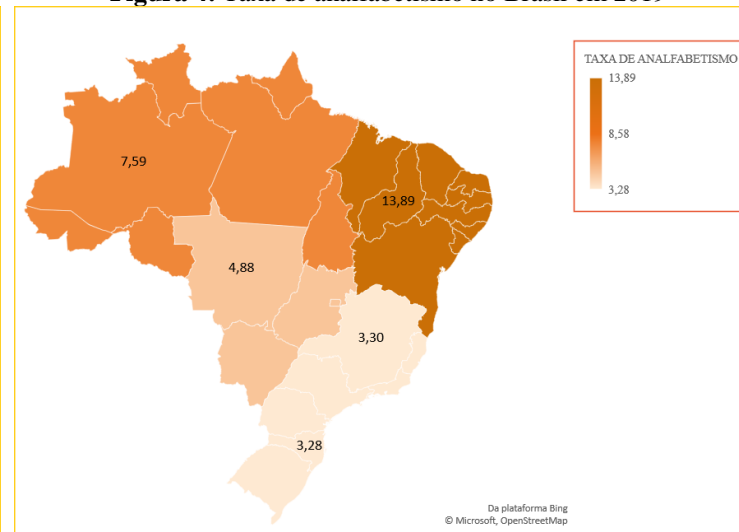
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

**Figura 3:** Taxa de analfabetismo no Brasil em 2013



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

**Figura 4:** Taxa de analfabetismo no Brasil em 2019



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

Ao observar as figuras, é possível observar a diminuição da taxa de analfabetismo, em 2003 o país tinha 11,59% da população analfabeta, em 2009 essa taxa caiu para 9,70%, uma variação de 16,3%. Entre 2009 e 2013, a taxa de analfabetismo passou de 9,70% para 8,52%, uma queda de 12,2%, em 2019 o Brasil tinha 6,58% de analfabetos, em relação a 2013, a diminuição foi de 22,8%. No período como todo, a queda do analfabetismo no Brasil foi de 43,2%, estes dados



mostram que as políticas públicas desenvolvidas, nos distintos governos, afetaram de certa maneira à configuração da taxa de analfabetismo.

A redução na taxa de analfabetismo também é notada nas grandes regiões brasileiras. Entre 2003 e 2009, a maioria das grandes regiões apresentaram queda nas suas taxas de analfabetismo, apenas a região Norte apresentou uma elevação de 4,1%, passando de 10,49 para 10,92. As demais regiões exibiram quedas nas suas taxas, estas variaram entre 19,1% (Nordeste) a 14,3% (Sul). Já no período entre 2009 e 2013, todas as regiões tiveram reduções nas suas taxas de analfabetismo, a Região Nordeste exibiu menor variação (9,4%), saindo de 18,7% para 16,94%, enquanto a Região Centro-Oeste obteve a maior variação (18,5%) passando de 8% para 6,52%. Em relação aos anos de 2013 e 2019, as regiões Sudeste e Sul apresentaram as maiores quedas no analfabetismo (31% e 28% respectivamente), enquanto o Norte e Nordeste obtiveram as menores variações do período (20,3% e 18% respectivamente).

O que se observa é que as regiões Norte e Nordeste, apesar de apresentarem redução nas suas taxas durante o período analisado (27,7% e 39,9%), ainda são as que exibem as maiores parcelas de analfabetos no Brasil, com taxas de 13,89% e 7,59% em 2019, bem superior ao do Brasil (6,58%). Já as regiões Sul, Sudeste e Centro – Oeste, além de terem as taxas de analfabetismo baixas, exibiram as maiores quedas no período analisado (28%, 31% e 25,2%), chegando a 2019 com taxas bem abaixo (3,28%, 3,3% e 4,88%) a do Brasil.

O Brasil ainda apresenta como sua marca as desigualdades sociais, regionais e de gênero, o que refletem diretamente na questão da taxa de analfabetismo. Dessa forma, torna-se necessário a elaboração e efetiva implementação de políticas públicas que visem a promoção da equidade social. Assim, é evidente que as necessidades basilares de aprendizagem dos indivíduos só irão ser correspondidas quando forem ofertados programas permanentes e eficazes para o âmbito educacional. Querino, Lima e Madsen (2011, p. 130) afirmam que “Tem-se um sistema ineficiente, de baixa qualidade e estruturado sobre uma base de discriminações e desigualdades cruzadas, de forma que não se pode analisá-lo sem um olhar capaz de incorporar e observar a pluralidade de variáveis que interferem em seu funcionamento”.

O rendimento escolar, e por conseguinte o analfabetismo, estão associados à múltiplos fatores, dentre eles às condições sociais e culturais dos estudantes. Tais condições, somadas à

ausência de materiais e ambientes propícios para aprendizagem influenciam na aprendizagem. O desempenho no ambiente escolar está relacionado, diretamente, com as circunstâncias externas e internas. É necessário conhecer o contexto social dos alunos, desvendar os reais problemas e encontrar recursos concretos para serem trabalhados da maneira mais efetiva.

Nesse sentido, as políticas públicas de erradicação do analfabetismo precisam ser repensadas e reformuladas para conseguir suprir as lacunas já existentes e às novas demandas do atual cenário da educação brasileira. Compreender as metodologias de ensino e aprendizagem, bem como as políticas públicas direcionadas para a alfabetização de jovens e adultos, é fundamental para destacar o surgimento de melhores possibilidades de emprego e melhora na qualidade de vida dos indivíduos que, desde muito tempo, pertence a um contexto de exclusão social.

A desigualdade social é uma problemática que assola e persiste por longos anos no Brasil, principalmente quando se trata de desigualdades raciais e de gênero. No que diz respeito ao âmbito educacional – principalmente em relação a taxa de analfabetismo - se torna ainda mais latente, então, é necessário frisar que a implementação de programas públicos contínuos que promovam o enfrentamento de tais desigualdades são de suma importância. Nesse contexto, a seção a ser discutida busca apontar, de maneira objetiva e compreensível, como as desigualdades que se manifestam em relação a sexo e raça/cor afetam a taxa de analfabetismo nas grandes regiões do Brasil.

Como afirma Pinheiro et al. (2008), o Brasil é marcado por desigualdades – econômicas, regionais, sociais, educacionais, etárias. Transversalmente a estas, transpassando e firmando cada vez mais suas técnicas de exclusão, encontram-se as desigualdades de raça e gênero. A herança patriarcal e escravocrata ainda é presente e persiste, de tal forma que mulheres e homens, negros e brancos continuam a serem tratados de maneira desigual.

O Brasil foi último país a abolir a mão de obra escrava de pessoas de origem africana, onde durante mais de três séculos recebeu entorno de quatro milhões de escravos africanos. Apesar de que nenhum modo de segregação tenha sido imposto posterior a abolição, os ex-escravizados passaram a ser vistos, de maneira geral, como marginalizados frente ao sistema econômico em vigor. Além do mais, na segunda metade do século XIX, o governo brasileiro

começou a incentivar à imigração europeia, com o intuito explícito de “branqueamento” da população. Entre as últimas décadas do século XIX e no início do século XX, muitos imigrantes europeus adentraram o país. Essa mão de obra foi contratada e direcionada, preferencialmente, para os setores industrial e agrícola das principais cidades (HERINGER, 2002).

A sociedade brasileira é distribuída de maneira diversificada, pelas diversas regiões do país. A população negra se encontra mais concentradas nas regiões Norte e Nordeste, já os brancos são maioria nas regiões Sul e Sudeste, o que certamente pode ser justificado devido os processos de colonização e escravidão no Brasil, sentidos diferentemente nas grandes regiões do país (PINHEIRO et al., 2008).

Embora a igualdade formal exista perante a lei e seja de relevância indiscutível, é no cotidiano que a ideologia de desigualdades de raça e gênero se torna explícita. Nas escolas, no mercado de trabalho, nos hospitais, seja nos ambientes rurais e/ou urbano, por todos os lugares, os negros são discriminados por sua raça/cor e mulheres, por seu sexo (PINHEIRO et al., 2008).

A desigualdade é uma temática desafiadora que afeta diretamente os negros e sua inserção no convívio social brasileiro. Investigar e expor as desigualdades sociais existentes no país são os primeiros passos para começarmos a combater-las. Se a segregação não é neutra quanto ao sexo e à cor, é necessário pautar discussões sobre esses recortes visando o fomento e a potencialização de ações públicas que enfrentar tal problema.

A história brasileira é marcada pela segregação feminina e a negação ao seu direito de acesso à educação. No decorrer dos anos, muitos espaços foram conquistados e muitas barreiras quebradas, mas a posição de oprimida não foi eliminada da sua vida, por isso é importante a fomentação e continuidade – independente de governo - das políticas públicas que garantam o acesso das mulheres nos diversos setores – desde a sua inserção no ambiente escolar, até sua permanência e progresso no mercado de trabalho.

Conforme observado no Pinheiro et al. (2006) a educação é um ponto importante para a eliminação das disparidades raciais e regionais brasileira. Assim, efetuar análises desagregadas por diferentes dimensões, portanto, é fundamental para promover a visibilidade de todas as desigualdades sociais que são, também, estruturantes da sociedade brasileira, gerando uma

interseccionalidade que corrobora para determinar as circunstâncias que diz respeito as vulnerabilidades dos distintos grupos sociais.

Destarte, é possível inferir que os indicadores educacionais propiciam uma visão mais ampla e explícita acerca das desigualdades e da discriminação a que negros e mulheres ainda estão submetidos no Brasil. A partir dos dados disponíveis nas PNAD e PNAD Contínua, pode-se destacar que a população brasileira aumentou durante os anos analisados, saindo de 176.876.251 em 2003 e atingindo 210.147.125 habitantes em 2019. Desses, 14.968.276 não sabiam ler ou escrever um simples bilhete no ano de 2003 – representando uma taxa nacional de analfabetismo de 11,56%; e em 2019 a taxa de analfabetismo caiu para 6,58%, passaram-se 16 anos e - apesar de apresentar um contingente populacional maior – o valor absoluto de analfabetos no Brasil (11.022.103 pessoas) não constatou uma redução significativa.

De posse dessas informações, pode-se observar na tabela 2 que no ano de 2003 o maior percentual de analfabetos considerando a variável raça/cor, concentra-se nos indígenas do Nordeste (27,25%). Ainda convém frisar que as regiões com a maior contingencial de afro-brasileiros foram as que apresentaram as maiores taxas de analfabetismo, sendo 26,79% e 25,16%, respectivamente, para pretos e pardos na região Nordeste e 15,03% para pretos e 11,49% para pardos no Norte do Brasil. Ao confrontar os dados com a população branca, por exemplo, nota-se a disparidade existente. Onde nas regiões Sudeste e Sul apresentam, respectivamente, 5,04% e 5,24%, isto é, o analfabetismo afeta, praticamente, 5 vezes menos onde concentra-se pessoas brancas.

Todavia, a tabela 2 também expressa que as taxas de analfabetismo na região Nordeste superam o percentual nacional em todas as raças/cor, cujas taxas da região são: indígenas (27,25%), pretos (26,79%), pardos (25,16%), amarelos (19,57%), brancos (17,66%), já as taxas nacionais são: indígenas (16,34%), pretos (16,88%), pardos (16,86%), amarelos (4,21%), brancos (17,66%). Tais dados corroboram com a narrativa das desigualdades regionais que ainda assola o país.

**Tabela 2:** Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais nas grandes regiões brasileiras por raça/cor no ano de 2003

Grandes Regiões	Indígena	Branca	Preta	Amarelo	Parda
Norte	15,15	7,13	15,03	8,47	11,49
Nordeste	27,25	17,66	26,79	19,57	25,16
Sudeste	9,89	5,04	12,10	1,63	9,53
Sul	10,92	5,24	12,00	0,72	12,14
Centro - Oeste	15,94	6,89	15,10	2,29	11,16
<b>Brasil</b>	16,34	7,11	16,88	4,21	16,86

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

O panorama da desigualdade racial está associado a fatores estruturais e também a discriminação. Entre os elementos estruturais, com certeza o mais relevante é o componente educacional. Além de serem os grupos com o acesso mais restrito à educação formal, a população afro-brasileira também se encontra nas posições mais inferiores no mercado de trabalho (HERINGER, 2002).

Heringer (2002) ainda ressalta o quão é complicado afirmar que a população brasileira se empenha para combater as desigualdades raciais. Uma grande parcela da sociedade ainda se nega a considerar a raça como determinante da pobreza e da falta de oportunidades. No entanto, é perceptível que a maioria dos pretos e pardos se encontram em maior nível de pobreza, e que a maioria dos pobres são as pessoas pretas e pardas. Esse entendimento pode se configurar como o ponto inicial para a criação de políticas públicas sociais mais assertivas para determinados grupos específicos.

A tabela 3 mostra a taxa de analfabetismo para o período de 2009, onde a Região Nordeste apresenta as maiores taxas dentre as demais regiões - indígenas (25,84%), pardos (20,59%), pretos (19,88%) e brancos (14,22%) - exceto para o contingente populacional do grupo de amarelos (10,04%). O Sudeste se destaca apresentando as menores porcentagens em todas as raças/cor: amarelos (1,81%), brancos (3,99%), pardos (7,64%), pretos (9,49%) e indígenas (11,10%).

**Tabela 3:** Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais nas grandes regiões brasileiras por raça/cor no ano de 2009

Grandes Regiões	Indígena	Branca	Preta	Amarelo	Parda
Norte	18,08	7,30	14,80	12,33	11,69
<b>Nordeste</b>	25,84	14,22	19,88	10,04	20,59

<b>Sudeste</b>	11,10	3,99	9,49	1,81	7,64
<b>Sul</b>	13,99	4,42	9,47	2,15	9,48
<b>Centro - Oeste</b>	10,79	5,97	11,34	4,94	9,17
<b>Brasil</b>	15,56	5,93	13,28	3,00	13,46

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Entre as regiões brasileiras, a taxa de analfabetismo continua apresentando diferenças significativas. Ainda é possível perceber na tabela 3 que, apesar da população preta e parda ser predominantes nas regiões Norte e Nordeste e brancos serem predominantes no Sudeste e Sul, as maiores taxas de analfabetismo se concentram nos indígenas, com exceção da região Centro-Oeste que teve os indivíduos pretos como a maior parcela de porcentagem (11,34%).

A tabela 3 também mostra que no Nordeste - indígenas (25,84%), pardos (20,59%), pretos (19,88%), brancos (14,22%), amarelos (10,04%) - as taxas de analfabetismos superaram a taxa nacional - indígenas (15,56%), pardos (13,46%), pretos (13,28%), brancos (5,93%), amarelos (3%) - em todas as raças/cor no ano de 2009. A região Norte também apresentou uma situação similar, onde apenas a taxa de analfabetismo referente a pessoas pardas (11,69%) não excedeu a taxa nacional.

Em geral, percebe-se que apesar das mudanças de governo, o Estado brasileiro, ainda não apresentou o devido comprometimento no que diz respeito ao combate das desigualdades sociais, principalmente em relação ao âmbito educacional. Até nos programas já implementados, é notório que o repasse dos recursos financeiros ainda não garantiu o desenvolvimento satisfatório dos mesmos.

Apesar do empenho, com a implementação do Programa Brasil Alfabetizado, o país não avançou suficientemente para de fato ser motivo de orgulho nessa área. A população esperava um programa de mobilização que não ocorreu. Milhões de pessoas foram alfabetizadas, isso é verídico, mas não conseguiram continuar seus estudos nas entidades oficiais de ensino. Quando não se garante a efetiva implementação e a continuidade de um programa, corre-se o risco de retroceder ao analfabetismo (GADOTTI, 2003). Levando em consideração o explícito, pode-se frisar que a descontinuidade de projetos públicos afeta diretamente as classes mais vulneráveis e reflete diretamente nos dados, como pode ser observado a posteriori (Tabela 4).

**Tabela 4:** Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais nas grandes regiões brasileiras por raça/cor no ano de 2013

Grandes Regiões	Indígena	Branca	Preta	Amarelo	Parda
Norte	17,83	6,48	14,35	4,91	9,80
Nordeste	19,16	13,28	19,52	10,21	18,11
Sudeste	5,90	3,39	7,15	1,68	6,38
Sul	18,21	3,58	7,89	1,73	7,77
Centro - Oeste	8,32	4,72	10,45	1,93	7,41
Brasil	15,24	5,18	12,07	2,95	11,41

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Apesar de um novo cenário governamental, no ano de 2013 as desigualdades sociais ainda são latentes nas grandes regiões do Brasil. Esse fato se confirma ao notar que na tabela 4 o Nordeste apresenta o pior cenário, para todas as raças, - preta (19,52%), indígena (19,16%), parda (18,11%), branca (13,28%), amarelo (10,21%) - quando confrontado com as demais regiões brasileiras. Ao contrário dos anos anteriormente analisados, cujo contingencial populacional que se destacava era o indígena, dessa vez a população preta nordestina se destacou com um percentual de 19,52%, sendo a maior taxa dentre todas as outras apresentadas na tabela. O Sudeste se configura como região com menores taxas de analfabetismo, para todas as raças no ano de 2013 - preta (7,15%), parda (6,38%), indígena (5,90%), branca (3,39%), amarelo (1,68%).

Ao observar a taxa de analfabetismo nacional - indígenas (15,24%), pretos (12,07%), pardos (11,41%), brancos (5,18%), amarelos (2,95%) - da tabela 4, ainda é possível inferir que o Nordeste atinge taxas que superam a nacional em todas as raças/cor - indígenas (19,16%), pretos (19,52%), pardos (18,11%), brancos (13,28%), amarelos (10,21%). Outro dado que chama a atenção é que a região Sul superou a taxa de analfabetismo nacional na raça/cor indígena (18,21%), fato esse que pode ser entendido pela ausência de políticas públicas que ainda inviabilizam o acesso dessa comunidade ao ambiente escolar.

Com o intuito de fortificar o setor educacional e reduzir a taxa de analfabetismo brasileira, o Ministério da educação passou a investir, sistematicamente, em políticas de integração que visassem o processo inicial de alfabetização e a continuidade dos estudos e em projetos que promovessem a educação de Jovens e Adultos. No caso da educação de jovens e adultos, o Brasil



oferece - em redes públicas estaduais e municipais de ensino - modelos diferenciados de EJA. Existem turmas de Alfabetização, Ensino Fundamental e Ensino Médio em escolas da rede, e também em unidades próprias de EJA, com opções diversificadas e abertas concebidas para este público (BRASIL, 2018). Fatos como esses justificam as informações expostas na tabela 5.

A tabela 5 retrata a taxa de analfabetismo segundo raça/cor no ano de 2019, como se pode observar o percentual para pardos se sobressaiu (15,07%) no Nordeste nesse período, se opondo aos dados dos anos já analisados, seguido dos pretos (14,67%), indígenas (13,27%), amarelos (11,98%) e por último os brancos (10,42%) na mesma região. Na região Sudeste se concentrou as menores porcentagens - brancos (2,31%), amarelos (2,49%), pretos (5,59%), indígenas (6,29%) e pardos (6,39%) - seguidas do Sul, Centro-Oeste e Norte, respectivamente.

**Tabela 5: Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais nas grandes regiões brasileiras por raça/cor no ano de 2019**

Grandes Regiões	Indígena	Branca	Preta	Amarelo	Parda
Norte	9,02	5,28	10,22	4,36	7,90
Nordeste	13,27	10,42	14,67	11,98	15,07
Sudeste	5,32	2,16	4,77	0,87	4,48
Sul	6,29	2,31	5,59	2,49	6,39
Centro - Oeste	6,62	3,33	7,28	3,18	5,49
Brasil	8,92	3,59	8,64	3,18	9,00

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Ainda é possível notar na tabela 5 que ao comparar a taxa de analfabetismo segundo raça/cor nacional - pardos (9%), indígenas (8,92%), pretos (8,64%), brancos (3,59%), amarelos (3,18%) e - com as das grandes regiões, o Nordeste atinge taxas que superam a nacional em todas as raças/cor - pardos (15,07%), indígenas (13,27%), pretos (14,67%), brancos (10,42%), amarelos (11,98%). A região Norte também se destacou nesse sentido, onde apenas a taxa de analfabetismo referente a pessoas pardas (7,9%) não excedeu o percentual nacional.

Os efeitos da segregação - seja por raça ou por gênero - são perversos e impactam ainda mais as mulheres, pois são as que sofrem o fenômeno da dupla discriminação. Segundo Sueli Carneiro (2002), as mulheres estão sujeitas à muitas maneiras de discriminação social em decorrência da junção cruel do racismo e do sexismo, onde resultam em um tipo de asfixia social com reflexos negativos sobre todas as esferas da vida. As desigualdades raciais e de gênero são

fenômenos que interagem entre si, sendo a discriminação racial constantemente marcada pelo gênero, isto é, as mulheres passam por discriminações e outros abusos de maneira diferente dos homens.

Apesar de expresso na constituição que homens e mulheres têm direitos igualitários, as disparidades de gênero são estruturantes na sociedade brasileira e seus reflexos recaem sobre a mulher. O MEC (2014) salienta que, outrora as mulheres foram segregadas e não tinham direito de acesso à educação. Mas, ainda que persistam as barreiras, as mulheres brasileiras conquistaram importantes avanços no âmbito educacional, como acesso à universidade e espaço em posições estratégicas na vida econômica, social e política do país.

Ao analisarmos os dados da tabela 6, referente a taxa de Analfabetismo por gênero, pode-se concluir que as mulheres possuem uma taxa de analfabetismo nacional menor que os homens em todos os anos analisados. As mulheres atingiram taxas de 11,48% em 2003, 9,59% em 2009, 8,24% em 2013 e 6,27% em 2019 e os homens de 11,71%, 9,83%, 8,82% e 6,92%, nos respectivos anos. Reafirmando que, apesar das desigualdades de gênero existentes, as mulheres conseguem ganhar espaço no setor educacional ano após ano.

Todavia, ao se observar os resultados focando no recorte regional da tabela 6, verifica-se que a disparidade entre homens e mulheres ainda é acentuada nas regiões Sudeste e Sul, onde a mulher, apesar de descendente, apresenta a taxa de analfabetismo maior que a do homem em todos os anos. No Sudeste, as mulheres saíram de 7,62% no ano de 2003 para 3,45% em 2019, já os homens caíram de 5,94% para 3,14%, nos mesmos anos. No Centro-Oeste, apenas em 2009, a taxa de analfabetismo das mulheres (8,34%) se sobressaiu ao dos homens (7,63%), nos demais anos os homens apresentaram uma taxa superior.

Entre as regiões brasileiras, o Nordeste continua apresentando diferenças significativas e aparece com as maiores taxas em todos os anos e nos distintos gêneros. As mulheres apresentaram as taxas menores no decorrer de todos os anos, sendo estas 21,29% em 2003, 17,16% em 2009, 15,46% em 2012, 12,54% em 2019, já os homens obtiveram taxas de 25,06% em 2003, 20,39% em 2009, 18,56 em 2013% e 15,40% em 2019. Apesar de decrescente, o Nordeste ainda apresenta uma taxa de analfabetismo grande, chegando a duplicar a taxa nacional (Tabela 6).

**Tabela 6:** Taxa de Analfabetismo por sexo nas grandes regiões brasileiras nos anos de 2003, 2009, 2013 e 2019

Grandes Regiões	2003		2009		2013		2019	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
<b>Norte</b>	10,77	10,23	11,88	9,98	10,20	8,85	8,21	6,98
<b>Nordeste</b>	25,06	21,29	20,39	17,16	18,56	15,46	15,40	12,54
<b>Sudeste</b>	5,94	7,62	4,96	6,32	4,42	5,11	3,14	3,45
<b>Sul</b>	5,76	6,94	4,99	5,90	4,29	4,81	2,97	3,57
<b>Centro - Oeste</b>	9,75	9,21	7,63	8,34	6,65	6,39	4,92	4,84
<b>Brasil</b>	11,71	11,48	9,83	9,59	8,82	8,24	6,92	6,27

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Resumindo a discussão feita até aqui, é importante frisar que apesar da queda na taxa de analfabetismo, o Brasil ainda precisa estar atento as disparidades sociais existentes, principalmente em relação a raça/cor e gênero e, assim, implementar novas políticas públicas que auxiliem na redução das desigualdades e no combate ao analfabetismo.

Contudo, os dados analisados reforçam a necessidade de investimentos efetivos direcionados a preparação dos projetos alfabetizadores e para o desenvolvimento dos mecanismos que garantam a continuidade dos estudos aos egressos de turmas de alfabetização, sob a perspectiva sistêmica da educação, com vistas à integração de distintos agentes sociais e públicos em nível territorial (MEC, 2014).

Dado o exposto, pode-se inferir que o Brasil ainda apresenta como sua marca as desigualdades sociais, regionais e de gênero, o que refletem diretamente na questão da taxa de analfabetismo. Diante disso, convém ressaltar que apesar da implementação de diversos programas que fortificam a educação, o analfabetismo ainda é um dos principais problemas enfrentado pela sociedade. Assim, é evidente que as necessidades basilares de aprendizagem dos indivíduos só irão ser correspondidas quando forem ofertados programas permanentes e eficazes para o âmbito educacional.

Com o estudo em questão, percebeu-se que o sistema educacional brasileiro ainda se encontra em um processo desafiador, visto que à desigualdade de oportunidades de aprendizagens é uma problemática que afeta não apenas o desempenho, mas também influencia a evasão escolar e, por conseguinte, torna a educação uma abordagem necessária e urgente.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela S. Políticas de educação em questão: retrocessos, desafios e perspectivas. **Retratos da Escola**, v. 14, n. 30, p. 618-620, 2020.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. História da instrução pública no Brasil (1500-1889) Trad. Antônio Chizzotti. São Paulo: EDUC/Brasília: INEP/MEC, 1989.

ALVES, Fátima. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, p. 413-440, 2008.

ANDRADE, Rita de. **Teoria do capital humano e a qualidade da educação nos estados brasileiros**. 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. 1997.

BASTOS, Manoel de Jesus. Análise do Contexto da Educação Brasileira. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 02, Ed. 01, Vol. 14, p. 47-54. 2017. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/analise-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 20 de março de 2022.

BRASIL. *Constituição* (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação (2018). **Conheça a história da educação brasileira**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pet/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 22 de março de 2022.

BRUM, Carla. A qualidade da educação brasileira: realidade e preceitos constitucionais. **Revista Científica Intr@ ciência**, v. 9, 2014.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, p. 209-214, 2002.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Retratos da Sociedade Brasileira: principais problemas do país e prioridades para 2021 – Ano 10**, n. 55 – Brasília: CNI, 2021.

DE MORAIS, Erivania Melo; DOS SANTOS, Camila Rodrigues; DE PAIVA, Irene Alves. Políticas públicas de educação no contexto neoliberal: um breve balanço. **Revista Inter-Legere**, v. 4, n. 31, p. c25900-c25900, 2021.

FERREIRA, Nara Torrecilha. Como o acesso à educação desmonta o mito da democracia racial. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 27, p. 476-498, 2019.

FINBRA - Finanças do Brasil. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf)>. Acesso em: 21 de março de 2022.

FRAGO, Antonio Viñao; DA SILVA, Tomaz Tadeu. **Alfabetização na sociedade e na história: vozes, palavras e textos**. Artes Médicas, 1993.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustaquio. **Educação de jovens e adultos: teoria, prática e proposta**. 2003.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Cadernos de Saude publica**, v. 18, p. S57-S65, 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça o Brasil**. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>>. Acesso em: 22 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 21 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 21 de março de 2022.

MEC - Ministério da Educação (2014). **Relatório educação para todos no brasil 2000-2015**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192)>. Acesso em: 22 de março de 2022.

PINHEIRO et. al. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 2ª ed. - Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

PINHEIRO et. al. **Retrato das Desigualdades de gênero e raça**. 3ª. ed. Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: SPM: UNIFEM, 2008.

PINTO, José Marcelino et al. Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 81, n. 199, 2000.

PNUD BRASIL - United Nations Development Programme. **PNUD faz lançamento nacional do Relatório de Desenvolvimento Humano 2020**. Disponível em:

<<https://www.undp.org/pt/brazil/news/pnud-faz-lan%C3%A7amento-nacional-do-relat%C3%B3rio-de-desenvolvimento-humano-2020>>. 20 de março de 2022.

QUERINO, Ana Carolina; LIMA, C.; MADSEN, N. Gênero, raça e educação no Brasil contemporâneo: desafios para a igualdade. **Bonetti e Abreu: Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil**, p. 129-147, 2011.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Educação Para Todos 2000-2015: progressos e desafios**. Relatório de Monitoramento Global de EPT (Relatório conciso). Paris, 2015. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565por.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2022.

## MIGRAÇÃO E MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE OCUPAÇÃO DAS MULHERES NO BRASIL E NO NORDESTE<sup>1</sup>

Priscila de Souza Silva<sup>2</sup>  
Luana Myrrha<sup>3</sup>  
Silvana Nunes de Queiroz<sup>4</sup>

### RESUMO

O principal objetivo deste estudo é mensurar os níveis de mobilidade ocupacional intergeracional por condição de migração das mulheres no Brasil e no Nordeste, em 2014. A principal fonte de dados foi o Suplemento de Mobilidade Sócio-ocupacional de 2014, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os principais resultados mostram que a grande maioria das mulheres, independente da condição de migração, logrou mobilidade intergeracional ascendente tanto no Brasil como no Nordeste. Achados instigantes, pois diante de uma série de mudanças estruturais e inclusivas no país, entre 2003 e 2014, foi possível a ascensão intergeracional não somente para parcela expressiva das filhas que emigraram, bem como para aquelas que permaneceram no estado de nascimento. Isto porque, em outras décadas, apesar da seletividade no mercado de trabalho no local de destino, para ter mobilidade ocupacional era preciso emigrar.

**Palavras-chave:** Migração; Mobilidade Ocupacional; Mulheres; Brasil; Nordeste.

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

## 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios internos constituem um fenômeno social que envolve um conjunto amplo e complexo de especificidades que se manifestam nas causas, motivos e direções da mobilidade espacial (BAENINGER, 2012). Desse modo, a compreensão da dinâmica migratória interna origina-se no contexto histórico-estrutural de desequilíbrios regionais,

---

<sup>1</sup> “O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

<sup>2</sup> Doutoranda em Demografia pelo Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGDEM) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Mestra em Demografia pelo PPGDEM/UFRN e Pesquisadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC). Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [priscila.silva.057@ufrn.edu.br](mailto:priscila.silva.057@ufrn.edu.br)

<sup>3</sup> Professora Associada I do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN; Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [luanamyrrha@gmail.com](mailto:luanamyrrha@gmail.com)

<sup>4</sup> Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA); permanente do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU/URCA) e do PPGDEM/UFRN; Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. Crato, Ceará, Brasil. E-mail: [silvana.queiroz@urca.br](mailto:silvana.queiroz@urca.br)



demográficos, econômicos, políticos e sociais. A passagem de uma sociedade rural para uma de feição urbano-industrial aprofundou a concentração do desenvolvimento econômico e social e as disparidades regionais, ao passo que impulsionou os deslocamentos migratórios em direção aos “eldorados” das oportunidades, dos empregos e da possibilidade de mobilidade social e/ou ocupacional (BAENINGER, 2012; CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999).

Nesse contexto, sendo a mobilidade social e/ou ocupacional um fenômeno complexo, os estudos na área são ímpares para verificar e compreender a desigualdade entre os distintos segmentos e a configuração que assume o sistema de estratificação social (RIBEIRO, 2006; SCALON, 1997). Além disso, as pesquisas sobre mobilidade envolvem profundas mudanças no longo prazo que permitem visualizar as trajetórias geracionais, as modificações estruturais, e a perpetuação e/ou redução da pobreza e das desigualdades (PASTORE; VALLE SILVA, 2001). Dependendo do tipo de mobilidade, o enfoque, a conjuntura econômica e social em que ocorrem as respostas podem ser diversas (ANDRADE; RODRIGUES, 1996). Neste estudo, o enfoque é a mobilidade ocupacional intergeracional que consiste na comparação entre a ocupação do(a) filho(a)s e a dos seus pais. Assim, permite analisar mudanças ou permanências ocupacionais entre gerações (DALLE, 2015; JANNUZZI, 2018).

É preciso considerar que os deslocamentos migratórios constituem importantes determinantes para a compreensão dos indicadores de mobilidade ocupacional, bem como na mobilidade ocupacional emergem explicações para os fenômenos migratórios. Seja na perspectiva histórico-estrutural, em que os fatores de expulsão em regiões menos ou mais dinâmicas atuam como causas e motivos para a migração (SINGER, 1973), ou ainda considerando as redes familiares e de sociabilidade. As diferenças no nível e qualidade dos empregos disponíveis e a direção dos fluxos migratórios, de certa maneira, estão relacionadas com as possibilidades de ascensão ocupacional na localidade de destino (JANNUZZI; MONTAGNER; TAIRA, 2017; PASTORE, 1979).

No Brasil, nos anos 2000, a dinâmica das migrações internas apontam para novas modalidades migratórias que sugerem a revisão da relação migração-emprego, migração-mobilidade social (BAENINGER, 2012). Os estudos evidenciam arrefecimento dos fluxos migratórios de longa distância, incremento da migração de retorno, intensificação dos

deslocamentos intrarregionais, intraestaduais e aumento da mobilidade pendular (BAENINGER, 2012; NUNES; SILVA; QUEIROZ, 2017; QUEIROZ, 2013). A explicação para os novos movimentos perpassa por fatores macrossociais e microssociais, aumento do custo de vida nos grandes centros urbanos, violência, interiorização do ensino, expansão de infraestrutura nas cidades médias, maior diversificação econômica regional, entre outras (DOTA; QUEIROZ, 2019).

Isso não quer dizer que as desigualdades regionais e, conseqüentemente, os desequilíbrios sociais que ainda permeiam a sociedade brasileira não impulsionam as migrações como alternativa de sobrevivência e/ou como opção para “melhorar de vida”. Entretanto, as mudanças demográficas, econômicas e as políticas públicas, a partir da última década do século XX, com destaque para o início do século XXI (período 2003-2014), associadas à ampliação dos meios de comunicação e transporte, e das redes de interação social, modificaram a direção dos deslocamentos migratórios. Em tempos de crise econômica e política, marcados por aumento do desemprego, subemprego, informalidade e deterioração de importantes avanços sociais, emergem modalidades migratórias em escalas geográficas menores. Modalidades menos custosas em termos de recursos e de tempo que, por vezes, deslocam a mobilidade espacial da mobilidade ocupacional (DOTA; QUEIROZ, 2019).

No entanto, estudos mostram que a migração constitui importante via para a mobilidade ocupacional dos indivíduos, porquanto as oportunidades criadas em distintas localidades e realidades induzem os deslocamentos populacionais e as chances de ascensão ocupacional (PASTORE, 1979; JANNUZZI, 1999, 2004b). Segundo Jannuzzi, Montagner e Taira (2017), a emigração de indivíduos para localidades de forte dinamismo econômico possibilitou maior ascensão ocupacional para parte daqueles que a empreenderam. Merece destaque os avanços sociais vivenciados no país, no período de 2003 a 2014. No bojo desse processo, destacam-se a universalização e a interiorização do ensino, a expansão e o fortalecimento das políticas públicas que ampliaram as possibilidades para ascensão ocupacional, principalmente entre os filhos de origens menos favorecidas socioeconomicamente (IBGE, 2017; JANNUZZI, 2002, 2004b, 2018; PERO, 2002) e de regiões menos desenvolvidas.

Assim como a redução da taxa de desemprego, aumento dos empregos formais, valorização do salário mínimo, redução das desigualdades sociais, de renda e de gênero (BALTAR; LEONE, 2015). No cerne desses avanços sociais também é preciso considerar o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, associado à redução da fecundidade, aumentos dos níveis de instrução feminina inclusive superior a dos homens, postergação da maternidade, entre outros fatores que representam importantes mudanças nas relações de gênero (WAJNMAN, 2006).

No entanto, nos estudos sobre mobilidade intergeracional a ênfase maior foi direcionada a mobilidade ocupacional e/ou social dos homens (HASENBALG, 1988; JANNUZZI, 1999, 2002, 2004b; JANNUZZI; MONTAGNER; TAIRA, 2017; PASTORE; HALLER, 1993; PASTORE; VALLE SILVA, 2001; PASTORE; ZYLBERSTAJAM, 1992; RIBEIRO; SCALON, 2001; RIBEIRO, 2003, 2006, 2007, 2017). Em que pese às mulheres, as pesquisas que utilizaram o Suplemento de Mobilidade Socioocupacional da PNAD compararam a ocupação das filhas em relação à posição ocupacional paterna (ANDRADE, 1997; ANDRADE; RODRIGUES, 1996; IBGE, 2017; SCALON, 1997; SOUZA et al., 2009; VALLE SILVA, 2004). Desse modo, as trajetórias ocupacionais entre mães e filhas ainda foram pouco exploradas, tanto em âmbito nacional quanto regional.

Considerando questões estruturais e conjunturais, além das discussões levantadas na literatura, o presente estudo tem como objetivo principal mensurar os níveis de mobilidade ocupacional intergeracional por condição de migração das mulheres no Brasil e no Nordeste, em 2014. A hipótese é que expressiva parcela das filhas que empreenderam migração logrou mobilidade intergeracional ascendente, uma vez que a mobilidade intergeracional depende tanto de características individuais, quanto da conjuntura socioeconômica, da ampliação das oportunidades ocupacionais e educacionais, e das políticas sociais inclusivas adotadas em âmbito nacional e regional (JANNUZZI, 2004b; JANNUZZI; MONTAGNER; TAIRA, 2017).

O estudo está estruturado em quatro seções, além dessa introdução. A primeira seção revisa estudos sobre a mobilidade intergeracional de ocupação. A segunda apresenta os procedimentos metodológicos adotados para o alcance do objetivo proposto. Na terceira seção, têm-se as análises e discussões dos resultados sobre os níveis de mobilidade ocupacional

intergeracional por condição de migração das mulheres no Brasil e no Nordeste. E, por fim, apresentam-se as considerações finais do estudo.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo a principal fonte de dados utilizada para alcance do objetivo proposto foi o Suplemento de Mobilidade Sócio-ocupacional de 2014, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na PNAD além das investigações permanentes (características gerais da população, trabalho, rendimento, migração, entre outras) anualmente temas especiais são investigados. A temática da mobilidade sócio-ocupacional foi contemplada nos suplementos de 1973, 1976, 1982, 1988, 1996 e 2014. A partir do primeiro suplemento sobre mobilidade socioocupacional aplicado pelo IBGE em 1973, pesquisadores tiveram disponível um conjunto de informações sobre a trajetória ocupacional dos indivíduos e dos seus pais para descrever e analisar a estrutura de classes no Brasil, e sua intrínseca relação com as desigualdades sociais (PASTORE, 1979).

É oportuno destacar que, somente no suplemento de 2014, perguntas sobre a ocupação materna foram adicionadas ao questionário, possibilitando estudos sobre as mudanças ocupacionais entre gerações de mães e filhas em âmbito nacional, sem o viés de gênero presente nos estudos clássicos de mobilidade ocupacional das mulheres. Desse modo, dada a limitação quanto às variáveis sobre ocupação materna em cinco versões dos suplementos de mobilidade sócio-ocupacional, o recorte temporal dessa pesquisa restringe-se ao ano de 2014. Quanto ao recorte geográfico, optou-se por mensurar os níveis de mobilidade ocupacional intergeracional por condição de migração das mulheres no Brasil e na região Nordeste. O intuito é analisar a relação entre a dinâmica migratória e a mobilidade ocupacional em âmbito nacional e regional.

#### 3.1 Conceitos Adotados

A amostra compreende as mulheres, com idade entre 16 a 64 anos, ocupadas na semana de referência da pesquisa. Optou-se por restringir o universo de análise a respectiva faixa etária, pois permite captar um leque de importantes mudanças estruturais em âmbito nacional e regional. Por exemplo, uma filha de trabalhadora doméstica com 64 anos de idade em 2014, provavelmente

ingressou no mercado de trabalho na década de 1950 ou 1960, período áureo da industrialização e mobilidade intergeracional no país (PASTORE; VALLE SILVA, 2001). Por outro lado, as filhas com 40 anos começaram a trabalhar nos anos de 1980 e de 1990, décadas conhecidas na literatura econômica como a década perdida e a década mais que perdida, respectivamente. Por sua vez, as mais jovens ingressaram durante o desenvolvimento inclusivo, a partir de 2003.

Para o controle da mobilidade intergeracional de ocupação, segundo a condição de migração, foram adotadas as seguintes definições para mensurar os indicadores de mobilidade das filhas não migrantes e migrantes interestaduais no país, a saber:

*Não Migrante* – indivíduo natural de determinada Unidade da Federação que nunca morou em outro estado;

*Migrante Interestadual* – indivíduo (natural ou não natural) que, na data de referência da PNAD, residia em uma Unidade da Federação do Brasil, mas em uma data fixa (exatamente cinco anos antes do recenseamento), morava em outro estado.

Para o Nordeste, adotou-se:

*Não Migrante* – indivíduo natural da região Nordeste que, na data de referência da PNAD, residia na Unidade da Federação de nascimento e nunca morou em outro estado;

*Emigrante* – indivíduo (natural ou não natural) do Nordeste que, na data de referência da PNAD, residia em outra grande região do país, mas em uma data fixa (exatamente cinco anos antes do recenseamento), morava no Nordeste.

### **3.2 Definição Das Taxas Absolutas De Mobilidade**

Neste estudo a mobilidade intergeracional de ocupação consiste na comparação entre o estrato ocupacional no trabalho atual da filha em relação ao estrato ocupacional da sua mãe, quando as filhas tinham quinze anos de idade. Para tanto, é necessário a construção de uma escala de estratos ocupacionais para medir e analisar o movimento das pessoas dentro da estrutura social (JANNUZZI, 2002). Diversos pesquisadores propuseram escalas de posição social e ocupacional, dentre eles: Pastore (1979); Scalon (1997); Jannuzzi (2003, 2004a); Pero (2002); e Ribeiro (2006, 2017). Desse modo, constata-se que não existe uma escala universal ou um único critério a ser

adotado, os estratos sociais ou ocupacionais devem ser pertinentes ao seu objeto de pesquisa (PERO, 2002).

A partir da delimitação e escopo da pesquisa, os estratos ocupacionais adotados neste trabalho deriva da escala sócio-ocupacional proposta por Jannuzzi (2004a), isso porque, considera indicadores de precarização no mercado de trabalho e socioeconômicos, tais como: o Índice Socioeconômico Distancial (ISED) e o Índice Socioeconômico Posicional (ISEP). Desse modo, o Quadro 1 apresenta a média dos principais indicadores<sup>1</sup> elaborados por Jannuzzi (2004a), segundo os estratos ocupacionais utilizados nesta pesquisa. Observa-se que a média de rendimento mensal e a escolaridade reduzem à medida que avança em ordem crescente nos estratos ocupacionais, ao passo que os indicadores de precarização (contribuição com a previdência e proporção sem carteira assinada) se elevam.

**Quadro 1** - Média dos indicadores de *status* socioeconômico (ISED e ISEP), rendimento mensal mediano, escolaridade mediana e precarização ocupacional - 2000

Estrato	ISED	ISEP	Rendimento mensal mediano (R\$)	Escolaridade mediana	Ocupados não contribuintes à Previdência (%)	Empregados sem carteira (%)
I	0,35	94,2	1.525	13	35,3	26,2
II	0,24	83,0	670	11	41,8	21,1
III	0,14	62,4	381	8	71,6	33,2
IV	0,07	37,2	271	5	81,5	47,2
V	0,04	19,8	151	4	94,3	70,2
VI	0,02	12,80	142	3	93,8	81,2

Fonte: Jannuzzi (2004a).

O primeiro estrato (proprietárias e profissionais de nível alto) reúne as ocupações com maiores rendimentos e escolaridade. As principais categorias que o compõem são: juízes e desembargadores, médicos, engenheiros, professores de Ensino Superior, advogados, militares da aeronáutica, exército e marinha, dirigentes e diretores de empresas, químicos, entre outros. O segundo grupo ocupacional (pequenas proprietárias e profissionais de nível médio) com ISEP médio de 83%, é composto por professores de ensino fundamental, médio e profissional, técnicos

<sup>1</sup> Os indicadores de cada uma das 510 famílias ocupacionais estão expostos em Jannuzzi (2004a, p. 80-95).

em construção civil e em eletrônica, técnicos de contabilidade e administração, secretários executivos, supervisores, representantes comerciais, corretores de seguros e imóveis. O terceiro estrato (trabalhadoras do comércio, serviços e qualificadas da indústria) é formado por: professores de ensino pré-escolar, inspetores de alunos, caixas e bilheteiros, recepcionistas, telefonistas, trabalhadores nos serviços de higiene e embelezamento, vigilantes e guardas de segurança, vendedores, técnicos em metalúrgica, técnicos em materiais de cerâmica e vidros, coloristas, desenhistas industriais, supervisores.

No quarto estrato (trabalhadoras do setor tradicional), as ocupações típicas são: vendedores em quiosques de barracas, vendedores ambulantes, pintores, ajudantes de obras, trabalhadores de forjamento de metais, da indústria têxtil, artesanais da confecção, operadores de tear e máquinas similares, operadores de acabamento de calçados, trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias, de embalagem e etiquetagem. O quinto estrato (trabalhadoras domésticas) é formado pelas categorias ocupacionais de arrumadeira, camareiro(a), caseiro(a), jardineiro(a), empregada doméstica, diarista, faxineira, lavadeira, passadeira, lavador(a), passador de roupas, auxiliar de serviços diversos e gerais. No último estrato (trabalhadoras rurais), as ocupações típicas são: produtores agrícolas, trabalhadores na exploração agropecuária, pescadores e caçadores, extrativistas florestais, garimpeiros, confeccionistas de artefatos de madeira, condutores de veículos de tração animal e moleiros.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Revisão de Estudos Sobre Mobilidade Intergeracional**

A análise da mobilidade ocupacional intergeracional ocorre por meio da mensuração de dois tipos de medidas: taxas absolutas e taxas relativas. A primeira consiste na proporção de indivíduos, em termos relativos, que se moveu de uma posição socioocupacional de origem (posição paterna/materna) para outra de destino. Desse movimento mede-se: i) a mobilidade ascendente que representa a proporção de filho(a)s que experimentaram ascensão para posições ocupacionais melhores do que de seus pais; ii) imobilidade que é a proporção de filho(a)s que permanecem no mesmo estrato ocupacional dos pais; e iii) a mobilidade descendente que consiste



na proporção de filho(a)s que estão em posições ocupacionais inferiores em relação a dos seus pais. Por sua vez, as taxas relativas ou fluidez social expressam as chances relativas de pessoas de distintas origens moverem para outra classe de destino. Dessa forma, relevam as desigualdades de oportunidades, e quanto maior as diferenças relativas de mobilidade intergeracional dos indivíduos, mais a origem determina o destino socioocupacional e mais desigual é a sociedade em estudo (DÍAZ, 2011). Nesta seção apresentam-se alguns achados que investigaram a mobilidade ocupacional, com ênfase na perspectiva intergeracional, em alguns países desenvolvidos (França, Holanda e Estados Unidos) e em desenvolvimento (Argentina, Uruguai e Brasil).

Vallet (2004) examinou as mudanças nas taxas de mobilidade absoluta e relativa de homens e mulheres e o papel da educação no padrão de mobilidade social, entre as décadas de 1970 e 1990 na França. Os apontamentos mostram que ao longo do período reduziu as desigualdades sociais e aumentou as chances de mobilidade social. Nesse sentido, houve declínio da distância entre as classes sociais, sobretudo da agrícola em relação às demais do sistema de estratificação social. Dentre os principais determinantes do aumento da fluidez social, cita a redução das desigualdades de oportunidades educacionais e dos retornos educacionais. Além disso, no caso francês, a maior abertura social também se deve ao efeito composição: a expansão do ensino aumentou o número e influência dos indivíduos com mais instrução, nos quais o peso da origem é mais fraco sobre o destino socioocupacional.

Ganzeboom e Luijkx (2004) analisaram o padrão de mobilidade ocupacional intergeracional na Holanda entre 1970 e 1999. Duas questões direcionaram o escopo da pesquisa: i) verificar se as tendências de fluidez social seguiam aumentando ou não até o final do século XX; e ii) analisar se as mulheres seguiam dinâmica semelhante a dos homens. As principais conclusões do estudo mostram que reduziu a tendência de reprodução social para ambos os sexos, ao longo do período. Ainda assim, para os homens a transferência intergeracional direta foi mais forte, historicamente estável e distinta por classe social. Enquanto nas classes mais baixas a herança social foi particularmente pequena. Desse modo, concluem que os Países Baixos saíram de uma sociedade fechada – com muita desigualdade de oportunidades –, na década de 1950, para outrora mais aberta nos anos 2000.

Na América do Norte, Hout (1988) analisou a mobilidade ocupacional nos Estados Unidos, entre 1972-1975 e 1982-1985. Os principais resultados apontam que a origem tornou-se menos determinante para o destino socioeconômico de homens e mulheres nos Estados Unidos, com uma redução de um terço no período. Fruto do aumento de pessoas com diplomas de Ensino Superior que contribuíram para a redução das desigualdades de oportunidades. Para os trabalhadores com graduação, a associação entre origem e destino foi mais fraca, em contrapartida foi mais forte para aqueles que não possuíam Ensino Superior. Dessa maneira, constataram maior igualdade de oportunidades para os indivíduos americanos. Ainda assim, a mobilidade total não se alterou entre 1972-1975 e 1982-1985. Porquanto, a mobilidade ocupacional ascendente ainda era maior do que a descendente, sobretudo para o sexo feminino.

Quanto as pesquisas que se referem aos países em desenvolvimento, apresenta-se alguns estudos sobre os países da América do Sul, a saber: Argentina, Uruguai e Brasil. Dalle (2015) analisou a mobilidade social intergeracional na Argentina nos anos de 2003, 2004, 2005, 2007 e 2010. Os achados evidenciam que nas duas classes socioocupacionais mais elevadas (serviços e funcionários de “colarinho branco”) aumentou a distribuição de homens e mulheres, entre 25 e 65 anos. Na classe de serviços, mais elevada em termos hierárquicos adotados pelo autor, observou-se no grupo dos homens aumento de 12% para 19%, entre 2003 e 2010, respectivamente. Quanto às mulheres, a participação saltou de 12% para 25%, nesse mesmo intervalo. Por sua vez, na classe de funcionários de “colarinho branco” as diferenças de gênero são mais acentuadas. Enquanto as mulheres aumentaram 12% em relação à origem paterna, os homens aumentaram apenas 3%. Em termos gerais, a análise da matriz de mobilidade social intergeracional revela que aumentou a distribuição de indivíduos nas classes de serviços e reduziu significativamente aqueles ocupados na classe de trabalhadores rurais no período. Por sua vez, as taxas relativas de mobilidade confirmaram que se manteve constante a desigualdade de oportunidades no país, com aumento da associação entre origem e destino social dos argentinos, sobretudo do sexo masculino.

Na perspectiva de expansão do ensino nos países da América do Sul nas últimas décadas, Rey (2017) analisou o papel do ensino superior sobre a mobilidade social intergeracional ascendente de uma amostra representativa da População Economicamente Ativa (PEA), da cidade de Montevideú-Uruguai, no ano de 2010. A população em análise foi dividida em dois grupos: os

indivíduos que têm ensino superior, e aqueles que não têm ensino superior. Os resultados mostram que os indivíduos que contam com ensino superior experimentaram, em maior volume, mobilidade intergeracional ascendente (55%) em relação àqueles que não contam (39%). Por sua vez, a imobilidade foi maior para as pessoas com nível superior, ao passo que a mobilidade descendente foi menor. Constatou-se que porcentagem significativa dos indivíduos com ensino superior encontram-se na cúspide da hierarquia social, na classe de serviços, composta por profissionais superiores, diretores, técnicos superiores, entre outros. Dessa forma, aqueles com ensino superior experimentaram melhores posições sociais.

No Brasil, os estudos de Ribeiro (2003, 2006, 2007) evidenciam que ao longo das últimas décadas se ampliaram os canais de mobilidade e o país se tornou mais fluído, ou seja, a origem de classe determinou menos o destino social dos indivíduos. Ademais, as chances de mobilidade ascendente foram três vezes superiores em relação as descendentes, entre 1973 e 1996. Desse modo, embora as desigualdades sociais não tenham desaparecido no que se refere às chances de mobilidade social, entre 1973 e 1996, o país vislumbrou significativa redução dessas iniquidades. Com relação as taxas absolutas de mobilidade, Jannuzzi, Montagner e Taira (2017) verificaram que 50,5% dos homens (de 15 a 74 anos) experimentaram mobilidade ascendente em relação aos seus pais, em 2014. Enquanto, 36,6% e 12,9% tiveram imobilidade e mobilidade descendente, respectivamente. Adicionalmente, constataram que entre 1982 e 2014, as taxas de mobilidade ascendente aumentaram no país ao passo que reduziu a imobilidade, mas a mobilidade descendente também aumentou.

Em suma, pode-se aferir através da confluência de distintos recortes analíticos que nos países desenvolvidos houve aumento nas taxas absolutas de mobilidade, aumento da fluidez social e redução das desigualdades de oportunidades, devido a uma série de fatores: industrialização, urbanização, expansão do ensino, aumento dos canais de mobilidade, políticas governamentais. Por sua vez, nos países em desenvolvimento temos dois cenários: o primeiro composto pela Argentina que apresentou redução das taxas absolutas de mobilidade ascendente, aumento da mobilidade descendente e imobilidade, marcado por uma estrutura social rígida; e um segundo cenário, vislumbrado pelo Uruguai e Brasil que ao contrário, apresentaram aumento da

mobilidade socioocupacional ascendente. Isso devido as mudanças estruturais no mercado de trabalho e no sistema de ensino.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Indicadores de Mobilidade Intergeracional de Ocupação por Condição de Migração: Brasil e Nordeste

A Tabela 1 apresenta os indicadores de mobilidade ocupacional por condição de migração das mulheres no Brasil, em 2014. Para aquelas não migrantes observa-se que a grande maioria das filhas de trabalhadoras domésticas (80,0%), trabalhadoras rurais (72,4%) e trabalhadoras do setor tradicional (66,0%) alcançaram mobilidade ascendente em relação as suas mães. Enquanto para as filhas provenientes dos estratos ocupacionais mais elevados verifica-se o contrário: a grande maioria teve imobilidade ou mobilidade descendente, em 2014. Entre o grupo de migrantes foram as filhas de trabalhadoras rurais que experimentaram as maiores cifras de mobilidade ascendente e menores de imobilidade. Enquanto 88,5% delas alcançaram ascensão ocupacional em relação à condição materna, apenas 11,5% experimentaram imobilidade intergeracional. Adicionalmente, mais da metade das filhas de trabalhadoras do comércio, serviços e qualificadas da indústria, das filhas de trabalhadoras do setor tradicional e das filhas de trabalhadoras domésticas alcançaram mobilidade ascendente no Brasil.

**Tabela 1** - Indicadores da Mobilidade Intergeracional de Ocupação das Mulheres de 16 a 64 anos, segundo a condição de migração - Brasil, 2014 (%)

Não Migrantes			
Estrato Ocupacional	Ascendente	Imobilidade	Descendente
Proprietárias e profissionais de nível alto	-	41,5	58,5
Pequenas proprietárias e profissionais de nível médio	28,0	40,8	31,2
Trabalhadoras do comércio, serviço e qualificadas da indústria	49,2	36,0	14,9
Trabalhadoras do setor tradicional	66,0	24,0	10,0
Trabalhadoras domésticas	80,0	17,8	2,1
Trabalhadoras rurais	72,4	27,6	-
Migrantes			
Estrato Ocupacional	Ascendente	Imobilidade	Descendente
Proprietárias e profissionais de nível alto	-	69,7	30,3
Pequenas proprietárias e profissionais de nível médio	20,9	50,9	28,3

Trabalhadoras do comércio, serviço e qualificadas da indústria	60,1	33,1	6,8
Trabalhadoras do setor tradicional	62,4	25,5	12,0
Trabalhadoras domésticas	69,2	30,8	-
Trabalhadoras rurais	88,5	11,5	-

Fonte: PNAD, 2014.

Essas tendências corroboram para a discussão de que quanto maior o estrato ocupacional de origem das pessoas mais difícil é permanecer nele ou ascender para posições ocupacionais mais elevadas. Desse modo, a margem para a mobilidade descendente é maior. Por sua vez, o contrário configura nos estratos ocupacionais inferiores, quando o estrato ocupacional dos pais é muito baixo a margem para a mobilidade ascendente é maior. Desse modo, qualquer movimento na estrutura social pode representar ascensão intergeracional, ainda que de curta distância (JANNUZZI, 2002, 2004b; PASTORE, 1979).

Comparando os resultados entre migrantes e não migrantes, chama atenção as filhas de trabalhadoras domésticas no Brasil. Enquanto 80,0% das filhas não migrantes teriam ascendido ocupacionalmente em relação às suas mães, entre aquelas migrantes interestaduais de data fixa, as cifras de mobilidade foram menores, sendo que 69,2% delas lograram, em 2014, melhores postos de trabalho. Além de maiores percentuais de mobilidade ascendente, as filhas de trabalhadoras domésticas que não haviam migrado apresentaram menor imobilidade do que as migrantes. Somente 17,8% das filhas não migrantes reproduziram o estrato ocupacional materno, por sua vez, entre as migrantes interestaduais esse percentual foi de 30,8% (Tabela 2).

**Tabela 2** - Mobilidade intergeracional das filhas de trabalhadoras domésticas por condição de migração - Brasil, 2014 (%)

Segmento Populacional	Indicadores de Mobilidade		
	Ascendente	Imobilidade	Descendente
Não migrantes	80,0	17,8	2,1
Migrantes interestaduais data fixa (2009/2014)	69,2	30,8	-
Migrantes interestaduais residentes há 4 anos	79,5	20,5	-
Migrantes interestaduais residentes 5 a 9 anos	77,7	22,3	-
Migrantes interestaduais residentes 10 ou mais	80,1	18,8	1,1

Fonte: PNAD/IBGE 2014.

Esses achados suscitam o debate migração/mobilidade ocupacional. Isso porque, nem sempre os indivíduos que empreendem migração experimentam uma mobilidade bem-sucedida

na região de destino. A partir dos anos 2000, pode-se observar no conjunto do país maior desconcentração relativa da atividade econômica, educacional e maiores oportunidades de emprego na origem. Portanto, existem inúmeros condicionantes nesse processo, tais como: o cenário econômico e social das localidades de origem e de destino, as redes de sociabilidade, características individuais, familiares e culturais das pessoas que influenciam as causas, os motivos e as decisões migratórias, assim como as chances de inserção virtuosa no mercado de trabalho (JANNUZZI, 1999; BAENINGER, 2012).

Na competição pelas vagas no mercado de trabalho, principalmente nas grandes metrópoles e capitais brasileiras, os migrantes encontram dificuldade para inserção e permanência nos diversos segmentos produtivos. A perversa seletividade do mercado de trabalho refuta a grande maioria dos migrantes com baixa qualificação profissional dos segmentos com maior qualidade ocupacional, em termos de rendimento, jornada de trabalho e proteção social (QUEIROZ, 2013). Dessa forma, certamente, a seletividade migratória no mercado de trabalho pode explicar as respectivas cifras de imobilidade (QUEIROZ; BAENINGER, 2015). As migrantes “menos aptas”, em termos de experiência profissional, níveis educacionais e conhecimento das oportunidades encontram maiores dificuldades para inserção no mercado de trabalho (JANNUZZI, 1999).

Nesse contexto, o trabalho doméstico remunerado, bolsão ocupacional das mulheres pobres, migrantes e negras, ainda constitui alternativa para parcela expressiva das mulheres/mães/filhas de origens mais desfavorecidas. Isto porque, culturalmente, em grande medida, a realização das tarefas domésticas não exige qualificação, e as habilidades “natas” são repassadas das mães para as filhas. Por outro lado, também é importante considerar que muitas dessas mulheres deixam sua terra natal com empregos arranjados em casas de famílias em outras regiões, sendo essa migração – muitas vezes – uma demanda dos patrões. Por meio das redes de sociabilidade, mulheres são convidadas pelos empregadores para trabalharem como domésticas nas casas de família, em grande medida, porque representam uma mão de obra mais barata (MELO, 1998).

Desagregando os indicadores de mobilidade por tempo de residência das filhas migrantes interestaduais, observa-se na Tabela 2 que aquelas residentes há 10 anos ou mais experimentam

níveis de mobilidade ascendente (80,1%) mais elevados em relação às migrantes residentes há 4 anos (79,5%), bem como em relação as de 5 a 9 anos (77,7%). Portanto, as migrantes interestaduais com maior tempo de residência configuram com menor imobilidade em 2014. Enquanto apenas 18,8% das migrantes residentes há 10 anos ou mais estavam concentradas no estrato materno (trabalhadoras domésticas), entre as residentes há 4 anos, e as de 5 a 9 anos, tais coeficientes de imobilidade foram discretamente mais elevados, 20,5% e 22,3%, respectivamente.

Tais achados corroboram que as possibilidades de ascensão aumentam à medida que o migrante adquire maior conhecimento acerca das oportunidades no mercado de trabalho da região de destino. Além disso, maior tempo de residência possibilita acumulação de capital, por vezes investido em qualificação e preenchimento de credenciais, o que torna possível a inserção em novas e melhores vagas ocupacionais (JANNUZZI, 1999). Outrossim, é importante considerar que a reprodução do trabalho doméstico constitui importante porta de entrada no mercado de trabalho na região de destino, sobretudo para as mulheres/mães/filhas, em que pese a situação financeira, carência de bens e oportunidades. Para muitas mulheres o trabalho doméstico representa um trampolim para melhores ocupações (FARIA; FERREIRA; PAULA, 2016).

Observa-se que quanto maior o tempo de residência, maior a ascensão ocupacional, possivelmente porque as filhas migrantes interestaduais residentes há mais de 10 anos, inicialmente, reproduziram a profissão materna e, posteriormente, galgaram outras oportunidades. Vale ressaltar que não se sabe se as condições laborais (renda, formalidade e jornada de trabalho) das filhas que permaneceram na ocupação de trabalhadoras domésticas são melhores ou piores do que a condição materna. Apesar da migração não ter representado ascensão intergeracional para essas filhas, em grande medida, pode ter representado mobilidade financeira. Desse modo, nas regiões mais desenvolvidas socioeconomicamente, os rendimentos do trabalho doméstico são maiores, possibilitando que elas ainda consigam enviar remessas para a família na região de origem.

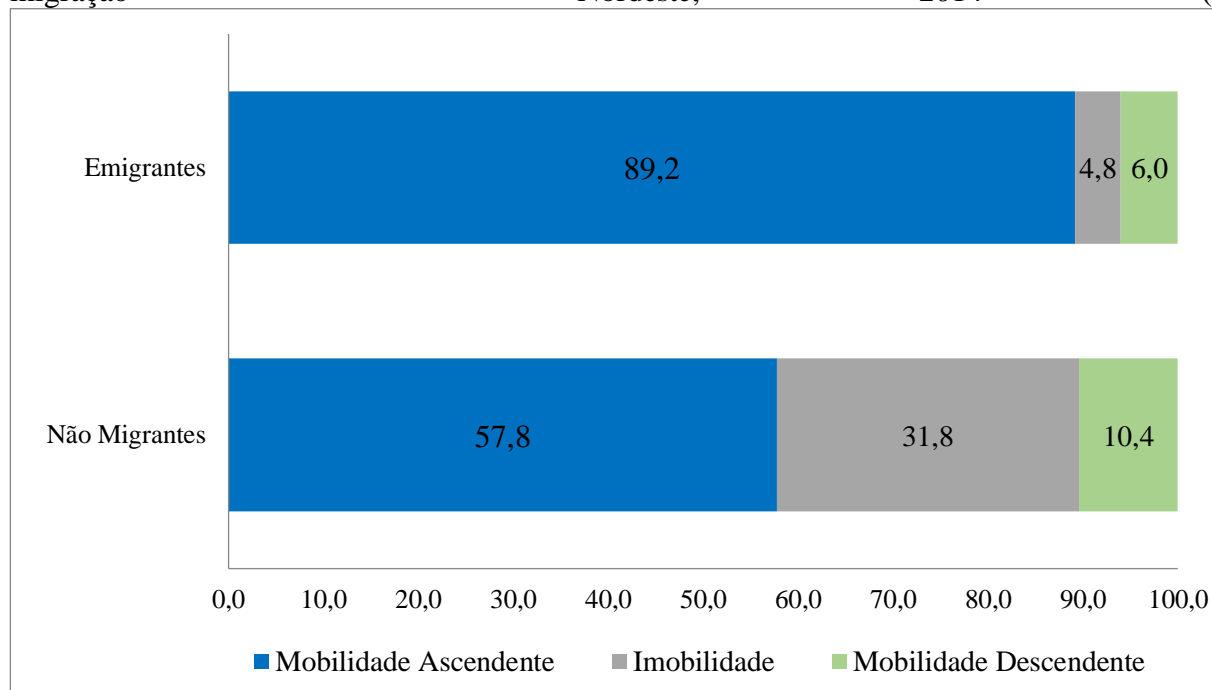
No que concerne aos indicadores de mobilidade ocupacional das mulheres na região Nordeste, o Gráfico 1 mostra que 89,2% das filhas que emigraram experimentaram mobilidade ascendente em relação ao estrato materno, em 2014. Entre o grupo de não migrantes, 57,8% das mulheres alcançaram ascensão ocupacional em relação a suas mães. Comparando os grupos,



observa-se que as filhas emigrantes tiveram maiores cifras de mobilidade intergeracional ascendente do que aquelas não migrantes. Por sua vez, verifica-se o oposto nas cifras de imobilidade e mobilidade descendente. No Nordeste, enquanto 31,8% das não migrantes experimentaram imobilidade intergeracional, entre as emigrantes essa proporção foi de apenas 4,8%, em 2014. Dessa maneira, constata-se que na região Nordeste a emigração ainda está associada à mobilidade ocupacional intergeracional.

Ainda assim, pode-se observar que independente da condição de migração (emigrantes e não migrantes), mais da metade das mulheres experimentaram mobilidade intergeracional ascendente no Nordeste. Os apontamentos de Araujo (2014) levantam um debate pertinente para os resultados encontrados. O Brasil de 2002 era o retrato da herança paternalista que caracterizou a sua formação histórica: os 43 *campis* existentes das Universidades Federais estavam localizados no Sudeste, Sul e litoral do país. Dessa maneira, o padrão de ensino vigente – elitizado –, limitava as oportunidades de acesso das camadas mais pobres. Com a adoção da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) no ano de 2010, emerge um novo cenário: o número de *campis* aumenta para 230, ocorre maior desconcentração regional e interiorização do ensino superior, e maiores chances de ingresso para milhares de jovens que antes não podiam sonhar com o ensino formal.

**Gráfico 1 -** Indicadores de mobilidade intergeracional das mulheres, segundo a condição de migração - Nordeste, 2014 (%)



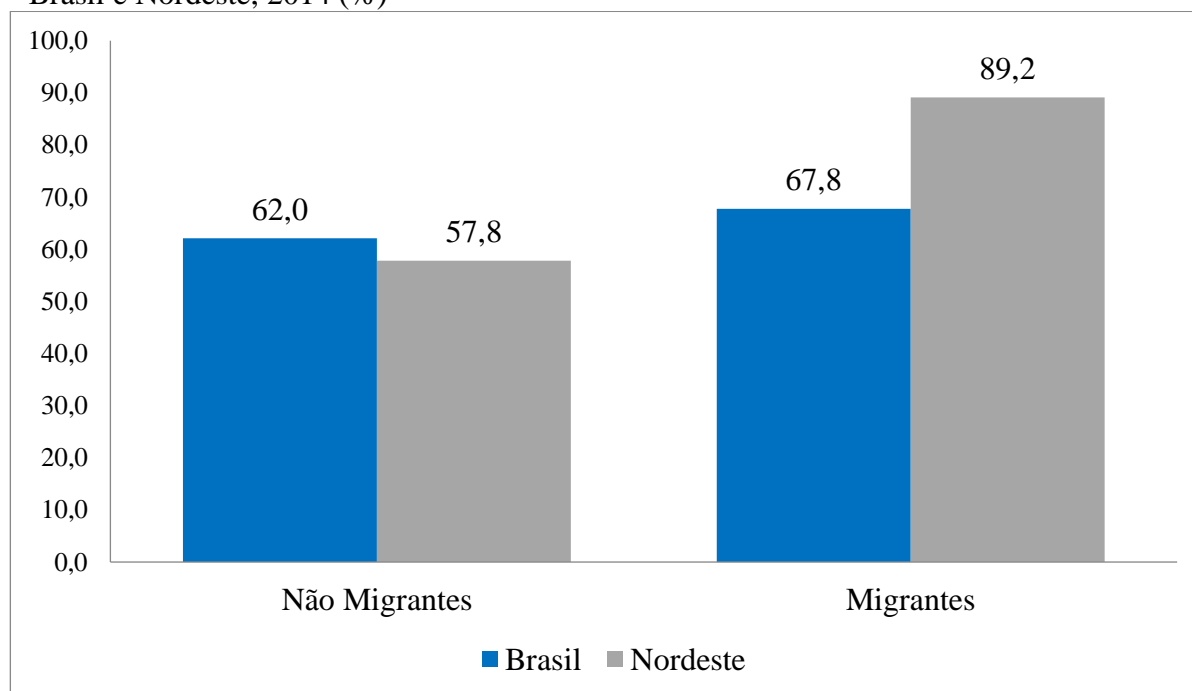
Fonte: PNAD, 2014.

Essas oportunidades aumentaram ainda mais com a institucionalização do Programa Universidade para Todos (Prouni) em 2005, que permitiu o ingresso nas universidades de ensino privado de pessoas provenientes de camadas menos abastadas. Nesse ensejo, entre 2000 e 2010, o número de indivíduos com ensino superior completo saltou de 5,9 milhões para 13,5 milhões. Com destaque para as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, que aumentaram a participação nacional para 16,2%, 8,6%, e 4,7% em 2010, respectivamente (ARAÚJO, 2014). Mudanças significativas para a redução das disparidades regionais e das desigualdades sociais e ocupacionais.

O Gráfico 2 apresenta uma comparação entre as cifras de mobilidade ascendente das mulheres no Brasil e no Nordeste. Para as não migrantes, os resultados foram mais próximos, mais da metade das mulheres alcançaram ascensão ocupacional em relação a condição materna tanto no Brasil quanto no Nordeste. Entre as migrantes, verificam-se diferenças mais acentuadas,

com maior proporção das mulheres que emigraram do Nordeste (89,2%) experimentando mobilidade ascendente comparativamente ao indicador geral no Brasil (67,8%).

**Gráfico 2** - Mobilidade intergeracional ascendente das mulheres, segundo a condição de migração - Brasil e Nordeste, 2014 (%)



Fonte: PNAD, 2014.

É oportuno ressaltar que mais da metade das filhas, independente da condição de migração tanto no Brasil quanto no Nordeste, lograram melhores postos de trabalho do que suas mães. Nesse ensejo ressalta-se o papel ativo das políticas públicas inclusivas nesse processo, notadamente entre 2003-2014 (DOTA; QUEIROZ, 2019). Dentre elas, a desconcentração industrial, a expansão e a interiorização do ensino básico, técnico e superior, a criação de empregos formais, os programas de transferência de renda e a política de valorização salarial, que possibilitaram novas oportunidades e direções para os fluxos migratórios (JANNUZZI, 2002, 2018; JANNUZZI; MONTAGNER; TAIRA, 2017), ao passo que também foram importantes na retenção de potenciais migrantes (BAENINGER, 2012).

Os achados vislumbram novos caminhos e futuras trajetórias para a grande maioria das filhas. O conjunto de mudanças, no cenário econômico e social estimulou não somente o nível de emprego, como a qualidade das vagas criadas. Entre 2003 e 2014, foram gerados 20 milhões de postos de trabalho formal e as vagas no ensino superior aumentaram de 3,4 milhões em 2003, para 8,1 milhões no ano de 2015. Cifras que representam oportunidades concretas de maior escolaridade, credenciais para as melhores ocupações em termos de formalidade e rendimento e, conseqüentemente, mobilidade ascendente (JANNUZZI, 2018).

Em síntese, a análise dos resultados aponta que a grande maioria das mulheres que empreenderam migração logrou mobilidade intergeracional ascendente, tanto no Brasil como no Nordeste. No entanto, é oportuno frisar que nem todas as filhas que migraram alcançaram melhores postos de trabalho na região de destino. Parte delas não foi bem sucedida e experimentaram imobilidade ou mobilidade descendente no Brasil, sobretudo para as filhas de proprietárias e profissionais de nível alto, e as filhas de pequenas proprietárias e profissionais de nível médio. Por outro lado, foi possível observar diferenças significativas nos indicadores de mobilidade, dado que os achados mostram que as filhas que emigraram do Nordeste tiveram maior mobilidade ascendente comparativamente ao país. Quanto as não migrantes, observou-se que mais da metade experimentaram ascensão intergeracional no estado de nascimento. Isso ressalta o papel ativo das políticas públicas e de desenvolvimento, particularmente em âmbito regional, a partir dos anos 2000.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve como objetivo principal mensurar os níveis de mobilidade ocupacional intergeracional por condição de migração das mulheres no Brasil e no Nordeste, em 2014. Neste estudo a mobilidade intergeracional de ocupação consiste na comparação entre o estrato ocupacional no trabalho atual da filha em relação ao estrato ocupacional da sua mãe, quando as filhas tinham quinze anos de idade. Isso foi possível, porque pela primeira vez, em 2014, um suplemento investigou a ocupação materna, além da tradicional pergunta sobre a ocupação do pai. Ademais, ao contrário de outros suplementos da PNAD que restringiram a amostra às pessoas de referência ou cônjuge, na edição mais recente foi selecionado

aleatoriamente um indivíduo para responder ao respectivo módulo. Mudanças importantes que possibilitaram maior diversidade na captação da amostra.

No que diz respeito aos indicadores de mobilidade intergeracional de ocupação para as migrantes, mais da metade das mulheres que empreenderam migração interestadual no país experimentou mobilidade ascendente, exceto as filhas de proprietárias e profissionais de nível alto, e as filhas de pequenas proprietárias e profissionais de nível médio. Entre as migrantes interestaduais, as filhas de trabalhadoras rurais alcançaram as maiores cifras de mobilidade intergeracional ascendente e menor imobilidade. No entanto, nem todas as mulheres que migraram alcançaram melhores postos de trabalho, dado que boa parte não foi bem-sucedida e experimentou imobilidade ou mobilidade descendente. Esses cenários ratificam a complexidade dos fluxos migratórios e os inúmeros determinantes que influenciam o processo de mobilidade ocupacional, quais sejam: as redes de sociabilidade, a conjuntura socioeconômica das localidades, as características individuais, familiares e culturais das pessoas, a seletividade no mercado de trabalho, dentre outros.

Para as não migrantes, a distribuição dos indicadores de mobilidade intergeracional por estratos ocupacionais aponta tendências instigantes no Brasil. Particularmente para as filhas de trabalhadoras domésticas, a permanência na localidade de nascimento proporcionou maior ascensão ocupacional em relação à condição materna do que para aquelas que emigraram de seus estados de origem. Isso é uma novidade/achado porque, em outras épocas/décadas, apesar da seletividade no mercado de trabalho no local de destino, para ter mobilidade ocupacional era preciso emigrar. Seja pelo aumento dos canais de mobilidade ocupacional, maior desenvolvimento nacional e regional, ou pelo baixo estrato materno. Ademais, os resultados apontam que as cifras de mobilidade ocupacional ascendente aumentaram com o tempo de residência das filhas de trabalhadoras domésticas migrantes, dado que aquelas residentes há 10 anos experimentaram maior mobilidade ascendente e menor imobilidade.

Com relação aos resultados regionais, verificou-se que a grande maioria das mulheres que emigraram do Nordeste alcançaram mobilidade intergeracional ascendente na localidade de destino, em 2014. Por sua vez, no grupo de não migrantes, as cifras de mobilidade ascendente foram menores ao passo que a imobilidade foi mais acentuada. Ainda assim, os achados mostram

que mais da metade das filhas não migrantes tiveram ascensão ocupacional em relação as suas mães no Nordeste, no período em apreço. Comparado a mobilidade ascendente entre o Brasil e o Nordeste, constata-se que a maioria das mulheres obteve ascensão ocupacional em relação as suas mães, independente da condição de migração. No entanto, as mulheres que emigraram do Nordeste tiveram maior ascensão intergeracional do que as migrantes internas no país.

Esses achados ratificam a hipótese desse estudo: expressiva parcela das filhas que empreenderam migração logrou mobilidade intergeracional ascendente. Supõe-se que esses resultados são reflexos do fortalecimento das políticas públicas, do aumento do estoque de empregos formais, da ampliação e interiorização do ensino básico, técnico e formal. Além da política de valorização salarial, dos programas e ações redistributivas, compensatórias e afirmativas que possibilitaram novas oportunidades e direções para os fluxos migratórios, especialmente entre 2003 a 2014.

Em suma, os resultados deste estudo evidenciam a importância das mudanças sociais e inclusivas, ao longo da última década do século XX (com destaque para o início do século XXI), sobre as possibilidades de ascensão intergeracional. No entanto, a partir de 2015, estudos recentes, com outras bases de dados e outros objetivos, evidenciam reversão desse período de desenvolvimento inclusivo. Observou-se aumento da taxa de desemprego, do número de pessoas em situação de desalento, de trabalhadores por conta própria, trabalhadores informais, elevação do quantitativo de pessoas na pobreza e extrema pobreza. Esse cenário de crise política e recessão econômica coloca em xeque os ganhos verificados entre 2003 e 2014.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Drumond. **Níveis e padrões de mobilidade social em cinco regiões metropolitanas**, 1997. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

ANDRADE, Flávia Cristina Drumond; RODRIGUES, Roberto Nascimento. Mobilidade Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 10., 1996, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu, 1996. p. 407-435.

ARAUJO, Tania Bacelar. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. *In*: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; LASTRES, Helena; AGUIAR, Rodrigo; SILVA, Marcelo Machado da. (org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento** - Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 1º edição, v. 1, 2014. p. 540-562.

BAENINGER, Rosana. Migrações Internas no Brasil no século 21: entre o local e o global. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Águas de Lindóia. **Anais [...]**. Águas de Lindóia, 2012.

BALTAR, Paulo; LEONE, Eugenia. Perspectivas para o mercado de trabalho após o crescimento com inclusão social. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 53-67, 2015.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama nos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão, n. 621, jan. 1999.

DALLE, Pablo. Movilidad Social Intergeneracional em Argentina: oportunidades sin apertura de la estructura de clases. **Revista de Ciencias Sociales**, DS-FCS, v. 28, n. 37, p. 139-165, jul./dic. 2015.

DÍAZ, Guillermo. Estratificación y movilidad social en Guatemala. **Revista Electrónica Nova Scientia**, v. 4 (1), n. 7, p. 205–236, 2011. ISSN 2007 - 0705.

DOTA, Ednelson Mariano; QUEIROZ, Silvana Nunes. Migração interna em tempos de crise no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 415-430, mai./ago. 2019.

FARIA, Guélmer Júnior Almeida; FERREIRA, Maria da Luz Alves; PAULA, Andrea Maria Narciso Rocha de. “Na casa dos outros”: mulher, doméstica e migrante? A soma das desigualdades femininas. **Caderno Espaço Feminino**, Uberlândia, v. 29, n. 2, p. 267-285, jul./dez. 2016.

GANZEBOOM, Harry, LUIJKX, Ruud. (2004). Recent trends in intergenerational occupational class reproduction in the Netherlands 1970–1999. *In*: BREEN, Richard (ed.). **Social mobility in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2004. Cap. 14, p. 345-381.

HASENBALG, Carlos. Raça e Mobilidade Social. *In*: HASENBALG, Carlos; VALLE SILVA, Nelson do (org.). **Estrutura social, mobilidade e raça**. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Vértice, 1988. Cap. 6, p. 164-182.

HOUT, Michael. More universalism, less structural mobility: The American occupational structure in the 1980s. **American Journal of Sociology**, v. 93, n. 6, p. 1358–1400, mai. 1988.



IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. As ocupações brasileiras segundo a CBO 2002: caracterização empírica com base no Censo 2000. **Revista da ABET**, v. 4, n. 2, jul./dez. 2004a.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Estratificação Socioocupacional para estudos de mercado e pesquisa social no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 247-254, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Mobilidade social e migração no Brasil: revisão bibliográfica e elementos empíricos para análise. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Brasília, v. 16, n.1/2, p. 55-82, jan./dez. 1999.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Mobilidade social no Brasil no contexto da reestruturação produtiva. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE POPULAÇÃO, 1., 2004b, Caxambú. **Anais [...]** Caxambú –MG, 2004b.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro dos anos 1990. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 255-278, jul./dez. 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino; MONTAGNER, Paula; TAIRA, Edna. Migração e Mobilidade Social: revisitando a discussão a partir da PNAD 2014. In: ENCONTRO NACIONAL DE MIGRAÇÃO, 10., 2017, Natal. Belo Horizonte: **Blucher Social Sciences Proceedings**, v. 3. p. 242-259, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Pobreza, Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil: dos avanços civilizatórios pós Constituição de 1988 aos prenúncios da barbárie liberal pós Golpe de 2016. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 21., 2018, Poços de Caldas. **Anais [...]**. Poços de Caldas, 2018.

MELO, Hildete Pereira de. O Serviço Doméstico Remunerado no Brasil: de Criadas a Trabalhadoras. **Texto para Discussão do IPEA**, Rio de Janeiro, p. 1-29, 1998. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0565.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0565.pdf). Acesso em: 29 mar. 2019

NUNES, Erivelton de Souza; SILVA, João Gomes; QUEIROZ, Silvana Nunes. Migração inter-regional no Brasil: o que há de novo? **Revista Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v.2, n. 37, p. 388-407, ago. 2017.

PASTORE, José. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: T. A. Queiroz: Editora da Universidade de São Paulo, 1979.

PASTORE, José; HALLER, Archibald. O que está acontecendo com a mobilidade social no Brasil? *In*: VELLOSO; João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (org.). **Pobreza e Mobilidade Social**. As bases do Desenvolvimento Moderno: Fórum Nacional. São Paulo: Nobel. 1993. p. 25-49.

PASTORE, José. VALLE SILVA, Nelson do. Análise dos Processos de Mobilidade Social no Brasil no Último Século. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25., 2001, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, out. 2001.

PASTORE; José; ZYLBERSTAJAM, Hélio. Tendências da mobilidade social. *In*: **Estratégia Social e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 193-218, 1992.

PERO, Valéria. **Tendências da mobilidade social intergeracional no Rio de Janeiro**. 2002. Tese (Doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

QUEIROZ; Silvana Nunes; BAENINGER, Rosana. Migração, Trabalho e Seletividade no Estado do Ceará. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA, 30., 2015, San José-Costa Rica. **Anais [...]**. San José-Costa Rica, 2015.

QUEIROZ, Silvana Nunes. **Migrações, Retorno e Seletividade no Mercado de Trabalho Cearense**. 2013. Tese (Doutorado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

REY, Rafael. El papel de la educación terciaria en la movilidad social intergeneracional. **InterCambios**, v. 4, n. 2, p.86-97, 2017. ISSN 2301 – 0118.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Estrutura de Classes, Condições de Vida e Oportunidades de Mobilidade Social no Brasil. *In*: HASENBALG, Carlos; VALLE SILVA, Nelson (org.). **Origens e Destinos: Desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: TopBooks, 2003. p. 381-430.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. **Mobilidade social e estrutura ocupacional: desigualdades de oportunidade no mercado de trabalho brasileiro (1973-1996)**. Prêmio Ipea 40 anos: Ipea-caixa 2005 - Monografias premiadas. Brasília: IPEA, p. 77-130, 2006. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/450111/2%C2%BA-lugar--carlos-ant%C3%B4nio-costa-ribeiro-.pmd>. Acesso em: 08 abr. 2019.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Mobilidade social, mudanças estruturais e desigualdades de oportunidades. *In*: **Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil**. Bauru, São Paulo: Edusc, 2007. Cap. 3, p. 137-196.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa; SCALON, Maria Celi. Mobilidade de classe no Brasil em perspectiva comparada. **Dados**, Rio de Janeiro: Impresso. v. 44, n.1, p. 1-54, 2001.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. **Tendências da Desigualdade de Oportunidades no Brasil: Mobilidade Social e Estratificação Educacional**. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7807/1/bmt\\_62\\_tend%C3%AAscias.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7807/1/bmt_62_tend%C3%AAscias.pdf). Acesso em: 19 mai. 2019.

SCALON, Celi. **Mobilidade social no Brasil: padrões e tendências**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. 1997. Disponível em: [https://www.academia.edu/37343027/Mobilidade\\_Social\\_no\\_Brasil\\_padr%C3%B5es\\_e\\_tend%C3%AAscias](https://www.academia.edu/37343027/Mobilidade_Social_no_Brasil_padr%C3%B5es_e_tend%C3%AAscias). Acesso em: 18 abr. 2019.

SINGER, Paul. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. *In: Economia política da urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

SOUZA, Pedro Ferreira de; RIBEIRO, Carlos Antonio Costa; CARVALHAES, Flavio. Classe, raça e educação: o que influencia a mobilidade social no Brasil? *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA*, 14., 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2009.

VALLE SILVA, Nelson do. **Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)**. División de Desarrollo Social. Naciones Unidas: Santiago de Chile, jul. 2004. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6078/1/S044228\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6078/1/S044228_es.pdf). Acesso em: 26 mai. 2019.

VALLET, Louis-André. Change in intergenerational class mobility in France from the 1970s to the 1990s and its explanation: An analysis following the CASMIN approach. *In: BREEN, Richard (ed.). Social mobility in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 2004. p. 1-37.

WAJNMAN, Simone. Mulheres na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro: avanços e entraves. *In: PORTO, Marta (org.). Olhares Femininos, mulheres brasileiras*. Rio de Janeiro: X Brasil, 2006. p. 77-108.

## MOBILIDADE PENDULAR E PERFIL DO TRABALHADOR PENDULAR NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO INTERIOR CEARENSE

Aline Alves de Oliveira<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo principal deste artigo é analisar a mobilidade pendular e a inserção ocupacional dos trabalhadores que realizam o deslocamento pendular por motivo de trabalho nas recém criadas Regiões Metropolitanas do Cariri (2009) e de Sobral (2016) no ano de 2010. Dessa forma, foram utilizados os microdados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) para o cálculo do volume de pessoas que praticam o movimento pendular por motivo trabalho e traçar o perfil de quem pendula. Os resultados encontrados apontam que nas duas regiões metropolitanas a direção do fluxo da mobilidade pendular por motivo trabalho é mais intensa nos núcleos metropolitanos, onde há uma maior concentração das atividades econômicas e para os demais municípios mais distantes do núcleo a intensidade de entradas e saídas reduzem e que há algumas semelhanças no perfil do trabalhador pendular nas Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral.

**Palavras- chave:** Mercado de Trabalho; Metrôpoles; Pendularidade.

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

Os deslocamentos pendulares são movimentos regulares e diários de pessoas entre o local de sua residência e outros municípios com finalidades específicas, como trabalho e/ou estudo (ARANHA, 2005; MOURA et al, 2005), fazendo parte do cotidiano de um expressivo número de trabalhadores brasileiros. Em 2000, no Brasil, 7,4 milhões de pessoas trabalhavam ou estudavam fora dos municípios de residência, e em 2010 este número chegou a 11 milhões (ARANHA 2005; OJIMA et al, 2015; DELGADO et al, 2016).

As discussões sobre o deslocamento pendular são recentes na literatura nacional, dado que até a década de 1970 os estudos sobre os movimentos populacionais focavam notadamente nas migrações de longa distância e suas consequências para o local de origem e de destino. É nos anos de 1980, período apontado por Baeninger (2000) e Caiado (2005), como ponto de inflexão e um marco na mudança nos movimentos migratórios, que os deslocamentos pendulares ganham

---

<sup>1</sup> UFF; Mestra; Crato, Ceará, Brasil; [aline.alves@urca.br](mailto:aline.alves@urca.br)

espaço nas principais discussões teóricas nacionais, pois o contexto de crise econômica contribuiu para alterar as principais trajetórias dos migrantes internos, e entre essas mudanças destacam-se a intensificação dos movimentos de curta (fluxo intraestadual) e de média distância (fluxo inter-regional), bem como a migração de retorno (BAENINGER, 2000; DOTA, QUEIROZ, 2019).

A mobilidade pendular é um fenômeno metropolitano, 51,7% dos trabalhadores se deslocavam nessas áreas em 2010, por isso, estudos sobre deslocamentos nas metrópoles brasileiras são expressivos (ÂNTICO, 2005; MOURA et al, 2005; JARDIM; ERVATTI, 2007; MIRANDA; DOMINGUES, 2008; JARDIM, 2011; SILVA, 2016; RAMALHO; BRITO, 2016; SIDRIM, 2018; SIDRIM; FUSCO, 2019). Em anos recentes outros estudos exploraram os deslocamentos pendulares em espaços fora do Sudeste, como foi o caso dos estudos para as regiões metropolitanas localizadas no Sul e Nordeste (SILVA, 2016; RAMALHO; BRITO, 2016; SIDRIM; FUSCO, 2019; SILVEIRA et al, 2020; SILVA, 2020), e mesmo sendo um fenômeno de domínio nas grandes metrópoles, os deslocamentos pendulares vêm aumentando em espaços não metropolitanos (STAM; STADUTO, 2008; RIGOTTI; CAMPOS 2009; OLIVEIRA; GIVIEZ, 2017; BARROS; OLIVEIRA, 2018; SILVA, 2019), que demonstram a interiorização desses movimentos, e permite definir ou redefinir a extensão de aglomerados urbanos; confirmar ou apontar centralidades; identificar cidades-dormitórios; e vislumbrar novas configurações espaciais (MOURA et al, 2005).

Apesar da diversidade de trabalhos, as discussões sobre a mobilidade pendular versam mais sobre o fluxo/deslocamento (ÂNTICO, 2005; MOURA et al, 2005; JARDIM; ERVATTI, 2007; MIRANDA; DOMINGUES, 2008; JARDIM, 2011; SILVA, 2016; RAMALHO; BRITO, 2016; SIDRIM, 2018; SIDRIM; FUSCO, 2019; STAM; STADUTO, 2008; RIGOTTI; CAMPOS 2009; OLIVEIRA; GIVIEZ, 2017; BARROS; OLIVEIRA, 2018; SILVEIRA et al, 2020), com lacunas sobre o perfil dos trabalhadores que praticam a pendularidade, sobretudo suas características individuais e sua inserção no mercado de trabalho, especialmente nas regiões metropolitanas do interior, como é o caso das RMs do Ceará. Por isso, o objetivo principal deste trabalho é analisar a mobilidade pendular e a inserção ocupacional dos trabalhadores que realizam o deslocamento pendular por motivo de trabalho nas recém criadas Regiões Metropolitanas do Cariri (2009) e de Sobral (2016) no ano de 2010. Por ser um dos principais indicadores para

análise de processos de metropolização e permitir identificar novas formas espaciais urbanas, a análise dos deslocamentos pendulares nessas regiões podem contribuir para evidenciar as dinâmicas territoriais dos municípios dessas metrópoles e o grau de interação entre eles, além disso o estudo do perfil de quem pendula contribui para ampliar o entendimento das causas e motivações que levam o trabalhador a pendular.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Base de Dados**

Os microdados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) são utilizados. O censo demográfico é uma base de dados que abrange trabalhadores inseridos nos mercados de trabalho formal e informal e que permite trabalhar com dados geográficos de nível municipal, além disso é principal a fonte de dados para estudos de mobilidade, particularmente para o estudo da mobilidade pendular, pois permite a distinção dos movimentos pendulares em função de estudo e/ou trabalho.

### **2.2 Caracterização do Fluxo Pendular por Região Metropolitana**

No que concerne o cálculo do volume de pessoas que praticam o movimento pendular por motivo trabalho, foram elaboradas matrizes de entrada e saída (SILVA, 2016; SIDRIM; QUEIROZ, 2019; SILVA; QUEIROZ; SIDRIM, 2016; CARVALHO; QUEIROZ, 2021;) para os nove municípios da Região Metropolitana do Cariri e para os dezoito municípios da Região Metropolitana de Sobral. A partir destas matrizes, calcula-se o total de pessoas que saem de um município para os demais municípios nas RM Cariri e RM Sobral e o total de pessoas que chegam dos demais municípios da RM Cariri e RM Sobral para um determinado município. A partir destas matrizes é possível calcular o movimento pendular nos municípios das duas regiões metropolitanas cearenses e identificar os municípios que mais atraem trabalhadores, bem como os locais emissores de trabalhadores.

### **2.3 Perfil do Trabalhador Pendular**

A mobilidade pendular pode ser definida como deslocamentos diários de indivíduos entre o município de residência e o município de trabalho e/ou estudo. (ARANHA, 2005; ÂNTICO, 2005; MOURA et al, 2005). Nesta pesquisa o trabalhador pendular é definido como o indivíduo (natural ou não natural) da RM Cariri e RM Sobral com dez anos ou mais de idade, que reside em um município e trabalha em outro município da mesma área metropolitana.

Para separar os trabalhadores que efetivamente realizam deslocamentos diários dentro da mesma área metropolitana, foram excluídos os trabalhadores que trabalham em mais de um município, em outro país e foi utilizado o filtro de retorno para casa no mesmo dia, desta forma a amostra para Região Metropolitana do Cariri conta com 19.380 observações e a amostra para Região Metropolitana de Sobral tem 18.372 observações.

Para traçar o perfil socioeconômico, demográfico e ocupacional do trabalhador, utilizaram-se as seguintes variáveis: sexo (masculino e feminino); raça/cor (branco, preto, pardo, indígena, amarelo) foi excluído os ignorados; faixa etária, através da variável idade foram construídas as faixas etárias até 17 anos; 18 a 24 anos; 25 a 39 anos; 40 a 49 anos; 50 a 59 anos; 60 anos ou mais; nível de instrução (sem instrução e fundamental incompleto; fundamental completo e médio incompleto; médio completo e superior incompleto; superior completo) foi excluído os não determinados.

Com relação a categoria do emprego no trabalho principal que a pessoa tinha na semana de referência ou posição na ocupação foram selecionadas: empregado com carteira de trabalho assinada; militar e funcionários públicos; empregado sem carteira de trabalho assinada; conta própria; e empregador; os não remunerados e produção para o próprio consumo foram excluídas, por não apresentarem rendimentos maiores que zero. A variável setor de atividade é composta por: agropecuária; extrativa mineral; indústria de transformação; serviços de utilidade pública; construção civil; e serviços.

A variável rendimento do trabalho principal em faixas salariais, foi construída com base no salário mínimo vigente em 2010 (R\$510,00), foram construídas as seguintes faixas: até um salário mínimo (para renda maior que zero); acima de 1 até 2 salários mínimos; acima de 2 até 3 salários mínimos; acima de 3 até 5 salários mínimos; acima de 5 até 7 salários mínimos; acima de 7 até 10 salários mínimos; e mais de 10 salários mínimos.



### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 A Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri)

A Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri) foi instituída em 29 de julho de 2009, pela Lei Complementar estadual nº 78/2009, em consonância ao Art. 43 da constituição estadual. Desde a sua instituição é composta por nove municípios (Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri) (CEARÁ, 2009). A mesma está localizada no sul do Ceará.

Por ser a segunda região urbana mais expressiva do estado, dada a conurbação formada pelos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, denominada de CRAJUBAR (IPECE, 2018), a RM Cariri foi criada com o objetivo de mitigar os efeitos das desigualdades socioeconômicas impostas pelo desenvolvimento a qual experimenta a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF em detrimento do interior do estado. Além disso, tinha como objetivo minimizar o desenvolvimento desigual do triângulo CRAJUBAR em relação aos municípios vizinhos e ser um novo polo de desenvolvimento socioeconômico que pudesse dividir com a Região Metropolitana de Fortaleza a atração de investimentos e ampliar a qualidade de vida de sua população, além de arrefecer a emigração para a capital e a RMF.

De acordo com a lei que a instituiu, a RM Cariri consiste em uma unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, a qual tem sua ampliação condicionada ao atendimento dos requisitos básicos (evidência ou tendência de conurbação; necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços), verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência (CEARÁ, 2009).

Em 2010, a RM Cariri possuía 564.478 habitantes, 227.133 pessoas ocupadas e um PIB de R\$4,2 bilhões. (IPECE, 2018). Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha são os municípios de maior evidência em termos demográficos e socioeconômicos da RM Cariri. Juazeiro do Norte, em 2010, concentrava 44% da população da RM Cariri, respondia por 51,3% do PIB e detinha 45% da população ocupada da região e taxa de urbanização de 96%, sendo a mais alta entre os municípios

da metrópole. Crato detinha 22% da população da RM Cariri, apresentava uma taxa de urbanização de 83%. Seu PIB correspondia a 22% do PIB total da região, já sua população ocupada representava 22% do total da RM Cariri. Barbalha concentrava 10% da população da RM Cariri, tinha uma taxa de urbanização de 69%. O município respondia por 11% do PIB e 9,7% da população ocupada da região como se vê na Tabela 1.

**Tabela 1:** Indicadores Socioeconômicos e Demográficos da Região Metropolitana do Cariri - 2010

Municípios	Área (km <sup>2</sup> )	População Total	Densidade Demográfica	Taxa de urbanização (%)	PIB (R\$ 1000)	População Ocupada
Barbalha	569.508	55.323	97,14	69	465.960,71	22.137
Caririáçu	623.564	26.393	42,33	53	100.257,04	11.067
Crato	1.176,467	121.428	103,21	83	986.851,34	50.055
Farias Brito	503.622	19.007	37,74	47	75.603,78	6.555
Jardim	552.424	26.688	48,31	34	107.860,78	9.442
Juazeiro do Norte	248.832	249.939	1.004,45	96	2.158.389,09	102.036
Missão Velha	645.703	34.274	53,08	45	166.230,32	14.196
Nova Olinda	284.401	14.256	50,13	68	68.782,00	5.491
Santana do Cariri	855.563	17.170	20,07	51	71.622,77	6.155
<b>RM Cariri</b>	<b>4.284.793</b>	<b>564.478</b>	-	-	<b>4.201.557,83</b>	<b>227.133</b>

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do IBGE, IPECE e Censo Demográfico (2010)

Esses três municípios destacam-se pelo acelerado processo de conurbação física e funcional, e de acordo com o estudo Regiões de Influência da Cidades do IBGE (REGIC, 2008), a conurbação formada pelos três municípios é considerado uma capital regional C<sup>1</sup> e Área de Concentração de População - ACP<sup>2</sup> na hierarquia da rede urbana cearense por centralizar a oferta

<sup>1</sup> São centros com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios, no caso do nível C os centros tem em média 250 mil habitantes. (REGIC, 2008).

<sup>2</sup> As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros cornubados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população (REGIC, 2008).

de serviços e comércio diversificados e ter raio de influência em mais de 34 municípios no sul do Ceará e estados vizinho (Pernambuco e Paraíba).

Estes centros urbanos, adquiriram importância regional ao longo dos anos, ao apresentar condição climática e solos férteis no sul cearense. Além disso, recebessem investimentos industriais e de infraestrutura via incentivos fiscais, o que resultou na consolidação de um parque industrial diversificado, tendo como principais setores os ramos calçadistas, medicamentos, confecções, folheados, cerâmica, cimento e alumínio. Além disso, as atividades de serviços e comércio se dinamizaram com a presença de grandes redes de supermercados atacadistas e varejistas, ampliação dos serviços do ensino público e privado, principalmente superior, serviços médicos, financeiros, imobiliários, entre outros. (MENEZES, 2007).

Entretanto, as demais cidades da Região Metropolitana do Cariri ficaram as margens das políticas de investimentos dos governos cearenses, tornando-as dependentes do núcleo CRAJUBAR. Assim, observa-se que os seis municípios em 2010 apresentavam baixa densidade demográfica, alguns como Farias Brito, Jardim e Missão Velha ainda tinham a maior parte da população concentradas na área rural e quase 50% da população ocupada destes municípios estavam nas atividades agrícolas. Essa desigualdade dentro da região metropolitana aponta a falta de integração entre os municípios, dificultando a construção de uma identidade metropolitana, além de aumentar a hierarquia entre as mesmas. (SILVA; QUEIROZ; SIDRIM, 2016).

### **3.2 Região Metropolitana de Sobral (RM Sobral)**

A Região Metropolitana de Sobral (RM Sobral) foi a terceira a ser criada no Ceará. Conforme Queiroz (2014), a região projetada para ser metropolitana de Sobral foi apresentada originalmente de 2003 a 2006, porém, não surtiu efeito, esperava-se que sua criação fosse votada no de 2012, mas não ocorreu. Ela foi instituída apenas em 2016 por força Lei Complementar N°168 de 27 de dezembro de 2016, com finalidade de desenvolvimento local e regional. Sendo o seu objetivo promover a integração e o desenvolvimento regional sustentável entre os municípios que a comporiam. De acordo com a sua Lei de criação, a RM Sobral é caracterizada como uma unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, onde é observada a possibilidade de

realizar subregionalizações a fim de realizar o planejamento e ordenamento das funções de interesse comum entre dois ou mais municípios da unidade (CEARÁ, 2016).

A RM Sobral é um exemplo de região metropolitana que tem como núcleo uma cidade média de importância regional (IPECE, 2018), sendo composta por 18 municípios (Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota) e está localizada na região noroeste do Ceará.

Em 2010, a RM Sobral possuía 460.463 habitantes, 171.086 pessoas ocupadas e um PIB de R\$3,6 bilhões. (IPECE, 2018). Por ser o núcleo da Região Metropolitana, Sobral se destaca nos aspectos econômicos e demográficos, a cidade concentrava 40,9% da população residente da região em 2010, e entre os municípios tinha a maior taxa de urbanização (88%), respondia por 71% do PIB e 45% da população ocupada da região, como se observa na Tabela 2.

**Tabela 2:** Indicadores Socioeconômicos e Demográficos da Região Metropolitana de Sobral - 2010

Municípios	Área (KM <sup>2</sup> )	População Total	Densidade Demográfica	Taxa de urbanização (%)	PIB (R\$ 1000)	População Ocupada
Alcântaras	138,598	10.771	77,71	32	37.015,00	3.820
Cariré	756,893	18.347	24,24	45	68.506,00	5.913
Coreaú	775,746	21.954	28,3	65	80.538,00	7.529
Forquilha	516,988	21.786	42,14	71	91.466,00	8.661
Frecheirinha	181,24	12.991	71,68	59	64.828,00	4.898
Graça	281,89	15.049	53,39	39	54.293,00	3.834
Groaíras	155,963	10.228	65,59	69	38.000,00	4.445
Massapê	571,533	35.191	62,11	68	120.691,00	12.566
Meruoca	144,94	13.693	91,38	54	47.779,00	5.366
Moraújo	415.614	8.070	19,42	45	29.869,00	2.862
Mucambo	190,602	14.102	73,99	64	51.447,00	4.480
Pacujá	76,1	5.986	78,63	62	25.582,00	2.340
Pires Ferreira	242,189	10.216	42,02	33	35.918,00	2.805
Reriutaba	383,119	19.455	50,75	54	88.318,00	5.956
Santana do Acaraú	969,323	29.946	30,89	51	110.543,00	8.875
Senador Sá	430,58	6.852	16,16	74	25.138,00	2.935
Sobral	2.122,98	188.233	88,67	88	2.553.785,00	77.723

Varjota	179,255	17.593	98,07	82	98.790,00	6.077
<b>RM Sobral</b>	<b>423.731,94</b>	<b>460.463</b>			<b>3.622.506,00</b>	<b>171.086</b>

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do IBGE, IPECE e Censo Demográfico (2010)

Estes dados refletem a importância regional que Sobral adquiriu ao longo dos anos na rede urbana cearense. O município é um importante centro urbano estadual desde o século XVIII, devido às suas funções comerciais e industriais e também foi beneficiado com a atração de investimento industriais via incentivos fiscais, no bojo desse processo, Sobral recebeu diversos empreendimentos, que de acordo com Rodrigues (2020, pág.84), “não apenas reafirmou sua função como centro industrial do Noroeste cearense, mas também colocou Sobral em uma nova dinâmica econômica produtiva e social.” Sobral, além de ser polo industrial, se destaca também nos setores comercial e de serviços que são diversificados e dinâmicos, com a presença de grandes redes de atacado, varejo e shopping centers.

Dessa forma, Sobral é o centro polarizador da Região Metropolitana, e segundo o REGIC (2008), a cidade é uma Capital Regional C, e exerce centralidade em mais de 38 localidades, além dos municípios da RM Sobral. Ainda que distante, outros municípios da região que se destacam são Massapê e Santana do Acaraú, as duas cidades em 2010 detinham, respectivamente, o segundo e terceiro maiores PIBs, população total e ocupada. As demais cidades da RMS são pequenas, com menos de 40 mil habitantes e mais de 50% da população ocupada no setor agrícola, Varjota (81,94%) e Senador Sá (73,96%) são as únicas que apresentavam nível alto de urbanização, além de Sobral.

Percebe-se que a Região Metropolitana de Sobral possui grandes disparidades intrametropolitanas, enquanto Sobral se destaca como grande centro regional na indústria e nos serviços, as demais cidades que compõem a RM não têm grande dinamismo econômico, possuem pouca influência estadual e muitas tipificam como município rural, característica que não se enquadra a uma região metropolitana.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Deslocamento Pendular nas Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral

As tabelas a seguir apresentam um panorama entre os municípios que compõem as RMs Cariri e Sobral, e destacam as diferenças dos saldos de entradas e saídas pendulares/diárias para trabalho, apontando os principais polos atrativos e menos atrativos dessas regiões.

A Tabela 3 mostra que em 2010, 11.003 trabalhadores saíram de seus municípios de residência para trabalhar em outro município da Região Metropolitana do Cariri. Assim como ocorrem em outras metrópoles, a direção dos deslocamentos pendulares se concentra do entorno para o núcleo, já que a distribuição espacial de serviços e atividades econômicas está estreitamente relacionada à mobilidade populacional (CORREA, 2020). Juazeiro do Norte recebe 6.609 trabalhadores pendulares, representando 60% das entradas, como abordado anteriormente, a cidade concentra 51,3% do PIB da RM Cariri, sendo um polo regional que concentra atividades industriais e serviços, com destaque para a indústria calçadista, confecções, folheados, comércio atacadista, varejista, serviços da saúde e da educação, apresentando condições para a inserção da mão de obra vinda de outros lugares.

Juazeiro do Norte recebe trabalhadores pendulares principalmente das cidades de Crato (3.648) e Barbalha (2.023), por serem próximas e estarem interligados por um equipado sistema de transporte público, as trocas populacionais entre os municípios é facilitada. Por isso, após Juazeiro do Norte, Crato (1.577) e Barbalha (1.491) são as cidades que mais recebem trabalhadores pendulares da RM Cariri, vindos principalmente do núcleo da metrópole, Juazeiro do Norte.

**Tabela 3:** Pessoas com 10 anos ou mais que realizavam movimentos pendulares na RM Cariri por motivo trabalho no ano de 2010

	<b>Entradas</b>	<b>%</b>	<b>Saídas</b>	<b>%</b>	<b>Saldo</b>
<b>Barbalha</b>	1.491	13,55	2.543	23,11	-1.052
<b>Caririaçu</b>	151	1,37	478	4,35	-327
<b>Crato</b>	1.577	14,33	4.236	38,50	-2.660
<b>Farias Brito</b>	261	2,37	261	2,37	0
<b>Jardim</b>	126	1,14	234	2,13	-108
<b>Juazeiro do Norte</b>	6.609	60,07	2.550	23,18	4.059
<b>Missão Velha</b>	432	3,92	461	4,19	-30
<b>Nova Olinda</b>	190	1,73	109	0,99	81

<b>Santana do Cariri</b>	167	1,52	130	1,18	37
<b>RM Cariri</b>	11.003	100,00	11.003	100,00	0

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

No que concerne à saída, Crato concentra 38,49%, e em relação a sua população ocupada isto equivale a 8,58%, enquanto Juazeiro do Norte responde por 23,17%, pouco mais de 2,59% da sua mão de obra ocupada, e 11,65% dos ocupados de Barbalha saem para trabalhar em outro município da RM Cariri, o que representa 22,11% das saídas. Estes dados mostram a presença de rebatimentos econômicos da aglomeração no seu entorno, que gera esses intensos fluxos de entradas e saídas nestas três cidades.

Com relação aos outros municípios pertencentes a Região Metropolitana do Cariri, apresentam um baixo fluxo de entradas, além de uma economia voltada para atividades agrícolas, são mais distantes do núcleo da RM Cariri e não contam com transportes coletivos adequados e baratos interligando-os, o que dificulta o fluxo dos trabalhadores. No que se refere as saídas, estas também têm baixo fluxo, por serem municípios de perfil agrícola, boa parte da população consegue se inserir no mercado de trabalho local nesta atividade, principalmente na posição de atividade para o próprio consumo. Desta forma, percebe-se que as disparidades intrametropolitanas dificultam uma maior integração entre os municípios da Região Metropolitana do Cariri, não estando em conformidade com a literatura (LECIONE, 2006; MOURA, 2006; BRANCO et al, 2013), que apontam a penduridade entre os municípios, como uma característica de uma metrópole.

No que diz respeito a Região metropolitana de Sobral, a Tabela 4 mostra uma dinâmica da mobilidade pendular bem distinta da RM Cariri.

**Tabela 4:** Pessoas com 10 anos ou mais que realizavam movimentos pendulares na RM Sobral por motivo trabalho no ano de 2010

	<b>Entrada</b>	<b>%</b>	<b>Saída</b>	<b>%</b>
<b>Alcântaras</b>	16	0,16	405	4,02
<b>Cariré</b>	101	1,01	446	4,42
<b>Coreaú</b>	103	1,03	342	3,39
<b>Forquilha</b>	53	0,52	2.087	20,69



<b>Frecheirinha</b>	85	0,85	37	0,37
<b>Graça</b>	76	0,75	54	0,54
<b>Groaíras</b>	23	0,23	728	7,22
<b>Massapê</b>	144	1,43	3.214	31,88
<b>Meruoca</b>	90	0,89	889	8,81
<b>Moraújo</b>	51	0,50	116	1,15
<b>Mucambo</b>	75	0,74	136	1,35
<b>Pacujá</b>	64	0,63	149	1,47
<b>Pires Ferreira</b>	44	0,44	32	0,32
<b>Reriutaba</b>	21	0,21	120	1,19
<b>Santana do Acaraú</b>	78	0,77	668	6,63
<b>Senador Sá</b>	28	0,28	177	1,76
<b>Sobral</b>	8.939	88,66	418	4,14
<b>Varjota</b>	90	0,90	64	0,64
<b>RM Sobral</b>	10.083	100,00	10.083	100,00

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

Os dados retratados na Tabela 4 revelam que 10 mil pessoas praticavam movimentos pendulares por motivo trabalho na RM Sobral no ano de 2010. Quanto as diferenciações de entradas e saídas para trabalho, percebe-se uma forte polarização no município de Sobral, que concentra quase 90% das entradas de trabalhadores vindos dos outros municípios da região. Esse dado reflete o que foi apresentado na seção anterior, Sobral concentra atividades industriais e dos serviços, sendo um grande centro regional da região noroeste do estado, com sua economia dinâmica e diversificada, ela se torna um polo de atração da mão de obra local. E diferente do que ocorre na Região Metropolitana do Cariri, a RM Sobral não apresenta processo de conurbação e não há transbordamentos econômicos para o seu entorno, tornando-se a única cidade atrativa para os trabalhadores da região.

No que concerne as saídas, Massapê concentra 31,87%, sendo 99% deste fluxo para Sobral, e em relação a sua população ocupada, o município tem 25,76% trabalhando fora. Forquilha responde a 20,69% das saídas, tendo como principal direção o núcleo da região metropolitana, correspondendo a 42,60% da sua população ocupada. Esse intenso fluxo em direção a Sobral ocorre porque elas são próximas, com uma média de 17 Km de distância, o que favorece os deslocamentos pendulares.

Os outros municípios da RM Sobral apresentam baixo fluxo de entradas, da mesma forma que ocorre na RM Cariri, eles estão mais distantes de Sobral e a região metropolitana não possui transportes coletivos interligando os municípios, apenas transportes alternativos, o que dificulta os deslocamentos pendulares por trabalho, além de serem municípios que tem como base econômica a agricultura e com pequena dinâmica urbana. No que concerne as saídas, outros municípios como Groaíras, Meruoca e Santana do Acaraú apresentam um razoável fluxo de saídas.

Portanto, constata-se que os movimentos pendulares na Região Metropolitana de Sobral estão centralizados na cidade de Sobral (núcleo), o que demonstra a grande dependência dos demais municípios (entorno metropolitano) neste único centro, implicando no baixo crescimento destes, dependência e menor integração metropolitana.

Os resultados encontrados apontam que nas duas regiões metropolitanas a direção do fluxo da mobilidade pendular por motivo trabalho é mais intensa nos núcleos metropolitanos, onde há uma maior concentração das atividades econômicas e para os demais municípios mais distantes do núcleo a intensidade de entradas e saídas reduzem, corroborando com os resultados encontrados por Jardim e Barcellos (2005), Moura et al (2005), Silva (2016), Sidrim (2018), Correa (2020) e Santos e Silva Filho (2021). Porém, as duas regiões apresentam distinções, na Região Metropolitana do Cariri o fluxo de trabalhadores pendulares se distribui entre as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha mostrando uma integração entre o núcleo metropolitano e seu entorno mais próximo. Já a Região Metropolitana de Sobral, o deslocamento pendular de trabalhadores se concentra em Sobral, núcleo metropolitano, o que aponta uma menor relação com seu entorno.

#### **4.2 Perfil e Inserção Ocupacional dos Trabalhadores Pendulares**

As tabelas 5 e 6 apresentam a distribuição dos trabalhadores pendulares por sexo e raça/cor nas regiões metropolitanas do Cariri e de Sobral.

**Tabela 5:** Sexo dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	RM Cariri	%	RM Sobral	%
<b>Homem</b>	6.899	62,70	6.620	65,65
<b>Mulher</b>	4.104	37,30	3.463	34,35
<b>Total</b>	11.003	100,00	10.083	100,00

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

A proporção de homens ocupados e que realizam o deslocamento pendular é superior ao de mulheres na mesma condição nas duas regiões metropolitanas, sendo 62,70% na RM Cariri e 65,65% na RM Sobral. Mesmo em menor participação, a proporção de mulheres ocupadas que realiza o deslocamento pendular para trabalhar é significativa nas duas regiões, mostrando que a participação das mesmas tem se tornado cada vez mais presente no mercado de trabalho. Diversos autores (BOWLES; BEALET, 1980; BRITO; RAMALHO, 2016; COLLA, 2018; SILVA, 2019) apontam que os trabalhadores homens são mais propensos ao movimento pendular e que a pendularidade das mulheres é menor do que a dos homens e elas percorrem trajetos mais curtos, pois são as responsáveis pelas atividades domésticas, bem como por cuidar dos filhos e pais idosos (GUTIÉRREZ-I-PUIGARNAU; VAN OMMEEREN, 2014).

**Tabela 6:** Raça/cor dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	RM Cariri	%	RM Sobral	%
<b>Branca</b>	3.986	36,23	2.697	26,75
<b>Preta</b>	647	5,88	587	5,82
<b>Amarela</b>	154	1,40	201	1,99
<b>Parda</b>	6.208	56,42	6.588	65,34
<b>Indígena</b>	8	0,07	9	0,09
<b>Total</b>	11.003	100,00	10.083	100,00

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

Em relação a raça/cor a tabela 6 mostra a predominância de trabalhadores pendulares da raça/cor parda tanto na RM Cariri (56,42%) quanto na RM Sobral (65,34%), seguido de trabalhadores da raça/cor branca (36,23% e 26,75% respectivamente). Esses resultados estão

condicionados a ocupação e formação social e histórica do Ceará, onde há maior presença de pardos e brancos e estão de acordo com resultados encontrados por outros trabalhos (RAMALHO; BRITO, 2016; SIDRIM, 2018; CORREA, 2020; SANTOS; SILVA FILHO, 2021).

Quando se analisa os trabalhadores pendulares por faixa etária, a RM Cariri e a RM Sobral apresentam resultados distintos, como se observa na tabela 7.

**Tabela 7:** Faixa Etária dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	<b>RM Cariri</b>	<b>%</b>	<b>RM Sobral</b>	<b>%</b>
<b>Até 17 anos</b>	144	1,31	160	1,59
<b>De 18 a 24 anos</b>	2.281	20,73	3.719	36,89
<b>De 25 a 29 anos</b>	2.336	21,23	2.397	23,78
<b>De 30 a 39 anos</b>	3.175	28,86	2.316	22,97
<b>De 40 a 49 anos</b>	1.939	17,62	1.010	10,02
<b>De 50 a 59 anos</b>	843	7,66	337	3,34
<b>60 anos ou mais</b>	284	2,58	143	1,42
<b>Total</b>	<b>11.003</b>	<b>100,00</b>	<b>10.083</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

Na Região Metropolitana do Cariri a proporção de trabalhadores por faixa etária está bem equilibrada, com maior participação dos trabalhadores de 30 a 39 anos (28,86%), e 25 a 29 anos (21,23%), seguido da faixa etária de 18 a 24 anos (20,73%) e de 40 a 49 (17,62%). Já na RM Sobral, os trabalhadores se concentram na faixa etária de 18 a 24 anos (36,89%), seguido dos trabalhadores de 25 a 29 anos (23,78%) e de 30 a 39 anos (22,97%). Enquanto no Cariri predomina uma mão de obra pendular mais experiente, na RM de Sobral os jovens tendem mais a pendular, estes resultados corroboram com os encontrados em outros estudos, no qual Shuai (2012) aponta que os jovens são mais móveis do que as populações mais velhas. Já Brito e Souza (2005), Colla (2018) e Silva (2019), mostram que a população entre 25 a 39 anos tendem a efetuar movimentos pendulares.

No que se refere ao nível de instrução dos trabalhadores pendulares, a tabela 8 mostra que tanto na RM Cariri quanto na RM Sobral, o número de pendulares com ensino médio completo e

superior incompleto é superior aos demais níveis. Na RM Cariri, 42,31% dos trabalhadores tem ensino médio, já na RM Sobral este número corresponde a 41,02%, nesta região chama atenção a proporção de trabalhadores pendulares sem instrução e fundamental incompleto (26,47%) e fundamental completo e médio incompleto (26,12%), estes dados contrapõem as teorias tradicionais da mobilidade que afirmam que probabilidade de pendular aumenta quanto maior for o nível educacional. Porém, Deschamps e Cintra (2008), ponderam que o nível educacional é menor para os fluxos em direção ao núcleo da metrópole, por conta da seletividade do mercado imobiliário. No caso da RM Sobral, a direção do fluxo de pendulares se concentra quase 90% no núcleo metropolitano, outro ponto a ser destacado é o próprio mercado de trabalho local, que pode ofertar vagas que não exijam uma maior qualificação.

**Tabela 8:** Nível de Instrução dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	<b>RM Cariri</b>	<b>%</b>	<b>RM Sobral</b>	<b>%</b>
<b>Sem instrução e fundamental incompleto</b>	2.771	25,18	2.669	26,47
<b>Fundamental completo e médio incompleto</b>	1.360	12,36	2.634	26,12
<b>Médio completo e superior incompleto</b>	4.656	42,31	4.136	41,02
<b>Superior completo</b>	2.217	20,15	644	6,39
<b>Total</b>	11.003	100,00	10.083	100,00

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

No caso da RM Cariri, além de uma maior participação de trabalhadores pendulares com ensino médio completo e superior incompleto, se sobressaem aqueles sem instrução e com fundamental incompleto (25,18%) e com superior completo (20,15%). Nos estudos Deschamps e Cintra (2008), elas apontam que a escolaridade é maior nos trabalhadores que se deslocam do núcleo para o entorno, pois encontram propostas de empregos mais vantajosas. No caso da RM Cariri como há uma troca intensa entre Juazeiro do Norte (núcleo), Crato e Barbalha (entorno),

isso pode explicar uma maior qualificação em parte da mão de obra da região, além do mercado trabalho local ofertar vagas que exijam uma maior qualificação, principalmente nas áreas de educação e saúde.

Analisar as características ocupacionais e de renda daqueles que praticam a mobilidade pendular, por meio do setor de atividade econômica, da posição na ocupação e rendimento em salários mínimos no trabalho principal, é importante para saber quem está melhor inserido no mercado de trabalho nas regiões metropolitanas cearenses, pois segundo os estudos de Santos Júnior (2002); Freguglia e Procópio (2013); e Queiroz (2013), os indivíduos que praticam mobilidade têm maiores chances de se inserir no mercado de trabalho e ocuparem os melhores postos de ofício.

A tabela 9 apresenta a distribuição dos trabalhadores pendulares das RM Cariri e Sobral por setor de atividade econômica. Os resultados encontrados estão ligados as funções econômicas adquiridas ao longo do tempo pelos centros urbanos de cada região.

**Tabela 9:** Setor de Atividade Econômica dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	RM Cariri	%	RM Sobral	%
<b>Agropecuária</b>	404	3,67	229	2,27
<b>Ext. Mineral</b>	36	0,32	46	0,46
<b>Industria de Transformação</b>	1.691	15,37	5.533	54,88
<b>Serviços de Utl. Publica</b>	210	1,91	76	0,76
<b>Construção Civil</b>	1.015	9,22	727	7,21
<b>Serviços</b>	7.423	67,47	3.088	30,62
<b>Atividades Mal Definidas</b>	224	2,04	384	3,80

<b>Total</b>	11.003	100,00	10.083	100,00
--------------	--------	--------	--------	--------

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

Os trabalhadores que praticam a mobilidade pendular intrametropolitana na RM de Sobral estão concentrados nas atividades industriais (54,88%) e serviços (30,62%). Segundo Oliveira (2014), as políticas de incentivos fiscais adotada pelo governo cearense transformou Sobral em um importante centro industrial, com destaque para o setor calçadista, alimentos e bebidas e minerais não metálicos. No que concerne ao setor de serviços, Lima (2014) aponta que Sobral tem diversos equipamentos comerciais e de serviços, serviços públicos e privados, ligados principalmente aos ramos da educação e saúde, atendendo uma gama de municípios da região noroeste do Ceará.

Com relação a Região Metropolitana do Cariri, os trabalhadores pendulares se concentram no setor de serviços (67,47%), indústria (15,37%) e construção civil (9,22%). Para Maria Junior (2010), os deslocamentos de empreendimentos industriais para o Cariri acabaram desencadeando impactos na economia urbana destes centros, com investimentos também em serviços, principalmente comércio, transportes, saúde, educação e setor imobiliário.

No que se refere a posição na ocupação, boa parte dos trabalhadores pendulares das duas regiões metropolitanas estão em postos de trabalhos formais.

**Tabela 10:** Posição na Ocupação dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	<b>RM Cariri</b>	<b>%</b>	<b>RM Sobral</b>	<b>%</b>
<b>Empregado com Carteira assinada</b>	5.792	52,64	7.648	75,86
<b>Militar e funcionário publico</b>	1.165	10,59	254	2,52
<b>Empregado sem carteira assinada</b>	2.807	25,52	1.767	17,53
<b>Conta própria</b>	1.125	10,23	372	3,69



<b>Empregador</b>	113	1,03	42	0,41
<b>Total</b>	11.003	100,00	10.083	100,00

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

Na RM Sobral em 2010, 75,86% dos trabalhadores que pendulam, tem a carteira de trabalho assinada, já na Região Metropolitana do Cariri este percentual é de 52,64%. O período de análise abarca mudanças significativas no mercado de trabalho nacional, de melhorias nas políticas de distribuição de renda, juntamente com o aumento do consumo das famílias, fatores essenciais para o crescimento econômico do país e geração de postos de trabalhos formais (BALTAR et al., 2010; DEDECCA; TROVÃO; SOUZA, 2014). Além disso, no caso da RM Sobral, como o setor industrial se destaca na geração de emprego, este tem como característica ser mais intensivo em vagas formais. Na RM Cariri, chama atenção a proporção de trabalhadores pendulares sem carteira assinada (25,52%), isto pode estar ligado ao fato que o setor de serviços ser o principal em termos de geração de emprego e ser intensivo em vagas informais.

Na tabela 11 é possível observar os rendimentos dos trabalhadores pendulares das duas regiões metropolitanas em faixas salariais no ano de 2010. Percebe-se que a maior parte deles se concentra na faixa de até um salário mínimo (51,44% e 75,69%) e na faixa de um até dois salários mínimos (26,48% e 17,34%). Por mais que o mercado de trabalho brasileiro e cearense tenham passado por mudanças nos últimos anos, com aumento da formalidade e a queda do desemprego, a característica das vagas criadas no período é de baixos salários (COSTA, 2009; OLIVEIRA, 2014). Para Baltar et al. (2010), a geração dessas vagas foi importante para incorporar um maior número de trabalhadores em uma ocupação remunerada.

**Tabela 11:** Faixa Salarial dos Trabalhadores Pendulares das Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral – 2010

	<b>RM Cariri</b>	<b>%</b>	<b>RM Sobral</b>	<b>%</b>
<b>Até 1 Salário Mínimo</b>	5.660	51,44	7.632	75,69
<b>Acima de 1 até 2 salários mínimos</b>	2.914	26,48	1.749	17,34

<b>Acima de 2 até 3 salários mínimos</b>	814	7,39	301	2,99
<b>Acima de 3 até 5 salários mínimos</b>	746	6,78	235	2,34
<b>Acima de 5 até 7 salários mínimos</b>	401	3,65	75	0,74
<b>Acima de 7 até 10 salários mínimos</b>	293	2,66	47	0,47
<b>Acima de 10 salários mínimos</b>	175	1,59	43	0,43
<b>Total</b>	11.003	100,00	10.083	100,00

**Fonte:** Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaboração própria

Os resultados da tabela 11 também chamam atenção, para um número razoável de trabalhadores pendulares na RM Cariri nas faixas salariais de dois a três salários mínimos e de três a cinco salários mínimos. Alguns autores (OJIMA et al, 2015; CUNHA et al, 2013) apontam que a pendularidade pode ser feita por uma população com níveis de renda mais elevados, na busca de uma melhor qualidade de vida, porém o que se percebe é que tanto na Região Metropolitana do Cariri quanto na Região Metropolitana de Sobral, a pendularidade é feita por necessidade, seja pela dimensão do mercado de trabalho local e oferta de empregos formais nas principais cidades das regiões.

Os resultados encontrados mostram algumas semelhanças no perfil do trabalhador pendular nas Regiões Metropolitanas do Cariri e Sobral. Os trabalhadores pendulares em sua maioria são homens da raça/cor parda e com ensino médio completo e superior incompleto, porém na RM Cariri a mão de obra pendular em sua maioria é mais velha (30 a 39 anos), portanto mais experiente, já na RM Sobral os trabalhadores pendulares são mais jovens (18 a 24 anos). No que concerne a inserção ocupacional e rendimentos, a maior proporção dos trabalhadores pendulares das RMs Cariri e Sobral estão inseridos em empregos com carteira assinada e ganham até um

salário mínimo, no entanto os trabalhadores pendulares da RM Cariri em sua maior parte estão ocupados no setor de serviços, enquanto a mão de obra pendular da RM Sobral se concentra no setor industrial.

As regiões metropolitanas do Cariri e de Sobral foram criadas no bojo da mudança da criação de regiões metropolitanas no Brasil, que a partir de 1988 passou a ser de autonomia dos Estados. A institucionalização dessas regiões foi uma ação do Governo do Estado do Ceará visando mitigar os efeitos das desigualdades socioeconômicas entre o interior e a Região Metropolitana de Fortaleza. Porém, o que se percebe é uma concentração das atividades econômicas, do emprego e dos investimentos privados e públicos nas principais cidades das regiões metropolitanas analisadas, deixando a margem os demais municípios que compõem as RMs, deixando-os dependentes dos núcleos metropolitanos e dificultando a integração metropolitana, o que impacta nos deslocamentos pendulares que ocorrem nessas regiões.

Desta forma, o que se percebe é que nas duas regiões metropolitanas a direção do fluxo da mobilidade pendular por motivo trabalho é mais intensa nos núcleos metropolitanos, onde há uma maior concentração das atividades econômicas e para os demais municípios mais distantes do núcleo a intensidade de entradas e saídas reduzem. E que a mobilidade pendular está relacionada com as características específicas dos espaços e que os determinantes que afetam a decisão de pendular está condicionada as particularidades do ambiente que os indivíduos estão inseridos.

## REFERÊNCIAS

ÂNTICO, C. **Deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 110-120, 2005.

ARANHA, V. **Mobilidade pendular na metrópole paulista**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 96-109, 2005.

BAENINGER, R. A. et al. **Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes-Brasil, 1980-1996**. 2000.

BALTAR et al. **Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira**. Global Labour University Working Papers. Paper Nº. 9, May 2010.

BARROS, T; OLIVEIRA, A. A. **Análise dos Deslocamentos Pendulares por Motivo de Trabalho no Ano de 2010 nas Cidades Médias Cearenses**. In: Anais do IV SEDRES: Seminário de desenvolvimento regional, estado e sociedade: democracia e desigualdades regionais. Palmas, 2018.

BRANCO, M. L. G; PEREIRA, R. H. M; NADALIN, V. G. **Rediscutindo a Delimitação das Regiões Metropolitanas no Brasil: Um Exercício a partir dos critérios da década de 1970**. Texto para Discussão. IPEA. 2013.

BRITO, F; SOUZA, J. **Expansão Urbana nas Grandes Metrôpoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade intermunicipal na reprodução da pobreza, São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 48-63, out./dez. 2005.

BOWLES, G. K.; BEALET, C. **Commuting and migration status in nonmetro áreas**. Agricultural Economics Research. V. 32, N. 3. JULY, 1980.

CAIADO, M. C. S. **Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole brasiliense**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 64-77, out./dez. 2005.

CARVALHO, R. M; QUEIROZ, S. N. **Pendularidade por Motivo de Trabalho e Estudo na Região Metropolitana de Feira De Santana (RMFS)**. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – ENABER, 2021.

CEARÁ. “Lei Complementar N°78, 26 de jun. de 2009. Promulgada em 26 de junho de 2009. Criação da Região Metropolitana do Cariri. Fortaleza- CE, 2009.

CEARÁ. Lei Complementar N°168, 27 de dez. de 2016. Criação da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza-CE, 2016.

COLLA, C. **Migração e pendularidade na Região Metropolitana de Curitiba entre 2000 e 2010: complementaridade ou substituição?** 2018. 276f. Diss. Tese (Doutorado em Demografia)–Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2018.

CORREIA, I. A. **Migração e mobilidade pendular nas metrópoles cearenses: integração ou fragmentação?** RDE Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 1, n. 45, 2020.

COSTA, M. O. **Emprego formal no Ceará: um enfoque regional**. Fortaleza: IDT, 97p. 2009.

DEDECCA, C. S; TROVÃO, C. J. B. M; SOUZA, L. F. **Desafios do crescimento brasileiro. Dossiê Desenvolvimento e inovação.** Novos estudos, CEBRAP, 2014, pp. 23-41.

CUNHA, J. M. P. et al. **A mobilidade Pendular na Macrometrópole Paulista: Diferenciação e Complementaridade Socioespacial.** Cadernos Metr pole, v. 15, p. 433-459, 2013.

DELGADO, P. R. et al. **Mobilidades nas regiões metropolitanas brasileiras: processos migratórios e deslocamentos pendulares.** In: BALBIM, R; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (orgs.). Cidade e movimento: mobilidades e intera es no desenvolvimento urbano. Brasília, Ipea/IDTP, 2016.

DESCHAMPS, M. V; CINTRA, A. **Mobilidade pendular para trabalho na região metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e quem fica.** In: Anais, XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, Anais. Belo Horizonte: ABEP, 2008.

DOTA, E. M; QUEIROZ, S. N. **Migra o interna em tempos de crise no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, p. 415-430, 2019.

FERREIRA, A. A. **Ensaio sobre a migra o de retorno interestadual no Brasil,** 111f, Disserta o (Mestrado em economia), Universidade Federal da Paraíba, 2012.

FREGUGLIA, R. S.; PROCÓPIO, T. S. **Efeitos da Mudança de Emprego e da Migra o Interestadual Sobre os Salários no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE),** v. 43, n. 2, p. 255-278, 2013

FREY, H. **O processo de Ocupa o do Espaço Urbano na Cidade de Sorocaba e sua região,** 2010. f. 164, Disserta o (Mestrado em Demografia), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), 2010.

\_\_\_\_\_; DOTA, E. M. **O Censo de 2010 e as primeiras leituras sobre a mobilidade espacial da popula o na Região Metropolitana de Campinas.** Media es-Revista de Ciências Sociais, v. 18, n. 1, p. 226-243, 2013.

GUTIÉRREZ-I-PUIGARNAU, E; VAN OMMEREN, J. N. (2014). **"Commuting and labour supply revisited."** Urban Studies.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses. Fortaleza – Ceará. 2018. Disponível em <<https://www.ipece.ce.gov.br/perfil-metropolitano/>>. Acesso: 05 de maio de 2022.

JARDIM, A. P. **Reflexões sobre a mobilidade intermunicipal** In: Luiz Antonio Ponto de Oliveira; Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira. (Org.). Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2011, v. 01, p. 51-59.

\_\_\_\_\_ ; ERVATTI, L. **Migração Pendular Intrametropolitana no Rio de Janeiro:** reflexões sobre o seu estudo, a partir dos censos demográficos de 1980 e 2000. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2007.

JARDIM, M. L.; BARCELLOS, T. M. Mobilidade populacional na região metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 4, p. 78-95, 2005.

LENCIONE, S. **Reconhecendo Metrôpoles:** Territórios e Sociedades. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org). Metrôpole: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A: FAPERJ, 2006.

LIMA JUNIOR, F. O' de, – **Estrutura produtiva e rede urbana no estado do Ceará durante o período de 1980-2010.** / Francisco do O' de Lima Junior. – Campinas, SP: [s.n.], 2014. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

MARIA JÚNIOR, M. **Os Novos Investimentos Industriais, o Comércio e os Serviços nas duas Últimas Décadas em Crato e Juazeiro do Norte. Redefinindo a Dinâmica da Rede Urbana do Cariri Cearense.** In: XII Encontro de Geógrafos da América Latina, Montevideú: Universidad de la República, 2010.

MENEZES, E. O. **O Cariri Cearense.** IN: BORZACCHIELLO, J. CAVALCANTE, T. DANTAS, E. (Orgs.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2007.

MIRANDA, R. A; DOMINGUES, E. P. **Nova Economia Urbana e Movimento Pendular na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** In Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Diamantina, Mina Gerais. 2008.

MOURA, R.; BRANCO, M. L. G. C.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. **Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos.** São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 4, p. 121-133, 2005.

\_\_\_\_\_. **Institucionalização de Regiões Metropolitanas:** Qual o Sentido? Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006.

OJIMA, R.; MONTEIRO, F. F; NASCIMENTO, T. C. L. **Deslocamentos pendulares e o consumo do espaço: explorando o tempo de deslocamento casa-trabalho.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 36, p. 133-147, 2015.

OLIVEIRA, A. A. **O Cariri cearense: da ocupação do território à institucionalização da região metropolitana do Cariri.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2014.

OLIVEIRA, E. L; GIVISIEZ, G. H. N. **Trabalho e Migração Pendular nas Cidades Médias Brasileiras. Anais...** VIII Congresso de la Asociación Latinoamericana de Población, Ciudad de Puebla, 2017.

QUEIROZ, S. N. Migrações, **Retorno e Seletividade no Mercado de Trabalho Cearense.** Tese (Doutorado). IFCH/UNICAMP, 2013.

QUEIROZ, V. S; RAMALHO, H. M. B. **Migração interestadual de retorno e autosseleção: evidências para o Brasil.** Pesquisas e Planejamento Econômico (PPE), v.41, n. 3, p. 369-396, 2011.

RAMALHO, H. M. B.; BRITO, D. J. M. **Migração intrametropolitana e mobilidade pendular: evidências para a região metropolitana do Recife.** Estudos Econômicos, v. 46, n. 4, p. 823-877, dez. 2016.

RIGOTTI, J. I. R; CAMPOS, J. **Movimentos Populacionais e as Cidades Médias de Minas Gerais.** In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 6. Belo Horizonte, 2009. Anais... Belo Horizonte: ABEP, 2009. pp. 1-27.

RODRIGUES, A. V. **Cidades médias no contexto metropolitano: institucionalização e planejamento territorial da Região Metropolitana de Sobral/CE.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Estadual Vale do Acaraú, Sobral, 2020.

SANTOS JÚNIOR, E. R. **Migração e Seleção: O Caso do Brasil.** 2002.

SANTOS, R. S. G; SILVA FILHO, L. A. **Migração Pendular no Trabalho Formal e diferenciais de Rendimentos no Ceará – 2009/2019.** In: Encontro Nacional de Economia do Vale do Açu. Mossoró – RN. 2021.

Secretária da Infraestrutura. METROFOR. < <https://www.metrofor.ce.gov.br/>>. Acesso em: 03 de junho de 2022.

SHUAI, X. **"Does Cointramunicipaluting Lead to Migration?"** Journal of Regional Analysis & Policy. 42(3), 2012.



SIDRIM, R. M. S. **Pendularidade e inserção ocupacional nas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador: evidências segundo a condição de migração. 2018.** 117f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Centro de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

\_\_\_\_\_; FUSCO, W. **Pendularidade e inserção ocupacional na região metropolitana de Fortaleza.** In: Anais ABEP, p. 1-21, 2019.

SILVA, J. G. **Mobilidade intermunicipal nas Regiões Metropolitanas do Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador).** 2016, 97f. Monografia (Graduação em Economia). Universidade Regional do Cariri - URCA, Crato-CE, 2016.

\_\_\_\_\_. Características da mobilidade inter e intramunicipal por motivo de trabalho: Evidências para o Brasil. 2019. 93f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Centro de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Pendulares por Razões Laborais na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): Quem Pratica?.** Latin American Journal of Business Management, v. 11, n. 2, 2020.

\_\_\_\_\_; QUEIROZ, S. N; OJIMA, R. **Perfil da Mobilidade Laboral Inter e**

SILVEIRA, R. L. L et al. **Observando a Dinâmica Territorial do Emprego e do Deslocamento para Trabalho na Região do Vale do Rio Pardo-RS.** Desenvolvimento em Questão, v. 18, n. 51, p. 186-209, 2020.

STAMM, C. STADUTO, J. A. R. **Movimentos pendulares das cidades interioranas de porte médio de Cascavel e Toledo, no Paraná.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 25, n. 1, p. 131-149, 2008.

## PROJEÇÃO POPULACIONAL EM PEQUENAS ÁREAS: Transformações Demográficas na Microrregião do Cariri até 2050\*

Antonia Jaine da Silva Pereira<sup>1</sup>  
Paulo Victor Maciel da Costa<sup>2</sup>

### RESUMO

Conhecer a população desde seu tamanho, distribuição, até características gerais, como sexo e idade, tem grande importância pelos subsídios que fornece ao planejamento e desenvolvimento de políticas públicas, especialmente em recortes específicos. Uma vez que podemos observar sua evolução e projetá-la adiante a partir dos indicadores, teoria e métodos demográficos, o objetivo do trabalho é projetar a população da Microrregião do Cariri por sexo e grupos de idade até 2050, mas antes avaliando as possibilidades metodológicas diante da necessidade de atenção a análise de dados em pequenas áreas. A principal fonte de informações é o IBGE, incluindo os dados censitários de 1991, 2000 e 2010 e as revisões de 2013 e 2018 da projeção populacional. Os resultados mostram que em 2050 a Microrregião do Cariri já se aproxima de um decrescimento populacional, com grandes mudanças na estrutura etária no sentido de uma população mais envelhecida, cujo peso se acentua sobre a população em idade ativa.

**Palavras-chave:** Transição demográfica; Projeção populacional; Microrregião do Cariri.

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

#### 1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que muitas “questões sociais são influenciadas por fatores demográficos e as políticas implementadas para lidar com elas necessariamente precisam tomar (e nem sempre tomam) esses fatores em consideração” (FOZ, 2021a, p.77). Isto é, ter em vista aspectos como a redução da população jovem, o aumento da população em idade ativa e o envelhecimento populacional pode contribuir para a eficiência de políticas nos campos da educação, mercado de trabalho, saúde e seguridade social (BRITO, 2007).

Uma das grandes áreas da demografia, estudo das populações humanas no que toca ao seu tamanho, distribuição, composição e transformações ao longo do tempo, são as projeções

---

\* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Mestre em Demografia (PPGDEM/UFRN); Natal, RN, Brasil; [jainerodrigues22@yahoo.com](mailto:jainerodrigues22@yahoo.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Mestre em Demografia (PPGDEM/UFRN); Natal, RN, Brasil; [paulovictorma22@hotmail.com](mailto:paulovictorma22@hotmail.com)

demográficas, que são de grande utilidade e repercussão prática. Isto porque prever as mudanças na composição da população a partir do momento atual não apenas tem a funcionalidade de dar suporte ao planejamento de políticas e investimentos, mas fornece insumos para a projeção de outras variáveis. Assim, sua aplicação mais direta são as projeções da população nacional, mas também há contribuições para prognósticos em outras áreas como as colocadas anteriormente, pois “geralmente existe um elemento demográfico nas projeções da matrícula escolar, do mercado de trabalho, da demanda por serviços médicos ou da evolução no longo prazo da demanda por diferentes produtos de consumo” (FOZ, 2021b, p.26).

Contudo, se deve ter em mente que quanto maior for o prazo da projeção ou seu nível de desagregação geográfica, menos precisos serão os resultados obtidos (FOZ, 2021b). Especificamente no que se refere a desagregação espacial de dados, a complexidade que a acompanha abrange diversas estimativas e indicadores além dos demográficos, nos quais, por se tratar de pequenas áreas, os pequenos números produzem variações que não são representativas da realidade. Entende-se por ‘pequena área’ uma área geográfica de interesse em que a variabilidade de estimativas utilizando seus dados produz desvios padrões muito elevados, devido à pequena população, que implica em um pequeno número de pessoas em risco na área e em certa raridade nos eventos estudados (ASSUNÇÃO; POTTER; CAVENAGHI, 1998).

Se por um lado a precisão de estimativas e previsões diminui em pequenas áreas, por outro se demanda cada vez mais estudos focalizados e atentos à dinâmicas e especificidades locais, dando relevância a análises que explorem as possibilidades para projeções em pequenas áreas. Isso se soma a importância de conhecer e acompanhar as transformações demográficas nesses recortes, com foco no tamanho, distribuição e características da população.

Neste trabalho, o foco são as microrregiões cearenses, mais precisamente a Microrregião do Cariri. Diante da utilidade das projeções e, por outro lado, das dificuldades quando se trata de pequenos recortes, inicialmente se compara diferentes métodos de projeção populacional e, a partir desse comparativo, é projetada a população dessa microrregião até 2050, analisando seu crescimento e transformações na estrutura etária a partir de indicadores demográficos.

Após esta introdução, seguem-se os aspectos metodológicos, onde são melhor apresentadas as áreas em estudo, são apontadas as fontes de dados utilizados e é descrita a ideia

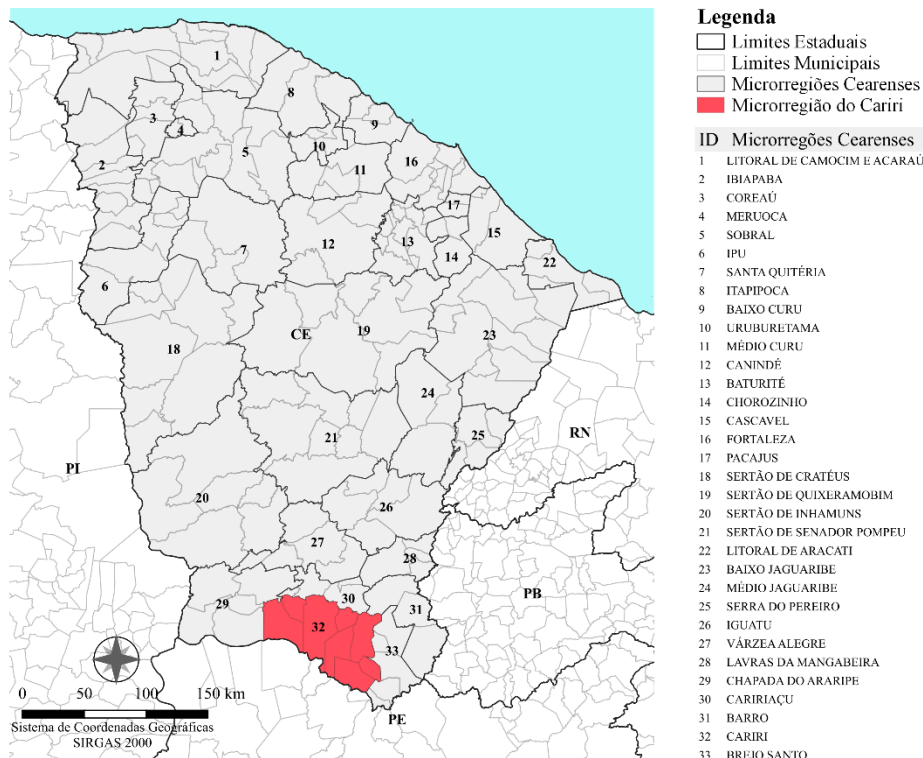
geral dos métodos de projeção considerados. Em seguida, o referencial traz uma breve descrição da teoria da transição demográfica e apresentação de sua evolução no Ceará. Tal referencial é tomado como base para análise e discussão da evolução demográfica da Microrregião do Cariri, a partir dos resultados da projeção que são apresentados na seção seguinte.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A área de estudo do trabalho, a Microrregião do Cariri, é uma das 33 microrregiões do estado do Ceará. A Microrregião do Cariri localiza-se no sul do estado, é composta por 8 municípios (Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri, Porteiras e Jardim) (Figura 1) e é responsável por 6,32% da população cearense, conforme o Censo Demográfico de 2010.

Quanto aos dados utilizados, estes são provenientes dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, sendo extraídos do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), mas utilizou-se também estimativas intercensitárias coletadas no DATASUS. Também são utilizadas as revisões de 2013 e 2018 das projeções de população do IBGE, incluindo os indicadores implícitos à projeção, como os da fecundidade e as tábuas de vida projetadas. Os métodos de projeção que serão empregados tomam como base essas informações passadas, tornando difícil considerar os efeitos de eventos inesperados, como é o caso da pandemia de Covid-19, muito embora esta tenha trazido impactos sobre o tamanho e composição populacional via mortalidade, principalmente, mas também fecundidade e migração.

**Figura 1 - Disposição das microrregiões do estado do Ceará**



**Fonte:** IBGE, malha digital da sinopse do Censo Demográfico de 2010.

Sobre os métodos considerados, cabe apresentar a ideia geral, bem como as principais vantagens e desvantagens, tendo como base o capítulo sobre Projeções e Cenários Demográficos do livro “Métodos Demográficos: uma visão desde os países de língua portuguesa” publicado pelo Grupo de Foz (FOZ, 2021c). Como ponto de partida para a projeção da população em pequenas áreas, como microrregiões, tem-se métodos relativamente simples de distribuição do crescimento, também conhecidos como ‘*shift share*’, que podem ser utilizados quando o objetivo é projetar a população total a partir da projeção já realizada para uma área maior.

Dentre eles, o método de Distribuição Constante do Crescimento (DCC) e o de Distribuição Proporcional da Mudança de Crescimento (DPMC) possibilitam a projeção da população total de cada microrregião ( $P_i$ ) para o tempo de projeção ( $t_p$ ) por meio das seguintes, e respectivas, equações:

$$P_i(t_p) = P_i(t + \Delta t) + \left( P(t_p) - P(t + \Delta t) \right) \frac{P_i(t + \Delta t) - P_i(t)}{P(t + \Delta t) - P(t)} \quad (1)$$

Onde  $P_i(t + \Delta t)$  é a população de cada pequena área  $i$  no último Censo Demográfico (2000, supondo a primeira projeção para 2010),  $P(t_p) - P(t + \Delta t)$  representa o crescimento da área maior (Ceará) entre 2000 ( $t + \Delta t$ ) e o tempo de projeção que é 2010 ( $t_p$ ) e a fração que o multiplica diz respeito ao crescimento da área menor em relação ao da área maior entre os dois últimos Censos (1991 e 2000). E para o DPCM aplica-se:

$$P_i(t_p) = P_i(t + \Delta t) + (P_i(t + \Delta t) - P_i(t)) + \frac{P_i(t + \Delta t)}{P(t + \Delta t)} \left( (P(t_p) - P(t + \Delta t)) - (P(t + \Delta t) - P(t)) \right) \quad (2)$$

Onde  $P_i(t + \Delta t)$  é a população de cada pequena área  $i$  no último Censo, a diferença  $P_i(t + \Delta t) - P_i(t)$  representa seu crescimento entre 1991 e 2000, e a proporção populacional de cada pequena área em relação à maior é aplicada na mudança de crescimento, isto é, na diferença entre os crescimentos de 2000 ( $t + \Delta t$ ) até a projeção ( $t_p$ ), que é 2010, e de 1991 ( $t$ ) até 2000.

Ambos têm como vantagem a consistência, a cada período, entre a soma das populações menores e a projeção que se tem para a área maior. Por outro lado, não são ideais para projeções em longo prazo e os resultados obtidos pelo DCC podem não ser satisfatórios quando se tem mudanças bruscas na população da área maior ou quando as populações menores não variam em um mesmo sentido entre os últimos Censos. Embora essa última limitação seja contornável, projetando separadamente as áreas que cresceram e as que decresceram, o DPMC não conta com esse inconveniente, se tornando melhor opção nesse caso (MADEIRA; SIMÕES, 1972; FOZ, 2021c).

No entanto, é importante mencionar que quando as áreas menores crescem no mesmo sentido e não há previsão de tendência de reversão de crescimento no futuro, a projeção pelo método DCC é bem consistente, por isso foi utilizado por muitos anos pelo IBGE para projetar a população municipal do Brasil. Para o DPMC o inconveniente fica por conta da inconsistência entre os resultados ao projetar diretamente para o ponto desejado ou, alternativamente, para intervalos decenais ou quinquenais até o horizonte de projeção.

Outras opções ‘*shift share*’ são os Métodos das Razões. Nesse caso, uma alternativa é fazer uma extrapolação geométrica ou exponencial (MR-EXP) da população das pequenas áreas, mas é necessário normalizar os resultados obtidos para que sejam consistentes com a extrapolação feita para a área maior. Para isso aplica-se uma proporção, de cada pequena área em relação a soma de todas, sobre a população extrapolada para a área maior, conforme a equação 3.

$$P_i(t_p) = \frac{P_i(t + \Delta t) \exp(r * (t_p - t + \Delta t))}{\sum_{i=1}^n P_i(t + \Delta t) \exp(r * (t_p - t + \Delta t))} P(t_p) \quad (3)$$

Outra alternativa é o Método das Razões com logística (MR-LOG), em que a ideia é projetar não a população diretamente, mas a participação ( $p_i$ ) das áreas menores na maior e, posteriormente, aplicar essas razões projetadas sobre a população projetada da área maior, para assim se obter a população projetada das áreas menores em termos absolutos. No processo de aplicação do método devem ser definidos limites, inferior e superior, para essas razões, no intuito de limitar o decrescimento ou crescimento exagerado de algumas áreas em detrimento das demais, impondo um comportamento logístico ao crescimento de cada área.

Normalizando as proporções de população nos Censos base dentro dos limites atribuídos (0,002 e 0,65, a partir do que se observou nos últimos Censos), e depois linearizando-as por meio de uma transformação logital, projeta-se esses logitos no tempo segundo a equação 4.

$$\text{logito}(p_i(t_p)) = \frac{(t + \Delta t - t_p)\text{logito}(p_i(t)) + (t_p - t)\text{logito}(p_i(t + \Delta t))}{\Delta t} \quad (4)$$

Em seguida, deve-se fazer as transformações inversas (da linearização e normalização) para voltar às proporções de população, agora projetadas, e aplicar tais proporções na projeção tida para a área maior, o que pode ser feito por meio da equação 5.

$$P_i(t_p) = \left( I + \frac{S - I}{1 + \exp(2\text{logito}(p_i(t_p)))} \right) P(t_p) \quad (5)$$



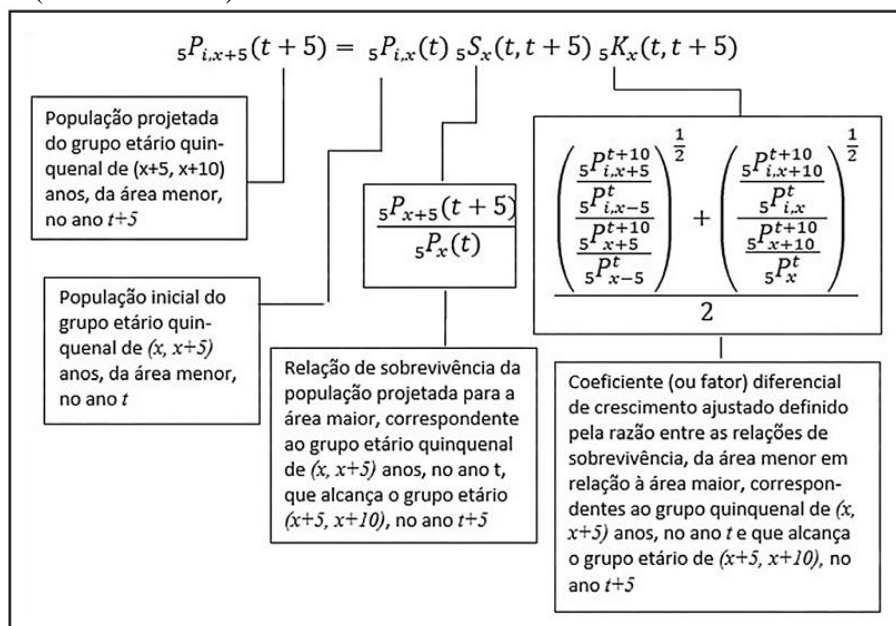
Para além dos métodos anteriores, de tipo *'shift share'*, há os métodos de séries temporais, a exemplo do modelo de Holt, para séries com tendência linear, e do ARIMA (Autorregressivo Integrado de Médias Móveis), para séries estacionárias. Suas principais desvantagens em relação aos métodos *'shift share'* são a necessidade de uma série de observações no tempo, o que pode tornar a aplicação menos simples, e ainda o fato de que não é assegurada a consistência entre a projeção que se tem para a área maior e a soma das populações projetadas para as áreas menores. Por outro lado, há a vantagem de fornecerem um intervalo de confiança, dando à previsão uma medida de incerteza. Outra potencialidade de ambos é a possibilidade de considerar a sazonalidade. Para esses, utilizou-se a linguagem de programação R, sendo principais os pacotes estatísticos *tseries*, *forecast* e *Arima*.

Embora a projeção pelos métodos anteriores possa ser feita separadamente por sexo, não permitem projetar a população por idade. Para projetar a estrutura etária da população de pequenas áreas tem-se o método de Relação de Coortes (DUCHESNE, 1987), que inclusive consegue incorporar, mesmo que indiretamente, algumas nuances do comportamento das componentes demográficas (FREIRE; GONZAGA; GOMES, 2019). Para aplicá-lo é necessário dispor, para os dois últimos censos, da população de cada pequena área desagregada não somente por sexo, mas também por idade; e da projeção quinquenal, para a área maior, da população por sexo e grupos quinquenais de idade, incluindo as relações de sobrevivência ao nascimento por sexo, a taxa de fecundidade total e uma estrutura por idade dessa fecundidade (DUCHESNE, 1987; FOZ, 2021c). Segundo Duchesne (1987), deve-se atentar para o tamanho das pequenas áreas, que sendo muito pequenas podem demandar cuidados na análise, e ainda entender que a incerteza dos resultados cresce à medida que se amplia o período de projeção, sendo recomendável sua utilização para o médio prazo.

Metodologicamente, a projeção é feita sempre em três partes: i) para os menores de 5 anos; ii) para os grupos etários intermediários; e iii) para o grupo etário aberto. Isto é, tem-se uma fórmula mais geral (Figura 2) a ser aplicada em todos os grupos intermediários, mas que demanda pequenas adaptações para o último grupo etário, por este ser aberto. Já no caso do primeiro grupo, a projeção da população é feita a partir dos nascimentos, que são gerados utilizando-se das

projeções da fecundidade e mortalidade tidas para a área maior, mais o cálculo de um fator de crescimento diferencial (k) ao nascimento (DUCHESNE, 1987).

**Figura 2** - Equação para projetar quinzenalmente a população para os grupos etários intermediários (de 5 a 85 anos)



Fonte: FOZ, 2021c, p. 797.

Por esse método, a igualdade entre a projeção para a área maior e a soma das populações menores não é assegurada, o que demanda um ajuste adicional, embora simples. Neste trabalho utilizou-se uma distribuição proporcional das diferenças. Mais importante, uma vez obtidos os fatores K, responsáveis por ajustar/aproximar o crescimento da área maior para cada pequena área, estes são mantidos constantes ao longo de todo o período de projeção, pressupondo, portanto, que o ajuste necessário permanece o mesmo. Uma outra limitação decorre de mudanças muito grandes na população ou em sua estrutura nos últimos censos, inclusive por efeito da migração, que podem produzir resultados pouco razoáveis ao afetar os fatores K (FREIRE; GONZAGA; GOMES, 2019). Quanto a isso, Duchesne (1987) recomenda a suavização desses fatores, por exemplo utilizando um procedimento de média móvel.

A partir desses métodos, as projeções são feitas para 2010, e utiliza-se os dados reais do Censo para comparação. Como critério para escolha do método mais assertivo será adotada a soma do quadrado dos desvios (SQD) dos resultados produzidos por cada método em relação às

populações realmente observadas nas microrregiões cearenses em 2010. O método que apresentar a menor SQD será utilizado para projetar a população da Microrregião do Cariri até 2050, combinado ao de Relação de Coortes que é o único que permite a projeção da estrutura etária.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A transição demográfica pode ser descrita como a passagem de um regime com altas taxas de mortalidade e fecundidade para um outro em que tais taxas são baixas, ambos os contextos resultando em lento crescimento populacional. Tal passagem é geralmente descrita como um processo em quatro fases. A primeira fase, associada a uma sociedade pré-industrial, caracteriza-se pela natalidade e mortalidade elevadas e pelo conseqüente baixo crescimento. Na segunda fase tem-se uma aceleração do crescimento em razão da diminuição repentina nos níveis de mortalidade, por sua vez associada a melhorias no campo da medicina e a transição epidemiológica, sendo esta fase característica de países em vias de desenvolvimento. Na fase seguinte, o aumento da sobrevivência, aumento da inserção feminina no mercado de trabalho e a difusão cultural de um tamanho ideal de família estão entre os fatores usados para explicar a redução na fecundidade, havendo desaceleração no ritmo de crescimento populacional. Na quarta fase a taxa de crescimento volta a quase estabilidade, porém agora associado a baixos níveis de mortalidade e fecundidade e a uma sociedade pós-industrial (ALBUQUERQUE; SILVA, 2015; CAMPOS; BORGES, 2015; BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015).

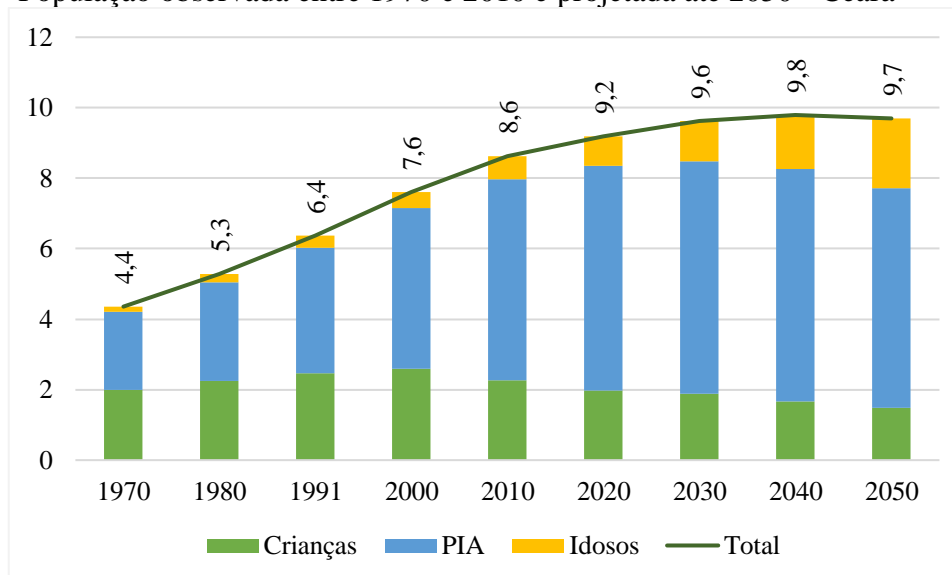
A transição demográfica no Brasil, assim como em outros países latino-americanos e asiáticos, tem ocorrido de forma muito mais acelerada em relação aos países desenvolvidos. Este processo iniciou-se no Brasil nos anos 1940, com o declínio rápido e sustentável nos níveis de mortalidade. Junto a alta natalidade, a queda da mortalidade elevou a taxa média de crescimento populacional ao ápice de 2,9% a.a. nas décadas de 1950 e 1960. A partir dos anos 1960 a fecundidade começa a reduzir-se e desacelera esse crescimento. Em apenas quatro décadas tem-se uma diminuição expressiva em cerca de 4 filhos, em média, por mulher (BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015; BRITO, 2007; CAMARANO; BELTRÃO, 2000). Esse novo contexto pode levar o país a uma nova população quase-estável, porém com perfil envelhecido e baixo ritmo de crescimento (CARVALHO; WONG, 2008; MYRRHA, 2009).

Tais mudanças nas componentes demográficas causam significativas alterações tanto no crescimento quanto na estrutura etária da população. Como pode ser observado entre a primeira e a última fase da transição, o processo parte e volta ao baixo crescimento populacional, embora resultante de cenários diferentes, e todo o processo transforma uma população jovem numa bem mais envelhecida (BRITO, 2007; CARVALHO; WONG, 2008).

É importante acrescentar que esse processo não se deu de forma homogênea em todo o país, sendo possível identificar momentos diferentes da transição demográfica segundo a diversidade regional e social. As mudanças na fecundidade, que introduzem significativas alterações na estrutura etária, desencadearam-se antes em grupos populacionais mais privilegiados e em regiões mais desenvolvidas (BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015; BRITO, 2007). Segundo Borges, Campos e Silva (2015, p. 142) as “Regiões Sul e Sudeste apresentavam, já na década de 1940, níveis de fecundidade mais baixos que as Regiões Norte e Nordeste”. No entanto, os diversos fatores que contribuíram para a redução da fecundidade, marcaram também o início de uma tendência à homogeneização entre os níveis das regiões e estados (BAENINGER; BASSANEZI, 2006).

O Ceará insere-se no contexto nordestino, em que tais mudanças se iniciaram mais tardiamente, porém em ritmo mais intenso. Conforme a revisão mais recente (2018) das projeções do IBGE, a ser tomada como base para a projeção populacional das microrregiões cearenses, dentre elas a microrregião do Cariri, a população cearense parte de pouco mais de 8,6 milhões em 2010 e poderá alcançar aproximadamente 9,7 milhões em 2050. Em 1970, momento em que esse processo de mudança na fecundidade ainda se iniciava no estado, o contingente populacional situava-se próximo de 4,4 milhões (Figura 3).

**Figura 3** – População observada entre 1970 e 2010 e projetada até 2050 - Ceará



Fonte: SIDRA, 2022; IBGE, 2013; 2018.

Nos 40 anos entre 1970 e 2010 a população cearense quase duplicou de tamanho, mas esse incremento dificilmente se repetiria nos 40 anos seguintes. Acompanhando o processo de queda da fecundidade, a população cearense passa a crescer mais lentamente. No período entre 1970 e 1980 a taxa média de crescimento anual foi de cerca de 1,93%, passando por 1,26% em 2000/2010 e tendendo para -0,10% em 2040/2050, já apresentando decréscimo populacional.

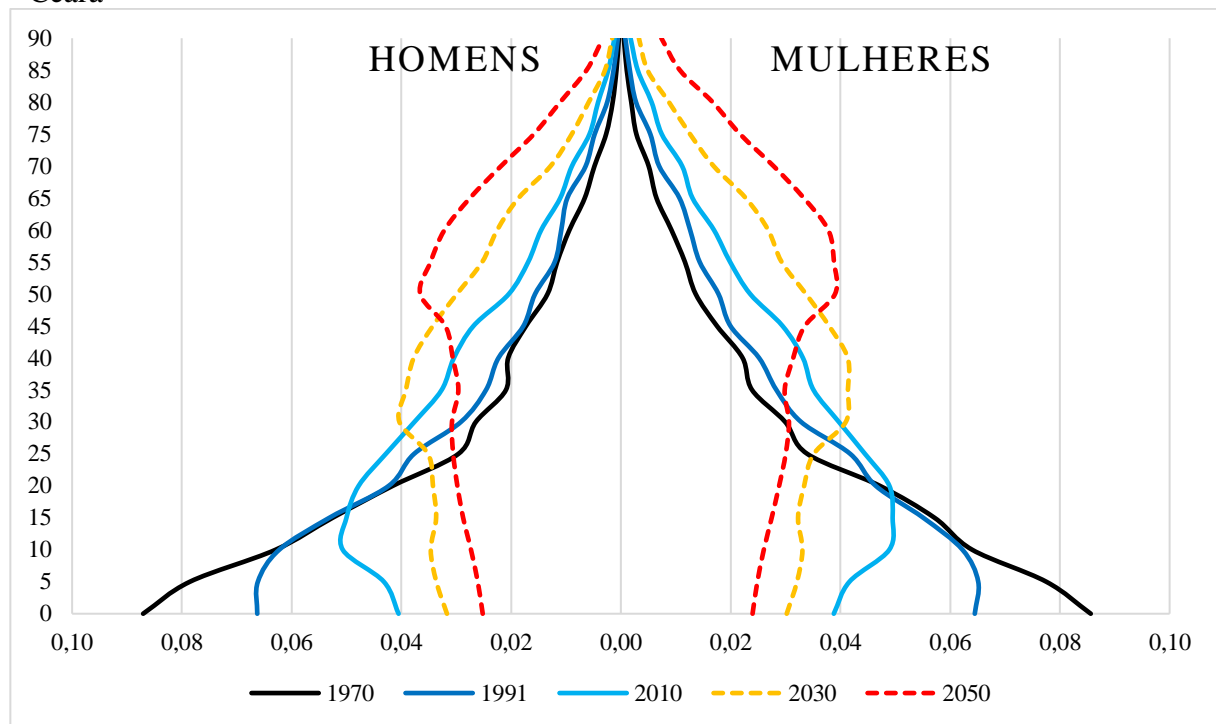
No que tange as mudanças na estrutura etária, apresenta-se a Figura 4. Na pirâmide etária para 1970 o estado apresenta uma população jovem, que se concentra nos grupos da base e diminui gradativamente a cada intervalo etário. Assim, a estrutura etária do estado assemelha-se a considerada típica para populações que experimentaram elevada fecundidade no passado (CARVALHO; SAWYER; RODRIGUES, 1994).

Em 2010 os dois grupos etários com idade entre 0 e 9 anos já se encontram relativamente menores em relação ao imediatamente seguinte (10 a 14), ilustrando, portanto, os primeiros reflexos da transição da estrutura etária. Com isso já se visualiza o bônus demográfico, que é propiciado pelos diferentes ritmos de crescimento entre os grandes grupos da população, abrindo uma janela de oportunidade para o estado do Ceará. Nesse período vê-se que a base da pirâmide, encolhida pela queda da TFT, junto ao envelhecimento populacional ainda lento, tornam

relativamente maior a população das faixas intermediárias, que se encontram em idade potencialmente ativa.

Além dessas componentes há a influência da migração, que incrementa essas faixas intermediárias, especialmente entre os 30 e 40 anos. A migração é uma componente que sempre se fez muito presente na história do estado. Para contornar os problemas com a seca, o grande latifúndio e as desigualdades regionais, a população cearense foi marcada, a partir dos anos 1960 até início dos anos 1980, pela significativa migração para estados mais desenvolvidos como São Paulo ou para estados vizinhos como Piauí e Maranhão. Contudo, após os anos 1980, o Ceará começa a apresentar-se como área de atração populacional, com destaque para as migrações de retorno (PATARRA, 2003; QUEIROZ, 2013).

**Figura 4** - Pirâmide etária da população observada (1970, 1991 e 2010) e projetada (2030 e 2050) - Ceará



Fonte: SIDRA, 2022; IBGE, 2013; 2018.

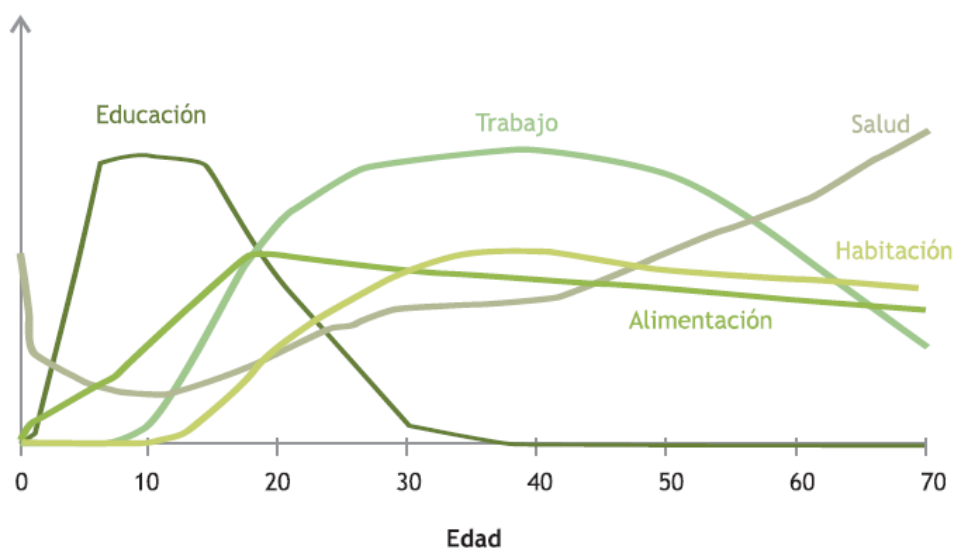
Sobre a questão do bônus, Borges, Campos e Silva (2015) comentam que a transição propicia um bônus demográfico, que, entretanto, não é automático, configurando-se como uma janela de oportunidades que demanda certas condições para que seja efetivamente um bônus, e

favoreça o desenvolvimento econômico. Como observam Paiva e Wajnman (2005, p. 318), no caso do Brasil a “história passada de baixos níveis relativos de escolaridade das coortes que atualmente estão em idade produtiva e a presente estrutura do mercado de trabalho são fatores que dificultam obter os ganhos do bônus demográfico”. Contudo, para além de aproveitar tal bônus, há que se pensar nos desafios que virão junto ao envelhecimento populacional (CARVALHO; WONG, 2008).

Já nas estruturas projetadas observa-se que a forma piramidal foi perdida: tem-se um encolhimento ainda maior para a base; ressaltam-se ainda mais as faixas de idade centrais referentes a oportunidade do bônus demográfico, observado desde 2010; e torna-se mais claro o processo de envelhecimento, mostrando certa diferenciação entre os sexos e trazendo o conceito de ‘feminização do envelhecimento’, processo que deriva do efeito acumulado dos diferenciais de mortalidade entre homens e mulheres que se tornam mais amplos nas idades mais avançadas (MOREIRA, 2003).

Como visto, a importância de se analisar a estrutura/composição da população reside especialmente nas implicações em relação à formulação e implementação de políticas públicas, cuja eficiência pode depender de se considerar ou não a dinâmica demográfica. Tais implicações podem se dar sobre políticas nas áreas de educação, saúde, mercado de trabalho e previdência, por exemplo (BRITO, 2007), que são demandas em muito associadas ao ciclo de vida (Figura 5).

**Figura 5** – Demandas de serviços sociais ao longo do ciclo de vida





Fonte: Jannuzzi, 2012, p. 91.

Pensar nas projeções populacionais, especialmente em níveis geográficos mais desagregados, como ferramenta para se preparar para as demandas de serviços sociais futuras, principalmente em virtude dessas transformações na estrutura etária, é fundamental para que a alocação de recursos e esforços governamentais sejam bem empregados, uma vez que trazem consigo oportunidades e desafios em todos esses âmbitos (JANNUZZI, 2012; FREIRE; GONZAGA; GOMES, 2019).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de projetar a população da Microrregião do Cariri para 2050 buscou-se avaliar qual seria o melhor método que, seja pela característica do método seja pelo critério de comparação adotado, passa pela projeção de todas as microrregiões conjuntamente. Como exercício nesse sentido, tomou-se os dados observados de 1991 e 2000 para fazer diferentes projeções para 2010, no intuito de compará-las aos dados realmente observados no Censo Demográfico de 2010 e aferir o método mais preciso (Tabela 1).

**Tabela 1** - População observada em 2010 e projeção da população por diferentes métodos de pequenas áreas para este mesmo ano - Microrregiões do Ceará

Microrregião	Censo 2010	Projeção 2010						
		DCC	DPMC	MR-EXP	MR-LOG	HOLT	ARIMA	RC
Litoral de Camocim e Acaraú	368.521	365.011	364.438	387.232	358.715	364.656	363.532	359.852
Ibiapaba	301.506	299.153	298.838	317.980	294.059	294.361	288.117	293.387
Coreaú	57.068	57.925	57.818	61.389	56.400	61.266	63.870	56.804
Meruoca	24.968	23.244	23.042	24.081	22.687	23.741	24.031	22.518
Sobral	388.654	380.749	381.038	407.586	377.746	408.443	376.145	379.619
Ipu	140.262	151.899	150.834	158.180	145.592	155.186	157.191	148.093
Santa Quitéria	73.536	73.849	72.485	74.670	68.880	62.368	69.403	70.338
Itapipoca	211.152	205.547	206.938	225.996	208.478	242.525	189.977	207.003
Baixo Curu	107.740	107.896	108.928	120.348	110.755	104.371	106.265	111.390
Uruburetama	103.440	101.697	101.983	109.801	100.880	106.779	115.830	102.177
Médio Curu	86.444	82.531	81.587	84.850	78.048	78.338	85.402	80.443
Canindé	127.314	127.332	126.844	133.990	123.201	129.386	131.631	123.949
Baturité	190.786	192.773	191.408	200.701	184.982	197.936	224.843	187.723
Chorozinho	63.762	65.731	65.565	69.487	63.820	64.672	65.233	64.426
Cascavel	136.810	134.656	135.048	145.448	133.784	118.512	130.063	135.767

Fortaleza	3.417.496	3.426.393	3.450.240	3.770.852	3.554.031	3.517.234	3.699.353	3.498.054
Pacajus	119.449	104.362	107.251	133.082	125.173	125.966	93.300	118.423
Sertão de Cratêus	245.599	249.846	245.522	253.246	233.833	231.110	238.939	239.971
Sertão de Quixeramobim	271.685	258.867	256.038	266.513	246.138	241.977	246.184	248.652
Sertão de Inhamuns	148.330	150.695	148.748	154.336	142.119	138.090	144.717	145.011
Sertão de Senador Pompeu	221.905	218.007	213.301	219.073	202.162	188.766	204.732	207.594
Litoral de Aracati	111.873	113.000	113.362	122.210	112.325	108.694	110.598	113.560
Baixo Jaguaribe	319.684	328.569	327.755	347.408	321.515	343.115	317.611	325.105
Médio Jaguaribe	63.939	67.701	66.880	69.480	63.969	63.652	65.791	65.142
Serra do Pereiro	43.305	41.537	40.427	41.379	38.812	38.027	39.332	39.428
Iguatu	227.347	228.667	225.675	234.093	216.024	227.845	226.153	221.798
Várzea Alegre	98.649	100.453	99.270	103.186	94.910	92.653	100.510	96.774
Lavras da Mangabeira	57.810	58.909	57.639	59.201	54.827	56.065	56.289	56.311
Chapada do Araripe	97.393	99.603	98.793	103.368	95.014	88.124	91.793	96.950
Caririaçu	58.065	66.362	66.416	71.054	65.249	53.656	60.685	66.192
Barro	92.149	96.569	95.527	99.459	91.463	95.115	91.505	93.929
Cariri	545.198	545.148	545.681	584.091	543.181	587.911	531.757	549.808
Brejo Santo	101.928	99.083	98.446	103.371	94.992	99.357	98.626	97.575
<b>Ceará</b>	<b>8.623.766</b>	<b>8.623.766</b>	<b>8.623.766</b>	<b>9.257.140</b>	<b>8.623.766</b>	<b>8.709.896</b>	<b>8.809.400</b>	<b>8.623.766</b>

Fonte: DATASUS, 2022; SIDRA, 2022; IBGE, 2013; 2018.

Observando os totais, os métodos DCC e DPMC, como já colocado, têm a vantagem da consistência entre a soma das projeções das pequenas áreas com a ‘projeção’ para a área maior, nesse caso, a população observada do Ceará em 2010. É válido mencionar que por todas as microrregiões terem apresentado tendência de crescimento entre o Censo de 1991 e 2000, não foi necessário separar grupos de microrregiões com tendência de crescimento ou decréscimo da população. Os resultados pelo MR-LOG e por RC, passando por procedimentos adicionais, porém simples, também apresentaram essa consistência, enquanto os demais se distanciaram desse total, especialmente o MR-EXP.

Para os métodos de séries temporais, Holt e ARIMA, se dispunha de uma série passada de observações de 20 pontos (1981 a 2000) para projetar a população das microrregiões (DATASUS, 2022). Embora fosse possível projetar unicamente a Microrregião do Cariri, projetou-se todas as microrregiões para permitir a comparação com os outros métodos por meio do critério definido para comparação (SQD). Para o ARIMA há uma função, ‘*auto.arima*’, que automatiza as definições do ajuste do modelo (ordem autorregressiva  $p$ , ordem da diferença  $d$  e médias móveis  $q$ ) que, no entanto, foi pouco assertiva para prever a população da maior parte das microrregiões,

notadamente as menores. Para ajustar a série e o modelo conseguir realizar a previsão foi empregado nesses casos a função 'rwf', um passeio aleatório com tendência, similar a um modelo ARIMA  $(0,d,0)$ , com  $p=0$ ,  $d=1$  ou  $2$  e  $q=0$ .

Na Tabela 2 tem-se a soma dos quadrados dos desvios de cada método em relação ao Censo de 2010. Segundo esse critério, o método da Distribuição Constante do Crescimento foi o melhor para a projeção populacional das microrregiões cearenses.

**Tabela 2** – Soma dos quadrados dos desvios entre a população projetada por diferentes métodos para 2010 e a população observada em 2010 - Microrregiões do Ceará

<b>Métodos</b>	<b>SQD</b>
<b>DCC</b>	996.785.771
<b>DPMC</b>	1.973.698.139
<b>RC</b>	7.854.167.550
<b>HOLT</b>	17.144.761.002
<b>MR-LOG</b>	20.657.916.521
<b>ARIMA</b>	83.935.007.712
<b>MR-EXP</b>	129.920.357.760

**Fonte:** DATASUS, 2022; SIDRA, 2022, IBGE, 2013; 2018.

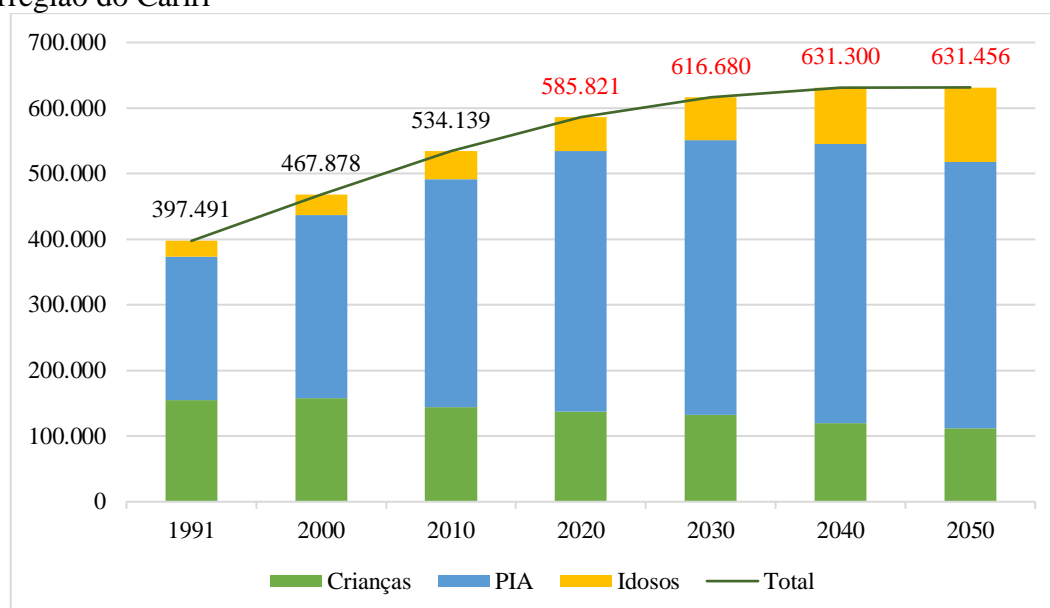
Como já sugeria a Tabela 1, o MR-EXP foi o que apresentou a SQD mais elevada dentre os métodos empregados, ou seja, foi o que resultou em maior distância entre a população projetada e a realmente observada nas microrregiões cearenses. O resultado deriva da abordagem do método que é extrapolar exponencialmente a tendência de crescimento. No entanto, dificilmente todas áreas menores seguirão a mesma intensidade de crescimento da área maior. O MR-LOG fez uma projeção mais adequada nesse sentido, ao limitar o crescimento exagerado e resultar em uma SQD bem menor, porém ainda elevada em relação ao DCC. É válido salientar que dos métodos de séries temporais, o Holt obteve melhor resultado em relação ao ARIMA, sendo uma boa opção se se necessita de uma noção de margem de erro, uma vez que gera um intervalo de confiança para as previsões.

Diante desses resultados, o DCC será utilizado para projetar a população total, pois foi o melhor avaliado segundo o critério adotado. Já o método de relação de coortes será utilizado para projetar a estrutura etária da população. É válido lembrar que a projeção é feita para as 33

microrregiões do Ceará, em virtude da abordagem do método DCC, no entanto a análise dos resultados focalizará a Microrregião do Cariri.

Observando, inicialmente, a população total (Figura 6), o incremento populacional é cada vez menor ao longo dos anos. Entre 1991/2000 o incremento foi de 70.387 pessoas (1,81% ao ano), e na década seguinte, de 66.261 (1,32% ao ano). Entre 2040 e 2050, esse incremento já é muito pequeno, sendo equivalente a um crescimento de 0,002%, o que aproxima a microrregião em análise da tendência de decrescimento populacional já exibida pelo estado nesse mesmo intervalo, segundo as projeções do IBGE (IBGE, 2018). Com isso, altera-se também a distribuição da população entre os grandes grupos etários, que será vista mais detidamente na pirâmide etária (Figura 7) e com as Razões de Dependência (Figura 8).

**Figura 6** – População observada (1991, 2000 e 2010) e projetada (2020, 2030, 2040 e 2050) - Microrregião do Cariri



**Fonte:** SIDRA, 2022; IBGE, 2013; 2018.

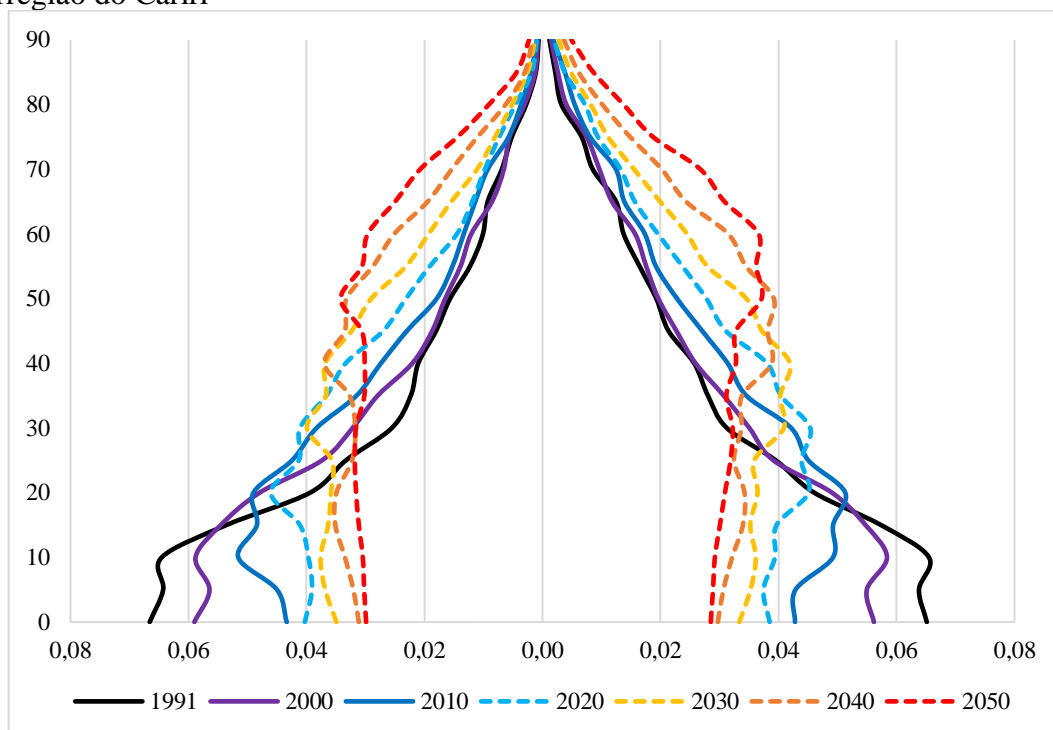
A distribuição por sexo e grupos de idade fornece uma visualização mais clara das transformações na estrutura etária da população da microrregião (Figura 7). Em 1991, a pirâmide já apresenta uma base encolhida, em razão da tendência de diminuição da fecundidade que vem sendo observada nas últimas décadas e refletindo na natalidade. A Taxa de Fecundidade Total na

Microrregião do Cariri em 1991 era de aproximados 4,2 filhos, em média, por mulher ao final do período reprodutivo. Essa taxa caiu para 2,3 em 2010 e pode atingir um mínimo de 1,8 nesse período de projeção (BRASIL, 2022).

Nos Censos seguintes esse processo de encolhimento da base se acentua, e já se observa maiores proporções para a PIA, remetendo ao bônus demográfico. O aspecto favorável do bônus é que “o predomínio de pessoas que produzem mais do que consomem, vis-à-vis àquelas cujo consumo costuma ultrapassar a capacidade produtiva, propiciaria mais reservas e aumento dos recursos disponíveis por indivíduo” (BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015, p. 141).

É importante acrescentar que esse crescimento da PIA também resulta do efeito das migrações na Microrregião do Cariri, uma vez que possui municípios com uma dinâmica econômica mais aquecida, como é o caso de Crato, Juazeiro e Barbalha, por despontarem em termos de atratividade de emprego, educação, saúde ou de lazer (COSTA; PEREIRA; QUEIROZ, 2016).

**Figura 7** - Pirâmides observadas (1991, 2000 e 2010) e projetadas (2020, 2030, 2040 e 2050) - Microrregião do Cariri



Fonte: SIDRA, 2022; IBGE, 2013; 2018.

Quanto as estruturas projetadas, essas revelam um desenho que se distancia do formato piramidal tradicional, dando destaque ao rápido processo de envelhecimento populacional, que é mais pronunciado entre a população feminina. A esperança de vida ao nascer na Microrregião do Cariri era de 60,99 anos em 1991, ou seja, se mantido constante o regime de mortalidade vigente no período, era esperado que um recém-nascido vivesse, em média, até os 61 anos. Em 2010, essa esperança passa a ser de 71,72 anos (BRASIL, 2022). As projeções mostram que esse processo tende a se acentuar na microrregião.

No Ceará, a esperança de vida sai de 61,76 em 1991 para 72,60 anos em 2010 (BRASIL, 2022), valores bem próximos aos da Microrregião do Cariri, e é projetada pelo IBGE para atingir 78,42 em 2050, sendo 74,92 para os homens e 81,93 anos para as mulheres (IBGE, 2018). Uma vez que a Microrregião do Cariri continue em tendência semelhante ao estado, isso aponta para uma proporção crescente de idosos, especialmente entre o sexo feminino, assim como se visualiza na estrutura projetada para a microrregião em 2050.

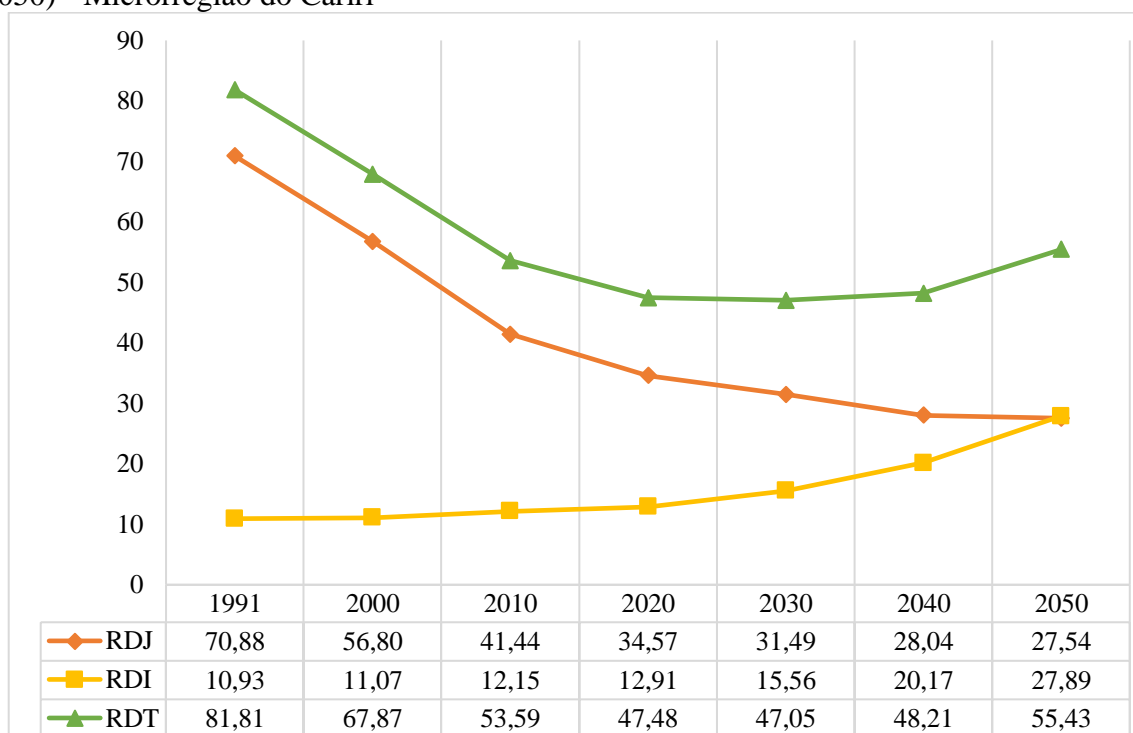
Como já mencionado, a transição demográfica gera alterações tanto nas taxas de crescimento quanto na estrutura etária da população, dada a redistribuição de proporções entre crianças, adultos e idosos. Tal redistribuição leva, por sua vez, a mudanças nas relações intergeracionais, cuja evolução pode ser observada ao serem empregados indicadores adicionais (BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015; CARVALHO; WONG, 2008).

Um desses indicadores é a Razão de Dependência, que pode ser apresentada de forma total ( $RDT = (Crianças + Idosos) / PIA * 100$ ) ou separadamente para crianças ( $RDJ = Crianças / PIA * 100$ ) e idosos ( $RDI = Idosos / PIA * 100$ ), e refletir diferentes impactos em cada fase da transição. Inicialmente a RDT cresce devido ao aumento do contingente jovem decorrente da redução da mortalidade, especialmente infantil. Em seguida diminui em função da redução no nível de fecundidade, e posteriormente volta a crescer, porém resultando de um maior contingente de idosos. Assim, a análise do indicador é importante por guardar relação com os níveis de poupança e investimento, com as contas públicas e políticas sociais (PAIVA; WAJNMAN, 2005).

As razões obtidas para a Microrregião do Cariri constam na Figura 8, incluindo resultados observados e projetados. Se verifica para a RDT clara tendência de redução ao longo do período.

Em 1991, haviam aproximadamente 82 dependentes, entre crianças e idosos, para cada 100 pessoas em idade potencialmente ativa. Esse número reduz bastante ao longo dos anos e pode chegar a cerca de 47 em 2030, a partir de onde voltaria a crescer em função da dependência de idosos.

**Figura 8** - Razões de dependência observadas (1991, 2000 e 2010) e projetadas (2020, 2030, 2040 e 2050) - Microrregião do Cariri



Fonte: SIDRA, 2022; IBGE, 2013; 2018.

Ao subdividir a RDT para considerar o peso relativo de crianças e idosos separadamente, vê-se que esta é majoritariamente composta pela dependência de jovens (RDJ), que vem reduzindo nas últimas décadas (de 70,88 para 41,44 entre 1991 e 2010) e tende para aproximadamente 28 crianças para cada 100 pessoas em idade potencialmente ativa em 2050. Assim, permanecerá ditando o comportamento descendente da RDT até a projeção para 2030. Já a RDI segue o sentido oposto, pois seu peso vem aumentando dado o envelhecimento populacional resultante da transição da estrutura etária. Em 1991, dos aproximados 71 dependentes somente 11 eram idosos, algo próximo de 15%, ao passo que na projeção para 2050 metade (27,89) dos 55,43 dependentes serão idosos.



Por meio da razão de dependência se visualiza mais claramente a constituição do bônus demográfico, a partir da diminuição acentuada no número de dependentes jovens ao mesmo tempo em que o de idosos cresce lentamente, partindo de valores muito baixos. Complementando o que já foi colocado acerca do tema, Brito (2008, p. 7) alerta que “se o crescimento da economia e as mudanças na regulação do mercado de trabalho não superarem seu comportamento recente, a proporção de desempregados e empregados na informalidade comprometerá as oportunidades demográficas”. Cabe acrescentar que tal quadro de informalidade e baixa remuneração do trabalho no país, e em especial no Nordeste (BALTAR; LEONE, 2015), tende a se agravar tendo em vista os retrocessos trazidos pela reforma trabalhista em 2017 (PERONDI, 2017) e a desaceleração econômica associada a instabilidade política e a pandemia de COVID-19, diminuindo a capacidade de absorção da população ativa no mercado de trabalho. As demandas da população da Microrregião do Cariri nesse sentido se mostram mais importantes por volta de 2020, quando se visualiza a entrada de grande contingente de jovens na idade ativa.

Outra demanda importante ressaltada nesse contexto é por investimentos urgentes na qualidade da educação, pois são estas crianças que se tornarão a força de trabalho que conviverá com a crescente dependência de idosos. Nas palavras de Carvalho e Wong (2008, p. 604), “Dependerá das atuais gerações de jovens a garantia, em médio e longo prazos, de uma vida digna às gerações de idosos. Ademais, é nesta fase que a sociedade deve se preparar, mediante reformas institucionais na área da seguridade social (previdência e saúde)”.

Portanto, dispor de projeções ao nível de pequenas áreas é crucial para o delineamento e planejamento dessas políticas públicas de forma particularizada, uma vez que a projeção fornece a visualização de quais grupos etários gerarão demandas sociais mais significativas, e em quais momento diferentes âmbitos sociais demandarão maior atenção, permitindo uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. Por exemplo, na situação extraordinária que tem sido a pandemia da COVID-19, precisou-se saber o número de pessoas por idade não só para acompanhar o impacto do vírus, mas também para o planejamento, distribuição e controle da vacinação.

Embora a população da microrregião em apreço, em linhas gerais, siga a tendência observada no estado, pois foi baseada na projeção dessa grande área, a intensidade ou *timing* das transformações na sua população pode ser diferente por apresentar dinâmicas próprias. A partir

de métodos como os apresentados neste trabalho, a gestão de políticas públicas também pode se valer de projeções de grupos sociais específicos, considerando, assim, a heterogeneidade da transição demográfica dentre eles. Bons subsídios para o planejamento nesse sentido são de grande importância na medida em que políticas públicas mais eficientes protegerão principalmente os mais vulneráveis à possíveis efeitos adversos das mudanças demográficas, a exemplo dos decorrentes do envelhecimento populacional.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. R. P. C.; SILVA, L. G. C. Tendências dos níveis e padrões de mortalidade e seus diferenciais regionais no período 2000-2030: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. In: ERVATTI, L.R.; BORGES, G.M.; JARDIM, A.P. (Org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI**: subsídios para as projeções da população. 1ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, v. 1, p. 49-86.

ASSUNÇÃO, R. M.; POTTER, J. E.; CAVENAGHI, S. Estimação de curvas de fecundidade para pequenas áreas com modelos bayesianos espaciais. In: **XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 1998, Caxambú, MG. Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Belo Horizonte: ABEP, 1998.

BAENINGER, R.; BASSANEZI, M. S. C. B. Trajetória Demográfica no Estado de São Paulo, na capital e em outros municípios. In: **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP)**. Caxambú - MG, 2006.

BALTAR, P E. A.; LEONE, E. T. Formalização dos contratos de trabalho e salários no Nordeste. **Economia e Desenvolvimento** (Recife), v. 6, p. 133-151, 2007.

BRITO, F. **A transição demográfica no Brasil**: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade. Texto para discussão Nº 318. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. 28p.

BRITO, F. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **Rev. Bras. de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2008.

BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B.; SILVA, L. G. C. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. In: ERVATTI, L.R.; BORGES, G.M.; JARDIM, A.P. (Org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI**: subsídios para as projeções da população. 1ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, v. 1, p. 138-151.

BRASIL, Atlas do Desenvolvimento Humano (AtlasBR). **Consulta:** consulta em tabela. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 02 de agosto de 2022.

CAMARANO, A. A.; BELTRÃO, K. I. **Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século.** Texto discussão nº 766. IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

CAMPOS, M. B.; BORGES, G. M. Projeção de níveis e padrões de fecundidade no Brasil. In: ERVATTI, L.R.; BORGES, G.M.; JARDIM, A.P. (Org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI:** subsídios para as projeções da população. 1ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, v. 1, p. 30-41.

CARVALHO, J. A. M.; WONG, L. L. R. A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(3):597-605, mar, 2008.

CARVALHO, J. A. M.; SAWYER, D. O.; RODRIGUES, R. N. **Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia.** São Paulo: ABEP, 1994.

COSTA, P. V. M.; PEREIRA, A. J. S.; QUEIROZ, S. N. Migração na Microrregião do Cariri Cearense - 1986/1991, 1995/2000 E 2005/2010. In: **54º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural:** Desenvolvimento, território e biodiversidade, 2016, Maceió. 54ª SOBER - Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2016.

DATASUS, Ministério da Saúde. **Demográficas e Socioeconômicas:** População Residente. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?ibge/cnv/popce.def>. Acesso em: 02 de agosto de 2022.

DUCHESNE, L. **Proyecciones de Población por Sexo e Edad para Áreas Intermedias y Menores.** Santiago: CELADE, 1987.

FOZ, Grupo de. A Relevância dos Fatores Demográficos para a Dinâmica Social e as Políticas Públicas. In: **Métodos Demográficos:** Uma Visão Desde os Países de Língua Portuguesa. São Paulo: Blucher, 2021a, p. 77 -130.

FOZ, Grupo de. Demografia, estatística social, geografia de população e outras abordagens do estudo da população. In: **Métodos Demográficos:** Uma Visão Desde os Países de Língua Portuguesa. São Paulo: Blucher, 2021b, p. 15 -31.

FOZ, Grupo de. Projeções e cenários demográficos. In: FOZ, Grupo de. **Métodos Demográficos:** uma visão desde os países de língua portuguesa. - São Paulo: Blucher, 2021c, p. 761-812.

FREIRE, F. H. M. A.; GONZAGA, M. R.; GOMES, M. M. F. Proyecciones de población por sexo y edad para áreas pequeñas en Brasil. **Revista Latinoamericana De Población**, 2019, p. 124-149.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população**: Brasil e unidades da federação: revisão 2013. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população**: Brasil e unidades da federação: revisão 2018. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – 2. ed.. Rio de Janeiro, 2018.

JANNUZZI, P. M. Proyecciones de población y políticas públicas: importância y desafíos de las nuevas agendas. In: CAVENAGHI, S. (Org.). **Estimaciones y proyecciones de población en América Latina**: desafíos de una agenda pendiente. Rio de Janeiro - ALAP. p. 88-104. 2012.

MADEIRA, J. L.; SIMÕES, C. C. S. Estimativas preliminares da população urbana e rural segundo as unidades da federação, de 1960/1980 por uma nova metodologia. Rio de Janeiro: **R. Bras. Estat.**, 1972, p. 3-11.

MOREIRA, M. M. Envelhecimento da população brasileira e migrações. **Políticas Públicas e Sociedade**. Vol. 1, nº 5, Jan-Jun, 2003.

MYRRHA, L. J. D. **Estrutura etária brasileira**: decomposição segundo variações na fecundidade e na mortalidade. Dissertação (Mestrado em Demografia). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte – MG. 121p. 2009.

PAIVA, P. T. A.; WAJNMAN, S. **Das Causas às Consequências Econômicas da Transição Demográfica no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos de População (Impresso), São Paulo, v. 22, n.2, p. 303-322, 2005.

PATARRA, N. L. **Movimentos Migratórios no Brasil**: Tempos e Espaços. - Rio de Janeiro, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003. 50p. - (Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093; n. 7).

PERONDI, E. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, vol. 21, n. 2, 2017, p. 603-621.

QUEIROZ, S. N. **Migrações, retorno e seletividade no mercado de trabalho cearense**. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP/IFHC, 2013.

SIDRA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Tabela 200 - População residente, por sexo, situação e grupos de idade.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/200>. Acesso em: 29 de julho de 2022.

## RELEVÂNCIA DO ESTUDO DO COLAPSO DAS SOCIEDADES COMPLEXAS PARA A COMPREENSÃO DA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS

Guilherme da Luz<sup>1</sup>  
Luciano Félix Florit<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo determinar a relevância do estudo do colapso de sociedades complexas para a compreensão da pandemia de coronavírus e suas implicações. Faz-se uso de uma pesquisa bibliográfica para explicitar os nexos entre a pandemia, o sistema capitalista (especialmente sua versão neoliberal) e o mundo natural. O artigo apresenta a tendência de sociedades humanas buscarem crescimento infinito, e qual é o impacto deste paradigma no meio ambiente. Em seguida, traça uma linha do tempo, desde os primórdios da humanidade até os dias presentes, mostrando as estratégias humanas para permanecer crescendo em números e em complexidade sociopolítica. Por fim, o artigo apresenta uma bibliografia que propõe uma teoria unificada e abrangente do colapso de sociedades complexas. Conclui-se que a pandemia de coronavírus foi uma instância das crises multifacetadas e cíclicas criadas pela manutenção inerentemente insustentável da busca por crescimento em sociedades capitalistas.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional; pandemia; colapso de sociedades complexas; meio ambiente; crescimento infinito.

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

A pandemia de coronavírus levou a óbito mais de seis milhões de pessoas ao redor do mundo. Surgido na China, o vírus espalhou-se para todos os continentes em poucos meses. Aponta-se, como causa mais provável para o início da pandemia, a transmissão de uma zoonose de animais selvagens para humanos. Este contato teria acontecido em feiras de rua, onde eram vendidos animais selvagens para consumo humano, alguns deles ainda vivos.

Até a redação deste artigo, 677 mil pessoas morreram de Covid-19 no Brasil. A primeira morte causada pelo novo coronavírus em território nacional aconteceu em 12 de março de 2020. Desde então, o discurso do governo federal – e não coincidentemente, do grande empresariado –

---

1 Universidade Regional de Blumenau – FURB; mestrando em Desenvolvimento Regional; Blumenau, Santa Catarina, Brasil; [guilhermel@furb.br](mailto:guilhermel@furb.br)

2 Universidade Regional de Blumenau – FURB; pós-doutor em Antropologia; Blumenau, Santa Catarina, Brasil; [lucianoflorit@furb.br](mailto:lucianoflorit@furb.br)

pode resumir-se na frase “o Brasil não pode parar”. Na contramão do que outros países vinham fazendo, o governo federal promoveu a volta ao trabalho de todos os trabalhadores possíveis, hostilizando todas as propostas de isolamento social. O risco de contaminação e morte foi assumido primariamente pelo cidadão comum, para que o processo de acumulação de capital não fosse interrompido.

Na falta de uma direção clara de ação vinda do governo federal, prefeitos e governadores tomaram decisões independentemente. Não raro, houve discrepâncias entre as diretrizes de enfrentamento à pandemia nos três níveis de governo. Pressões políticas, negacionismo científico e a sobrecarga do SUS entrelaçaram-se para criar uma crise multifacetada, que não previsão de terminar. Neste ínterim, a crise econômica advinda da pandemia compeliu a população a trabalhar, mesmo correndo riscos. Entre fechamentos e aberturas de comércios, trocas de equipe em cargos públicos e incertezas quanto a uma possível vacinação, ainda assim, de alguma forma, a sociedade mantinha-se operante.

Em 22 de abril de 2022, o Ministério da Saúde anuncia o fim do estado de emergência em saúde pública. Com isso, uma série de decretos de enfrentamento à pandemia foram revogados. Muito embora a doença continue a hospitalizar e matar cidadãos brasileiros, existe agora um delimitador oficial de fim da pandemia. Desde então, os comércios reabriram, o uso de máscaras já não é obrigatório, e não há restrições formais a aglomerações de pessoas.

Numa conjuntura que se chama de “novo normal” em alguns círculos, a academia tem a árdua missão de analisar e compreender a crise pandêmica e seus desdobramentos. Há que se considerar as ações e inações de diversos atores na sociedade, as relações entre os entes federativos, o fenômeno da sobrecarga do SUS que levou a saúde ao colapso em alguns lugares, dentre diversas outras variáveis. O fato da crise ser ainda recente – e, pode-se argumentar, ainda presente – dificulta a sua compreensão.

Cabe refletir sobre o que significa o termo “pandemia”. Uma pandemia é um surto de doença que atinge grandes regiões, ou mesmo continentes, ao mesmo tempo. Pode ser descrita como uma epidemia de abrangência mais totalizante. O que caracteriza uma pandemia, portanto, é a sua escala. Num mundo globalizado, onde povos distantes estão interconectados a despeito da barreira geográfica, existe mais oportunidade para que uma pandemia se espalhe.



No entanto, as populações humanas não foram sempre tão interconectadas. Harari (2014) expõe que a humanidade costumava ser separada em pequenos grupos de caçadores-coletores. Por meio do desenvolvimento da tecnologia e do que o autor chama de “processos unificadores”, a humanidade foi sendo paulatinamente aglutinada em um todo mais coeso. Em resumo, a humanidade foi unificada pelo crescimento e disseminação dos impérios, das religiões e do uso do dinheiro. Isto implica que as sociedades humanas têm um ímpeto expansionista. Mais relevante para o estudo da crise de coronavírus, foi justamente este ímpeto que tornou possível o surgimento de pandemias.

Um surto de doença de grande escala só é possível em sociedades humanas de grande escala. Para compreender o fenômeno da pandemia, é útil elucidar o processo que leva a humanidade a se organizar em sociedades cada vez mais complexas e interconectadas. É útil também explorar os fatores que propiciaram o surgimento da doença, do coronavírus em si, e como uma zoonose presente em animais silvestres pôde infectar humanos. Este artigo sugere que os dois fatores – expansionismo humano e surgimento de pandemias – estão intimamente ligados. Para realçar esta conexão, o artigo explora referencial teórico oriundo da antropologia, da sociologia, da economia e das ciências naturais. De forma multidisciplinar, tenta-se estudar o *colapso das sociedades complexas*, e como esta temática pode ser relevante para interpretar a crise pandêmica.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

As discussões contidas neste artigo são parte de uma pesquisa sendo conduzida num programa de mestrado. Partindo de uma base teórica que já vinha sendo trabalhada anteriormente, a teoria sobre colapso de sociedades complexas, tenta-se fazer uma conexão com a pandemia de coronavírus e seus desdobramentos. No âmbito da pesquisa, ao se explorar as dimensões políticas, econômicas e ecológicas da pandemia, o foco está em realçar as interconexões entre estas dimensões.

O tema do artigo foi trabalhado em debates com pares durante as aulas do mestrado. Na banca do projeto de pesquisa, os docentes convidados fizeram amadurecer a discussão com suas contribuições. O artigo valeu-se de um levantamento bibliográfico feito em função do projeto de

pesquisa, que contempla as bases teóricas propostas. Foram buscados livros e artigos, que detalhem o estado da arte das ciências ecológicas e quais são as implicações deste cenário para as sociedades humanas.

Este artigo analisa a realidade a partir do materialismo histórico dialético, de raízes marxistas. Citando Gil (2008), o método consiste de três grandes princípios: a unidade dos opostos; qualidade e quantidade; negação da negação. Lakatos e Marconi (2003) adicionam que alguns autores consideram a existência de mais uma lei fundamental do método dialético: “interpenetração dos contrários, contradição ou luta dos contrários” (p. 100).

Pensa-se que, pela natureza de seus princípios, o método dialético serve os propósitos da investigação. O princípio de unidade dos opostos (ou ação recíproca) consegue abarcar a relação de interdependência existente entre ecologia, economia e sociedade. Não é possível fazer uma análise abrangente dos fenômenos sociais apenas estudando seus elementos de forma isolada. O princípio de passagem de mudança quantitativa à qualitativa é ilustrativo das dinâmicas ecológicas e sociais estudadas. Mudanças gradativas e por vezes imperceptíveis podem engendrar transformações fundamentais na essência dos objetos de estudo – sejam eles ecossistemas ou sociedades capitalistas neoliberais. O princípio de mudança dialética, ou negação da negação, é adequado para que se compreendam os objetos de estudo como processos em andamento, não coisas acabadas. Os processos de reprodução material e simbólica da sociedade – ou, do seu desenvolvimento – entrelaçam-se numa trama dinâmica, em movimento constante. O princípio de luta dos contrários esclarece que há contradições entre os opostos que compõem o todo. Sob uma ótica marxista, esta é uma noção fundamental para explicitar o aspecto de conflito de classe presente nas problemáticas estudadas.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

O “empreendimento humano”, em tradução livre das palavras de Rees (2020), é insustentável. A humanidade está em estado de *overshoot*, ou ultrapassagem da capacidade de suporte do planeta. Para Rees, é natural para toda e qualquer espécie de ser vivo o comportamento de expandir seu uso de recursos, em competição com outras espécies. No entanto, a capacidade do ser humano se apropriar de áreas geográficas e recursos naturais, aumentada pela tecnologia,

supera em vários graus de magnitude a capacidade de qualquer outra espécie. Qualquer tentativa de contrariar ou neutralizar esta tendência, que ainda se baseie no paradigma de crescimento infinito da economia, para Rees, é no mínimo insuficiente. As economias humanas, apesar do que é propagado por escolas hegemônicas de economia, ainda submetem-se às leis da física. A predisposição humana a utilizar todas as fontes de energias disponíveis, outrora benéfica de uma perspectiva evolucionária, hoje engendra inclusive um risco de colapso do empreendimento humano. Rees sugere que estas tendências e vieses cognitivos humanos sejam reconhecidos e atenuados satisfatoriamente, a fim de construir economias e sociedades menos tendentes ao colapso.

De início, é necessário tomar como premissa que a mudança climática antropogênica é uma ameaça existencial para a espécie humana. Os acordos internacionais forjados no ímpeto de mitigar ou parar os efeitos desta mudança não têm surtido o efeito necessário. A poluição de águas, solos e do ar tem afetado sobremaneira tanto humanos quanto seres não humanos. Além da sobrecarga de dejetos lançados no meio ambiente, existe o problema do consumo exacerbado de matéria e de energia. Ao basear suas sociedades no consumo de combustíveis fósseis finitos, num comportamento que Catton Jr. (1985) chama de “detritívoro”, cria-se uma dinâmica inerentemente insustentável de reprodução material da vida humana.

O impacto social destas dinâmicas se traduz em guerras crescentemente frequentes por recursos naturais, tendo como um bom exemplo a atuação bélica dos EUA no Oriente Médio na busca por petróleo. No âmbito social, o fruto da exploração destes recursos não é distribuído igualmente, levando a fossos de desigualdade e demais expressões da questão social. Rees (2020) aponta a correlação negativa existente entre desigualdade social e uma série de indicadores, dentre eles os de saúde, que têm especial relevância neste artigo. Já começa aqui a esboçar-se uma conexão entre as dinâmicas de desenvolvimento macrossocietárias e a temática de saúde pública.

Um modelo de desenvolvimento tão claramente impossível em longo prazo só consegue concretizar-se com certo grau de distanciamento da realidade por parte dos participantes. Os paradigmas econômicos vigentes e hegemônicos em nossas sociedades, em especial o capitalista neoliberal, não correspondem necessariamente à realidade objetiva do mundo. “Uma história é uma alucinação coreografada que substitui temporariamente a realidade” (Jabr apud REES, 2020,

p. 2), e a alucinação neoliberal promete mercados sem restrições para crescer. Esta narrativa tem respaldo acadêmico e predomina nas esferas de poder do Brasil, bem como de outros países ditos “em desenvolvimento”.

O capitalismo compreende a economia e a natureza como entidades distintas e separadas. Desta forma, é possível manter a meta de maximizar o ciclo de produção e consumo sem considerar restrições de ordem física. Os “fatores de produção” da vida material (matéria prima, trabalho humano, energia) são abstraídos, por vezes tidos como plenamente inter-substituíveis. O resultado é uma concepção abstrata de economia, que não conhece limitações em sua não concretude, que busca crescer infinitamente com recursos finitos. Tal noção é análoga à do moto-perpétuo na disciplina da física, embora conte com um grau considerável de credibilidade. O capitalismo neoliberal ignora as relações entre as facetas ecológica, econômica e social da sociedade – ignora seu caráter de *sistema dinâmico complexo* – ao conceber da economia como um sistema fechado em si.

Observa-se que a noção de crescimento infinito permanece tendo apoio da academia, governos, empresas e organizações internacionais. Para William Rees, isso reforça a tese de que o ser humano não é predominantemente racional. Principalmente quando se percebe ameaçado, o ser humano tende a guiar-se, em maior escala, por suas emoções. Rees explica que pessoas têm o viés cognitivo de priorizar o tempo presente, a escala local e o seu círculo familiar e comunitário imediato. Para discussões que exigem a consideração de futuros em longo prazo, lugares longínquos e pessoas desconhecidas, isto representa um obstáculo. A mudança climática antropogênica, por exemplo, tende a acontecer em escalas que escapam da percepção imediata dos cidadãos comuns. Construções culturais podem exacerbar ainda mais estes vieses cognitivos, a saber:

A neurociência cognitiva nos diz que entradas sociais, culturais ou sensoriais repetidas podem adquirir uma presença física em nossos cérebros – isto é, experiências e normas culturais repetidas se tornam enraizadas como circuitos sinápticos semipermanentes. Uma vez impregnadas, estas estruturas filtram entradas subsequentes – as pessoas selecionam informações que sejam compatíveis, e procuram experiências/pessoas que reforcem, seus circuitos neurais pré-definidos. (REES, 2020, p. 6)

A abordagem de *ecological economics* é apresentada por Rees como uma alternativa mais realista à abordagem neoliberal. Isto porque a abordagem *ecol-econ*, em linhas gerais, considera que “1) a economia é dinamicamente conectada ao resto da natureza por meio da extração/consumo de recursos e produção de dejetos e 2) todas as transformações economicamente relevantes de energia e materiais são sujeitas a leis biofísicas, particularmente às leis da termodinâmica” (REES, 2020, p.2). Desta forma, a economia ecológica põe ênfase na melhora *qualitativa* da sociedade (a qualidade de vida dos cidadãos), mais do que em melhora *quantitativa* (crescimento da economia). Para esta abordagem econômica, os fluxos irreversíveis de energia na sociedade importam mais do que os fluxos de recursos financeiros.

Ainda assim, a economia ecológica apresenta limitações para tratar da problemática ambiental exposta, o que é evidenciado pela hegemonia neoliberal que permanece. Apesar de a retórica ecológica ter maior circulação na sociedade nas últimas décadas, seus preceitos ainda encontram dificuldade em serem concretizados. Segundo William Rees, isto acontece, dentre outras razões, porque a economia ecológica não reflete aspectos chave da evolução humana em sua teoria.

O autor trabalha com a premissa de que “duas tendências natas que humanos partilham com outras espécies são as predisposições a expandir para ocupar todos os habitats acessíveis e a usar todos os recursos disponíveis” (REES, 2020, p. 2). Estes seriam temas constantes no desenvolvimento de todas as formas de vida, segundo o conhecimento adquirido em outras ciências, como a biologia. Humanos, como outras espécies, têm uma tendência natural a pressionar a capacidade de suporte dos ambientes que ocupa. O que a humanidade tem de extraordinário, quando comparada com outras espécies, é o desenvolvimento de tecnologias que ampliam a capacidade de modificar o mundo natural.

Com base em vários parâmetros mencionados por Rees, como tamanho da população, consumo de biomassa e alcance geográfico, pode-se dizer que os ecossistemas do planeta Terra estão sendo derrotados pelos humanos. Todos os recursos consumidos pela humanidade, logicamente, ficam indisponíveis para outras formas de vida. Com isso, o *Homo sapiens* torna-se a principal causa da perda da biodiversidade em âmbito global, tendo em vista ritmos acelerados de extinções em curso.

Estas constatações põem em xeque projetos de “desenvolvimento sustentável” que ainda tenham o capitalismo como base econômica, expondo-os como fundamentalmente oximoros. Após uma determinada escala de crescimento – já ultrapassada pelo empreendimento humano – “há um conflito absoluto entre a economia e a integridade dos ecossistemas” (REES, 2020, p. 3). Identifica-se uma confluência entre fatores naturais e sociais da condição humana, a saber: tendências evolucionárias a maximizar o consumo de matéria e recursos, exacerbadas pela “alucinação coreografada” do crescimento infinito capitalista, que foi construída socialmente. Esta confluência de fatores, argumenta Rees, representa obstáculos a mudanças de padrões de produção e consumo da sociedade, e pode ser fatal para a espécie.

Além desta insuficiência, Rees aduz que a economia ecológica caiu na armadilha de utilizar abordagens do próprio neoliberalismo para tentar subvertê-lo. Isto toma forma na intenção de precificar os ecossistemas e seus componentes, na esperança de que o valor destes fosse mais facilmente compreendido se expresso por cifras monetárias. A expectativa era a de que empresas e governos fossem dissuadidos de destruir recursos naturais caso compreendessem-nos como “caros”, ou valiosos para a economia. Além do aspecto simbólico de ratificar a transformação dos ecossistemas em mercadoria com valor de troca, esta perspectiva também não logrou êxito na vida real. Atores econômicos ainda podem fazer contas e chegar à conclusão de que certa região pode ter mais valor caso “se desenvolva”, perdendo fauna e flora no processo. Assim sendo, Rees argumenta que não é possível utilizar artefatos da teoria econômica tradicional para evitar degradação ambiental.

Seguindo na temática ambiental, voltemo-nos à questão específica da utilização de energia. Argumenta-se que o *Homo Sapiens* é um arquétipo de potência máxima e acelera a eco-destruição. O princípio de potência máxima, ou princípio de Lotka, postula que têm mais sucesso os organismos vivos que maximizam o uso da energia disponível no exercício de trabalho útil. Em outras palavras, organismos que têm maior sucesso em extrair energia do ambiente no entorno e armazená-la, para posteriormente utilizá-la em tarefas de manutenção da vida (comer, lutar, reproduzir, etc.), serão os vencedores da competição entre espécies. Os seres humanos alcançaram sua potência máxima ao trocar fontes de energia *endossomática* (de dentro de plantas e animais)

por energia *exossomática* (principalmente combustíveis fósseis). Este processo foi intensificado nos últimos 200 anos, com o advento da Revolução Industrial.

A resultante abundância energética permitiu que a humanidade subvertesse artificialmente a capacidade de suporte de seus ambientes. Tendo aliviado suas restrições de ordem material, por conta do aumento da capacidade produtiva da espécie em ordens de magnitude, a população humana explodiu exponencialmente. Rees narra que “demorou 99.9% da história humana para que a população chegasse a um bilhão de pessoas no início do século XIX”. Apenas dois séculos depois, a população saltou para quase oito bilhões. Ainda, “metade de toda a energia fóssil já usada (e metade do CO2 fóssil já produzido) foi queimada (emitido) *apenas nos últimos 35 anos!*” (REES, 2002, p. 4, grifo no original). Próprio da dinâmica de crescimento exponencial, também descrita por Catton Jr. (1982), este crescimento repentino e anômalo na história humana só é possível com energia exossomática. Findadas as fontes desta energia, sempre é necessário lembrar, algum tipo de colapso a níveis prévios à sua utilização é inevitável. A extrema eficiência humana em seguir o princípio de potência máxima, que geralmente representa uma vantagem evolutiva, agora se torna um fator de risco para o colapso das sociedades.

Há outro princípio das ciências naturais que auxilia na compreensão dos modelos de desenvolvimento e suas implicações sociais. É citada a segunda lei da termodinâmica, também chamada de lei da entropia, sendo esta a medida de desordem ou aleatoriedade em um sistema. A lei afirma que todas as mudanças espontâneas num sistema fechado aumentam sua entropia – gradualmente, “concentrações dispersam, gradientes desaparecem e energia se dissipa” (REES, 2020, p. 4). Em termos mais simples, tudo decai e se deteriora até chegar ao seu nível máximo de entropia, o equilíbrio termodinâmico. O mundo natural é um sistema dinâmico complexo que está longe deste equilíbrio, e sua dinâmica própria leva-o a distanciar-se ainda mais.

Rees propõe que o conceito de “distância do equilíbrio termodinâmico” pode confundir-se com a definição de vida em si. Seres vivos são sistemas abertos, que extraem energia e matéria do ambiente (entropia negativa ou sintropia) e injetam matéria degradada e energia térmica no ambiente (entropia). Assim sendo, seres vivos são estruturas dissipadoras de matéria e energia. Para manterem-se distantes do equilíbrio termodinâmico, seres vivos diminuem sua entropia própria ao aumentar a entropia do meio onde se inserem. Se compreendermos um ser vivo como



subsistema de um sistema complexo, podemos dizer que o ser vivo aumenta sua própria complexidade ao diminuir a complexidade do ambiente.

Seres humanos e suas sociedades não são diferentes, só podendo crescer dissipando entropia ao ambiente e diminuindo-lhe a complexidade. O ritmo acelerado de extinções de espécies e perda de biodiversidade são exemplos da simplificação dos ecossistemas, trazida pela ação humana. O avanço tecnológico permitiu que a humanidade se fizesse muito distante do equilíbrio termodinâmico, muito mais do que havia conseguido antes da Revolução Industrial. Novamente, uma inclinação natural e comum a todos os seres vivos torna-se deletéria inclusive à sobrevivência humana, em função do poder sem precedentes que a espécie controla.

Some-se a todo o exposto o fato de que os frutos da espoliação da natureza são distribuídos desigualmente. Portanto, existe abundância material em alguns lugares, para algumas pessoas, ao mesmo tempo em que permanecem situações de miséria e privação para o resto da sociedade. A “alucinação coreografada” capitalista nunca cogitaria a redistribuição destes recursos, insistindo, em vez disso, no crescimento econômico como enfrentamento à pobreza<sup>1</sup>. Rees (2020) argumenta que as nações pobres do mundo, “em desenvolvimento”, são seduzidas pelo sonho impossível de elevarem seus padrões de consumo aos níveis dos países “desenvolvidos”.

Se o planeta Terra já não suporta indefinidamente populações e consumo em níveis atuais, certamente não suportaria a elevação do padrão de vida do Sul global aos níveis suntuosos da América do Norte e Europa ocidental. Fazer isto significaria aumentar a demanda de energia consumida pela humanidade, esgotando ainda mais rapidamente os recursos não-renováveis dos quais todos os povos presentemente necessitam. Considerando ainda que as metas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) preveem a *redução* de emissões de CO<sub>2</sub> até 2050, conforme Rees, isto seria um contrassenso ainda maior.

Rees também afirma que “não existem substitutos plenamente adequados aos combustíveis fósseis” (2020, p. 5). Hoje, a produção energética de fontes renováveis não consegue sequer acompanhar o ritmo de crescimento anual da demanda energética do globo. Há um motivo

---

<sup>1</sup>Motes como “*trickle-down economics*” e “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo” são velhos conhecidos da esfera pública. Permanecem em circulação, mesmo diante da sua aparente ineficácia em diminuir a pobreza e a desigualdade social.

para que combustíveis fósseis sejam utilizados hoje em detrimento de fontes renováveis, mesmo que sejam mais trabalhosos para extrair, armazenar e processar. Os combustíveis não-renováveis têm uma densidade energética maior, que ainda não pôde ser replicada por fontes renováveis. Portanto, a transição para energia solar, eólica e semelhantes, mesmo se endossadas pela maior parte das sociedades humanas, ainda representaria um desafio. Mesmo que fontes renováveis fossem similarmente eficientes em termos de armazenamento de energia, permaneceria o problema das emissões de gás de efeito estufa. O planeta continuaria sua sequência histórica de aquecimento, ainda de forma agravada, com todas as suas consequências deletérias.

Soluções “verdes” capitalistas tendem a sustentar argumentos de fé mais do que de ciência, promovendo a esperança de que evoluções tecnológicas neutralizarão os efeitos das mudanças climáticas antropogênicas. Esta abordagem ignora o fato de que foi o avanço da tecnologia, justamente, o grande catalisador do aquecimento global. Assim, propõem que o problema será resolvido pelo seu próprio fator causador, o que é certamente um paradoxo. Além disso, não há nenhuma garantia de que estas tecno-promessas se concretizem, muito menos de que sejam usadas para o benefício da sociedade como um todo, caso sequer venham a existir. Ao situar as soluções sempre no futuro, a hegemonia neoliberal faz dissuadir a tomada de decisões imediatas.

Em resumo, a rota de desenvolvimento tomada pelos centros da economia global, os países “desenvolvidos”, já não é mais possível, pois aceleraria o colapso do empreendimento humano como um todo. Os países altamente industrializados se aproveitaram de uma janela de oportunidade que já se fechou. Isto com certeza suscita várias indagações de ordem ética, já que a riqueza de boa parte dos países “desenvolvidos” é e foi obtida pela exploração dos povos “em desenvolvimento” e de suas terras. Com a perspectiva de William Rees, concluiríamos que as nações do Sul global estariam fadadas a permanecer eternamente pobres – ou melhor, num patamar de consumo material usualmente considerado “pobre” dentro de sistemas capitalistas. A única forma de viabilizar esta forma de desenvolvimento, para os países do Sul global, seria a diminuição drástica da pressão ecológica exercida pelos países altamente industrializados.

As sociedades humanas consomem mais sintropia do que o meio ambiente consegue produzir de forma sustentável. Como mencionado por Rees (2020), outras espécies partilham desta dinâmica de crescimento (de população, de organização, etc.) seguida de um colapso

causado por uma conjunção de fatores (como falta de alimentos, doenças ou predadores). A industrialização das forças produtivas tem atrasado este colapso e proporcionado pujança material sem precedentes, porém a custo de um colapso proporcionalmente maior no futuro. Rees declara que “[...] o empreendimento humano quase certamente será forçado a se contrair, por escassez de energia/alimento/etc. ou pela decadência de sistemas de suporte à vida” (2020, p. 5).

Rees deixa claro o elo entre sistema capitalista e degradação ambiental, explicitando a magnitude da problemática ecológica que se apresentará para a humanidade num futuro próximo. Mais adiante, podemos utilizar a obra do sociólogo William Catton Jr (1982), para obtermos mais detalhes sobre as estratégias humanas para crescerem em números e complexidade sociopolítica. Iniciando dos primórdios da espécie *Homo sapiens*, Catton Jr traça uma linha do tempo que desemboca nos dias presentes.

As primeiras espécies *Homo* aprenderam a utilizar fogo e outras ferramentas simples. Assim, conseguiram aproveitar com mais eficiência os recursos naturais que tinham à disposição, nos moldes da Lei de Lotka apresentada por Rees (2020). Ao ensinarem a seus descendentes as técnicas e tecnologias descobertas, os ancestrais da humanidade garantiram que este conhecimento não se perderia e que poderia ser acumulado ao longo de gerações. Mesmo assim, continuaram sendo caçadores-coletores, e sua população media-se, provavelmente, em poucos milhões.

Armas de caça, principalmente o arco e flecha, aumentaram a capacidade dos humanos abaterem animais para seu consumo. Esta tecnologia ocasionou um aumento populacional estimado em mais de 100%, de 3 para 8 milhões de *Homo sapiens*. No entanto, este crescimento demográfico foi lento – segundo Catton Jr, manifestando-se gradualmente ao longo de mil gerações de humanos.

A humanidade aprende a plantar alimentos. Após o que Catton chama de “revolução horticultural”, humanos passam a não ter mais uma relação meramente passiva com a natureza. A partir deste momento, os humanos tomaram para si parte do trabalho antes efetuado pelo mundo natural. Com o aumento das fontes calóricas disponíveis, começa a ser possível que uma parcela dos humanos tenham outras ocupações, não relacionadas à obtenção dos meios de vida. Isto permite o desenvolvimento cultural mais acelerado das populações humanas e o aumento da

complexidade das sociedades. Novamente, este avanço tecnológico vem acompanhado de um crescimento populacional expressivo. A população humana aumenta em dez vezes, para mais de 80 milhões de pessoas, e de forma muito mais acelerada em comparação com a revolução anterior – em apenas 160 gerações.

O autor faz analogia ao conceito de “juros compostos” para analisar o crescimento exponencial da população humana. Para cada uma das gerações humanas experimentando crescimento populacional, isoladamente, o crescimento seria praticamente imperceptível. Ainda assim, um aumento inexpressivo da população em cada geração acumula-se ao aumento da geração anterior, gerando grandes saltos na medida em que mais gerações passam.

Com o advento da Era de Bronze, iniciando em 4000 a. C, a humanidade pôde refinar sua habilidade de fazer ferramentas. Isto, por sua vez, possibilitou o aumento do domínio do ser humano sobre o mundo natural. A tração animal começou a ser usada para o trabalho nas plantações. A partir de 1000 a. C, ferramentas de ferro puderam suplementar e substituir as de bronze, conferindo novas possibilidades tecnológicas para o homem. Este período de complexificação das sociedades exigiu mais estruturas sociais de organização, o que aprofundou a divisão social do trabalho. Cada vez mais recursos naturais, colhidos e utilizados por humanos, ficavam indisponíveis para outras espécies. Catton afirma que a humanidade se coloca, desde então, em confortável posição de vantagem na competição com outros animais. Do início da Era de Bronze até os tempos de Jesus Cristo, estima-se que a população humana tenha crescido de 86 para 300 milhões de pessoas.

No século XIV, armas de fogo foram inventadas. Três gerações depois, surgiram armas de fogo mais portáteis, que poderiam ser utilizadas fora do contexto de batalhas militares. Um grande crescimento populacional acompanhou este avanço tecnológico, o que Catton Jr atribui à capacidade dos europeus explorarem novas terras. As armas de fogo não teriam promovido o crescimento do mundo como um todo, mas sim o crescimento da sociedade europeia, às custas de povos de outros continentes. Os europeus, argumenta Catton Jr, utilizaram as armas de fogo para subjugar povos caçadores-coletores ou horticultores, que não tinham tecnologia bélica equivalente. Assim sendo, as armas de fogo tiveram papel indireto no crescimento populacional da humanidade, ao provocar mudanças políticas nas relações entre os povos.

A exploração de outros continentes pelos europeus dá início ao que Catton chama de “era de exuberância”. Por meio da extração de recursos das colônias ao redor do mundo, a Europa, como um todo, alcança patamares mais altos de bem-estar. Suas tecnologias avançam, as artes florescem, o conhecimento se dissemina e uma porção maior da população europeia é escolarizada. Os europeus (e mais tarde, seus colonizados) acostumam-se com a noção de um mundo sem limites, disponível para exploração cada vez mais intensa.

No entanto, na medida em que os outros continentes são explorados, também eles crescem demograficamente. A população humana aumenta em velocidade sem precedentes. Dentro de alguns séculos, quase todas as populações humanas alcançam a capacidade de carga de suas regiões. A partir deste ponto, porém, não restam mais continentes a serem explorados. Já não era mais possível manter o ritmo de expansão que as populações humanas vieram a considerar como “normal”.

Catton Jr explica que, apesar das Américas parecerem esparsamente populadas para os colonizadores europeus, o continente estava lotado na perspectiva dos povos nativos. Os indígenas, caçadores-coletores e horticultores, já ocupavam o máximo da capacidade de carga possível para seu nível tecnológico. Com a chegada dos colonizadores, os nativos sobreviventes foram confinados a territórios muito menores do que os que ocupavam antes, onde seu modo de vida tradicional não era necessariamente possível. Já na perspectiva europeia, que carecia da compreensão destas nuances ecológicas, as Américas eram um território “vazio” que precisava ser utilizado. Segundo Catton Jr (1982, p. 26, grifo no original):

O etnocentrismo não permitiu que a maioria dos europeus se percebesse como os indígenas os percebiam – como competidores por recursos que os indígenas já estavam explorando da melhor forma que sabiam. Ecologicamente, estas vastas terras “novas” não tinham “espaço suficiente” para indígenas e europeus, como os europeus logo supuseram. Indígenas vivendo de caça-coleta e pela horticultura simples seriam *deslocados* pelas hordas de europeus praticando uma vida agrária avançada.

Desta forma, segundo Catton Jr, procedeu também a colonização dos outros continentes. Deve-se notar, no entanto, que este comportamento usurpador exibido pelos colonizadores não é algo novo na história humana. Cada avanço tecnológico “[...] consistia essencialmente em *redirecionar* alguma fração da capacidade de suporte à vida da Terra, de sustentar outras formas

de vida para sustentar a nossa” (CATTON JR, 1982, p. 27, grifo no original). Toda a terra da qual o ser humano se apropria fica indisponível para outros animais e plantas selvagens. O autor parece implicar que a humanidade, em seu conjunto, vem colonizando todos os outros seres vivos.

A partir do século XIX, a humanidade conseguiu novamente contornar a capacidade de carga da Terra e manter-se crescendo, por meio de mais uma inovação tecnológica. O uso de combustíveis fósseis – primeiro carvão, depois petróleo – possibilitou um salto enorme de produtividade às sociedades humanas. Com a agricultura industrial moderna, foi possível aumentar a produção de alimentos; com o avanço dos transportes, foi possível distribuí-los com mais celeridade. Tanto as possibilidades de aumento da população, quanto as de melhora de qualidade de vida da população existente, foram ampliadas.

Esta revolução, no entanto, foi de uma natureza diferente das antecessoras. Todos os outros saltos demográficos basearam-se num alargamento mais ou menos permanente da capacidade de carga da Terra. Este último, por contraste, baseou-se na utilização de recursos não renováveis numa escala temporal humana. Portanto, qualquer crescimento populacional baseado na força dos combustíveis fósseis é, necessariamente, temporário. Assim que se findarem o carvão e o petróleo que movem as sociedades industriais, estas não mais perdurarão, perdendo a capacidade de sustentar os humanos que as habitam e seus modos de vida. Catton Jr argumenta que a maior parte da humanidade não está ciente deste fato, pois o mito da expansão sem limites enraizou-se em nossas culturas.

Catton Jr elenca o avanço da medicina como mais um fator de aumento populacional, pois o controle da morte deu ao ser humano uma vida mais longa. Tanto a utilização de combustíveis fósseis quanto o controle da morte fizeram com que a humanidade ultrapassasse a capacidade de carga que obteve sobre bases permanentes. Catton Jr faz uma distinção importante entre métodos para *aumentar* a capacidade de carga do ambiente, e métodos para *ultrapassar* temporariamente esta capacidade.

O avanço da tecnologia serviu, historicamente, para alargar os limites do planeta; numa sociedade industrial, o papel da tecnologia se reverte. Para Catton, é o desenvolvimento tecnológico que hoje nos coloca em estado de *overshoot*, ou ultrapassagem da capacidade de carga

permanente da Terra. Apesar disso, é notável a fé que os discursos hegemônicos da sociedade depositam na tecnologia, apresentada como solução ao próprio estado de *overshoot*.

A sociedade industrial contemporânea depende da descoberta e extração constante dos insumos necessários para seu funcionamento – combustíveis, metais, minerais, etc. Catton Jr argumenta que, com isso, a humanidade retornou a uma fase caçadora-coletora desapercivelmente, novamente dependendo dos frutos de processos naturais sobre os quais não tem controle. Hoje, a sociedade industrial depende da constante *descoberta* de novas fontes de insumos, refletindo o espírito expansionista das antigas missões colonizadoras. Para Catton Jr, a nova fase caçadora-coletora da humanidade tem tido “sucesso excessivo”, mascarando a insustentabilidade desta empreitada.

O autor tenta traçar uma trajetória histórica que explique como a humanidade veio a exceder a capacidade de carga da Terra. Ele afirma que, cada vez que a humanidade alcançou os limites físicos de seu meio, conseguiu desenvolver tecnologias que o permitissem ultrapassar estes limites. No entanto, a revolução tecnológica mais recente é diferente das demais, pois baseia-se no uso de recursos não-renováveis. Assim sendo, os resultados desta revolução não podem ser permanentes.

Após explorar a problemática ecológica em mais alto escopo, e delinear a trajetória humana de busca por crescimento, é pertinente adentrarmos propriamente na teoria do colapso de sociedades complexas. Em sua obra, o antropólogo Joseph Tainter resgata paradigmas anteriormente utilizados pela antropologia para compreender o colapso de sociedades. Fugindo de abordagens reducionistas e superadas na disciplina, Tainter busca traçar uma teoria unificada, mais totalizante, sobre o fenômeno.

Para Tainter (1988), toda sociedade humana pode ser compreendida como um binômio entre fluxos de energia e estrutura sociopolítica. Toda a atividade humana precisa de fontes de energia que a abasteça. Os fluxos de energia – de onde ela vem e para que fim é utilizada – são determinados por instituições sociopolíticas. Por outro lado, estas mesmas instituições só conseguem se manter com bases energéticas suficientes. Quanto maiores forem os fluxos de energia, mais complexas precisarão ser as estruturas sociopolíticas que os controlam; quanto mais complexas forem estas estruturas, de mais energia elas necessitarão. Desta forma, um elemento



não existe sem o outro dentro de uma sociedade complexa, e mudanças em um lado desta equação sempre impactam no outro.

Por consequência, quanto maior a complexidade de uma sociedade como um todo, mais trabalho cada indivíduo terá para mantê-la. Tainter afirma que mudanças no nível de complexidade devem vir acompanhadas de uma análise de custo-benefício. Caso contrário, os cidadãos de uma sociedade podem se ver sustentando estruturas sociais onerosas, sem que haja retorno correspondente aos seus esforços. Tainter argumenta que “rendimentos decrescentes [...] são um aspecto recorrente da evolução sociopolítica, e do investimento em complexidade” (1988, p. 92). Esta é a peça-chave para a teoria totalizante de Tainter que busca explicar o colapso de sociedades complexas.

Em resumo, Tainter (1988, p. 93) elenca quatro premissas que se entrelaçam para explicar o colapso de sociedades complexas:

1. sociedades humanas são organizações solucionadoras de problemas;
2. sistemas sociopolíticos requerem energia para sua manutenção;
3. aumento de complexidade traz consigo um aumento de custos per capita; e
4. investimento em complexidade sociopolítica, como resposta visando a resolução de problemas, frequentemente chega a um ponto de retornos marginais decrescentes.

O autor examinará, separadamente, a evolução histórica de várias áreas distintas do que se chama, em sua obra, de “complexidade”. Para isso, traz dados estatísticos que dizem respeito a vários países. Como exemplo, serão citadas as áreas de agricultura e extração de recursos, processamento de informação, controle sociopolítico e especialização, e produtividade econômica.

A tese do autor é de que, em economias de subsistência, o retorno marginal da agricultura diminui na medida em que aumenta a mão de obra empregada. A razão para isso seria a necessidade de preparação da terra, adubagem, irrigação, e outras tarefas que não fossem plantio e colheita. A extração de recursos naturais em geral teria seguido a mesma tendência. Como exemplo, Tainter cita a predominância do uso de carvão na Grã-Bretanha quando a madeira não

era mais suficiente. Para o mesmo resultado energético, o carvão era mais difícil de extrair e distribuir. De maneira geral, populações humanas tendem a utilizar os recursos de mais fácil localização, extração e uso. Na medida em que estes acabam, é necessário despender mais tempo, trabalho e recursos para obter retornos similares.

Quanto mais um grupo social cresce, mais aumenta a necessidade de processamento de informação. A qualidade de processamento inevitavelmente deteriora em grandes grupos. Para resolver este problema, fazem-se necessárias hierarquias de processamento de informações, o que encarece o processo para garantir o mesmo resultado. Tainter também traz dados relativos a registros de patentes e invenções por pesquisador, que vêm diminuindo desde o pós-guerra. Isto significa que há mais investimento em pesquisa e desenvolvimento, mais pesquisadores ativos, porém com menos resultados. Esta tendência se manifestaria em todo o mundo.

Tainter argumenta que os trabalhos fundadores de cada disciplina científica têm um custo-benefício muito maior do que trabalhos modernos e derivativos. Por exemplo, a invenção da roda foi algo muito mais simples, barato e influente na história humana do que a viagem do homem à lua. Isto acontece porque, de maneira geral, a ciência começou com pesquisas simples, de baixo custo. Para cada pergunta de pesquisa respondida, apresentava-se outra, mais complexa.

Na contemporaneidade, ainda que haja investimentos muito maiores na atividade científica, as perguntas de pesquisa são muito mais difíceis de responder do que costumavam ser. Como nota Tainter, “não é provável que a ciência ainda possa avançar ao se empinar uma pipa numa tempestade ou ao se olhar por um microscópio caseiro” (1988, p. 114). Portanto, “crescimento *exponencial* da complexidade e custo da ciência, na verdade, é necessário simplesmente para manter um ritmo *constante* de progresso” (1988, p. 114, grifo no original).

Similarmente, Tainter argumenta que o retorno marginal dos investimentos em educação tem caído. Uma sociedade complexa necessita de cada vez mais trabalhadores escolarizados, e em níveis cada vez mais avançados. Cada nível de escolarização confere um aumento menor de produtividade ao trabalhador do que o nível anterior. No entanto, o custo da educação superior é maior do que o custo do ensino básico. Segundo Tainter, o “treinamento cada vez mais especializado serve segmentos cada vez mais limitados do sistema, a um custo cada vez maior à sociedade como um todo” (1988, p. 104).

Estruturas políticas também estariam sujeitas a retornos marginais decrescentes com o aumento de investimentos. Tainter cita pesquisas que sugerem que, tanto no setor público da economia quanto no privado, existe tendência à consolidação de burocracias onerosas e pouco produtivas nas cadeias de comando. Com o aumento de complexidade, mais recursos são gastos para a simples manutenção do mesmo nível de controle. Tainter exemplifica com gastos militares que, quando servem apenas para acompanhar os avanços militares de outras nações, aumentam de preço sem um aumento proporcional de poder bélico. Segundo o autor, complexidade tende a ser cumulativa nas sociedades, raramente diminuindo por conta própria.

Quanto maior é a economia de uma nação, menor tende a ser sua taxa de crescimento. O autor afirma que os maiores ritmos de crescimento econômico estão em países de PIB médio e/ou com o desenvolvimento tardio de suas forças produtivas. Economias grandes tendem a gerar sociedades de maior complexidade, que por sua vez precisam de mais recursos para sua manutenção. Por este motivo, sobrariam menos recursos para expansão da economia. Da mesma forma, os fatores causadores de crescimento econômico (como educação e tecnologia) estão também condicionados à lei de retornos decrescentes.

Sociedades crescem enquanto sistemas – em outras palavras, quando uma parte do sistema cresce, ela faz outras partes crescerem. Isto significa que o aumento de complexidade se retroalimenta, conforme a visão de Tainter. Por este motivo, é possível entrar numa situação de retornos decrescentes, pois a complexidade da sociedade se mantém crescendo mesmo quando seus resultados não compensam. Para Tainter (1988, p. 120), “em algum ponto na evolução [sociocultural] de uma sociedade, o investimento continuado em complexidade como estratégia de resolução de problemas traz retornos marginais decrescentes”.

Nestas circunstâncias, há dois cenários nos quais é possível que a sociedade colapse. Em ambos os casos, “a organização sociopolítica é reduzida a um nível que possa ser sustentado com recursos locais” (TAINTER, 1988, p. 122). Uma delas é a emergência de um fator estressor de grandes dimensões, como desastres socioambientais ou guerras. Tainter explica que sociedades, usualmente, utilizam reservas de recursos para lidarem com crises. No entanto, quanto mais complexa for uma sociedade, menos recursos são reservados para emergências, pois precisam ser todos usados imediatamente para a manutenção do sistema. Ainda que uma sociedade altamente

complexa consiga lidar com o fator estressor sem reservas, ela o faz às custas da integridade do próprio sistema. Uma crise aguda, que atinja uma sociedade já enfraquecida por crises anteriores, pode levá-la ao colapso.

Outro cenário de colapso, segundo Tainter, é a desintegração do sistema societário. Quando o aumento de complexidade passa a ser muito oneroso e trazer poucos benefícios, partes do sistema podem decidir que é mais vantajoso romper suas conexões e seguir um caminho independente. Com isso, a administração central da sociedade perde controle sobre seções cada vez maiores dela. As partes fraturadas constituem seus próprios sistemas, com complexidade menor do que o original.

Tainter mostra como sociedades antigas adiaram o seu colapso por meio da incorporação de novas fontes de recursos. Na prática, isso significou a existência de impérios que expandiam, conquistavam seus vizinhos e saqueavam seus recursos. Com os espólios das conquistas, os impérios conseguiam expandir e aumentar de complexidade. Logo, porém, precisavam de novas fontes de recursos para sustentar seu nível de complexidade, gerando assim um ciclo. Quando não existem possibilidades de expansão, argumenta Tainter, as sociedades tentam aumentar sua produtividade por meios tecnológicos. De qualquer forma, novas tecnologias também geram a necessidade de novas fontes energéticas.

Em resumo, o autor argumenta que sociedades aumentam de complexidade para resolver problemas. No entanto, cada aumento de complexidade traz seus próprios problemas, o que exige um novo aumento de complexidade para saná-los, num ciclo que se retroalimenta. Quanto mais complexa é uma sociedade, mais trabalho e recursos seriam necessários para aumentar o nível de complexidade. Após determinado patamar, os benefícios obtidos com o aumento de complexidade são menores do que os recursos utilizados para alcançá-los. Tainter cita a lei dos rendimentos decrescentes, da disciplina da economia, para explicar como uma sociedade complexa precisa efetuar cada vez mais trabalho para obter o mesmo resultado do passado. Quando o aumento de complexidade começa a não compensar mais, segundo Tainter, a sociedade corre risco de entrar em colapso.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Com base em Catton Jr, vemos que a história da humanidade consiste em uma marcha inexorável ao crescimento – demográfico, geográfico, tecnológico, e de outros tipos. Este crescimento coloniza o resto do mundo natural, que passa a servir aos propósitos dos humanos. A ação humana testa os limites do mundo natural. Rees chega a sugerir que esta tendência é inerente ao ser humano; certamente uma afirmação controversa, como qualquer uma que pretenda tecer generalizações acerca da natureza humana. De qualquer forma, o autor confirma e elucida a tendência histórica que, de fato, se observou na espécie humana. Os processos de unificação da humanidade, descritos por Harari, também vão ao encontro do que é dito pelos autores supracitados. Resta inconteste que a humanidade sempre buscou *crecer*, em todos os sentidos.

Quanto maiores forem as sociedades humanas, e quanto mais elas adentrarem em territórios antes intocados, maiores são as chances de zoonoses ocasionarem pandemias. Por mera questão probabilística, considerando um número maior de interações entre seres humanos e animais silvestres, há mais chance da deflagração de pandemias como a de coronavírus. As sociedades humanas, agora em nova fase caçadora-coletora, tenderão a continuar crescendo em complexidade e buscando expansão. Portanto, supomos que crises como a do coronavírus acontecerão novamente, e com frequência progressivamente maior.

Fundando-se numa análise marxista da realidade, podemos traçar paralelos entre a previsão de crises pandêmicas recorrentes e do conceito de crises cíclicas do capital. Marx, de alguma forma, já previa que o sistema capitalista passaria por crises inerentes às contradições internas do próprio sistema. Com base no estudo do colapso das sociedades complexas, podemos concluir que estas crises não são apenas econômicas. Se a sociedade é um sistema dinâmico complexo, o colapso de um subsistema afetará outros, necessariamente. Por isso, é importante frisar que as crises futuras do sistema capitalista afetarão a população em várias frentes, simultaneamente. Rees afirma que a economia não pode ser desacoplada do mundo natural e dos fluxos de energia da sociedade. A conclusão lógica desta premissa é a de que nenhuma crise econômica é apenas econômica, e por outro lado, nenhuma crise ecológica é apenas ecológica.

Argumentamos, ainda, que a permanência do mito de crescimento infinito prejudica, primariamente, a classe trabalhadora. Ao maximizar as frentes de expansão da fronteira do capitalismo, além de continentes e poços de petróleo, são explorados também os trabalhadores. A

naturalização do crescimento torna possível que cidadãos sejam expostos a riscos sanitários para sustentá-lo, como visto na pandemia. A intenção de crescer a qualquer custo, como disse Rees, é defendida por instituições de grande poder na sociedade. Isto pôde ser observado no próprio discurso institucional do governo federal, que muito fez para minimizar a importância da crise sanitária e voltar a atenção da população à economia. A “era da exuberância” da humanidade também é alimentada por vidas humanas.

A pandemia de coronavírus é o que Tainter (1988) chamaria de “fator estressor”. Nossas sociedades se viram diante do desafio de manter seus níveis de complexidade, enquanto lidavam com uma ameaça existencial considerável. Tainter menciona que uma sociedade deve lidar com tais fatores estressores com reservas de recursos e energia; caso não as tenha, o sistema lida com a ameaça às custas de sua própria integridade. Sugerimos que o Brasil enquadra-se no segundo cenário.

Compreende-se, numa perspectiva marxista, que a complexidade de uma sociedade capitalista é construída no intuito de viabilizar o processo de acumulação de capital. Durante a pandemia, as elites políticas e econômicas buscaram preservar estas estruturas, continuando a acumulação de capital, mesmo em meio à crise sanitária. O governo federal buscou protelar ao máximo possível medidas de enfrentamento à pandemia. No discurso institucional, observou-se urgência na promoção da retomada das atividades econômicas, contida numa falsa dicotomia entre saúde e economia. O Auxílio Emergencial, em que pese sua necessidade e importância, teve percalços em sua execução que dificultaram que a população o acessasse.

O Brasil é um país imensamente desigual, onde 90% da população ganha menos de três salários-mínimos. O trabalhador comum, por via de regra, não teve reservas financeiras para se manter sem trabalhar durante a pandemia. Logo, ou ficaram em acentuada situação de vulnerabilidade socioeconômica, ou tiveram de voltar ao trabalho e se expor aos riscos sanitários.

Em outras palavras, uma parte do sistema societário – os trabalhadores e suas necessidades – foi sacrificada, em prol da manutenção da estrutura de acumulação de capital. Assim, este processo pôde evitar a redução de sua complexidade, mesmo frente a uma crise pandêmica. Pode-se observar que, se for absolutamente necessário que haja redução de complexidade em uma sociedade, esta redução não ocorrerá de forma igualitária.

Ainda, o ônus dos retornos decrescentes foi empurrado aos trabalhadores. Estes tiveram que vivenciar mais vulnerabilidades – as que já existiam, somadas às criadas e exacerbadas pela pandemia – para conseguir o mesmo resultado, o sustento de suas famílias. O investimento na manutenção da estrutura capitalista pode agora ser contabilizado num número expressivo de mortes de trabalhadores. Argumentamos que este é um custo excessivo e desproporcional aos retornos do investimento, que afinal não são desfrutados pela própria classe trabalhadora.

Por fim, é necessário apontar, afinal, qual é a relevância de se estudar os processos de colapso de sociedades complexas, para a compreensão da pandemia e para o desenvolvimento regional em geral. A pandemia de coronavírus foi apenas uma das consequências do processo de colapso, que já está em andamento e que não é recente. Defendemos que seja necessário estudar sobre colapso *porque rumamos ao colapso*. Conhecer este processo é estar melhor preparado para atenuá-lo, para evitar que números vultosos de pessoas tenham que passar por privações e ameaças existenciais. A crise pandêmica no Brasil é um presságio de crises vindouras.

## REFERÊNCIAS

CATTON JR, William Robert. **Overshoot**: the ecological basis of revolutionary change. Urbana: University of Illinois Press, 1982. 298 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HARARI, Yuval. **Sapiens**: a brief history of humankind. Toronto: McClelland & Stewart, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

REES, William E. **Ecological economics for humanity's plague phase**. Ecological Economics, [S. l.], v. 169, mar. 2020.

TAINTER, Joseph. **The collapse of complex societies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. 250 p.



## A FONTE DE ÁGUA, O CRUZEIRO SANTO, A CINZA E A ERVA VASSOURINHA DO CAMPO: UM ESTUDO SOBRE A IDENTIFICAÇÃO E SALVAGUARDA DOS POUSO DO PROFETA SÃO JOÃO MARIA.

Geraldo Máximo de Oliveira<sup>1</sup>  
Luciano Felix Florit<sup>2</sup>  
Morgana Cristina de Oliveira<sup>3</sup>

### RESUMO

Este artigo apresenta parte da pesquisa da tese de doutorado, vinculada ao Grupo Interdisciplinar em Pesquisas Socioambientais (IPÊS), no âmbito da linha de pesquisa de Estado, sociedade e desenvolvimento no território, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Regional de Blumenau (FURB). A pesquisa busca estudar, identificar e registrar os aspectos históricos, culturais e religiosos da passagem do Profeta São João Maria pelas regiões do planalto serrano e meio oeste catarinense e a partir delas descrever a localização dos pousos do Profeta São João Maria. Os pousos eram pontos de parada do Profeta, estes locais são reconhecidos como marcos identificadores do caminho do Profeta São João Maria. A identificação dos pousos busca compreender as transformações no território e como elas podem contribuir para o desenvolvimento destas regiões. Como objetivo geral, este trabalho propõe identificar os pousos como locais de passagem atribuídos à rota de peregrinação do Profeta São João Maria. Neste sentido, esta pesquisa se propõe a: 1) identificar e registrar os locais denominados de pousos do Profeta São João Maria; 2) verificar a presença da fontes de água, do cruzeiro santo e da erva vassourinha do campo, como alguns dos elementos caracterizadores dos pousos do Profeta; 3) propor instrumentos legais para salvaguarda e proteção dos pousos de São João Maria; 4) Propor o registro dos locais identificados como pousos do Profeta São João Maria como patrimônio cultural imaterial de Santa Catarina, com registro no Livro de Saberes, como expressão da cultura da Serra Catarinense, e 5) Propor o tombamento de alguns locais identificados como Pousos do Profeta São João Maria. Durante o percurso metodológico, buscou-se investigar a relação entre o Desenvolvimento Regional, Messianismo, Patrimônio Cultural Imaterial e o Modo de Vida do povo serrano. Foi utilizado como método de pesquisa a observação participante, com registros de áudio, vídeo, fotográficos e entrevistas. Os resultados preliminares da pesquisa contribuíram para a elaboração de um mapa pictográfico com base nas informações geográficas para delimitar a região por onde se atribui a passagem do Profeta São João Maria. **Palavras-chave:** Pousos do Profeta São João Maria, patrimônio imaterial, desenvolvimento regional, modo de vida, messianismo.

**GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO;**

---

<sup>1</sup> Universidade Regional de Blumenau; Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [geraldomaximo@gmail.com](mailto:geraldomaximo@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Regional de Blumenau; Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. [lucianoflorit@furb.br](mailto:lucianoflorit@furb.br)

<sup>3</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina; Arquiteta e Urbanista. [morg.c.oliveira@gmail.com](mailto:morg.c.oliveira@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

Os pousos do Profeta São João Maria são identificados pelos seus devotos como locais pelos quais se atribuem a sua passagem. Esses pontos de parada são reconhecidos e reverenciados pelas comunidades onde eles estão situados. Nestes lugares a crença no Profeta São João Maria permanece viva, sendo difundida em algumas cidades da Serra Catarinense e no Vale dos Imigrantes. O Vale dos Imigrantes foi uma das regiões de Santa Catarina que fora palco da Guerra do Contestado. Até pouco tempo esta região era denominada como Vale do Contestado na divisão das regiões turísticas catarinense, sendo que a mudança de nome ocorreu em 04 de julho de 2019. Os locais reconhecidos como pousos do Profeta podem ser identificados por meio de alguns vestígios característicos que estão ligados a figura de São João Maria, seus ensinamentos, rezas, benzimentos, profecias e modo de vida a Ele atribuídos. São elementos reconhecidos pelos devotos do Profeta, como sinais identificadores de sua passagem. Esta pesquisa identificou os seguintes sinais: a fonte de água, o cruzeiro santo, a cinza e a erva vassourinha do campo. Dependendo da região, pode haver outros sinais identificadores dos pousos do Profeta reconhecidos pela comunidade local.

A presença de uma fonte de água pode ser observada fisicamente no local e descrita por meio de observações e localização geográfica. Na tradição oral, a fonte de água pode ser denominada, falada e/ou reconhecida com outros nomes, tais como: nascente de água, poço de água, olho d'água, águas santas, olhos santos. Essa variação de nomenclaturas depende da região onde o pouso está localizado, cuja crença popular reconhece o elemento água como algo de valor sagrado que tem ligação com São João Maria. Segundo relatos dos caboclos, nos locais de paragem, o Profeta São João Maria se instalava próximo a uma fonte de água, onde pernoitava quase sempre ao relento e fazia suas refeições. Conhecido como um homem de hábitos simples, o Profeta portava consigo poucos pertences, alguns utensílios para alimentação, como uma guampa para armazenamento de água, um saco com algumas roupas, uma caneca para tomar chá, uma cuia e bomba de chimarrão e uma lata que servia ora como marmita, ora como panela para cozer alimentos suficientes para saciar as suas necessidades. De acordo com relatos dos seguidores do Profeta, antes de partir do local de pouso, Ele coletava a água e benzia a fonte, que se tornava forte e perene mesmo em tempos de estiagem não secava.

O cruzeiro santo é outro sinal característico atribuído a passagem do Profeta São João Maria. Nas falas dos seus seguidores, o Profeta plantava uma árvore geralmente um exemplar de Cedro em forma de cruz, e segundo os relatos, quando a cruz brotava e ramificava gerando uma árvore alta e frondosa o lugar estaria abençoado e protegido de todos os males e intempéries da natureza. Em alguns pousos de São João Maria também se encontram plantados como cruzeiro santo, outras espécies de árvores como a Canela Preta e o Sassafrás. O Cedro é uma árvore comumente encontrada da floresta ombrófila mista, pertencente ao bioma da Mata Atlântica. De madeira avermelhada e de crescimento rápido podendo atingir de 20 a 35 metros de altura (PROCHNOW, M. & SCHAFFER, 2002). Na região da serra catarinense, a casca do Cedro era e ainda é utilizada de forma medicinal para o tratamento de úlceras e feridas de difícil cicatrização, conforme os ensinamentos do Profeta São João Maria. Este elemento ou os vestígios dele, também pode ser observado fisicamente nos locais de pouso do Profeta.

A cinza é outro elemento caracterizador dos pousos do Profeta São João Maria. No local de pernoite, o Profeta fazia uma pequena fogueira para se aquecer à noite e espantar os animais de hábitos noturnos. Os relatos dos seguidores do Profeta São João Maria, descrevem que Ele tinha por hábito ao amanhecer apagar a fogueira para evitar incêndios e recolher as cinzas. Estas cinzas eram guardadas para posterior utilização em benzimentos e na fabricação de remédios caseiros para os mais diversos males que assolavam a população. As cinzas também eram utilizadas para neutralizar maus odores e afastar pequenos moluscos como lesmas e caracóis. Outra forma de uso das cinzas era a fabricação sabão caseiro mais conhecido como sabão de cinza. O sabão de cinza era fabricado a partir da mistura de cinzas com soda cáustica e gordura animal originando um sabão de cinzas, utilizado para tratamento de alergias na pele geradas pela ação de bactérias e fungos. Em função da passagem do tempo, da mudança de hábitos e consumos e do esquecimento de algumas práticas de fabricação caseira de sabão, este elemento não pode ser verificado nos locais dos pousos do Profeta.

A vassourinha do campo é mais um dos elementos característicos dos Pousos do Profeta São João Maria. Também conhecida como erva de São João Maria, vassourinha de São João Maria, vassourinha verde, alecrim do campo, vassourinha do mato, vassourinha doce dentre outros nomes populares. O nome desta erva pode variar dependendo da região do Brasil onde ela

é encontrada. No Planalto Serrano esta planta era mais conhecida como erva de São João Maria ou vassourinha de São João Maria. A vassourinha de São João Maria era frequentemente utilizada pelo Profeta em tratamentos terapêuticos mais rudimentares, seu uso estava associado ao receituário de banhos em imersões nas águas frias dos olhos d'água dos pousos de São João Maria e infusões do chá da vassourinha do campo. A vassourinha era utilizada de forma terapêutica no tratamento preventivo da gripe, de resfriados, das bronquites e de outras doenças respiratórias e infecciosas. Em alguns locais ou nas proximidades dos pousos de São João Maria pode ser verificada a presença da vassourinha do campo.

Estes quatro elementos: a fonte de água, o cruzeiro santo, a cinza e a erva vassourinha do campo, são elementos identificadores dos pousos do Profeta São João Maria e estão presentes nas práticas religiosas da população da Serra Catarinense e em algumas localidades do Vale dos Imigrantes, antigo Vale do Contestado. As práticas religiosas dos devotos do Profeta compõem-se de uma mistura de alguns costumes religiosos dos caboclos, com ritos dos povos africanos, costumes dos povos indígenas, práticas clericais dos europeus e ritos católicos, dando origem ao que se denominou de catolicismo rústico (FEITOSA, 2012). Essa combinação deu origem a um sincretismo religioso que pairava em torno dos pousos de São João Maria que dado a atribuição de práticas populares de sacralidade, propiciou a fusão de algumas crenças populares com símbolos da Igreja Católica. Isso pode ser observado nos pousos de São João Maria, com a construção de capelas, plantio do cruzeiro santo, construção de altares para ex-votos e manifestações de fé com o uso de imagens de santos católicos que foram sendo incorporados as práticas religiosas e ao modo de vida da população cabocla.

Os caboclos são os habitantes cidades das regiões da Serra Catarinense e do Vales dos Imigrantes. A sua gênese é proveniente da mistura entre o branco, com o negros, mamelucos, cafusos, mulatos e povos naturais. O resultado desta mistura seria a figura inconfundível caboclo (THOMÉ, 1992). Na literatura, o caboclo é referenciado como um tipo humano constituído a partir de um longo processo miscigenatório (MARTINS & WELTER, 2006), em uma dada região onde habita um contingente populacional importante na ocupação de parte do território catarinense. O caboclo exercia atividades de subsistência, trabalhando nas fazendas de criação de gado na região ou explorando de forma extrativista os recursos naturais em especial a madeira e

a erva-mate. Na religiosidade, o caboclo é conhecido como devoto de São João Maria que mistura ritos tradicionais católicos com influências dos negros, dos povos naturais, com caipiras paulistas, gaúchos e povos europeus luso-espanhóis.

Na Serra Catarinense, especialmente nos municípios de Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro e São José do Cerrito, apresentam a ocorrência dos caboclos e dos pousos de São João Maria. Nestas cidades a quantidade dos pousos é significativa e presente, o que denota a importância de identificar e salvaguardar os saberes provenientes da devoção em São João Maria e a peregrinação pelos pousos do Profeta, constituindo uma parte essencial do Patrimônio Imaterial da região serrana catarinense que precisa ser registrada e preservada. Nesse sentido, se apresenta a proposta de construir junto com as comunidades locais, estudos necessários para a identificação e salvaguarda dos pontos onde estão localizados os pousos de São João Maria, com a construção de mapas pictográficos do caminho do Profeta na Serra Catarinense e na Região do Meio Oeste, a elaboração da proposta de registro no Livro de Saberes da devoção e peregrinação aos pousos de São João Maria e a proposição de uma minuta normativa para acesso aos pousos.

O levantamento dos locais dos pousos que compõem os Caminhos do Profeta São João Maria, teve início na cidade de Campo Belo do Sul/SC. Para a confecção do primeiro mapa pictográfico, e a partir dele, o trabalho de pesquisa foi expandido para as cidades limítrofes: São José do Cerrito, Cerro Negro e Capão Alto, onde identificou-se que também havia relatos sobre a passagem do Profeta. Em razão disso, a pesquisa busca identificar e salvaguardar os Pousos do Profeta São João Maria. A localização desses pontos foi realizada por meio do programa de software aberto de geoprocessamento QGIS, atribuindo marcações que possibilitem avaliar alguns aspectos físicos, geográficos, ambientais e culturais sobre os pousos. Estas informações possibilitam explorar conexões e em uma leitura mais detalhada sobre a localização dos Pousos de São João Maria, pode contribuir para a identificação e elaboração de estudos de locais reconhecidos como pousos do Profeta que por alguma razão não tenha sido abrangidos por esta pesquisa.

Este projeto de pesquisa procurou identificar os locais dos pousos atribuídos a São João Maria, verificando se nestes locais ainda poderia ser encontrado registros físicos da sua passagem. Primeiramente a escolha dos locais denominados de pousos de São João Maria, foram

identificados na literatura que trata do tema. Em um segundo momento, estas informações foram comparadas com os relatos obtidos durante a pesquisa de campo. Constatou-se que há registros dos pousos do Profeta nas regiões do Planalto Serrano e Meio Oeste Catarinense. Na pesquisa de campo foi utilizado o método etnográfico descritivo dos elementos que compõem os sinais e ligados a passagem do Profeta sob o ponto de vista cultural, religioso, territorial, messiânico e suas relações com o desenvolvimento regional. No referencial teórico temático optou-se por ordenar os estudos a partir dos eixos temáticos do: Desenvolvimento Regional, Território, Identidade Cultural, Patrimônio Imaterial, Messianismo e Modo de Vida do Caboclos. O referencial temático teórico serviu de base para a elaboração da pesquisa, no entanto, esse referencial não visa restringir as categorias a serem estudadas, mas sim, contribuir para registro, conservação e divulgação das práticas culturais e religiosas para recuperar parte da história do Estado de Santa Catarina.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente buscou-se investigar a relação entre o desenvolvimento regional, espaço, identidade cultural e patrimônio imaterial considerando suas conexões. Para tanto, dividiu-se o trabalho em três partes. A primeira parte contém a discussão dos eixos temáticos propostos no projeto de pesquisa e contemplado no diálogo com os autores e autoras de referência utilizados neste trabalho. A segunda parte contempla a pesquisa de campo, que buscou registrar em áudio, vídeo, fotos, entrevistas e apontamentos realizados durante as incursões no território objeto da pesquisa. A terceira parte se deteve na análise dos dados produzidos durante a pesquisa de campo e a sua interação com o referencial teórico temático. Assim o percurso metodológico está estruturado no referencial teórico, na produção de dados primários, na análise e discussão destes dados e na construção de propostas para registro, preservação, salvaguarda e tombamento dos locais atribuídos como pousos do Profeta São João Maria tendo como objetivo geral investigar a cultura imaterial, especificamente os locais identificados como pousos do Profeta São João Maria, identificando as possibilidades de ações para o desenvolvimento local nas regiões do Planalto Serrano e Meio Oeste catarinense.

E como objetivos específicos: a) identificar os locais atribuídos como pousos do Profeta São João Maria nas cidades das regiões do Planalto Serrano e do Meio Oeste no Estado de Santa Catarina; b) elaborar mapas pictóricos que podem contribuir para a identificação, registro e salvaguarda dos pousos atribuídos ao Profeta São João Maria; c) elaborar proposta de registro no Livro de Saberes sobre a devoção e peregrinação dos Joaninos como parte a ser reconhecida como Patrimônio Imaterial relacionada ao Profeta de São João no âmbito simbólico e no registro da formas de transmissão dos saberes do Profeta na perspectivas oralidade e tombamento de alguns pousos do Profeta; d) propor uma minuta de lei municipal para normatizar o acesso aos lugares associados aos pousos que compõem o caminho do Profeta São João Maria, que estão localizados em propriedades privadas para contribuir e incentivar a continuidade local na manutenção e difusão das práticas associadas ao Profeta.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

No referencial teórico, utilizou-se obras descritas nas referências que contemplam obras e autores que dialogam com o objeto de estudo, dentre eles destacam-se: a relação entre o patrimônio e tradição em Hobsbawn (1990); o patrimônio imaterial e suas diversas formas de manifestação em Fonseca (2003); a formação da identidade, cultura e território, com Woortmann (1997), o estudo do poder simbólico, em Bourdieu (1989); a compreensão do território em Haesbaert (2007); o conceito de espaço com Santos (1997); a trajetória do eremita peregrino pelas Américas com Karsburg (2012); a devoção dos Joaninos, devotos do Profeta São João Maria com Welter (2018). A parte teórica da pesquisa utilizou estudos relacionados à antropologia social e as tradições em um determinado território, especificamente no Planalto Serrano e Vale do Contestado, para analisar e propor formas de registro e salvaguarda dos pousos do Profeta São João Maria.

Nas regiões do Planalto Serrano e do antigo Vale do Contestado, hoje denominado Vale dos Imigrantes, encontram-se alguns dos municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado de Santa Catarina. São territórios marcados por uma vasta extensão de terras e uma economia baseada do setor primário e secundário. Nestes locais predominam as atividades voltadas a agroindústria, à exploração e beneficiamento da madeira de reflorestamento



e a produção e beneficiamento da erva mate. Estas regiões são constituídas por belas paisagens e estão marcadas pela escassez de oportunidades de trabalho e renda para a população principalmente para os mais jovens. O modo de vida, a cultura e mitos consagrados no imaginário popular e os ritos do povo do interior do Estado mantêm ainda vivo parte dos seus registros por meio da cultura oral muito presente nestas comunidades. A memória e os aspectos intangíveis da cultura popular não podem ser mensurados, mas podem ser preservados com o registro de suas falas para compor a narrativa histórica de evolução do povo caboclo e de seus costumes marcados pelo advento da Guerra do Contestado.

É importante ressaltar que na historiografia de João Maria são encontradas três figuras identificadas como o Profeta São João Maria. O primeiro Profeta foi um italiano conhecido popularmente como João Maria de Agostini (Figura 1), que segundo os dados históricos passou por Santa Catarina por volta de 1844 a 1848, descendo até o Rio Grande do Sul na sua rota de peregrinação. O segundo Profeta foi um argentino chamado pelos seus seguidores de João Maria de Jesus (Figura 2), com passagem pelo território catarinense no período compreendido de 1886 a 1908. O terceiro Profeta tinha origem incerta, dizia-se que era paranaense e era reconhecido como José Maria de Santo Agostinho (Figura 3) e peregrinou por Santa Catarina pelos idos de 1908 a 1912. Independentemente da origem e dos nomes optou-se por identificar nesta pesquisa o profeta tal qual ele é reconhecido pelo povo caboclo como uma persona só: o Profeta São João Maria. A figura dos três profetas se confunde e se une em um personagem só conhecido e reconhecido pelos seus devotos como Santo, Profeta, São João Maria:

**Figura 1:** João Maria de Agostini<sup>1</sup>



**Figura 2:** João Maria de Jesus<sup>2</sup>



**Figura 3:** José Maria de Santo Agostinho<sup>3</sup>



<sup>1</sup> João Maria D'Agostini. Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jo%C3%A3o\\_Maria\\_D%E2%80%99Agostini.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jo%C3%A3o_Maria_D%E2%80%99Agostini.jpg)>. Acesso em: 22/03/2021.

<sup>2</sup> João Maria de Jesus. Disponível em: <<https://www.jcorreiodopovo.com.br/ultimas-noticias/documentario-mostra-a-vida-do-monge-sao-joao-maria/>> Acesso em: 22/03/2021.

<sup>3</sup> José Maria de Santo Agostinho. Disponível em <<https://grupogaaiblog.blogspot.com/2015/02/palco-importante-da-historia-brasileira.html>>. Acesso em: 22/03/2021.

Outro fato que deve ser registrado é que a região anteriormente denominada de Vale do Contestado, que foi palco da Guerra do Contestado teve sua nomenclatura alterada para Vale dos Imigrantes em 04 de julho de 2019, em um movimento articulado por autoridades e lideranças locais para apagar a identidade local e regional construída em memória dos caboclos e da Guerra do Contestado que aconteceu entre 1912 e 1916. A argumentação utilizada para a mudança da nomenclatura da região teve por base o apelo turístico, algo que não se justifica frente a importância histórica e cultural da região do Contestado. Nesse sentido, muito embora se reconheça a importância de resgatar o nome que identificava esta região como Vale do Contestado é que se optou por utilizar nas citações que envolvem esta região como Meio Oeste Catarinense ou antigo Vale do Contestado. Para reconhecer, registrar e reafirmar a necessidade de se rever essa alteração que foi realizada sem consulta prévia a população local, as entidades civis organizadas, as universidades e demais pessoas interessadas neste tema.

Alguns pontos observados durante as saídas de campo: i) a identificação dos locais dos pousos do Profeta São João Maria e a elaboração dos mapas pictográficos, nessa pesquisa não se propõe a criar rota ou rotas de peregrinação e turismo para acesso aos pousos do Profeta São João Maria, como fora proposto inicialmente no projeto de pesquisa; ii) a constatação inicial de que para cada pouso identificado descobre-se pelo menos indícios de um ou mais pousos, demonstra que o Caminho do Profeta não tem um marco inicial ou final; iii) a localização dos pousos em propriedades privadas, é um fato que restringe o acesso dos pesquisados, dos devotos e das pessoas interessadas no tema, a falta de acesso denota a necessidade de se realizar um trabalho para obter autorização de forma plena para visitar estes locais; iv) a elaboração do mapa pictórico procura apresentar a distribuição geográfica dos pousos no território, sem sugerir rotas ou de caminhos de peregrinação.

Por último, ressalta-se que em caso de interesse de visita desses pontos, recomenda-se a procura e valorização de guias das comunidades locais, que podem ser encontrados a partir do contato com os grupos de Recomendadores de Almas, Mestres das tradições orais, contadores de causos e devotos do Profeta São João Maria. De acordo com os Joaninos, alguns hábitos atribuídos ao Profeta São João Maria foram incorporados no cotidiano da população cabocla e passados de geração em geração pela tradição oral. Alguns destes hábitos fazem parte dos costumes do caboclo

e nas práticas religiosas que na literatura denominou-se por um catolicismo popular ou catolicismo rústico. Pode-se citar o batismo feito em casa, os benzimentos contra o quebrante, orações para espantar cobras da propriedade sem matar animal, as infusões do chá da vassourinha do campo ou vassourinha de São João Maria e coleta da água das fontes dos Pousos de São João Maria, que são coletadas e guardadas para serem utilizadas em benzimentos e na administração de remédios caseiros.

Para identificar os locais dos pousos atribuídos ao Profeta nas cidades por onde se têm relatos de sua passagem foi criada uma ficha de identificação de cada pouso identificado. Esta ficha de identificação contém as seguintes informações que permitem verificar a cidade; a localidade do rural ou urbana; a denominação do pouso; as coordenadas geográficas; trata-se de área pública ou privada; há elementos físicos identificadores dos pousos (fonte de água, cruzeiro santo, vassourinha do campo); e uma breve descrição do local como pode ser observado no Quadro 1:

**Quadro 1** - Ficha de identificação dos Pousos de São João Maria

Nome da cidade:	Campo Belo do Sul
1. Nome da localidade interiorana:	Foz do Bagio
2. Nome do Pouso:	Posuo do Bagio
3. Coordenadas geográficas em UTM;	523621,9 X (E) – 6936622 Y (N)
4. Localização da área (privada ou pública);	Privada
5. Vestígios da fonte de água;	Sim
6. Vestígios do cruzeiro santo;	Sim
7. Vestígios da vassourinha do campo	Sim
8. Registro fotográfico, áudio, vídeo;	Fotos
9. Pesquisa exploratória.	Forma de acesso; mata nativa, reflorestamento de <i>pinus</i>

**Fonte:** O Autor, 2021

A partir das informações obtidas com os guias locais deu-se início as incursões em campo, para tanto, utilizou-se a ficha de identificação do quadro acima para auxiliar no registro dos dados coletados em cada local visitado. O ponto de partida foi escolhido de forma aleatória, não havia

no início da pesquisa a necessidade de se estabelecer um marco inicial ou um direcionamento cardeal. A escolha da cidade de Campo Belo do Sul foi feita devido o contato mais próximo com o Grupo de Recomendadores de Almas, este contato foi mediado pela Associação Cultural Matakiterani que já desenvolvia trabalhos com o registro da tradição oral na região. Desta forma, se estabeleceu na localidade da Foz do Bagio, na cidade de Campo Belo do Sul o ponto de partida para o registro dos pousos do Profeta São João Maria

Nesta fase da pesquisa ocorreu um fato importante, após a identificação do ponto de partida, houve a informação de que em uma localidade próxima haveria mais um pouso a ser visitado. E a cada pouso registrado na ficha, aparecia a informação da existência de pelo menos mais um ou dois outros locais onde se atribuía a passagem do Profeta. Isto levou a primeira constatação da pesquisa de campo: a quantidade de pousos a serem identificados foi se mostrando maior do que a expectativa inicial. Assim, o Caminho do Profeta ia se mostrando cada vez mais extenso com a descoberta de novos pousos. Na proposta inicial, quando da apresentação do projeto preliminar de pesquisa para o processo seletivo do curso de doutorado em Desenvolvimento Regional, fora sugerido fazer a pé parte do Caminho do Profeta São João Maria. Após as primeiras visitas a campo e depois das primeiras caminhadas pelo interior de Campo Belo do Sul, esta ideia inicial não foi levada adiante em função de questões climáticas relacionadas as estações do ano (outono e inverno), acesso precário as estradas interioranas e principalmente a falta de estrutura demonstrou que seria inviável tamanha empreitada. Porém, há de se pensar, como que um cidadão que desconhecia este território, que não tinha nenhum aparato tecnológico, roupas, calçados e alimentos adequados para enfrentar as intempéries climáticas, de relevo e as adversidades da região, conseguiu nos idos dos anos de 1844 a 1848 percorrer mais de 373 km de distância no território catarinense.

Pelas razões expostas acima, esta pesquisa procura identificar e estudar os locais dos pousos descrevendo a situação em que se encontram, se há a presença dos elementos identificadores dos pousos, para a partir desta caracterização georreferenciar estes locais para salvaguardar o Caminho do Profeta São João Maria nas regiões do Planalto Serrano e do Meio Oeste Catarinense. Estes elementos são marcas da influência do Profeta na formação cultural das pessoas e das cidades por onde se atribui a sua passagem. E podem ser utilizados como base para

construir uma proposta de registro no Livro de Saberes, para propor o reconhecimento dos pousos do Profeta São João Maria como Patrimônio Imaterial do Estado de Santa Catarina. Esse reconhecimento seria um passo importante para salvaguardar no âmbito simbólico a passagem do Profeta, para compreender como se deu a questão em torno da figura do Profeta que alimentou a religiosidade de um povo simples que mantém viva até hoje cantos, rezas, ensinamentos e práticas religiosas que remontam a um período que precedeu a Guerra do Contestado.

A relevância teórica desta pesquisa encontra relação com a da linha de pesquisa Estado, Sociedade e Desenvolvimento no Território, que abrange um conjunto de temas relacionados à compreensão da diversidade histórico-cultural do território, à agro biodiversidade, aos impactos socioambientais do desenvolvimento no território e à gestão e análise de políticas públicas, inclusive problemáticas específicas como poder local, planejamento urbano e regional e turismo do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR) da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Que integra os estudos realizados no âmbito do Patrimônio Cultural Imaterial, Messianismo, Identidade, Cultura e Território e sua relação com o Desenvolvimento Regional. A pesquisa contribuirá para os estudos que buscam o reconhecimento dos pousos do Profeta São João Maria como Patrimônio Imaterial do Estado de Santa Catarina.

Em termos práticos, a pesquisa procurou contribuir nos subsídios para a elaboração de leis municipais que permitissem acesso aos pontos onde estão localizados os pousos do Profeta São João Maria nos municípios pesquisados. Também pode se tornar fonte de consulta sobre a passagem do Profeta São João Maria pelo território catarinense. O modo de vida, a cultura e os mitos consagrados no imaginário popular e os ritos do povo do interior do Estado de Santa Catarina têm seus registros através da cultura oral muito presentes nestas comunidades. A memória e os aspectos intangíveis da cultura popular não podem ser mensurados, mas podem ser preservados para compor a narrativa histórica de evolução de um povo e seus costumes.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Na pesquisa de campo foi elaborado um roteiro de pesquisa que está estruturado da seguinte forma: visita aos locais atribuídos como pousos do Profeta São João Maria, descrição do estado atual destes pousos, o registro em áudio, vídeo, fotos e da indicação das coordenadas

geográficas de cada localidade visitada. O ponto de partida escolhido foi a cidade de Campo Belo do Sul, no Planalto Serrano e, a partir dele foi se expandindo para as cidades vizinhas. A busca pela localização dos pousos conta com a participação de guias locais, essencialmente das pessoas que participam dos grupos de recomendadores de almas. O contato com esses guias possibilitou a formação de uma rede informal de pessoas que conhecem a localização dos pousos ou conhecem os guardiões dos pousos. A maioria dos pousos visitados até o momento encontram-se na área rural, em função da extensão territorial das regiões pesquisadas revelaram *a priori*, que o caminho do Profeta se expande para locais além de Santa Catarina.

**Quadro 2:** Quantidade de pousos identificados

Cidade	Quantidade de Pousos	Local visitado?
Campo Belo do Sul	18	Sim
Cerro Negro	03	Sim
Capão Alto	04	Sim
São José do Cerrito	03	Não
Lages	02	Sim
Lebon Régis	12 <sup>1</sup>	Não
Fraiburgo	16 <sup>2</sup>	Não
<b>Total</b>	49	

**Fonte:** O Autor, 2021

Na análise e discussão dos dados produzidos na pesquisa de campo se procurou primeiro registrar a localização geográfica dos pousos para utilização posterior destas informações no software livre QGIS. Com a localização dos pousos, passa-se a uma etapa descritiva na pesquisa onde se utilizará a observação participante como método para registro, que serão analisados posteriormente dos elementos coletados nas incursões a campo como identificadores dos pousos em uma abordagem baseada na Antropologia Social no estudo das tradições populares em torno da figura mítica do Profeta São João Maria. Como produto da pesquisa se espera coletar

<sup>1</sup> Falta confirmação do local.

<sup>2</sup> Falta confirmação do local.



informações suficientes para propor inicialmente a elaboração de mapas pictográficos dos pousos do Profeta São João Maria, o registro das práticas, objetos e lugares culturais que lhes são associados ao Profeta como elementos necessários ao processo de registro dos pousos como patrimônio imaterial no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Para a identificação dos locais atribuídos como pousos do Profeta São João Maria, foi utilizado o georreferenciamento com base no software aberto Sistema de Informações Geográficas (SIG), na sigla em inglês QGIS. Na identificação dos pousos foi marcada as coordenadas geográficas, que foram dispostas em um planilha para posterior inserção da informação no mapa pictórico. Para exemplificar esta etapa da coleta de dados primários, foi inicialmente criada uma planilha em Excel para tabular os dados em Universal Transversa de Mercator (UTM). A UTM é um sistema de coordenadas com base nos eixos x e y, que tem por finalidade medir distâncias em metros para determinar a posição de um objeto e representá-lo graficamente em um mapa. A função do mapa é indicar a localização do objeto a partir de um ponto de referência identificado no mapa. Desta forma, foi construído o mapa pictórico dos locais atribuídos como pousos do Profeta São João Maria na cidade de Campo Belo do Sul/SC.

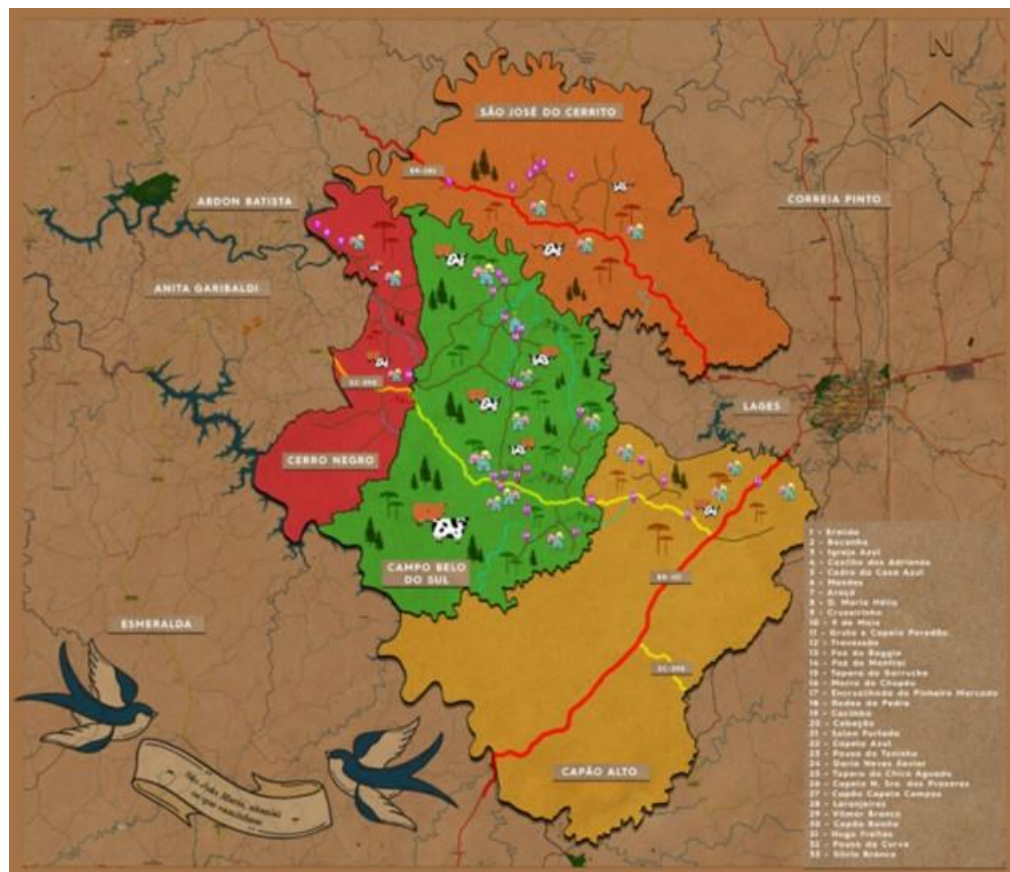
### Quadro 3: Lista das coordenadas dos pousos

Nº	Identificação do pouso	X (E)	Y (N)
1	Foz do Bagio	523621,899	6936621,74
2	Pouso Foz do Manfroi	524883,23	6933495,14
3	Pouso Capela Azul	526641,209	6913852,083
4	Pouso do Toninho	526803,166	6914462,828
5	Pouso Dario Neves Xavier	534216,44	6921884,441
6	Pouso do Travessão	524777,458	6938053,593
7	Encruzilhada do Pinheiro Marcado	526062,52	6925567,128
8	Pouso Rodeio da Pedra	526759,619	6925219,297
9	Pouso Tapera do Garrucha	527046,317	6931457,317
10	Pouso Gruta e Capela Paredão	524595,727	6938382,321
11	Pouso Solon Furtado	524070,727	6914026,702
12	Pouso Cabeção	524365,896	6913789,887
13	Pouso Cacimba	523978,832	6914009,765
14	Pouso Capão Capela Campos	533231,311	6907340,199
15	Pouso Capela Nossa Senhora dos Prazeres	527690,461	6906572,387
16	Tapera do Chico Aguado	527667,895	6910314,944
17	Pouso Laranjeiras	535393,328	6911553,385
18	Pouso Morro do Chapéu	527014,175	6931459,071

**Fonte:** Adaptado de Matakiterani, 2021

Para cada pouso identificado foi marcado as coordenadas em UTM no mapa para a localização do ponto. Esta metodologia foi utilizada em todas as cidades visitadas até o momento. A quantidade de pousos pode aumentar devido ao conhecimento de novos locais a partir de conversas com os guias locais, em função disso pode haver alteração nas tabelas após a revisão das planilhas de cada cidade. Uma das percepções iniciais é que a identificação dos pousos parece não ter fim, pois a cada visita se descobre mais um pouso, que é identificado e acrescenta mais um ponto no mapa.

**Figura 4:** Mapa pictográfico Campo Belo do Sul



**Fonte:** Matakiterani, 2019

A pesquisa de campo ainda está em andamento, porém algumas constatações merecem ser destacadas. Primeiramente os objetivos iniciais do projeto preliminar de pesquisa apresentado no

processo seletivo do curso de pós-graduação em nível de doutorado em desenvolvimento regional tiveram que ser alterados. Os objetivos iniciais eram: a) identificar os locais dos pousos do Profeta São João Maria traçando um caminho entre as cidades das regiões do Contestado e Serrana do Estado de Santa Catarina; b) Refazer a pé parte do caminho atribuído ao Profeta São João Maria tendo na identificação dos pousos os pontos de partida e interligação para estabelecer um trajeto interligado desses espaços de devoção; c) identificar as práticas religiosas populares que ocorrem nas comunidades do entorno e nos pousos do Profeta São João Maria no âmbito simbólico, as formas de transmissão desses saberes, e suas perspectivas de indução como destino de peregrinação; d) analisar as práticas, conhecimentos, objetos e lugares associados ao caminho do Profeta São João Maria e de que forma estas relações contribuem para a sua continuidade nestas comunidades e que podem contribuir para o desenvolvimento local.

O primeiro objetivo foi mantido de forma parcial, o traçado entre as cidades é que foi desconsiderado por entender que neste momento ainda não há condições para definir ou propor um traçado apenas. O segundo objetivo foi retirado a parte em que se propõe fazer a pé parte do caminho, por motivos anteriormente expostos e por demandar planejamento e recursos financeiros não disponíveis no momento. O terceiro objetivo foi alterado em função da perspectiva da proposição de um roteiro turístico religioso, algo que nas pesquisas de campo não mostrou viável. O quarto objetivo foi incorporado nos demais. As mudanças nos objetivos específicos se deram a partir de constatações advindas das saídas a campo e nas conversas com os devotos do Profeta São João Maria. Nessas conversas pode-se observar que havia um descompasso entre a proposta de pesquisa proposta na academia com a realidade fática dos Joaninos.

A primeira constatação percebida na pesquisa foi a de que os devotos do Profeta estão mais interessados em preservar as práticas de culto e fé a São João Maria do que estabelecer uma rota turística religiosa em torno dos locais de peregrinação. De acordo com os Joaninos ao se estabelecer rotas turísticas, mesmo que seja com ênfase no turismo de base comunitária haverá uma entidade maior do governo, de órgãos patrocinados pelo governo ou até de entidades privadas que tomarão para si a responsabilidade e a condução do Caminho do Profeta São João Maria. Isto pode acarretar uma perda dos espaços de devoção e a apropriação da fé por entidades externas que não possuem raízes e não vivenciam na prática os ensinamentos do Profeta. Eles também

chamaram a atenção de que mesmo o turismo de base comunitária necessita de uma infraestrutura mínima para funcionar com hospedagem, alimentação e transporte e atualmente, nestas regiões, nestas comunidades não há interesse em construir e disponibilizar esta infraestrutura. Por esta razão, o objetivo que propunha o estabelecimento de um roteiro turístico religioso de base comunitária e o traçado do Caminho de São João Maria foi retirado do projeto de pesquisa.

A segunda contestação percebida foi a de que há uma urgência em identificar e salvaguardar os locais dos pousos do Profeta São João Maria. Os pousos estão dispersos pelo território catarinense e à medida que o tempo vai passando os sinais de sua existência vão desaparecendo, quer pela ausência do seu reconhecimento como tal, quer pela ação intencional dos proprietários particulares de terras onde estes pousos estão localizados ou ainda pela expansão acelerada do plantio da monocultura de soja nestas regiões. O avanço do cultivo de soja vem substituindo de forma rápida os reflorestamentos de *Pinus* e *Eucalyptus* e a criação de gado. Desta forma, a preocupação atual dos devotos do Profeta reside no registro destes locais antes que venham a desaparecer, pelas razões aqui descritas. Por estes motivos foi incluído neste projeto de pesquisa além da identificação dos pousos do Profeta São João Maria a necessidade de salvaguardar estes locais por intermédio do registro nesta pesquisa e da coleta de dados e informações para elaboração de uma proposta de registro desta prática religiosa no Livro de Saberes do IPHAN.

A terceira constatação percebida na pesquisa foi a dificuldade de se acessar os pousos do Profeta São João Maria que estão localizados em propriedades privadas. A preocupação dos Joaninos é com a possibilidade de se garantir o acesso a estes locais, para que possam professar a sua fé sem entrar em conflito com os proprietários e/ou arrendatários das terras onde estão localizados os pousos. Neste sentido, foi incluído no projeto de pesquisa a necessidade de propor uma minuta de lei, e mobilizar as entidades constituídas para permitir que os caboclos devotos do Profeta São João Maria possam praticar o culto ao Profeta sem que isto cause novamente a expulsão dos caboclos das terras em que eles ainda podem utilizar para devoção e culto ao Profeta São João Maria, sem que isto torne a causar ou reviver um conflito por terras que já lhes pertenceram e que lhes foram tomadas a força. Impedir o culto ao Profeta São João Maria é reviver

um conflito de forma mais perversa onde o que se nega é o exercício de sua fé que talvez seja o último alento que restou para o caboclo do Contestado.

## REFERÊNCIAS

BENKO, Georges. **A Ciência Regional**. Oeiras: Celta, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz, Rio de Janeiro: DIFEL, 1989.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. 2ª ed. Bauru: Edusc, 2002.

FEITOSA, José Ricardo Teles. **“Territorialidades Simbólicas: O Messianismo como marca da Guerra do Contestado”** in: Fraga, Nilson Cesar (ORG). *Contestado em Guerra: 100 anos do massacre insepulto do Brasil*. Florianópolis: insular, 2012.

FONSECA, M. C. L. **“Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural”**, in: ABREU, R. e CHAGAS, M. (coord.), *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*, Rio de Janeiro: Editora DP&A, 56-80, 2003.

FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. **Porque o conflito entre duas tendências metodológicas não é falso**. Caderno de Pesquisa: São Paulo. n 66. 1988, p 75-80.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. **“O Patrimônio como categoria de pensamento”** in: ABREU, Regina & CHAGAS, Mário (Orgs). *Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

HAESBAERT, Rogério. **Território e multiterritorialidade: um debate**. Geographia, Niterói, UFF, Ano 9, n. 17, 19-46, 2007.

HOBBSAWN, E.; RANGER, T. **A invenção das tradições**. Petrópolis: Paz e Terra, 1990.

KARSBURG, Alexandre de Oliveira. **O Eremita do Novo Mundo: a trajetória de um peregrino italiano na América do século XIX (1838-1869)**. Alexandre de Oliveira Karsburg. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2012. 2012.

MARTINS, Pedro & WELTER, Tânia. **“Cultura cabocla: uma identidade cultural em construção no mundo rural”**. Revista dos Pós-Graduandos em Ciências Sociais. Unicamp: São Paulo. Ano 14. N. 27/28, 2006, p 139-153.

PEIXER, Zilma Isabel. **A Cidade e seu tempo**. Lages: Uniplac, 2002.

SANTOS, Milton. **O espaço e o método.** 4 ed. São Paulo: Nobel, 1997.

PROCHNOW, M. & SCHAFFER, W.B (ORG). **A mata atlântica e você: como preservar, recuperar e se beneficiar da mais ameaçada floresta brasileira.** Brasília: APREMAVI, 2002. 156P.

THOMÉ, Nilson. **Sangue, suor e lágrimas no chão do Contestado.** Caçador: Incon Edições/Unc, 1992.

WELTER, Tânia. **Encantado no meio do povo: a presença do Profeta São João Maria em Santa Catarina.** São Bonifácio: Edições do Instituto Egon Schaden, 2018.

WOORTMANN, E. e WOORTMANN, K., **O trabalho da terra: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.



## **BENZEDEIRAS E BENZEDORES: uma cartografia no município de Rio do Sul/SC.**

Djanna Zita Fontanive<sup>1</sup>

Lilian Blanck de Oliveira<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Esta comunicação busca socializar os projetos culturais “Fazer o bem sem olhar a quem: Rituais sagrados das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul”, e “Onde moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul, classificados no Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura edições 2018 e 2020, do município de Rio do Sul, Estado de Santa Catarina. As pesquisas de cunho bibliográfico, documental e social, objetivaram registrar saberes e fazeres regionais relacionados a benzimentos, benzedeadas e benzedores na perspectiva de salvaguardar este patrimônio imaterial regional. Os resultados sinalizaram à importância da educação patrimonial no e para além do contexto escolar, a colaboração entre o poder público e a sociedade civil na promoção e proteção do patrimônio imaterial e a implementação da política pública cultural voltada e comprometida com o desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Benzedeadas e Benzedores; Patrimônio Imaterial; Território; Desenvolvimento; Rio do Sul.

### **GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO**

## **1 INTRODUÇÃO**

A linguagem dos rituais permeia o cotidiano das pessoas e varia nas sociedades e culturas. Possuem diversas finalidades, valores, comportamentos e hábitos éticos para sua realização. Transformam locais e objetos em imagens, que darão sentido aos atos que se transformarão na realidade sagrada. Comunicam mensagens e sinais transmitidos através de códigos estabelecidos. Servem à memória e à preservação da identidade de diferentes tradições e manifestações religiosas.

A prática social de benzimentos é histórica e indica a resistência política e cultural de benzedeadas e benzedores no ofício de benzer, bendizer, abençoar, invocar a graça divina.

---

<sup>1</sup> Universidade Regional de Blumenau - FURB; Mestre em Desenvolvimento Regional; Rio do Sul, Santa Catarina, Brasil; [djannafontanive@gmail.com](mailto:djannafontanive@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Regional de Blumenau - FURB; Doutora em Teologia; Blumenau, Santa Catarina, Brasil; [lilianblanck@furb.br](mailto:lilianblanck@furb.br)



Intermediários à/em serviço do divino e das divindades - representantes da cultura religiosa popular, dos quais contribuem à manutenção da memória, tradição e identidades de suas comunidades.

As benzedeadas e benzedores são reconhecidas por diferentes sujeitos sociais que buscam nos benzimentos auxílio psicológico, biológico e espiritual, que auxiliam na proteção e superação de sofrimentos. Eles/as compartilham seu dom - graça divina, doação e conhecimentos - transmitidos de geração em geração, através da oralidade e vivências do cuidado com a vida.

As benzedeadas e benzedores, seus saberes e fazeres são considerados patrimônio imaterial, dos quais tem o direito à manifestação e proteção, cabendo ao poder público e a sociedade em geral, garantir as providências à sua salvaguarda.

O presente trabalho objetiva socializar experiências locais de salvaguarda do patrimônio imaterial das benzedeadas e benzedores do município de Rio do Sul, região do Alto Vale do Itajaí, Estado de Santa Catarina, Brasil, desenvolvidas entre os anos de 2018 a 2022 em dois projetos culturais: “*Fazer o Bem sem Olhar a quem: Rituais sagrados das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul*” e “*Onde moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul*”, ambos, classificados em Editais do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura de Rio do Sul.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Os projetos *Fazer o Bem sem Olhar a quem: Rituais sagrados das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul*” e “*Onde moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul*”, foram elaborados em consonância com as legislações vigentes e correlatas sobre patrimônio imaterial, e o direito de identificar, registrar, divulgar e preservar os saberes e fazeres das benzedeadas e benzedores do município de Rio do Sul, Estado de Santa Catarina.

O Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura de Rio do Sul é financiado pelo Fundo Municipal de Cultura, criado pela Lei Complementar 270/2013 e regulamentado pela Lei Complementar 281/2014, na qual prevê anualmente, valores que correspondam no mínimo a 1,15% (até o limite de 3%) da soma do imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN) e do imposto predial e territorial urbano (IPTU) no exercício imediatamente anterior, para ser aplicado prioritariamente no incentivo de projetos culturais da sociedade civil nas mais diversas áreas, em

anuência com as demandas das Conferências de Cultura e com as deliberações do Conselho Municipal de Políticas Culturais<sup>31</sup>.

Segundo Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à cultura de Rio do Sul (2019, p.7):

Constitui objeto deste edital a premiação de projetos voltados ao fomento, à produção, difusão ao fomento, à produção, difusão e fruição da arte e da cultura de Rio do Sul por meio da destinação de recursos que os viabilizem. Os projetos deverão: valorizar e fortalecer a memória, a diversidade e as singularidades da cultura e das expressões artísticas rio-sulenses, contemplar temas relevantes da sociedade contemporânea, novas linguagens, a educação, a democratização de acesso, a acessibilidade, a transversalidade das expressões culturais e artísticas e, principalmente, ofertar bens e ações culturais à comunidade rio-sulense.

Neste sentido, a Fundação Cultural de Rio do Sul promove encontros para orientar e esclarecer dúvidas sobre a elaboração e a inscrição de projetos culturais às pessoas físicas e jurídicas.

Todos os projetos culturais são inscritos no site <https://prosas.com.br/home> - uma central de editais – e, encaminhados à Comissão Autônoma de Seleção (CAS), formada por profissionais selecionados via edital específico para avaliar os projetos das seguintes áreas: a) Artes Cênicas; b) Artes Visuais, Design e Moda; c) Audiovisual e Comunicação em Cultura; d) Formação em Cultura, Intercâmbio e Residências; e) Livro, Leitura e Literatura; f) Música; g) Patrimônio Imaterial e Identidade; h) Patrimônio Material e Memória.

O resultado da curadoria é publicado na página eletrônica do Fundo Municipal de Incentivo à Cultura (FMIC) e, após o cumprimento do prazo de recurso, há divulgação da listagem oficial dos classificados e formalização do contrato para a execução da proposta contemplada.

Os projetos culturais inscritos e classificados no Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura do município de Rio do Sul, objeto dessa investigação, foram efetivados por equipes constituídas de educadores e educandos do Centro Educacional Prefeito Luiz Adelar

---

<sup>13</sup> No ano de 2021, o Executivo Municipal, contrário ao posicionamento do Conselho Municipal de Políticas Culturais de Rio do Sul, encaminhou à Câmara de Vereadores alteração de dispositivo da lei complementar nº 281, 23 de julho de 2014, que institui o Fundo Municipal de Incentivo à Cultura (FMIC) de Rio do Sul que reduz o percentual de valor do fundo ao edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura. Dessa maneira, foi aprovado a Lei Complementar Nº 482, de 11 de outubro de 2021, que terá como parâmetro mínimo o percentual de 0,7% (zero vírgula sete por cento) e o máximo de 1,8% (um vírgula oito por cento) sobre a soma total da receita anual arrecadada com o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN - e com Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Soldatelli, localizado no bairro Barragem, município de Rio do Sul/SC - Escola Pública de Tempo Integral, que integra o Sistema Municipal de Ensino e oferta Educação Infantil e Ensino Fundamental, e Grupo de Pesquisa Ethos, Alteridade e Desenvolvimento (GPEAD), da Universidade Regional de Blumenau (FURB) e agentes culturais locais.

A pesquisa de caráter qualitativo, utilizou de análise bibliográfica ancorada em fontes que entrecruzaram posições sobre patrimônio imaterial, benzedeadas, benzimentos e documental no que diz respeito a legislação, editais, relatórios, audiovisual e site dos projetos.

Os projetos culturais socializados foram concluídos com êxito e sua pós-produção resultou em relatório de prestação de contas à Comissão de Acompanhamento dos Processos (CAP), bem como, a apresentação de ofício ao Conselho Municipal de Políticas Culturais para a regulamentação do registro das benzedeadas e benzedores como patrimônio imaterial de Rio do Sul, contribuindo com medidas que visam sua salvaguarda.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A prática de benzimentos atravessou o tempo e permanece viva na sociedade contemporânea. Expressões da cultura tradicional e popular, como: “Você sabe aonde encontro uma benzedeadas ou benzedor?”; “Vou à benzedeadas e também ao médico”; “Há problemas que só benzimento cura”, circulam no cotidiano, indicando a resistência política e cultural do ofício de benzer.

Benzer, bendizer, abençoar, invocar a graça divina, é uma prática social que acompanha todos nós e que se torna ofício das benzedeadas e benzedores - intermediários à/em serviço do divino e das divindades - representantes da cultura religiosa popular, dos quais contribuem à manutenção da memória, tradição e identidades de suas comunidades.

As benzedeadas e benzedores são reconhecidos por diferentes sujeitos sociais, independente de classe, idade, cor, orientação sexual e religião, na busca de benzimentos ao auxílio psicológico, biológico e espiritual. Por meio de seus saberes e fazeres auxiliam na proteção e superação de sofrimentos. Compartilham seu dom - graça divina, doação e conhecimentos - transmitidos de geração em geração, através da oralidade e das vivências do cuidado com a vida. Fazem o bem sem olhar e sem cobrar a quem.

Entende-se por ‘patrimônio cultural imaterial’ as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. (CONVENÇÃO PARA A SALVAGUARDA DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL, 2003, on-line)

Os benzimentos ou benzeções são uma prática popular de cura que utiliza uma linguagem específica, oral e gestual, com o objetivo de não apenas curar, mas libertar o paciente do mal que o aflige verificada em diferentes culturas (GOMES; PEREIRA, 1989, p. 13). Não se restringem às pessoas, mas contemplam animais, situações climáticas, bens materiais, entre outros. São realizados em diferentes lugares, podendo ser à distância.

Segundo MOURA, 2011, p. 345:

A benzeção trata não apenas de males físicos, mas também espirituais. É um saber calcado na experiência cotidiana direta, com sua própria lógica, relacionada ao universo sociocultural no qual se inserem os sujeitos que a praticam. O benzedor ou a benzedeira é portador(a) de um poder especial, que pode controlar as forças desencadeadoras de desequilíbrios. Por meio de benzimentos – atos mágico-religiosos - garante o funcionamento da normalidade desejada, rompendo-se com o desequilíbrio ameaçador da existência.

As benzedoras/ores são portadores de antigas tradições oriundas de diferentes matrizes culturais e religiosas. “Realizam rituais de cura e salvação revestidos de sacralidade, seriedade, compenetração de mistérios e exclusividades, uma vez que constituem imprecizações que envolvem o sobrenatural, o que lhes confere eficácia simbólica” (VILHENA, 2005, p. 91). Seus saberes e fazeres são considerados patrimônio imaterial, direito à manifestação e proteção, cabendo ao poder público e a sociedade em geral, garantir as providências à sua salvaguarda.

O termo patrimônio, de origem latina, deriva de *pater*, que significa pai, utilizado no sentido de herança, mas pode assumir sentidos diversos, como: conjunto de bens de uma instituição ou grupo social; bens materiais e imateriais, cuja conservação seja de interesse público,

fatos memoráveis na história que pode ser arqueológico ou etimológico, bibliográfico ou artístico (PAIM; TAVARES, 2017).

Segundo a Constituição Federal do Brasil, do ano de 1988, no seu artigo 216:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Neste sentido, a comunidade escolar e regional por meio da educação patrimonial, tem função fundamental na proteção dos bens materiais e imateriais para a continuidade das materialidades e expressões das identidades ante o mundo globalizado – caracterizado pela padronização das técnicas e homogeneização dos costumes. Necessita conhecer e valorizar a pluralidade do seu patrimônio cultural, posicionando-se contra qualquer discriminação, aprendendo a resguardar a memória da comunidade e sentir-se parte dela e atuar como agente de sua história e de seu patrimônio, fortalecendo sua identidade cultural (FERRARO; NASCIMENTO, 2017).

A educação patrimonial no e para além do contexto escolar é uma possibilidade para não perpetuar a lógica de subordinação, padronização e fragmentação dos quais foram submetidos povos e culturas tradicionais, ao longo da história da humanidade. De tal modo, benzedeadas e benzedores foram invisibilizados, perseguidos e assassinados em séculos passados.

As benzedeadas sofreram um processo de estigmatização que se faz mais presente a partir dos séculos XII e XIII, com as Inquisições pregadas pela Igreja, que alegavam serem elas bruxas, portadoras de ofícios diabólicos, perigosas, hereges, produtoras de remédios, ervas que afetavam a mente dos homens, dentre tantas outras acusações. Desse modo, ainda hoje, as benzedeadas/res são vítimas de preconceitos e discriminações que, de acordo com os registros das entrevistas, são praticadas inclusive por membros da própria tradição religiosa (OLIVEIRA; PADILHA, 2011, p. 2878).

O enfrentamento ao desrespeito e desconhecimento é dever do poder público e da comunidade. Portanto, os projetos registrados nessa pesquisa intensificam ações para

salvaguardar o patrimônio imaterial das benzedeadas e benzedores, seus saberes e fazeres e corroboram ao desenvolvimento territorial.

Para qual desenvolvimento direcionamo-nos ao abordar este patrimônio imaterial? O termo desenvolvimento abarca múltiplas dimensões e significados. Pressupõe um movimento de transformação na direção de uma forma mais apropriada de crescimento, completude, bem-estar, ou seja, de progresso. Esta lógica continua sendo um discurso estratégico e indutor para que o desenvolvimento hegemônico do crescimento econômico, do progresso inexorável e ilimitado prevaleça sobre territórios e territorialidades, legitimando desta forma os interesses dominantes.

Urge uma *outra* lógica, o *desenvolvimento na perspectiva do Bem-Viver*, processo milenar e atual. Para Alberto Acosta (2012, p. 202):

O *Bem-Viver* é parte de uma grande busca de alternativas de vida forjadas no calor das lutas da humanidade pela emancipação e pela vida. O que é notável e profundo nestas propostas é que estas surgem de grupos tradicionalmente marginalizados. Elas convidam a arrancar pela raiz vários conceitos considerados indiscutíveis. Questionam a ética do “viver melhor” na medida em que supõem um progresso ilimitado que nos convida a uma competição permanente entre os seres humanos.

Historicamente a América Latina é terra de resistências de disputas e frente às aspirações da colonialidade que, ocultou, inferiorizou e, aniquilou povos e culturas e por meio da educação institucionalizada, adestrou corpos e natureza à submissão, inferiorização e exploração da vida em favor do desenvolvimento de alguns poucos. Essa racionalidade capitalista coloca em risco a vida na e da Terra.

Nascemos neste contexto de herança cultural forjada na lógica hegemônica do desenvolvimento econômico capitalista. Conhecer a história latino-americana pelo viés da educação institucionalizada é um desafio, porque esta, ao longo de milênios, está subordinada à ciência moderna a qual, separou o ser humano da natureza, transformando-o em objeto passivo a ser dominado e explorado com a promessa de uma “vida melhor” e, recusando e combatendo outras formas de racionalidades, impôs a supremacia dessa lógica.

A instituição escolar, por meio de seus currículos, é protagonista à legitimação e consolidação de conhecimentos, valores e atitudes subordinados à lógica do desenvolvimento

econômico/crescimento econômico que, na atualidade, se recria através de outras lógicas de desenvolvimento, a fim de manter e reformar o sistema econômico capitalista.

Diante dos intensos sinais de descuido e descaso com a vida no planeta Terra, a lógica de desenvolvimento sustentável difundida por muitos organismos internacionais, nacionais, regionais e locais e, em muitos casos, transformados em programas propagandizados para amenizar os impactos ambientais, não conseguem alterar a lógica que submete o meio ambiente ao capital.

Paralelo e avesso às lógicas de desenvolvimento somente para o crescimento econômico insurgem dos povos e culturas indígenas e africanas, o *Bem-Viver* - modo de ser e conviver milenar e atual, de princípios cosmocêntricos, ancorados em concepções, valores e convivências de integração e complementaridade com a natureza, reúne distintas e simultâneas confluências na busca de transgredir e romper com a lógica hegemônica para salvaguardar a Terra.

Neste sentido, a educação constituinte do processo permanente de humanização é um dos elementos fundamentais ao desenvolvimento, conceito este, criticado a luz da lógica do *Bem-Viver*. Dentre as contribuições da lógica de desenvolvimento na perspectiva do *Bem-Viver* para um currículo decolonizador em escolas de educação integral, estão:

[...] os *direitos da natureza* como precondição à salvaguarda da Terra; a *democracia-participativa* que é caracterizada pela corresponsabilidade e ativismo da comunidade escolar na construção, acompanhamento e execução do projeto eco político pedagógico; o *diálogo intercultural* para que as diferenças sejam respeitadas e as desigualdades suprimidas; a *gestão pública intersetorial*, pois fazer educação integral transcende os muros da escola. Vincula em projetos comuns, diferentes atores sociais e setores públicos, a formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação, como uma necessidade e direito inerente à profissão; a organização do currículo a partir dos tempos de vida dos sujeitos e não do tempo cronológico (FONTANIVE, 2014, p.112).

A perspectiva de projetos culturais desenvolvidos em escolas de educação integral é contribuir para que os sujeitos envolvidos se apropriem do território, entendido como lócus material e simbólico (HAESBAERT, 2009), para a construção e (re)produção cultural em processos alicerçados em princípios do *Bem-Viver*.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES



Os projetos sobre o patrimônio imaterial das benzedeadas e benzedores especificados nesta seção, representam práticas de educação patrimonial no e além do contexto escolar, apoiadas a partir de uma política pública cultural local.

#### 4.1 Projeto Fazer o Bem sem Olhar a Quem: *Rituais sagrados das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul*

Este projeto originou-se durante o estudo sobre rituais religiosos e não religiosos em diferentes culturas, na turma do 8º ano do Ensino Fundamental, por meio do componente curricular de Ensino Religioso<sup>13</sup>, ofertado no Centro Educacional Prefeito Luiz Adelar Soldatelli.

Deste modo, foi constituída uma equipe de trabalho por livre adesão, composta por educadoras, educandas, fotógrafo, designer/videomaker, tradutor e intérprete de Libras, totalizando onze integrantes<sup>4</sup> que constataram a inexistência de registros sobre o patrimônio imaterial das benzedeadas e benzedores no município. Este fato contribuiu para a elaboração de um projeto cultural inscrito e classificado no Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura – Edição 2018, a fim de identificar, registrar, preservar e divulgar saberes e fazeres das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul, contribuindo ao cumprimento do direito Constitucional de serem protegidos e preservados, para que as atuais e futuras gerações, aprendam a resguardar a memória da comunidade, atuar na história de seu patrimônio, fortalecer a identidade cultural e posicionar-se contra qualquer discriminação.

A investigação teve por finalidade: a) Fazer mapeamento das benzedeadas e benzedores do município de Rio do Sul; b) Registrar saberes e fazeres em rituais sagrados de benzimentos, por meio de entrevistas, fotografias e audiovisual; c) Produzir um documentário de curta metragem sobre os saberes e fazeres das benzedeadas e benzedores em rituais sagrados de benzimentos; d) Disponibilizar na internet o documentário com tradução na Língua Brasileira de Sinais/LIBRAS; e) Construir conhecimentos acerca do tema, por meio de pesquisa bibliográfica e social; f)

---

<sup>1</sup> A oferta do componente curricular de Ensino Religioso no Estado de Santa Catarina e no município de Rio do Sul, constitui componente curricular e área de conhecimento, inserida nos horários normais das escolas públicas, de oferta obrigatória e matrícula facultativa, cuja natureza e finalidades pedagógicas são distintas da confessionalidade. O Ensino Religioso é parte integrante da formação básica do cidadão, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo

Vivenciar processos dialógicos e participativos, na execução do projeto; f) Propor a publicação de artigos no periódico “Rio do Sul – Nossa história em revista”.

Para executar o projeto foram realizadas reuniões, estudos da temática, aquisição de livros, visitas em grupos de idosos, fotografias, uso de “roteiro bússola” com questões semiestruturadas e abertas para registros dos dados coletados sobre a identidade e localização das benzedeadas e benzedores que estão no território e adjacências. A pergunta central que direcionou a pesquisa social foi “*Você conhece alguém que benze?*”

<sup>4</sup>Equipe do projeto cultural: Diego Oliveira, Dolores Henn Fontanive, Djanna Zita Fontanive, Guilherme Gaudino, Iohana Roberta da Silva, Jucélia Denise Hardt, Matheus Cordeiro Tonet, Sandionara Aparecida Petry.

**Figura 1:** Visita aos grupos de idosos



**Fonte:** Arquivo do projeto (2019).

No percurso do projeto, foram identificados e registrados 78 benzedeadas e benzedores no município de Rio do Sul, no ano de 2019, localizados em 19 bairros, dos 25 existentes. Os dados coletados foram organizados em formato de portfólio e encaminhado ao Arquivo Público Histórico Wera Von Buettner Gemballa do município.

**Figura 2:** Visita a benzedeira Arisonte de Fátima Rosário – popular Dona Neti

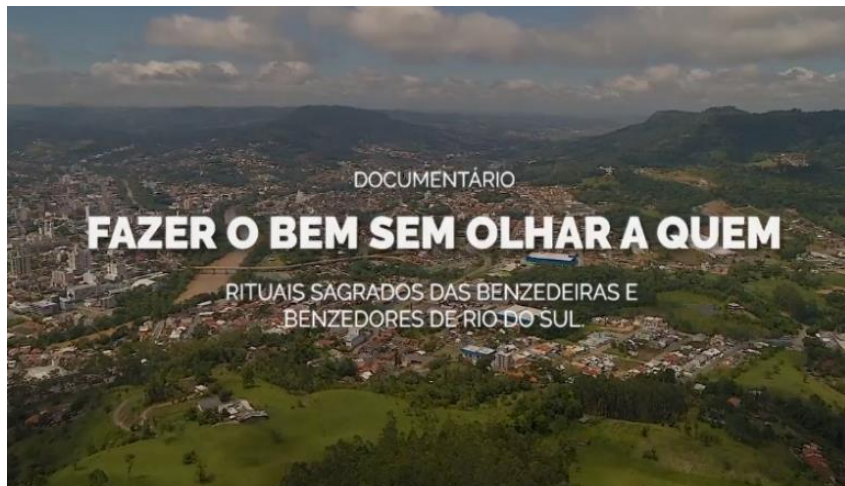


**Fonte:** Arquivo do projeto (2019).

Posteriormente, foram selecionados cinco benzedoras e um benzedor, de acordo com o critério de maior idade e tempo no ofício de benzer, para participar voluntariamente da gravação de um documentário de curta metragem, com duração de 21min40s que está disponível no endereço eletrônico <<https://www.youtube.com/watch?v=AagaE6F99TI>>.

A estreia da exibição do documentário foi realizada em uma apresentação pública no Centro Educacional Prefeito Luiz Adelar Soldatelli (CEPLAS), que reuniu benzedoras, benzedores, comunidade escolar e representantes do poder público, dos quais apreciaram a obra artística que buscou valorizar memórias, identidades e histórias do patrimônio cultural das benzedoras e benzedores de Rio do Sul.

**Figura 3:** Abertura do documentário.



**Fonte:** Arquivo do projeto (2019).

Ao finalizarem o projeto, propuseram ao Departamento de História Memória e Documentação da Fundação Cultural de Rio do Sul (FCRS), à publicação no periódico “Rio do Sul – Nossa história em revista”, de um artigo referente aos saberes e fazeres em rituais sagrados de benzimentos.

#### **4.2 Projeto Onde moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul.**

A constante busca por informações quanto a localização das benzedeadas e benzedores no município de Rio do Sul/SC, aos protagonistas do projeto Fazer o bem sem olhar a quem: Rituais Sagrados das Benzedeadas e Benzedores de Rio do Sul, motivou alguns dos integrantes do projeto<sup>5</sup> a construir uma proposta destinada a visibilizar a localização e os fazeres das benzedeadas e benzedores. A pergunta “Você sabe onde tem uma benzedeadas?” orientou a elaboração e inscrição do projeto Onde moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul no Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura, classificado na Edição 2020.

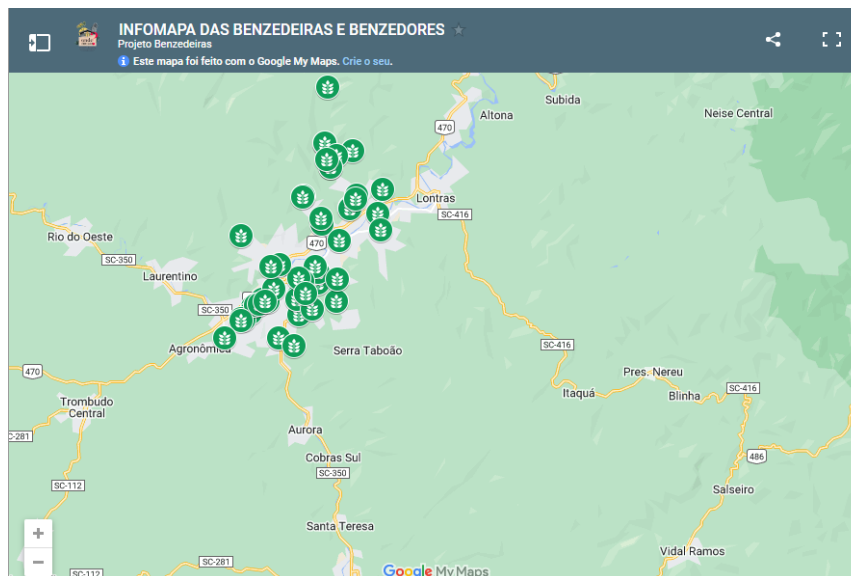
Atendendo aos critérios de diversidade cultural, acessibilidade e contra partida sociocultural, determinados no edital, realizaram pesquisa de campo para atualizar os dados já obtidos no projeto anterior: Fazer o bem sem olhar a quem: Rituais Sagrados das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul e efetivar novos cadastros e registros fotográficos da participação voluntária ao projeto em questão.

O objetivo deste projeto foi produzir um Infomapa para ambiente virtual (através de Google Maps), contendo informações sobre a localização, os tipos de benzimentos e o contato telefônico, a elaboração e distribuição de um folder e a produção de um site - incluindo a síntese dos saberes e fazeres das benzedeadas/ores de Rio do Sul, possibilitando à população regional e local conhecer, valorizar e respeitar esta manifestação cultural religiosa a fim de salvaguardar esse valioso e imemorable patrimônio imaterial.

O Infomapa contou com a participação de 52 benzedeadas e benzedores, localizados em 18 bairros de Rio do Sul/SC, estando disponível no endereço eletrônico <<https://www.ondemoras.com.br/>>, bem como, em folder para distribuição gratuita na Fundação Cultural de Rio do Sul e no Museu Histórico Cultural de Rio do Sul Victor Lucas.

<sup>5</sup> Diego Oliveira, Djanna Zita Fontanive, Dolores Henn Fontanive, Edemar Fontanive Hespanhol, Jucélia Denise Hardt, Lilian Blanck de Oliveira.

**Figura 4:** Infomapa das benzedeadas e benzedores na plataforma Google Maps.



**Fonte:** Arquivo do projeto (2022).

O Infomapa contribuiu para visualizar o endereço residencial e telefônico das benzedeadas e benzedores do município, facilitando o acesso às informações e a otimização de recursos de locomoção. Já o folder, apresentado nas figuras abaixo, demonstrou uma cartografia do município com a disposição da localização das benzedeadas e benzedores por bairros, facilitando a leitura de imagem aos que não possuem acesso à internet, como também, um breve texto que apresenta o projeto do Infomapa e uma homenagem as benzedeadas e benzedores falecidos.

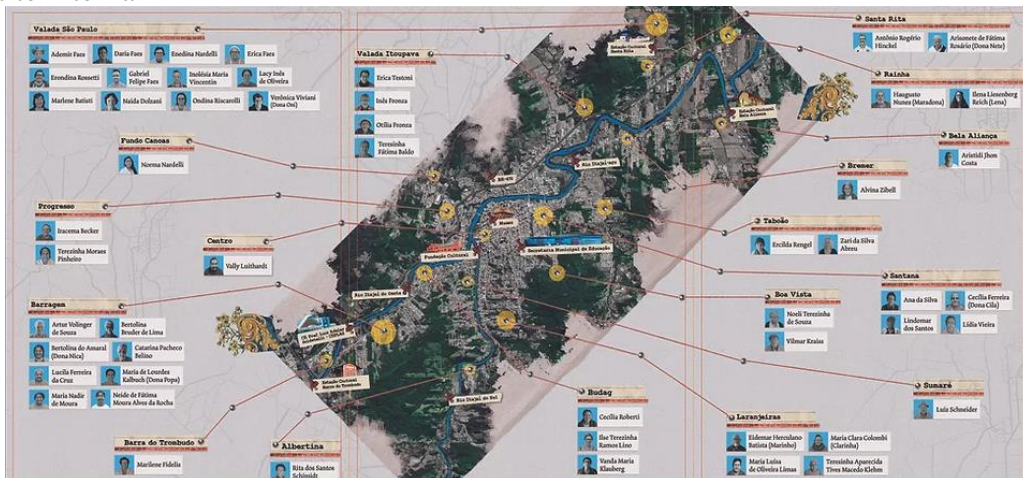


**Figura 5:** Folder do projeto Onde Moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul – parte externa.



Fonte: Arquivo do projeto (2022).

**Figura 6** – Folder do projeto Onde Moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul – parte interna



Fonte: Arquivo do projeto (2022).

Além dos pontos públicos fixos de entrega do folder, foram realizados com o uso de totens publicitários, panfletagens em três diferentes locais da cidade, oportunizando diálogos com a população, como também, nova visita às benzedeadas e benzedores participantes do projeto para a oferta do folder.



**Figura 7:** Panfletagem no Calçadão Osny Gonçalves – Centro



**Fonte:** Arquivo do projeto (2022).

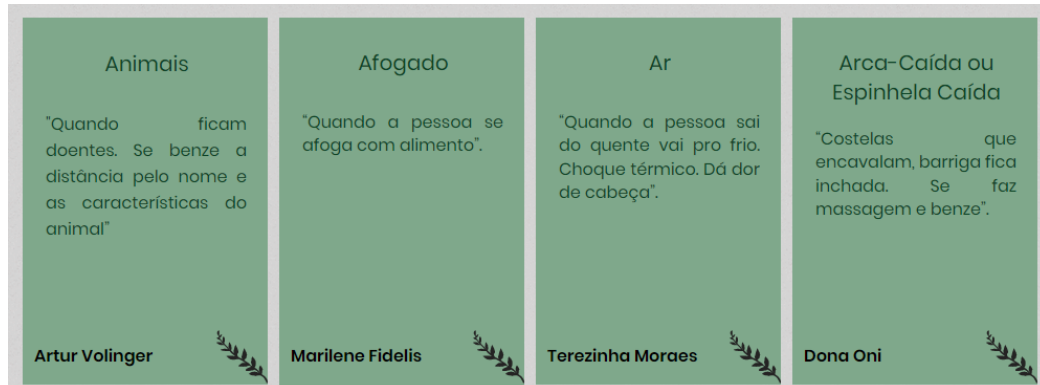
O site Onde Moras? Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul, abarca o documentário “Fazer o bem sem olhar a quem: Rituais sagrados das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul” e propostas de roteiros de conversa às comunidades e escolas, com a finalidade de promover espaço de diálogos em relação ao tema dos rituais de benzimentos e benzedeadas, possibilitando conhecer, valorizar e respeitar esse patrimônio cultural imaterial.

O modo como cada pessoa benze e recebe a benção, está relacionado à percepção que ela faz do seu papel social nesse espaço. Como memoriza as informações, trabalha os símbolos e recria as suas práticas sociais (OLIVEIRA, 1985). Ressalta-se que os benzimentos estão memorizados e algumas benzedeadas zelam cadernos com registros de orações e receitas ensinadas na língua materna por seus ancestrais.

Vários são os tipos de benzimentos, os mais comuns são: Carne rasgada; inveja/mau-olhado; quebrante; cobreiro; espinhela caída; sol ou lua na cabeça/ vento; arca caída; responso; dores em geral; sapinho; zipra; rendadura/quebradura; íngua; febre no estômago; rebate no peito; susto.

Foram identificados vinte e nove diferentes benzimentos, dos quais encontram-se na página Benzimentos do menu do referido site.

**Figura 8:** Página dos benzimentos



**Fonte:** Arquivo do projeto (2022).

Os rituais de benzimentos são realizados em um determinado lugar na casa da benzedeira ou benzedor, geralmente caracterizados por símbolos de devoção pessoal, podendo ser um altar com imagens de santos, entidades espirituais, orixás, velas, terço, água, bíblia ou simplesmente uma cadeira. Diferentes fazeres e saberes se mesclam em um conjunto de elementos como orações, expressão corporal, conselhos, objetos, receitas e gestos repetitivos tendo em vista a situação almejada.

**Figura 9:** Galeria das benzedeiras e benzedores de Rio do Sul.



**Fonte:** Arquivo do projeto (2022).

A galeria de fotografia compõe a página Benzimentos e traz a totalidade das benzedeadas e benzedores que participaram do projeto.

A página Sua História, propõe aos internautas, ser um espaço de interação para o registro de histórias de benzimentos e benzedeadas, conforme imagem abaixo.

**Figura 10:** Página Sua História.

### Compartilhe sua história!

A prática de benzimentos atravessou o tempo e permanece viva na sociedade. Indímeros são os relatos de experiências de alívio e superação de problemas, posterior aos benzimentos, sendo a fé o elemento essencial no processo de cura.

Ajude-nos a manter a memória viva das benzedeadas e benzedores.

Deixe registrado nos comentários sua história com benzedeadas, benzedores e benzimentos.



**Fonte:** Arquivo do projeto (2022).

As contribuições desses dois projetos sinalizam à importância do referencial humano e simbólico – *material e imaterial* identificado, a fim de subsidiar a elaboração de ações - *práticas sociais e pedagógicas*, que busquem ampliar olhares e leituras envolvendo este tema, assim como, contestar territórios de preconceito e discriminação gerados pelo desconhecimento - invisibilização e/ou naturalização de saberes e práticas próprias de dada cultura e/ou grupo cultural; o financiamento público à formulação, implantação e avaliação de políticas públicas culturais e a educação patrimonial na e para além da escola a fim de conhecer e valorizar a pluralidade do patrimônio cultural.

*Fazer o bem sem olhar a quem*, é um provérbio que expressa adequadamente o ofício de benzer – bendizer, dos quais as benzedeadas e benzedores, de diferentes manifestações religiosas, exercem gratuitamente em seu cotidiano à serviço do cuidado alheio, sem distinção de qualquer diferença.

As benzedeadas/ores são referenciais de acolhimento, fé, cuidados e cura aos sujeitos que interagem com o ofício. Não se encontram em extinção, mas resistem e se renovam em seus saberes e fazeres, transmitidos de geração em geração, nos diferentes atendimentos que realizam.

São um patrimônio imaterial a ser salvaguardado, do qual o município de Rio do Sul, através do financiamento público tem cumprido relevante atuação. A formulação, implantação e avaliação de políticas públicas culturais, à exemplo do Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura e do Conselho Municipal de Políticas Culturais certamente impacta na cultura e desenvolvimento da região, que tem na participação da sociedade civil, o protagonismo nos projetos culturais.

Por meio da implementação de uma política pública cultural pôde-se alcançar os objetivos propostos dos projetos socializados. Esses projetos culturais, pioneiros e valorosos do patrimônio imaterial dos saberes e fazeres das benzedeadas e benzedores são marco na política cultural local e, objeto e foco de inspiração aos que respeitam, acolhem e valorizam a diversidade cultural.

Nesse processo, destaca-se a educação patrimonial no e para além do contexto escolar, que através de aprendizagens participativas, dialógicas e críticas, evidenciaram, valorizaram e preservaram a cultura local e contribuíram ao desenvolvimento do território, por meio da produção do documentário com tradução e interpretação na Língua Brasileira de Sinais/LIBRAS, a divulgação da localização, saberes e fazeres das benzedeadas/ores via portfólio, site e folder, visibilizando e reconhecendo o valor do ofício das benzedeadas/ores do município de Rio do Sul/SC.

Poderão ainda contribuir na elaboração de outras cartografias culturais e sociais regionais e além, que contemplem conhecimentos e vivências de um grupo cultural histórico e significativo no Alto Vale do Itajaí - Estado de Santa Catarina, Brasil.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid. **Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Heinrich-BöllStiftung, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

**FAZER O BEM SEM OLHAR A QUEM: Rituais Sagrados das Benzedeadas e benzedores de Rio do Sul**. Direção: Diego de Oliveira. Coprodução: Djanna Zita Fontanive, Dolores Henn Fontanive, Jucélia Denise Hardt. Youtube. 2019. 02 dez. 21:39. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AgaE6F99TI&t=1094s>>. Acesso em: 09 mai. 2022.

FERRARO, Juliana Ricarte. NASCIMENTO, Ariel Elias. Patrimônio Cultural e Educação: Uma experiência local. p. 273 – 286. In: PAIM, Elison Antônio; GUIMARÃES Maria de Fatima. **Educar em tempos e espaço que se cruzam**. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017.

FONTANIVE, Djanna Zita. **Desenvolvimento Regional na perspectiva do Bem-Viver e educação integral: desafios para e na construção de um currículo decolonizador**. 2014. 140. Dissertação (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau/Brasil, 2014.

GOMES, Núbia Pereira de Magalhães. PEREIRA, Edimilson de Almeida. **Assim se benze em Minas Gerais**. Juiz de Fora: EDUFJ/Mazza Edições, 1989.

HAESBAERT, R. **O Mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HESPANHOL, Edemar Fontanive. **Onde moras?** Infomapa das benzedeadas e benzedores de Rio do Sul, 2022. Disponível em <<https://www.ondemoras.com.br/L>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MOURA, Elen Cristina Dias de. **Eu te benzo, eu te livro, eu te curo: nas teias do ritual de benzeção**. Disponível em: <https://www.periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/980>. Acesso em: 20 dez. 2020.

MOURA, Elen Cristina Dias de. **Eu te benzo, eu te livro, eu te curo: nas teias do ritual de benzeção**. Disponível em: <https://www.periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/980>. Acesso em: 20 dez. 2020.

OLIVEIRA, Elda Rizzo. **O que é benzeção**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

OLIVEIRA, Oséias de. PADILHA, Milene Aparecida. **História, Memória e Benzimentos**. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/279.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PAIM, Elison Antônio. TAVARES, Isadora Nunes. A Educação patrimonial em escolas e universidades. In: PAIM, Elison Antônio (org.). **Patrimônio cultural e escola: entretecendo saberes**. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017.

RIO DO SUL **Lei Complementar nº 281, de 23 de julho de 2014**. Institui o Fundo Municipal de Incentivo à Cultura (FMIC) de Rio do Sul e dispõe sobre suas diretrizes e funcionamento. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/riodosul>. Acesso em 05, jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 482, de 11 de outubro de 2021**. Altera dispositivo da Lei Complementar nº 281, 23 de julho de 2014, que institui o Fundo Municipal de Incentivo à Cultura (FMIC) de Rio do Sul e dispõe sobre suas diretrizes e funcionamento, e inclui dispositivo na Lei Complementar nº 264, de 26 de agosto de 2013, que cria o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil de Rio do Sul - FUNMPEDEC e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/riodosul>. Acesso em 05, jun. 2022.

\_\_\_\_\_, Fundação Cultural. **Edital do Prêmio Nodgi Pellizzetti de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <https://www.smcriodosul.com.br/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**: Paris, 17 de outubro de 2003. Brasília: 2006. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ConvencaoSalvaguarda.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

VILHENA, Marai Ângela. **Ritos: expressões e propriedades**. São Paulo: Paulinas, 2005.



## COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM SANTA CATARINA, DESENVOLVIMENTO E A PRESERVAÇÃO DAS SEMENTES CRIOULAS COMO ESTRATÉGIA DE SOBERANIA ALIMENTAR

Rogério de Jesus Vasconcelos<sup>1</sup>

Luciano Félix Florit<sup>2</sup>

### RESUMO

Neste artigo, iremos apresentar algumas reflexões acerca do processo histórico da formação dos quilombos no Brasil e em Santa Catarina e o processo de invisibilidade do negro após a abolição da escravatura, e mesmo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No contexto quilombola, estas lutas acumulam uma trajetória histórica de resistência ao colonialismo. O território é o palco onde a vida dessas comunidades se desenrola. As sementes crioulas surgem como a expressão de luta e resistência diária por maior qualidade de vida. Elas são importantes, tanto para a conservação da agrobiodiversidade, quanto para a sobrevivência das comunidades tradicionais e os agricultores que a conservam. Este artigo faz parte de um projeto de pesquisa de dissertação de mestrado que vem sendo desenvolvida pelos autores, vinculado ao Grupo Interdisciplinar em Pesquisas Socioambientais (IPÊS) e ao Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (NPDR), na linha de pesquisa de Estado, Sociedade e Desenvolvimento no território, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Regional de Blumenau (FURB).

**Palavras-chave:** Comunidades quilombolas; Sementes crioulas; Agrobiodiversidade; Sociodiversidade; Desenvolvimento.

**GT 05:** AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO.

### 1 INTRODUÇÃO

Pretende-se, neste artigo, resgatar o processo histórico de formação dos quilombos no Brasil e em Santa Catarina e o processo de invisibilidade do negro após a abolição da escravatura, e mesmo, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Buscar-

---

<sup>1</sup> Universidade Regional de Blumenau (FURB). Formado em Gastronomia pela Universidade da Região de Joinville. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB., Blumenau, Santa Catarina. E-mail: [chefrogervasconcelos@gmail.com](mailto:chefrogervasconcelos@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Regional de Blumenau (FURB). Doutor em Sociologia. Professor da Universidade Regional de Blumenau, Santa Catarina. E-mail: [lucianoflorit@gmail.com](mailto:lucianoflorit@gmail.com)



se-á identificar se as comunidades quilombolas de Santa Catarina estão inseridas nos movimentos catarinenses de preservação de sementes crioulas. Para em seguida, contextualizar como a inclusão das comunidades quilombolas nesses movimentos poderia e/ou poderá impulsionar às estratégias de conservação da agrobiodiversidade e da sociobiodiversidade, por conseguinte, promover a soberania alimentar dessas comunidades.

Trata-se da primeira publicação decorrente do projeto de pesquisa que vem sendo desenvolvido pelos autores do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Pesquisas Socioambientais (IPÊS) do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau – FURB, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## **2 Trajetória dos quilombos no Brasil**

Antes mesmo de falar em formação de quilombos no Brasil, precisamos voltar um pouco na história para compreender como esses sujeitos chegaram nessas terras e como formaram seus quilombos e o motivo que levaram a essa formação. A migração forçada de africanos carregou proporções significativas e devastadoras, sobretudo, com o início da colonização das Américas no século XVI. O tráfico atlântico de africanos foi o maior responsável pela violação de liberdade de milhões de homens, mulheres e crianças para serem escravizados na América, especialmente em terras brasileiras. Um processo brutal de captura. A única certeza que os africanos capturados tinham, era que estavam partindo. Só não sabiam para onde (ALENCASTRO, 2018).

Sem nenhum recurso garantidor de dignidade humana, eram transportados em navios conhecidos como tumbeiros<sup>1</sup> ou negreiros, aprisionados em condições horrenda nos porões. O Brasil (no período colonial e imperial) foi umas das primeiras nações do “Novo Mundo” a organizar, de forma independente, o tráfico de africanos escravizados e a última a interromper.

---

<sup>1</sup> Navio “tumbeiro” ou navio “negreiro”, foi o tipo de cargueiro usado para trazer mais de 11 milhões de africanos para serem escravizados na América. Tinha esse nome, porque muitos embarcados morriam. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/como-era-um-navio-negreiro-da-epoca-da-escravidao/>. Acesso em: 11 fev 2022.

Eram confinados em condições deploráveis sem espaço, luz e circulação de ar, com isso, muitos morriam antes mesmo de completar a viagem (ALENCASTRO, 2018).

A Igreja Católica<sup>1</sup> teve forte contribuição na legitimação da escravidão. A colonização representou não apenas a expansão econômica europeia, mas também, a expansão da fé católica. A Igreja justificou durante séculos a escravização do negro, como estratégia divina para a salvação, tratando-os como seres inferiores, que estariam predestinados a passar pelo sofrimento como penitência, para alcançar a graça do reino de Deus (SANTOS, 2015). O Brasil recebeu entre os séculos XVI e XIX, um número superior a 4 milhões de africanos escravizados, sendo o maior destino do tráfico negreiro no continente americano. O tráfico foi essencial para o desempenho do projeto escravista português (ALENCASTRO, 2018).

Esse número superior a 4 milhões, nos mostram a importância da escravidão para a formação da América Portuguesa. Um grande empreendimento comercial e cultural do capitalismo europeu. Os africanos chegam aqui como mercadorias, coisificados e passam a desempenhar importante papel, expropriando sua força de trabalho como mão de obra escravizada nas mais diversas atividades, distribuídos no litoral e no interior da colônia. Solução encontrada pelos europeus para atender as necessidades de uma economia carente de mão de obra (SILVA FILHO, 2012).

A prática da escravidão compreendeu três fases. A produção de açúcar foi o primeiro setor da economia a utilizar mão de obra escravizada (século XVI até meados do século XVII); o segundo setor da economia foi a exploração das minas de ouro, diamantes e a expansão agrícola do tabaco, cacau, algodão e anil (século XVII até o final do século XVIII) e por último, foi marcada pela expansão da economia cafeeira (século XVIII até 1888). A escravidão foi a maior

---

<sup>1</sup> Para justificar a escravização dos negros, a Igreja relacionou o povo africano como descendentes de Cam e seu filho Canaã, personagens bíblicos. Noé lançou uma maldição sobre o seu filho Cam, após ter sido encontrado nu (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2021). Segundo o livro de Gênesis 9:20-25 “Noé se pôs a trabalhar como agricultor. Fez uma plantação de uva e fabricou vinho. Um dia ficou bêbado, e ficou nu dentro da tenda dele. Cam, pai de Canaã, viu Noé sem roupa. Foi contar o que viu aos dois irmãos dele. Sem e Jafet puseram uma capa nos ombros, andaram de costas e assim entraram na tenda do pai. Com a capa cobriram o corpo do pai, tomando cuidado de olhar para outro lado. Não viram, pois, a nudez do pai. Quando passou o efeito da bebida, Noé acordou e soube o que o filho mais novo tinha feito. Então Noé, amaldiçoou os descendentes de Cam, pelo ramo de Canaã, dizendo: malditos sejam os cananeus. Sejam escravos dos descendentes de Sem e Jafet. E escravos da mais baixa espécie” (Bíblia Viva, 1999)

mancha na história do Brasil (SILVA FILHO, 2012). Onde houve escravidão, houve resistência e de diversos modos. O negro escravizado não queria a

escravidão. A resistência estava em cada passo da jornada. Mesmo sob ameaças, negociavam espaços de autonomia com os seus senhores, quebravam equipamentos, realizava com lentidão as tarefas, boicotavam a produção incendiando plantações e rebelavam-se individual ou coletivamente (REIS e GOMES, 2021). No entanto, as fugas, que costumavam ser em grupos ou de forma individual, é que resultou na formação de quilombos.

Quilombos possuem significância expressiva na trajetória histórica da formação do território brasileiro. Movimento de protesto, por sofrerem maus tratos de seus senhores e pelas condições desumanas nas senzalas, a fuga era o meio de conquistar uma forma de viver em liberdade e idealizar uma nova vida (MOURA, 2020). Para resistirem a opressão dos senhores de escravos, fundaram os quilombos. Desde as primeiras décadas da colonização no Brasil, esses espaços ficaram conhecidos primeiramente como *mocambos*<sup>1</sup> e depois *quilombos*<sup>2</sup>. Eram expressões da África Central para caracterizar acampamentos improvisados, utilizados para guerras ou para apreensão de escravos (GOMES, 2015). A palavra quilombo, se tornou um marco da luta contra a dominação colonial.

O Alvará Ultramarino de 02 de dezembro de 1740, definiu a primeira conceituação de quilombo como: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (MOURA, 2020 p. 21). Para Moura (2020) os quilombos eram uma forma de organização sociopolítica, ligado ao conceito de resistência, inserindo os quilombos para além do contexto da escravidão.

O primeiro registro de um mocambo, data de 1575 na Bahia. No Brasil Colônia, houve centenas destes espaços espalhados, cada um com a sua própria história e com diferentes durações (MOURA, 2020). Na Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Sergipe, Rio Grande do Sul,

---

<sup>1</sup> Mocambo foi um termo usado até o Século XVIII que quer dizer esconderijo, teria vindo dos idiomas Kimbundu (GOMES, 2015).

<sup>2</sup> Quilombo quer dizer fortaleza ou acampamento militar, na língua Banto (Angola), termo usado a partir do Século XVIII também (GOMES, 2015).

Maranhão, Pernambuco, Goiás, Mato Grosso, Minas gerais e Alagoas, onde quer que houvesse um africano escravizado, nascia um quilombo (MOURA, 2020).

Em Santa Catarina não foi diferente, mas com um número reduzido se comparado a outras regiões do Brasil. Desterro, atual Florianópolis, teve um maior número relativo de escravizados. As atividades exercidas pelo negro em Santa Catarina, atendia tanto a área urbana como a rural. Nas atividades urbanas para as mulheres o predomínio eram as atividades domésticas (lavar, passar, costurar, bordar e para ama de leite), enquanto para os homens as atividades exercidas eram: mecânicos, pedreiros, carpinteiros, padeiros, sapateiros e etc. Os que tinham melhores aptidões, exerciam o ofício de marceneiros, alfaiates, moringues<sup>1</sup>, funileiros e as atividades marítimas, incluindo a pesca da baleia (PIAZZA, 1975).

Nas atividades rurais, além da agricultura, estavam: fabricação de açúcar, aguardente, farinha de mandioca, abertura de estradas, corte e transporte de madeiras, dentre outras. O trabalho do negro foi essencial e contribuiu nas mais diversas áreas já citadas, para o desenvolvimento socioeconômico do estado (PIAZZA, 1975). Não há como negar a presença da população negra na trajetória do estado de Santa Catarina. Segundo Leite (1996), não é que o negro não seja visto, mas que ele é visto como inexistente, indesejado, sendo negada a sua visibilidade.

Como a sociedade os via como “seres” diferentes, esses negros buscavam estar com os seus. Nos quilombos os negros em comunidade afirmam sua cultura, costumes, organização social, desenvolvimento em comunidade, práticas de resistência e autonomia frente a sociedade (GOMES, 2015).

Quilombo vai além do período escravocrata e de negros fugidos, inclui também, negros libertos que recebiam pelo trabalho o “direito” de ter uma morada em um pedaço de terra ou o “direito” de cultivar em um pedaço de terra para a sua própria subsistência (MOURA, 2020). Os quilombos foram refúgio de muitos sujeitos marginalizados pela sociedade, que se sentiam oprimidos pelo regime escravista, com isso, causavam inquietação na sociedade.

---

<sup>1</sup> Termo regional usado no Sul do Brasil, que quer dizer o mesmo que moringa. Nesse caso, era o ofício de fabricar moringas para transporte de água. Disponível em: <<https://dicionariocriativo.com.br/significado/moringue>>. Acesso em: 11 fev 2022.

Exemplo desse acolhimento, foi o Quilombo de Palmares<sup>1</sup>. O mais famoso e duradouro quilombo. Localizado na Serra da Barriga, Zona da Mata do estado de Alagoas, no município de União dos Palmares, aproximadamente 70 quilômetros do litoral. Recebiam negros e negras escravizados, indígenas, brancos pobres e perseguidos que se juntavam a população negra em busca de amparo. O maior centro de resistência negra no Brasil Colonial, teve sua duração de 1630 a 1695 (GOMES, 2015). Nem a repressão, muito menos a destruição de Palmares, fez com que os quilombos deixassem de existir. Se reorganizavam e seguiam em resistência.

A luta pela abolição da escravatura no Brasil foi um caminho longo e difícil na história do país. Ganhou força a partir da década de 1870. Abolir a escravidão não interessava as elites brasileiras, porque dependiam dos investimentos em escravos. Os abolicionistas atuaram densamente manifestando publicamente sua repulsa a escravidão. Nos movimentos abolicionistas tinham jovens estudantes de Direito e de Medicina, dentre eles estavam: Castro Alves<sup>2</sup>, Luiz Gama<sup>3</sup>, José do Patrocínio<sup>4</sup>, Joaquim Nabuco<sup>5</sup>, entre outros nomes.

Para além dos estudantes, outros aderiram ao movimento (professores, jornalistas, advogados, juízes, militares, comerciantes e artistas), envolvendo indivíduos das mais diversas classes, crença e origem (ALBUQUERQUE, 2006). O abolicionismo era uma forma de rebeldia contra a escravidão. Dentro do movimento abolicionista estava a resistência dos escravizados. Eram incentivados, pelos abolicionistas, a fugir oferecendo-lhes abrigo e transporte para a estado do Ceará (que aboliu a escravidão em 1884).

---

<sup>1</sup> A palavra palmares faz referência a vegetação mais abundante do local – a palmeira.

<sup>2</sup> Antônio de Castro Alves (1847-1871), um mestiço baiano, ficou conhecido como “poeta dos escravos”. Foi um poeta muito engajado na luta contra a escravidão. Em 1868, ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo, juntando-se a outros nomes que militavam no movimento abolicionista.

<sup>3</sup> Luiz Gama (1830-1882), nasceu em Salvador. Negro, poeta, filho de uma quitandeira escrava liberta chamada Luiza Mahin e um fidalgo português. Foi vendido pelo pai como cativo por motivos financeiros, mas a venda era ilegal, visto que Luiz Gama nasceu livre. Alfabetizou-se ainda no cativeiro e não se sabe como, foi poeta, jornalista, escrivão e advogado sem diploma. Criou a Caixa Emancipadora Luiz Gama para a compra de alforrias.

<sup>4</sup> José do Patrocínio (1853-1905), negro e jornalista, nasceu em Campos no Rio de Janeiro. Filho de padre fazendeiro, dono de escravos e de uma mulher negra vendedora de frutas, Justina Maria do Espírito Santo. Fundou a Sociedade Brasileira contra a Escravidão. Redigiu o manifesto da Confederação Abolicionista.

<sup>5</sup> Joaquim Nabuco (1849-1910), nasceu em Recife – Pernambuco. Foi um político, diplomata, advogado e historiador. O mais importante e o mais popular abolicionista. Transformou a sua casa em uma Sociedade contra a Escravidão. Defensor da reforma agrária após a abolição.

As ocorrências de fugas, revoltas e crimes aumentaram em várias regiões. Nas cidades era possível camuflar-se em meio a população negra, já que boa parte dela era livre ou liberta. Constataram que as fugas para os grandes centros urbanos, apresentavam grandes chances de rompimento com vínculos escravistas. Isso dificultava o trabalho dos policiais na identificação de fugitivos (ALBUQUERQUE, 2006).

Foi em 13 de maio de 1888, a Lei Áurea assinada pela princesa Isabel, que finalmente foi decretada a abolição da escravatura. O último país a abolir legalmente a escravidão. O negro deixou de ser juridicamente escravizado (NASCIMENTO, 2019). Estavam finalmente livres do cativeiro e comemorando a liberdade. No Rio de Janeiro, uma grande multidão se concentrou diante do Paço Imperial.

No calor do momento, consideraram aquele dia o maior acontecimento da história no Brasil. Uma explosão de alegria. A festa durou dias. Porém, passada a festa, africanos e seus descendentes, procuravam afastar-se do passado de escravidão, mas a lei mais famosa da história do Brasil da forma como deu-se, não garantiu direitos efetivos. Longe de ter sido uma ação benevolente, foram abandonados a sua própria sorte. Começava então, uma nova luta por liberdade e por reconhecimento de cidadania. Mesmo com a abolição da escravatura, a população negra (urbana e rural) continuava a margem da sociedade (NASCIMENTO, 2019).

Permaneceram por muito tempo sem o reconhecimento de cidadãos de direitos e esse período foi marcado por um processo de invisibilidade. Os negros encontraram grandes dificuldades para conseguir emprego e manter uma condição mínima de vida. Esses mesmos negros que durante séculos tocaram e geraram o desenvolvimento econômico do país, eram recusados como mão de obra paga, considerados incapazes de se adaptar ao trabalho livre. A política que prometeu inclusão, se manteve socialmente excludente (NASCIMENTO, 2019).

Portanto, o negro não era benquisto na sociedade. Diante da marginalização, muitos se deslocaram em busca de terras mais distantes que pudessem praticar agricultura de subsistência ou ocuparam as periferias distantes dos centros urbanos (ALBUQUERQUE, 2006). Poucas possibilidades tinham de ascensão social. Criaram então, suas próprias ocupações para contornar os impasses de sobrevivência. Vale ressaltar, que muitas mulheres negras conhecidas como

“negras de ganho” ou quitandeiras ou ainda quituteiras, que tinham uma grande participação no comércio, puderam sustentar suas famílias com o seu trabalho. Outras ainda, ficaram conhecidas e famosas atuando como parteiras e enfermeiras (ALBUQUERQUE, 2006).

Já no século XIX e meados do século XX, emerge a política do “branqueamento” ou “embranquecimento”. Como essa política estava em pleno vigor, ligadas as teorias europeias raciais vigentes na época de que “os homens não nasciam iguais”, estabelecendo assim, hierarquias de raças, os intelectuais brasileiros assimilaram, sem qualquer oposição, essas ideias com elogios calorosos e sinais de alívio, desejando alcançar um modelo de desenvolvimento, progresso e civilização (NASCIMENTO, 2019).

Questionaram temerosos como o país se desenvolveria, uma vez que era composto em sua maioria por uma população não branca (negros e indígenas), considerados “atrasados” e “ineficazes”. Por outro lado, aceitar tais teorias, significava admitir que a nação era composta por uma população racialmente inferior. Para Schwarcz (1996, p. 89), a solução foi idealizar uma concepção da mesma nação, selecionar e compreender partes da mesma teoria, planejando um modelo racial próprio.

A expectativa era que com a miscigenação, o país se tornasse, em médio e em longo prazo, predominantemente branco. Na lógica desse pensamento havia dois argumentos básicos: primeiro aumentar o contingente populacional branco, por meio da imigração de europeus; segundo incentivar o cruzamento, objetivando “branquear” a população. O aumento dessa população, resultaria melhorar a raça brasileira (SANTOS, 1997), motivando assim, a ideia de que o Brasil seria um exemplo de democracia racial. Um laboratório de raças mistas. Isso gerou desigualdades, criando uma fronteira étnica, em que brancos e negros permanecessem não só diferentes, como desiguais. Um modelo não declarado de segregação. Isso promoveu uma sequela cruel na população negra.

A colonização europeia, atendeu os interesses das elites intelectuais e política de implantar imigração maciça de europeus, com o propósito de tornar o país racialmente mais branco, proporcionando condições favoráveis a esses imigrantes (LEITE, 2008). Essas condições se deram através da Lei de Terras, nº 601, de 18 de setembro de 1850, onde o país decidiu ter a zona



rural dividida em latifúndios e não em pequenas propriedades, tornando fácil a compra de terras por estrangeiros e restringindo e excluindo o acesso a propriedade por parte de negros e pobres (MOMBELLI, 2016).

A elite branca interessada em acumulação de riqueza, se utilizou de teorias raciais, para garantir um discurso de universalidade de direitos. Entre elas estão as de que o negro não tem problemas no Brasil. Que pela própria índole do povo brasileiro, não existe distinção racial e que os problemas de justiça social foram resolvidos pela anulação do estatuto servil e pela universalização da cidadania. As oportunidades de acumulação de riquezas, prestígio e poder seriam acessíveis a todos (FERNANDES, 2008).

Essas concepções favoreceram o fato de que a sociedade, na grande maioria, não entendesse por várias décadas, que o contexto da condição do negro no país, se caracteriza de maneira geral pelo processo histórico de racismo, desigualdade de oportunidades e da falta de acesso a serviços públicos de qualidade. A “cor da pele” era e é um elemento que pesa na classificação social. Quanto mais escura, mais discriminação e limites. Como resultado, os imigrantes ocupavam os espaços mais dinâmicos da economia (indústria e comércio), ao passo que para os “nacionais” pobres, em especial os negros, restavam empregos de menor remuneração (SANTOS, 1997).

No campo, o processo de modernização da agricultura na década de 1950, afetou consideravelmente a população negra. A estrutura fundiária do país está concentrada nas mãos de grandes fazendeiros, preocupados apenas com geração de lucros a partir de sua produção para exportação, exploração de mão de obra, ampliando sua ocupação nos processos de expansão da fronteira agrícola, por meio de violência e expropriação (LEITE, 2008).

Depois de mais de cem anos, desde a “abolição”, a categoria quilombo, antes marginalizada, ressurgiu na Constituição Federal de 1988 como destinatária de direitos. O direito da comunidade quilombola ao território, está formalmente garantido desde a Constituinte no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da República Federativa do Brasil, onde lê-se “Aos remanescentes das comunidades dos quilombolas que estejam ocupando suas

terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

Contudo, este artigo foi regulamentado somente 15 anos depois, por meio do Decreto 4.887<sup>1</sup>, de 20 de novembro de 2003, que estabeleceu quem são os sujeitos considerados como remanescentes das comunidades de quilombos. Com o passar dos anos, a disputa jurídica em torno do artigo 68 tem crescido e incontáveis são os conflitos, lutas e batalhas das comunidades quilombolas com o Estado. O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil (desenvolvimento econômico), reflete diretamente nos territórios quilombolas, indígenas e nas comunidades tradicionais<sup>2</sup>, gerando conflitos socioambientais (FLORIT, 2019).

Uma das grandes dificuldades das comunidades quilombolas, diz respeito a titularização das terras. Mesmo com os avanços adquiridos até o momento, a regularização das terras quilombolas ainda é muito lenta. Vale destacar que desde 2016, há uma redução considerável de titularização de comunidades quilombolas. Reflexo do corte de recursos para a política agrária no Brasil (SCHARAMM, 2019). Outro ponto importante a se destacar, é a situação de vulnerabilidade social que os quilombolas estão expostos, com muitas comunidades em condições de extrema pobreza.

Porém, com a publicação do Decreto 6.261/2007, através do Programa Brasil Quilombola, lançado em 2004, oferece ações e políticas agrupadas em quatro pilares: acesso a terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direito a cidadania (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Atualmente no Estado de Santa Catarina, segundo a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS) do Governo de Santa Catarina (2020), há 21 comunidades

---

<sup>1</sup> Esse decreto regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)>. Acesso em: 20 abr 2022.

<sup>2</sup> De acordo com o decreto 6040/2007, Povos e Comunidades Tradicionais são definidos como: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

quilombolas, em 16 municípios, com 1.350 famílias num total de 4.595 pessoas. Apenas 17 dessas comunidades estão certificadas ou parcialmente certificadas. Segundo a Fundação Cultural Palmares, há mais de 3.000 comunidades quilombolas em território nacional, mas nem todas tem a titularização. No entanto, há divergências nos números de comunidades remanescente quilombolas em Santa Catarina, visto que existe um número diferente do que o contabilizado pela SDS.

Outro dado que se considera importante apresentar, são informações também referentes aos números de comunidades remanescentes quilombolas abordados por Gomes (2015), no qual ele nos mostra que são 29 comunidades quilombolas em Santa Catarina. Mas independente do número apresentado pela Fundação Cultural Palmares ou da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS), Santa Catarina, estado conhecido por sua colonização europeia, majoritariamente branca, é também o lugar do negro. Não há como negar isso. Fez e continua fazendo parte da história do estado e do seu desenvolvimento e é sobre desenvolvimento que falaremos a seguir.

### **3 Desenvolvimento e território quilombola**

Partindo do conceito de desenvolvimento, primeiro faz-se necessário questionar, o que é desenvolvimento para as comunidades quilombolas? Entende-se que existem diferentes noções sobre assunto. É necessária a construção de um conceito do ponto vista da interdisciplinaridade para se tratar do assunto, que vai além da Geografia e da Economia, mas também abarcando outras disciplinas como: Sociologia, Antropologia, História, Ciências Políticas e até mesmo o Direito e a Arquitetura, mobilizando diversos campos do conhecimento (THEIS, 2019).

Nesse contexto, desenvolvimento é uma projeção futura, um enriquecimento de uma determinada região com um aumento de complexidade social. Por conseguinte, o desenvolvimento regional é um processo complexo e abrangente que envolve múltiplas dimensões. As dimensões espaciais, econômicas, políticas, culturais, territoriais e etc. O desenvolvimento passa pela probabilidade da liberdade, mas não abarca só a questão econômica. Não basta uma região crescer economicamente se ela se manter com a mesma estrutura social.

Para uma região crescer e se desenvolver, é preciso respeitar as múltiplas dimensões da sustentabilidade, os direitos individuais e sociais, fortalecer o comércio local, criar oportunidades socioeducativas e colaborativas para a comunidade. Esses princípios, possibilitarão um desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente correto e socialmente justo. O desenvolvimento regional é: multidimensional (econômico, cultural, social, político, ambiental), multidirecional (progresso e retrocesso simultaneamente) e multisignificativo (varia segundo os grupos sociais) (MATTEDI, 2015).

Para promover o desenvolvimento regional é preciso olhar para o território na sua totalidade e não só uma determinada parcela, onde se concentram o poder econômico e o poder político. É preciso conhecer e pensar as regiões a partir de suas características, suas potencialidades e construir ferramentas de pacto social em torno de propósitos comuns a população envolvida, permitindo assim, a participação de todos para uma nova forma de gestão do território (ETGES, 2013).

Não se pode pensar o desenvolvimento regional sem considerar a forma de organização desse processo, ou seja, sua dinâmica socioespacial e territorial desde a periferia, cada qual com as suas especificidades (ETGES, 2013). É olhar a diversidade regional como uma grande riqueza. Este processo gera novas configurações territoriais, possibilitando a promoção de um desenvolvimento que não privilegia algumas áreas causando prejuízos a outras. Não atua de forma seletiva. Para isso, é indispensável insistir na necessidade de um conhecimento coerente da realidade.

A maneira como se organizou a ocupação das terras em todo o país, se deu pela lógica da expulsão dos indígenas e negros, tornando-os os primeiros deserdados da terra. A territorialidade negra, foi desde o início, arquitetada pela e nas situações de conflitos e tensões. (LEITE, 2008). O território é o palco onde a vida dessas comunidades se desenrola. Como ter segurança sem o território titulado? Como ter área para produzir se o território está invadido, esbulhado e degradado? Embora seus direitos estejam garantidos pela Constituição de 1988, são tratados de forma displicente por consecutivos governos e sofrendo ameaças diretas.

Milton Santos (2009, p. 8) apresenta uma definição para entendermos a importância de compreender os usos do território, dizendo o seguinte:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da resistência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Nesse entendimento e no contexto quilombola, estamos falando da união de pessoas com uma história semelhante, que compartilham de uma mesma identidade. Historicamente no quilombo de Palmares, o maior e mais organizado quilombo das Américas, no binômio (território-população), criou-se um espaço humano e social dentro do ajuntamento. Na época colonial, o cenário econômico de expansão da produção de cana-de-açúcar para exportação, favoreceu as relações comerciais, dependendo de como se dava o processo de desenvolvimento daquela época. O tempo todo havia conexões com agentes da sociedade em seu entorno e redes mercantis (MOURA, 2020; GOMES, 2015). Eram aglomerados agrários estruturados e os excedentes do que produziam, abastecia as redes locais, mesclados entre fazendas, feiras, vilas e nos mercados de escambo. Para Carneiro (2011), os palmarinos desenvolveram um sistema agroalimentar autônomo, garantindo a manutenção de sua existência. Usando técnicas de plantio, irrigação e colheita com todo o conhecimento trazidos da África.

Nos períodos pós abolição, a economia dos quilombolas, em sua maior parte, se obtinha de atividades combinadas de agricultura e de venda sazonal da força de trabalho. A busca por alternativas de renda é em decorrência a redução da área de terra ocupada. Cada família organiza o trabalho agrícola dividindo as tarefas que competem a cada um. Aqueles que possui mais terra produzem milho e feijão que são comercializados na cidade ou estocados para consumo próprio (FERRARI, 2016).

A produção de milho e feijão nem sempre é satisfatória. Nem sempre conseguem uma colheita que supra a necessidade. Algumas famílias produzem em uma pequena horta alface, cenoura, couve, repolho e algumas ervas medicinais como a camomila, quebra pedra e capim cidreira. Além de galinhas, há uns poucos animais de criação. Em geral, uma ou duas vacas e um

cavalo, que são comercializados de acordo com as necessidades. A agricultura foi e continua sendo o principal meio de subsistência dessas comunidades (FERRARI, 2016).

Extrativismo, artesanato, turismo de base comunitária e a venda de produtos feitos a partir de matérias primas produzidas pela própria comunidade, também auxiliam na renda. No artesanato são produzidas peças em crochê ou em palha de milho, tapetes, sacolas, cestos e portacopos. Nesse sentido, os negros desenvolveram uma vida associativa, desde o período colonial (NUNES, 2021).

Exemplo disso, é a comunidade quilombola do Morro do Fortunato em Garopaba – SC. Conhecida como autossuficiente com uma produção de alimentos orgânicos, produção de geleias e biscoitos com os insumos locais, além do turismo de base comunitária (HOCKMÜLLER, 2018). No quilombo, a partilha vai além do valor gerado pelo trabalho, completa-se com o compartilhamento de conhecimento e informações, advindos de experiências ou capacitações, já que o que reina, é a cooperação, o bem coletivo em detrimento ao individualismo (FERNANDES E BETANHO, 2017). Um envolvimento de todos e para todos.

Quando a natureza passa a ser usurpada pelo homem, no desejo de lucro, é que nasce o problema. Para Diegues *apud* Godelier (2001, p. 83):

Um elemento importante na relação entre populações tradicionais e a natureza é a noção de território que pode ser definido como uma porção da natureza e espaço sobre o qual uma sociedade determinada reivindica e garante a todos, ou a uma parte dos seus membros, direitos estáveis de acesso, controle ou uso sobre a totalidade ou parte dos recursos naturais aí existentes que ela deseja ou é capaz de utilizar.

Posto isso, devido a crise ambiental vivenciada, o meio ambiente passou a ser alvo de análises e debates em nível mundial, sendo reconhecido como um direito fundamental a vida. O desenvolvimento e a distribuição de riquezas, infelizmente, não acontecem de forma síncrona. Sem dúvida a concentração de riqueza está no poder das elites brasileiras. O desenvolvimento que temos atualmente, que traz a ideia de progresso e melhoria, é questionável. Atende parcialmente as necessidades humanas e ainda destrói os recursos naturais. Uma vez que, o desgaste do meio ambiente e o esgotamento dos recursos naturais, ameaçam a sobrevivência do próprio ser humano (LACERDA, 2021).

Para Sachs:

[...] construir uma civilização do “ser”, em que exista maior equidade na distribuição do “ter” e da renda, de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições de amplas massas de população e a reduzir a distância entre padrões de vida abastados e não-abastados (SACHS, 1993, p. 25).

Os impactos causados pela mercantilização da natureza, causam impactos danosos a população de modo geral, como a perda acelerada da biodiversidade e a destruição de ecossistemas. Diante das consequências expostas, a conservação da biodiversidade, a agrobiodiversidade e a agroecologia, indicam alternativas a esse cenário degradante na esfera sociocultural e ambiental. Além do mais, são assuntos interconectados quando falamos em práticas de desenvolvimento rural sustentável (DAL SOGLIO, 2020).

O território é o palco onde essas comunidades se organizam. Essas comunidades travam uma luta diária pelo direito à terra e ao território, por políticas públicas específicas, das quais foram privadas devido ao racismo do Estado (ALMEIDA, 2020). A relação entre: quilombola, território, meio ambiente, são de extrema importância para essas comunidades. Essa relação pode se traduzir em: interação com a natureza viva (meio ambiente); com as pessoas (seus semelhantes); e com a sua ancestralidade. O território é o espaço das experiências. Na lógica do desenvolvimento, outros valores são justapostos aos valores locais.

Refletindo sobre o território, meio ambiente e desenvolvimento é que as sementes crioulas surgem como a expressão de luta e resistência diária por maior qualidade de vida. Sementes só germinam na terra/território.

#### **4 Sementes crioulas**

O que são sementes crioulas? Sementes crioulas são aquelas que não sofreram modificação genética por meio de técnicas, como melhoramento genético ou mutação por produtos químicos, como é o caso dos transgênicos (Ormond, 2006). Essas sementes são conhecidas como crioulas ou nativas, porque é uma prática ancestral de cultivo e manejo desenvolvido por comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, caboclos e etc). Quando falamos em sementes



crioulas, estamos entrando intimamente na cultura de um povo e nas suas relações com a terra, as sementes, a água e o ser humano. Um valor simbólico e cultural.

No momento em que falamos de agricultura, somos convidados a refletir que o alimento é o fio condutor de transformação e autonomia de uma sociedade. E essa autonomia, passa pela alimentação. Eduardo Galeano (2020) no livro “As veias abertas da América Latina”, diz que: “a soberania começa pela boca”.

Segundo relatório de pesquisa IPEA, “A produção para autoconsumo no Brasil, uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006”, nos diz que:

Os agricultores que são capazes de produzir os alimentos e as matérias-primas usadas para seu consumo ou dos animais da unidade produtiva, diferenciam-se das outras unidades porque não dependem integralmente de insumos externos para levar a termo o seu processo de produção, que pode tanto satisfazer as necessidades de uso próprio como servir para a troca, na forma de excedentes comercializáveis ou mesmo intercambiáveis (BRASÍLIA, 2013).

São nas dificuldades econômicas e em situação de isolamento social (Covid-19), que as práticas de soberania alimentar mais colaboram para a autonomia e segurança alimentar de quem as executa. É a questão chave para a possibilidade de desenvolvimento, não só de agricultores em geral, mas principalmente pelas comunidades quilombolas. Ao produzirem para o próprio consumo, não dependem da compra de insumos agrícolas ou produtos para a alimentação diária.

Para Görgen (2020):

Soberania alimentar tem a ver com alimentos saudáveis, com cultura, com hábitos alimentares, com sistemas locais, com respeito ao meio ambiente, etc. O objetivo primeiro e central é a produção de alimentos saudáveis e variados, com qualidade e quantidade necessárias e suficientes, através de sistemas diversificados de produção.

A perspectiva de soberania alimentar, é defendida como bandeira de luta por movimentos sociais camponeses, principalmente pela Via Campesina, que discute e busca soluções a problemática alimentar global. Na concepção contida na Declaração do Fórum de Soberania alimentar de Nyéléni, a soberania alimentar diz respeito “ao direito dos povos a alimentos

culturalmente apropriados produzidos através de métodos ecologicamente corretos e sustentáveis, e o direito de definir os seus próprios sistemas alimentares e agrícolas” (NYÉLÉNI, 2011)<sup>1</sup>.

Os povos do campo sabem o valor que a semente tem. Elas são fonte que produz vida. A semente é o óvulo da vida por excelência. Hospeda o embrião e todas as substâncias nutritivas para dar origem a uma nova planta. Na agricultura tradicional, ela não só compreende o lugar, como ensina e sabe relacionar-se com o meio ambiente. Uma ligação entre passado e futuro da progressão e da adaptação. Existe uma relação de interação entre solo, água, plantas e animais domésticos. Tudo começa na semente. (SHIVA, 2003).

Porém, a agricultura passou por diversas modificações (motorização, fertilização, mecanização). No entanto, a mais expressiva foi a “Revolução Verde”, expressão criada por William Gown durante uma conferência que ocorreu em Washington em 1966. No contexto pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945) propor-se a necessidade de garantia da segurança alimentar, e para que isso fosse possível, era preciso um ganho de produtividade na agricultura. Um dos principais argumentos para a propagação desse modelo foi o comprometimento de que ele acabaria com a fome no mundo (SANTILLI, 2009).

No Brasil, a Revolução Verde aconteceu na década de 1960, durante o período da ditadura militar com as mesmas características do restante do mundo e em 1973 criou-se a empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), com o objetivo de desenvolver um modelo de agricultura genuinamente brasileiro, para superar as barreiras que limitavam a produção de alimentos, fibras e energia (EMBRAPA, 2022). O Brasil ambicionava novas possibilidades de desenvolvimento, com isso, a Revolução Verde, surge como estratégia de o Estado brasileiro

---

<sup>1</sup> “Na África há uma história que tem perdurado ao longo dos anos sobre uma mulher do Mali, Nyéléni, que desafiou o poder patriarcal desde a agricultura, considerada uma tarefa de homens. Além de superar os homens em numerosas competências agrícolas, Nyéléni venceu também a aridez do território e conseguiu domesticar lavouras de grãos como o fonio e o samio, que permitiram alimentar toda a população malinesa. Os fóruns sobre Soberania Alimentar, iniciados em 2007, no Mali, pela organização pela Via Campesina e diversas organizações sociais, com o objetivo de reafirmar as bases do conceito de soberania alimentar usaram o nome de Nyéléni em reconhecimento a sua luta e memória”. (Disponível em: <<https://wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim-do-wrm/secao1/nyeleni-um-nome-de-mulher-para-a-luta-pela-soberania-alimentar/>>. Acesso em: 02 fev 2022).

assumir o comprometimento de modernizar o campo e aumentar a produção agrícola, a partir da industrialização da agricultura. Movimento instituído pelo regime ditatorial para alavancar um processo taxativamente capitalista ligado ao crescimento econômico do Brasil, gerando uma série de subsídios técnicos para a agricultura.

Esse processo de modernização no campo, também chamado de Revolução Verde, para Mazoyer e Roudart (2010, p. 28) estava

Baseada na seleção de variedades com bom rendimento potencial de arroz, milho, trigo, soja e de outras grandes culturas de exportação, baseada também numa ampla utilização de fertilizantes químicos, dos produtos de tratamento e, eventualmente, em um eficaz controle da água de irrigação e da drenagem.

Portanto, aplica-se um maciço investimento governamental na agricultura brasileira, beneficiando um pequeno grupo de grandes produtores rurais, concedendo créditos para aquisição dos pacotes tecnológicos (adubos sintéticos, agrotóxicos, máquinas e implementos agrícolas), aumentando a concentração fundiária e a dependência de sementes, alterando de forma radical, a agricultura tradicional de se encaixar nos novos moldes. “A industrialização da agricultura brasileira vem sendo feita no interior do processo de internacionalização da economia brasileira”, como nos traz Oliveira (1999 p. 76). A partir desse processo, arquitetou-se todo um mecanismo de dependência que, ao invés de desenvolver o país, o tornou mais subordinado. Antes o agricultor tradicional era uma força de trabalho indispensável no campo, agora ele se torna dispensável. A migração para a cidade com o propósito de trabalhar na indústria, tornou-se cada vez mais um caminho a ser seguido. Se antes, a maior parte da população era rural, agora a população predominantemente passa a viver nas cidades.

Com a territorialização do capitalismo no campo, a produção possui um único propósito, tornar sua mercadoria fonte de lucro. A agricultura tradicional foi prejudicada por essa modernização, desencadeando um desenvolvimento desigual no meio rural. O modelo tradicional de agricultura foi considerado atrasado, pouco produtiva e despreparada para integrar ao mercado. Os agricultores menos equipados e menos produtivos, não foram beneficiados pela Revolução Verde. Eram incapazes de investir e de se desenvolver. Isso fez com que vários territórios que

anteriormente eram cultivadas sementes crioulas, fossem ocupados por monocultivos de plantas comerciais, fazendo com que várias famílias deixassem de produzir e plantar as suas sementes. Na lógica da modernização, essas sementes transformaram-se em mercadorias (SANTILLI, 2009).

Um exemplo eram as variedades de milhos que existiam e que hoje boa parte se perdeu e algumas até correm o risco de extinção. As sementes crioulas desempenham um papel importante, pois asseguram fonte genética e possibilidade de multiplicação de qualquer vegetal, através de grãos, rama, folha, caule, raiz, flor e fruto. De geração em geração, de família em família, o cultivo de sementes crioulas, grãos de alimentos naturais sem qualquer alteração genética ou mutação por produtos químicos, é uma valiosa herança defendida e transmitida por agricultores que lutam por uma produção sustentável e saudável de alimentos (ALMEIDA, 2020). Há muitos de anos, povos indígenas, quilombolas e os povos do campo cultivam uma gama de sementes, resultante de erros e acertos, desempenhando uma forte contribuição para a seleção de sementes, plantio, manejo e colheita mais adaptadas a região. Possuem um conhecimento sobre o ecossistema que os cerca e as fazem adequar-se a natureza: plantas medicinais, frutas, tipos de solo, clima, pragas naturais, a importância da chuva, do sol, da lua para a produção, aves, insetos, polinizadores como abelhas e etc. (TOLEDO & BERREIRA-BASSOLS, 2015).

Existem movimentos sociais para o incentivo na luta por conservação e multiplicação de sementes crioulas em diferentes lugares do Brasil. Destacamos a seguir alguns deles:

- Em Minas Gerais - O Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA. É uma organização de agricultores (as) familiares, composta em grande maioria, por representantes de povos e comunidades tradicionais (geraizeiros, catingueiros, quilombolas, indígenas, veredeiros e vazanteiros). Desde 1985, contribui com o fortalecimento das redes sócio-técnicas, onde camponeses, técnicos e organizações parceiras locais, articulam esforços na busca de soluções efetivas, desenvolvendo ações em torno da sustentabilidade, da agroecologia e dos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Focados na valorização da agrobiodiversidade e a convivência com os ecossistemas regionais (CAA, 2022).

- Em São Paulo - Instituto Socioambiental – ISA, fundado em 1994, é uma organização sem fins lucrativos, que propõe, através de seu movimento, soluções a questões sociais e ambientais. Voltada para a defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusores referentes ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. Está realizando um trabalho muito importante com as comunidades quilombolas do Vale do Ribeira – SP, de restauração da Mata Atlântica com sementes crioulas florestais (ISA, 2022).
- Na Paraíba - A conservação das sementes crioulas faz parte de uma campanha da Central de Ação Cultural - CENTRAC<sup>1</sup>, que visa valorizar as famílias guardiãs, responsáveis pelo resgate, cuidado, melhoramento e compartilhamento dessas sementes. O cultivo desses alimentos permite a expansão da biodiversidade e da economia local, sendo considerada uma tecnologia livre, ou seja, os pagamentos de royalties para o plantio das sementes são nulos. Assim sendo, as sementes são fundamentais no processo de estruturação de uma autonomia para os pequenos produtores, para as comunidades tradicionais (quilombolas) e para os camponeses e camponesas (CENTRAC, 2021).
- Em Santa Catarina - Anchieta, extremo Oeste do estado, foi um dos primeiros municípios do Brasil a atuar com o resgate e preservação das sementes crioulas. Conhecida como a Capital Nacional da Produção de Sementes Crioulas, por meio da Lei nº 13.562/2017e como Capital Catarinense do Milho Crioulo, título concedido pela Assembleia Legislativa, por meio da Lei nº 11.455/2000<sup>2</sup>. Um importante movimento que começou na década de 1990 apoiado pelo Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Anchieta (SINTRAF) e o atual

---

<sup>1</sup> Multiplique sementes crioulas: conserve memórias no mundo. Slogan da campanha produzido pela CENTRAC. Disponível em: < <https://centrac.org.br/videos/multiplique-sementes-crioulas-conserve-memorias-no-mundo/>>.

<sup>2</sup> Reconhece o município de Anchieta como Capital Catarinense do Milho crioulo e adota outras providências. Art. 2º - A produção do milho crioulo no Estado, atendidas as exigências desta Lei, terá incentivos para: I – criar um banco de sementes; II – melhorar o padrão genético; III – aumentar a produção agroecológica; IV – diversificar a produção; V – garantir a biodiversidade.

Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), assumindo uma postura crítica ao modelo do agronegócio (VOGT *et. al.*, 2007).

A Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) tem um trabalho voltado para a valorização, resgate, multiplicação e a troca das sementes. Os guardiões de sementes se fortalecem a cada dia por meio da partilha das próprias sementes e dos saberes ancestrais que carregam consigo. Esses cultivares geram qualidade nutricional na alimentação e geram economias aos produtores e, além disso, eles preservam o meio ambiente evitando que variedades nativas sejam extintas (EPAGRI, 2020).

São nomeados guardiões de sementes pessoas que mantêm um profundo respeito e uma relação com o meio ambiente. São agricultoras (es), camponesas (es), povos das águas e das florestas, que ao longo de gerações preservam um conhecimento vivo ancestral de seus territórios. Responsáveis pela manutenção de um importantíssimo patrimônio para a humanidade, através da conservação das sementes crioulas (BEVILAQUA *et al.* 2009).

Um dos grandes desafios, que vem colocando em risco a diversidade genética das espécies e a autonomia dos agricultores, é a contaminação transgênica. Ainda que agricultores deixem de adquirir sementes transgênicas, as empresas encontram meios de fazê-los pagar por essas sementes contaminadas. Uma perda irreparável, não só para o agricultor, mas também pela manutenção da agrobiodiversidade (DAL SOGLIO, 2020).

Saber ancestral transmitido por meio do cultivo de grãos puros se contrapõe ao monopólio de grandes multinacionais. Garantir a biodiversidade é possibilitar a sustentabilidade dos sistemas naturais e dos sistemas cultivados. É extremamente importante para a preservação da identidade sociocultural quilombola, da memória de seus ancestrais, preservando valores, ideias, saberes, crenças, suas formas peculiares de ser e viver. Esse legado ancestral permanece vivo como forma de resistência. A soberania desejada passa pela necessidade de preservar, não só as culturas, como também os ambientes onde esses povos desenvolvem seus modos de vida.

## 5 Considerações finais

Existem pesquisas que tratam de comunidades quilombolas em Santa Catarina, mas não abrangem todos os assuntos referentes a elas. Essa pesquisa se faz relevante pela necessidade de suporte teórico que trate sobre as comunidades quilombolas em território Catarinense, apresentando sua participação na formação e no desenvolvimento do estado de Santa Catarina, reafirmando sua existência (visibilidade) e contribuição dos seus saberes ancestrais na participação do cultivo e preservação de sementes crioulas. Se faz também relevante na discussão sobre a importância da preservação das sementes crioulas como estratégia de agrobiodiversidade e da soberania alimentar. Procura-se colocar os quilombolas como protagonistas principais da sua própria história, buscando alternativas sustentáveis, não somente para as comunidades, mas para toda a sociedade envolvente

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de. **Uma história do negro no Brasil**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. África, números do tráfico atlântico. In.: SCHWARCZ, Lilian Moritz e GOMES, Flávio (orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 57-63.

ALMEIDA, Carlídia Pereira de. Sementes crioulas, da ancestralidade para a atualidade: o protagonismo dos saberes tradicionais do povo quilombola de Lagoa do Peixe. In: DEALDINA, Selma dos Santos (org.). **Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas**. São Paulo: Sueli Carneio: Jandira, 2020.

BEVILAQUA, G. A. P.; ANTUNES, I. F.; BARBIERI, R. L.; SILVA, S. D. dos A. Desenvolvimento in situ de cultivares crioulas através de agricultores guardiões de sementes. **Revista Brasileira de Agroecologia**. Porto Alegre, v.4, n. 2, p. 1273-1275, nov. 2009)

CAA. Quem somos. 2022. Disponível em: <[https://caa.org.br/ascom/quem\\_somos/](https://caa.org.br/ascom/quem_somos/)>. Acesso em 01 fev 2022.

CARNEIRO, Edison. **O Quilombo dos Palmares**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

CENTRAC. Centro de Ação Cultural. Multiplique sementes crioulas: conserve memórias no mundo, 2021. Disponível em: <<https://centrac.org.br/videos/multiplique-sementes-crioulas-conserve-memorias-no-mundo/>>. Acesso em: 01 fev 2022.

DAL SOGLIO, Fábio; PEREIRA, Viviane Camejo. **A Conservação das sementes crioulas: uma visão interdisciplinar da agrobiodiversidade**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.



DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: EDITORA HUCITEC, 2001.

EMBRAPA. Quem Somo. 2022. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/quem-somos>>. Acesso em: 29 jan 2022.

EPAGRI. Variedades crioulas: Epagri é parceira dos guardiões de sementes em SC. Ago, 2020. Disponível em: < <https://www.epagri.sc.gov.br/index.php/2020/08/04/variedades-crioulas-epagri-e-parceira-dos-guardioes-de-sementes-em-sc/>>. Acesso em: 22 jul 2021.

ETGES, Virginia Elisabete; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 085-094, mar. 2013. ISSN 2317-5443. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Globo, 1º vol., 2008.

FERNANDES, J. E.; BETANHO, C. (Orgs.) **Economia Popular Solidária – nosso Sul: a transformação pela Solidariedade**. Uberlândia: Navegando, 2017.

FERRARI, Márcio. A economia dos quilombos. **Pesquisa Fapesp**, Edição 242, abr, 2016. Disponível em: < <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-economia-dos-quilombos/>>. Acesso em 10 out 2021.

FLORIT, Luciano Felix. Dos conflitos ambientais à ética socioambiental: um olhar a partir dos povos e comunidades tradicionais. **DEMA – Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 52, p. 261-283, dez 2019.

GALEANO, Eduardo H. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Sergio Faraco. Porto Alegre, RS: L&PM, 2020.

GÖRGEN, Frei Sergio Antônio. A soberania alimentar no Brasil ainda não foi alcançada. Brasil de Fato, 2020. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/16/artigo-a-soberania-alimentar-no-brasil-ainda-nao-foi-alcançada>>. Acesso em: 16 mar 2022.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil**. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

HOCKMÜLLER, Thiago. Um quilombo autossuficiente e histórico para Santa Catarina. **Engeplus**, 2018. Disponível em: < <https://www.engeplus.com.br/noticia/viagens/2018/um-quilombo-autossuficiente-e-historico-para-santa-catarina>>. Acesso em: 16 mar 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA, 2022. Disponível em: < <https://www.socioambiental.org/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LACERDA, Natalício. In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein (org.) **Dicionário do desenvolvimento regional e temas correlatos**. 2. ed. ver. e ampl. Uruguaiana, RS: Editora Conceito, 2021.

- LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: Desafios, conquistas e impasses atuais. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, p. 965-977, 2008.
- MATTEDI, Marcos Antônio. Pensando com o desenvolvimento regional: subsídios para um programa forte em desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 059-105, jun. 2015. ISSN 2317-5443. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4807>>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- MAZOYER, Marcel. História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea. Marcel Mazoyer, Laurence Roudart. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.
- MOMBELLI, Raquel. Comunidades quilombolas em Santa Catarina: resistência negra e luta pela terra. In: RADIN, José Carlos *et al* (org.). **História da Fronteira Sul**. Chapecó: Ed. UFFS, 2016.
- MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.
- NASCIMENTO, Abdias. **O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista**. 3ª ed. rev. São Paulo: Editora Perspectiva; Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.
- NUNES, Caroline. Pandemia afeta economia quilombola e prejudica turismo nos territórios. Alma Preta – Jornalismo Preto e Livre. Disponível em: <<https://almapreta.com/sessao/cotidiano/pandemia-afeta-economia-quilombola-e-prejudica-turismo-nos-territorios>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- OLIVEIRA, A. U. A Geografia Agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. (org.). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.
- ORMOND, José Geraldo Pacheco. **Glossário de termos usados em atividades agropecuárias, florestais e ciências ambientais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.
- PIAZZA, Walter. **O escravo numa economia minifundiária**. São Paulo, Resenha Universitária/Udesc, 1975.
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007. Disponível em? <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm)>. Acesso em: 20 abr 2022.
- REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo, SP: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.
- SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direito dos agricultores**. São Paulo: Editora Petrópolis, 2009.

SANTOS, Antônio Bispo. **Colonização, Quilombo**: modos e significados. Brasília: INCTI; UnB; INCT; CNPq; MCTI, 2015.

SANTOS, Milton. O Dinheiro e o Território. **GEOgrafia**, v. 1, n. 1, p. 7, 2009.

SANTOS, Sales Augusto dos. A formação do mercado de trabalho livre em São Paulo: tensões raciais e marginalização social. 1997. 144 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de sociologia, Universidade de Brasília, DF, 1997.

SCHRAMM, Franciele Petry. No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades. **Terra de Direitos**. 2019. Disponível em: <  
<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023#>>. Acesso em: 20 abr 2022.

SCHWARCZ, Lilian K. M. Usos e abusos da mestiçagem e da raça no Brasil: Uma história das teorias raciais em finais do século XIX. **Afro-Ásia**. Salvador, n. 18, p. 77-101, 1996. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/20901>>. Acesso em: 02 fev 2022.

SHIVA, Vandana. **Monocultura da mente**: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA FILHO, João Bernardo da. **Quilombolas**: resistência, história e cultura. São Paulo: IBEP, 2012.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes** (St. Cruz do Sul Online), Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>>. Acesso em: 13 ago 2021.

VOGT, G. A.; CANCI, I. J.; CANCI, A. Uso e manejo de variedades locais de milho em Anchieta SC. In: Sementes da Biodiversidade. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, 2007.

## ENTRE RESISTÊNCIAS E COLONIALISMOS: reflexões a contrapelo

Flavio Fortunato Cardoso<sup>1</sup>  
Djanna Zita Fontanive<sup>2</sup>  
Jobson Bispo Mascarenhas<sup>3</sup>  
Lilian Blanck de Oliveira<sup>4</sup>

### RESUMO

Discursos e registros relativos aos processos de colonialidades, que trouxeram “desenvolvimento” para o Brasil, pouco ou raramente se atém a discutir a contribuição forçada de negras e negros escravizados(os) sequestrados do continente africano. Esta comunicação busca socializar algumas reflexões a partir de estudos, pesquisas e discussões envolvendo conceitos que circunscrevem situações de colonização e escravização históricas impetradas a negros e negras afrodiáspóricas em território brasileiro. De caráter bibliográfico os resultados indicam a produção de um sistema *coloniescravizador* a produzir historicamente territórios de segregação racial; processos de re-existência coletiva; *desafios* e *possibilidades* na direção de processos de visibilização, reconhecimento e desenvolvimento para a população negra no Brasil.

**Palavras-chave:** Populações negras; Coloniescravização; Territórios; Culturas; Desenvolvimento Regional

### GT 05: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

*[...] Então as histórias não são inventadas? Mesmo as reais, quando são contadas. Desafio alguém a relatar fielmente algo que aconteceu. Entre o acontecimento e a narração do fato, alguma coisa se perde e por isso se acrescenta. O real vivido fica comprometido. E, quando se escreve, o comprometimento (ou o não comprometimento) entre o vivido e o escrito aprofunda mais o fosso. (CONCEIÇÃO EVARISTO, 2016, p. 06).*

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/FURB); Mestre em Desenvolvimento Regional; Blumenau; Santa Catarina, Brasil; email: [ffc663@gmail.com](mailto:ffc663@gmail.com)

<sup>2</sup> Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/FURB); Graduado em Ciências da Religião; Blumenau; Santa Catarina, Brasil; email: [jbmascarenhas89@gmail.com](mailto:jbmascarenhas89@gmail.com)

<sup>3</sup> Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/FURB); Mestre em Desenvolvimento Regional; Blumenau; Santa Catarina, Brasil; email: [djannafontanive@gmail.com](mailto:djannafontanive@gmail.com)

<sup>4</sup> Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/FURB); Doutora em Teologia; Blumenau; Santa Catarina, Brasil; email: [lilianbo29@gmail.com](mailto:lilianbo29@gmail.com)

Conceição Evaristo (2016) nos questiona se as histórias não são inventadas. Se formos capazes de perceber os diferentes contextos formadores de nossa história, não precisaremos de muito tempo para perceber que durante um longo período do que entendemos como tempo muitas das histórias consideradas válidas, ou que foram validadas ao longo do tempo por fazer parte do cânone e da vontade europeia. E mais, sempre foram contadas e escritas pelos grupos que dominavam.

Esses grupos por sua vez, se não dominavam todo o mundo ao menos dominavam a maior parte conhecida. Entretanto, isto não os impediu de buscar ampliar seus territórios invadindo e conquistando *espaços* alheios, via movimentos e ações coloniais que violentavam, escravizavam e usurpavam territórios e territorialidades, em detrimento da experiência, conhecimento, memória e história local. Segundo Certeau (1982, p. 9-10), “[...] uma colonização do corpo pelo discurso do poder” que buscava transformar “[...] o espaço do outro num campo de expansão para um sistema de produção. A partir de um corte entre um sujeito e um objeto de operação, entre um *querer escrever e um corpo escrito* (ou a escrever), fabrica a história ocidental”.

Uma história e cultura, que a *fórceps* buscou extirpar a história e cultura do Outro – arrancar de suas estranhas em consecutivos atos de violência, desprezo e desumanidade os referenciais constituidores de suas identidades (RAMPINELLI; OURIQUES, 1999). Embora o jugo fosse imensurável a força de seus ancestrais e cultura milenar sustentavam seus corpos e espíritos em movimentos e resistências individuais e coletivas, buscando resguardar suas origens e identidades ameaçadas pelo colonizador, que as buscava diluir em um único termo: “*negro/s*” negando sua história, culturas e/m singularidades – língua, oralidade e religiosidade.

Durante séculos a pena e a tinta do colonizador buscaram justificar e/ou ocultar as atrocidades cometidas contra negras e negros sequestrados da distante África, mercadejados e submetidos as maiores ignomínias em solo brasileiro. Na narrativa colonial a realidade foi vituperada - negras e negros, vítimas no processo escravizador foram demonizados e tidos como merecedores dos flagelos a eles imputados, enquanto os colonizadores eram vistos como vítimas e/ou até benfeitores dos primeiros.

Urgem tempos de/para outras escritas – assunção de muitas e outras histórias – movidas a *leituras e olhares a contrapelo*. Se faz mister acessar ao legado memorial resguardado nos veios

do aquífero ancestral dos corpos resistentes e resilientes na atualidade brasileira e trazê-lo à luz em narrativas que façam jus a sua riqueza, força. Este artigo se põe a caminho sob a égide do ideograma Sankofa a desafiar, mobilizar e orientar a premência em *possibilidades* da construção de outras vivências pois, “*Sempre podemos retornar e apanhar aquilo que ficou para trás. Sempre podemos retificar nossos erros, aprendendo com o passado para construir o presente e o futuro*” (NASCIMENTO, 2008, p. 38).

Neste sentido e compromisso de buscas e ensaios a outros voos para com conhecimento, sabedoria e alteridade aqui nos dispomos a compartilhar algumas reflexões e/m registros, subsídios na condução e elaboração de estudos e pesquisas no cotidiano de nosso devir acadêmico, na busca e construção de outros olhares e leituras visando práticas diferenciadas das colonizantes, monoculturais e desenvolvimentistas em diferentes *tempos/espacos/lugares* na história e atualidade brasileira.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Entendemos que, na América Latina, não é possível realizar um estudo e/ou pesquisa se antes não buscarmos auscultar tramas e urdiduras de seu tecido histórico e colonial. Por esse motivo é imprescindível se dispor a “SULear” (CAMPOS, 2019) com o auxílio de diálogos feitos com outras/os pesquisadoras/es comprometidas/os com as “epistemologias do sul”.

De acordo com Santos (2020, p. 17) “as epistemologias do Sul referem-se à produção e validação de conhecimentos ancorados nas experiências de resistência de todos os grupos sociais que têm sido sistematicamente vítimas da injustiça, da opressão e da destruição causados pelo capitalismo, pelo colonialismo e pelo patriarcado”. O autor acrescenta ainda que não se trata simplesmente de pensar o Sul geopolítico, mas “trata-se de um Sul epistemológico, não-geográfico, composto por muitos seus epistemológicos que têm em comum o fato de serem conhecimentos nascidos em lutas contra o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado. São produzidos onde quer que ocorram essas lutas, tanto no norte geográfico como no sul geográfico”.

Como nos lembra Fals-Borda (2015), é nossa responsabilidade como participantes da comunidade científica saber interpretar as transformações históricas e sociais, apresentar dados para entendê-la e dessa forma, ajudar a construir o futuro. Neste sentido, este breve ensaio

resultado de uma pesquisa bibliográfica em sua limitação e provisoriedade próprias de um registro desta natureza, busca contribuir nesta direção. Seus referenciais integram o *corpus* da pesquisa: O voo da Sankofa: percursos e participação de negras e negros afrodiáspóricos e desenvolvimento no Alto Vale do Itajaí (CARDOSO, 2022).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 COLONIESCRAVIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO ABISMO

Andrade, Fernandes e Carli (2015) refletem sobre o fato de vivermos em uma sociedade contemporânea brasileira, que embora tenha posto fim ao escravismo formal, abrindo uma possibilidade de inserção social para a população negra, assegurando alguns mecanismos institucionais de reivindicação como o “fato da escravidão não se verificar mais enquanto projeto político concreto”, continua permitindo e fomentando sua existência sob outras formas. Diariamente podemos constatar que vivemos,

[...] na sociedade do escravismo sem fim, onde se evidencia ainda a persistência do trabalho escravo e de um racismo estrutural nas mais diversas esferas da realidade social brasileira, o que nos levou a buscar o conceito de pós-escravismo como importante referencial para a análise aqui empreendida (ANDRADE; FERNANDES; CARLI, 2015, p. 590-591).

Nos jogos de poder determinados estratos da sociedade buscam constantemente a manutenção do *status quo* do qual se beneficiaram historicamente. A Lei Áurea é um dos seus maiores trunfos, visto que ainda se crê na falácia da libertação dos escravizados, jamais lutará por liberdade, pois acredita ser livre, ao mesmo tempo que diminui o peso na consciência daqueles que acreditam ser os benfeitores da liberação<sup>1</sup>. Levemos em conta também a crença fundada no mito de democracia racial, do qual já tratamos em outros momentos, que se baseia na ideia de harmonia entre as diferentes etnias que formaram o Brasil, indígenas, brancos europeus, negras e negros.

---

<sup>1</sup> A utilização do termo liberação é proposital, visto que os escravizados do Brasil, foram liberados das senzalas (não libertados), mas por não ter para onde ir na maioria dos casos, retornam, e como não são mais oficialmente escravizados, devem agora pagar para morar no lugar/espço que lhe escravizou, para comer e para vestir, tendo que trabalhar em troca do mesmo tratamento recebido no tempo em que estavam escravizados.



Urge algo que ultrapasse os seus limites e o podemos pensar a partir das ideias de “pós-escravismo” (ANDRADE; FERNANDES; CARLI, 2015). Nos somamos aos autores e buscamos contribuir ao posto com um termo/ideia, que caminhe nesta direção: a ideia da presença de uma *coloniescravização* atemporal que viceja no Brasil, América Latina e Caribe e outras partes do globo ininterruptamente - um *tempo/espaco/lugar* onde inexiste uma data fim para movimentos e processos de colonização via escravização. Embora, oficialmente a Lei Áurea (1888), no Brasil tenha legislado o fim do período escravocrata via comércio de compra e venda de corpos de negras e negros pela elite mercantil, uma mudança na forma como ela passou a existir e se configurar continuou e continua a existir, passando a ser vivenciada por negras e negros, seus descendentes, embranquecidos ou não – funesta e cruel herança do sequestro liberado nos territórios de “Santa Cruz” – colonialidades *in continuum*.

Segundo Osterhammel e Jansen (2019),

O ‘colonialismo’ parece ainda mais presente hoje do que há algum tempo. Eventos particularmente violentos ocorreram recentemente em vários países que são uma reminiscência poderosa do passado colonial. Aspectos significativos como heteronomia, racismo, usurpação violenta e apropriação ilegítima também marcam o uso metafórico de ‘colonialismo’ na controvérsia política. Por trás disso está a avaliação negativa de tudo relacionado ao ‘colonialismo’. Mas o que deve ser entendido por ‘colonialismo’ em uma descrição de princípio neutro? Quais são as características desse fenômeno que o distinguem da multiplicidade de relações de dominação e processos de expansão conhecidos na história mundial? Em outras palavras: como tornar o conceito histórico de ‘colonialismo’ suficientemente distinto? Como situá-lo em relação aos termos ‘colonização’, ‘colônia’, ‘imperialismo’ e ‘expansão europeia’? Como a peculiaridade da colonização moderna e a formação de colônias devem ser enfrentadas em uma primeira abordagem conceitual? (OSTERHAMMEL; JANSEN, 2019, p. 7).

Os questionamentos realizados pelos autores nos propõem outras indagações. É possível uma descrição de princípio neutro? Ao buscar construir um princípio neutro, não estamos invariavelmente nos posicionando em um dos lados? O que nos faz recordar Freire (2019) quando afirma que não existe imparcialidade, por todos nós possuímos uma base ideológica, resta saber se as bases ideológicas sobre as quais alicerçamos o nosso ser/fazer pedagógico, mas também ontológico e político.

Osterhammel e Jansen registram que, não existe consenso entre as definições dadas sobre o que foi, ou seja, o colonialismo, visto uma série de fatores devam ser levados em consideração. Compreendem que “‘Colonização’ refere-se a um *processo* de conquista e apropriação de terras;

‘Colônia’, para um tipo especial de *grupo político-social de pessoas*; e ‘colonialismo’, a uma *relação de domínio ou senhorio (grifos dos autores)* (OSTERHAMMEL; JANSEN, 2019, p. 9).

Quadro 4 - Tipos de Colônia

PRINCIPAIS TIPOS DE COLÔNIA - OSTERHAMMEL; JANSEN, 2019			
TIPOS DE COLÔNIA	COLÔNIAS DE DOMINAÇÃO	COLÔNIAS DE PONTO DE APOIO	COLÔNIAS DE ASSENTAMENTO
<b>RESULTADOS</b>	Conquista militar, muitas vezes após longas fases de contato não agressivo	Resultado da ação de frotas.	Resultado de processos de colonização sob proteção militar.
<b>OBJETIVOS</b>	Exploração econômica (através de monopólios comerciais, exploração de recursos minerais cobrança de impostos), garantia estratégica da política imperial, obtenção de maior prestígio.	Uso comercial indireto do interior de um país ou contribuição para a logística de desenvolvimento de uma potência marítima e controle informal de estados formalmente independentes (‘política de canhoneiras’).	Aproveitamento de terras e mão-de-obra barata (estrangeira), prática de modos de vida socio-culturais minoritários, questionada na ‘pátria mãe’.
<b>PRESENÇA</b>	Presença colonial, relativamente insignificante do ponto de vista numérico, principalmente na forma de enviados, burocratas civis que retornam à “pátria” após o término da atividade, soldados e empresários (não-colonos assentados).		Presença colonial, principalmente na forma de fazendeiros e fazendeiros residentes permanentemente.
<b>MODELO DE GOVERNO</b>	Governo autocrático da metrópole (sistema de governantes), com elementos de assistência paternalista à população indígena.		Primeiras tentativas de autogoverno dos colonos “brancos”, desrespeitando os direitos e interesses indígenas.
<b>EXEMPLOS</b>	Índia (Britânica), Indochina (França), Egito (Britânica), Togo (Alemã), Filipinas (EUA), Taiwan (Japão).	Malaca (Portugal), Batávia (Nova Zelândia), Hong Kong, Cingapura, Áden (todos britânicos), Xangai (internacional).	A – Tipo <b>Neinglês</b> : as colônias britânicas da Nova Inglaterra, Canadá (francesa/britânica), Austrália; B – Tipo <b>Africano</b> : Argélia (França), Rodésia do Sul (britânica), África do Sul; C – Tipo <b>Caribenho</b> : Barbados (britânica), Jamaica (britânica), Santo Domingo (francesa),

			Virginia (britânica), Cuba (espanhola), Brasil (portuguesa).
<b>VARIANTES</b>	Hispânico-americana: a imigração europeia leva a uma sociedade urbana mista com uma minoria crioula dominante.		A – Tipo <b>Neinglês</b> : deslocamento e destruição parcial da população indígena economicamente dispensável;
			B – Tipo <b>Africano</b> : dependência econômica da mão-de-obra nativa;
			C – Tipo <b>Caribenho</b> : importação de mão-de-obra escrava estrangeira.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Osterhammel e Jansen (2019, p. 18-20).

Com base nas construções feitas anteriormente Osterhammel e Jansen (2019) dialogam com o historiador africano Philip Curtin (1974) que fala muito genericamente sobre o que viria a ser o colonialismo, na concepção de Curtin o colonialismo consiste na “dominação por um povo de outra cultura”. Na opinião de Osterhammel e Jansen (2019, p. 22) a formulação contém dois elementos cruciais, “dominação” e “cultura estrangeira”, mas precisa ser mais especificada. No entendimento dos autores nem todo domínio de estrangeiros foi entendido pelos que estiveram sujeitos a ele como ilegítimo e questionável. Além disso os autores propõem que a fórmula básica de Curtin (1974) precisa ser suplementada com três componentes:

Quadro 5 - Componentes caracterizadores do colonialismo

<b>ROUBO</b>	<b>HIERARQUIA RACIAL</b>	<b>PROGRAMA IDEOLÓGICO</b>
O colonialismo não é qualquer relação entre senhores e servos, mas uma relação em que toda a sociedade é <i>roubada</i> , <i>externamente controlada</i> e <i>perturbada</i> em seu próprio desenvolvimento, em benefício das necessidades e interesses – econômicos – dos senhores coloniais. Os governos coloniais raramente teriam alcançado um objetivo tão ambicioso na prática, muitas vezes não tinham os meios para fazê-lo, é de segunda ordem em termos de adequação teórica	O tipo de <i>estranheza</i> ( <i>extranjeridad</i> ) entre colonizadores e colonizados é de grande importância. Esta é uma característica do colonialismo moderno a rara relutância dos novos senhores, historicamente, em tratar as sociedades subjugadas com deferência cultural. A expansão europeia nunca produziu uma síntese cultural “helenística”. Dos colonizados se esperava e pretendia uma <i>aculturação</i> extensiva e uma conversão aos valores práticos e hábitos da	O colonialismo moderno não é apenas uma relação de dominação que pode ser descrita como “ <i>estrutural e histórica</i> ”, mas, ao mesmo tempo, uma <i>interpretação</i> especial <i>dessa relação</i> . Em sua essência, há uma atitude específica da consciência; inclusive já foi dito que é acionado por um “ <i>programa ideológico</i> ”. Dos teóricos coloniais ibéricos e ingleses do século XVI, a expansão europeia foi grandemente apresentada como o cumprimento de uma missão

<p>do conceito. O colonialismo moderno se baseia na vontade de colocar as sociedades “periféricas” a serviço das “metrópoles”.</p>	<p>Europa; raramente houve uma contra-aculturação significativa do colonizador por meio de sua aquisição e incorporação de elementos das civilizações dominadas. No século XIX, a impossibilidade de tais abordagens baseava-se na existência de <b>hierarquias “raciais”</b> supostamente intransponíveis. Uma definição de colonialismo deve levar em conta a falta de adaptabilidade dos senhores coloniais.</p>	<p>universal; como uma contribuição para um plano divino a ser executado entre os pagãos, como um mandato secular para o colonialismo <b>“civilizar” os “bárbaros” ou “selvagens”, como um “fardo privilegiado do homem branco”</b>. Ele sempre apresentou como razão a convicção de sua própria superioridade cultural.</p>
--	---	--

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Osterhammel e Jansen (2019, p. 22-23).

Com base nesses pressupostos os autores definem que,

*El colonialismo es una relación de dominio entre colectivos, en la que las decisiones fundamentales sobre la forma de vida de los colonizados son tomadas y hechas cumplir por una minoría cultural diferente y poco dispuesta a la conciliación de amos coloniales que dan prioridad a sus intereses externos. Esto se vincula usualmente em los tiempos modernos con doctrinas justificativas ideológicas del tipo misionero, que se basan en la convicción de los amos coloniales de su propia superioridad cultural (OSTERHAMMEL; JANSEN, 2019, p. 24).*

Embora a definição construída por Osterhammel e Jansen (2019) leve em consideração alguns dos elementos que eles consideram importantes para compreender o processo, “dominação”, “cultura estrangeira”, “hierarquia racial” e o “programa ideológico de superioridade cultural”, deixa de incluir o roubo e a espoliação dos territórios colonizados, deixando claro o seu lugar de análise, um lugar de colonizador, que reconhece a influência do colonialismo, mas que do nosso ponto de vista, tenta ameniza-lo.

De nossa parte entendemos o colonialismo a partir do entendimento construído por Rufino (2021, p. 11), como “um evento que primeiramente opera no ataque aos seres, produzindo assassinatos, encarceramentos, estupro, humilhação, subordinação, esquecimento e desvio existencial. Esses ataques vão desde os limites do corpo físico até as mais profundas e sensíveis camadas da existência”. A partir desse entendimento o autor prossegue circunscrevendo a colonização como sendo “uma grande engenharia de destruição de existências e corpos e de produção de um mundo monológico, adoecido pela ganância, escasso de beleza e poesia” (Idem).

Entre as armas que o colonialismo utiliza para nos atacar, estão os diferentes tipos de Colonialidade, Fleuri *et al.* (2009, p. 32) entendem que a Colonialidade “atravessa praticamente todos os aspectos da vida, [...] a partir de quatro eixos entrelaçados”. Refletindo a partir do pensamento de Catherine Walsh os autores constroem:

Quadro 6 - Quatro eixos da Colonialidade

Primeiro Eixo: Colonialidade do <b>PODER</b>	Segundo eixo: Colonialidade do <b>SABER</b>	Terceiro eixo: Colonialidade do <b>SER</b>	Quarto eixo: Colonialidade do <b>VIVER</b>
Estabelecimento de um sistema de classificação social baseado na categoria de “raça”, como critério fundamental para a distribuição, dominação e exploração da população mundial no contexto capitalista-global do trabalho. [...] É a partir da categoria de raça que se configuram todas as relações de dominação, incluindo as de classe, gênero, sexualidade, geração, limitações físicas e mentais, entre outras.	Suposição de que a Europa se constituía como centro de produção do conhecimento descarta a visibilidade de outras racionalidades epistêmicas e de outros conhecimentos que não sejam os dos homens brancos europeus ou europeizados. Esse eixo da colonialidade penetra e organiza os marcos epistemológicos, acadêmicos e disciplinares, induzindo a caracterizar como fundamentalistas, essencialistas e racistas tanto as lógicas desenvolvidas por comunidades ancestrais quanto as novas tentativas desses povos, assim como levando grupos sociais, historicamente subalternizados, a desenvolverem formas próprias e não-coloniais de pensamento.	Colonialidade que se exerce por meio da subalternização e desumanização dos sujeitos colonizados. O valor humano e as faculdades cognitivas dessas pessoas são desacreditados pela sua cor e pelas suas raízes ancestrais, que as distanciam da modernidade e da “razão”.	Com base na divisão binária natureza/sociedade se nega a relação milenar entre mundos bio-físicos, humanos e espirituais, descartando o mágico-espiritual-social que dá sustentação aos sistemas integrais de vida e de conhecimento dos povos ancestrais. Para estes, a natureza é a mãe de todos os seres, é a que confere o sentido ao universo e à vida, tecendo conhecimentos, território e história dentro de um marco cosmológico relacional e complementar de convivência. Desacreditar tal relação com a natureza, tecida pelos povos ancestrais, é a condição que torna possível desconsiderar os modos de ser, de conhecer e de se organizar desses povos e, assim, subalternizá-los e sustentar a matriz racista que constitui a diferença colonial na modernidade.

Fonte: Adaptado pelo autor de Fleuri et al. (2009, p. 32-33).

Apoiados pelo Quadro 3, podemos então perceber os efeitos das colonialidades do *poder*, *saber*, *ser e viver*, sobre as vivências do povo brasileiro, especialmente daqueles entendidos como “racializados” e/ou povos que tem sua cosmopercepção alicerçada na ancestralidade - Povos originários da Abia Ayala (Américas) e África. Essas não são as únicas colonialidades,

poderíamos pensar outras, como a *Colonialidade do espaço/território*; para além da Colonialidade do ser, podemos pensar em uma *Colonialidade do corpo*, e muitas outras levando-se em consideração as particularidades dos entes que compõem o território e, formas de negação e invisibilização que incidem sobre eles.

A manutenção da Colonialidade em nosso meio se dá das mais diferentes formas, a principal delas, podemos considerar a cultura esse organismo vivo da/na sociedade moderna. Essa mesma cultura que como veremos mais adiante, tem lugar central na formação de identidades, diversidades e subjetividades. Estas por sua vez moldam a sociedade e a subjetividade coletiva, afirmando e criando um código de conduta não escrito, não verbal, mas repleto de subentendidos, que em muitas das vezes, são discriminatórios, preconceituosos, racistas, machistas, eugenistas, capacitistas, LGBTfóbicos, etc.. Tais praticas acabam por fazer parte de um senso comum, que boa parte da população não sabe de onde veio, ou para o que serve podendo ser entendidas como parte de um contrato social que inscreve a todas, todes e todos. A exemplo daqueles que nunca tiveram a oportunidade de se aparelhar com habilidades e competências necessárias a realizar sua leitura e compreender o seu peso nas relações humanas a que estamos expostos todos os dias.

É esse colonialismo, imposto pela colonização, armado pelas diversas colonialidades que institui a configuração dos territórios oficiais, territórios esses que desde a colonização, por exemplo, tem negado espaço a indígenas por meio de uma política de assassinato, seguida do aldeamento, separando os “selvagens dos civilizados”, fazendo acreditar que os selvagens eram os indígenas. Na sequência foi a vez de mulheres e homens africanos, que tiveram roubada sua personalidade, para serem transformados somente em negros, pretos, crioulos – braços e não corpos/vidas humanas - escravos. A história durante muito tempo negou-lhes também a personalidade ao mesmo tempo que lhes roubou a história e a identidade - apagando seus nomes originários e dando-lhes nome cristão pelo batismo; sequestrando, estuprando, violentando de diversas formas e, quando o colonizador assim o achasse justo – os matando.

O único território que contariam para isso seria seu próprio *corpo-território* (MIRANDA, 2020), um corpo que partilha com a terra lembranças, memórias de tempos imemoriais, um entendimento de tempo e de vida que ultrapassa o entendimento de tempo capitalista-moderno imposto pelo colonialismo-moderno-ocidental. Ao se encontrarem esses corpos-território por

meio de uma espiritualidade particular própria desenham novas territorialidades, sobrepondo as fronteiras duras das colonialidades, refundando e rearticulando o território reeducando a si próprios e os seus pela conscientização de quem são, e de quem podem vir a ser em devir a partir do respeito a história de seus ancestrais e da própria terra que os acolhe e as futuras gerações.

De forma que a *coloniescravização*, que age sobre seus corpos-território e tenta os esmagar diariamente sob os quatro eixos de Colonialidade (*poder, saber, ser, viver*) - carrego colonial, podem ser “despachados”, carecem que continuemos a emacubar - educar na roda dos diálogos de saber, reencantar na união das/os *àgbàs<sup>1</sup>* e dos *omodés<sup>2</sup>*. Nesta direção, estudos e discussões de pesquisadores contemporâneos trazem diferentes contribuições em nível de reflexão ao *lugar* e *determinante* da(s) cultura(s) na construção dos territórios e territorialidades humanas.

### 3.2 “DESENVOLVIMENTO” E DIVERSIDADE CULTURAL: ARREPIO DO CORPO E INCORPORAÇÃO DE OUTROS SABERES

Etimologicamente as “[...] palavras *cultura, culto* e *colonização* derivam do mesmo verbo latino *colo*, cujo particípio passado é *cultus* e o particípio futuro é *culturus*” (BOSI, 1996, p. 05). Ainda segundo o autor “*colo* significou, na língua de Roma, *eumorp, eu ocupo a terra* e, por extensão, *eu trabalho, eu cultivo o campo*”. Assim, “um herdeiro antigo de *colo* é *incola*, o habitante; outro é *inquilinus*, aquele que reside em terra alheia” (BOSI, 1996, p. 05). Buscar compreender um conceito em determinado contexto nos leva obrigatoriamente a pesquisar suas origens e diferentes apropriações territoriais, uma vez que os sentidos e significados podem ser alterados com o passar do tempo. “A cultura permite ao homem não somente adaptar-se a seu meio, mas também adaptar este meio ao próprio homem, a suas necessidades e seus projetos. Em suma, a cultura torna possível à transformação da natureza” (CUCHE, 2002, p. 9-10).

As culturas autóctones trazem no seu âmago “[...] os *savoir-faire* tradicionais, como retratos da vida social, de importância inegável” ... “[...] que se refere ao simbólico (mitos, lendas, religiões, representações, língua, costumes, leis, etc.)” (VERHELST, 1992, p. 46; 153). O valor, lugar e presença das culturas na construção das identidades, comunidades e territórios questionam

---

<sup>1</sup> Àgbà: s. Pessoa mais velha ou um animal, maturidade (BENISTE, 2020, p. 53).

<sup>2</sup> Omodé: s. Criança (BENISTE, 2020, p. 618).



e impactam pela diversidade e complexidade nos espaços e relações culturais e sociais contemporâneos o encaminhamento de políticas e ações para os séculos vindouros. O trânsito de múltiplos e distintos saberes e conhecimentos clama por outros e diferenciados olhares, leituras, formas de ser, estar e pensar, assim como de pensar e “fazer” desenvolvimento.

Nesta direção a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO tem buscado um novo enfoque para o binômio e interpelações possíveis entre desenvolvimento e diversidade de culturas. Este tema foi amplamente discutido e registrado no Relatório de Monróvia (1979), realizado sob os auspícios da organização para a Unidade Africana e, no Dossiê publicado pela *Société pour Développement International* por ocasião da Reunião de Cúpula de Cancun (1981) intitulada “*Culture, the forgotten dimension*”. (VERHELST, 1992).

Diferentes iniciativas, principalmente voltadas para a América Latina e Caribenha no decorrer dos séculos buscaram responder a multiplicidade de demandas sociais e culturais oriundas da presença e conjugação das identidades em saberes, conhecimentos e/m vivências nos diferentes territórios e instâncias de cunho público e/ou privado.

O Brasil é depositário de uma miríade de etnocídios e genocídios afrodiáspóricos entre outros, a constituir uma urdidura cujas tramas em resistências e dores forjaram uma tecitura histórica permeada por fios – ações em busca de contínuos movimentos de libertação – visibilização, autonomia e empoderamento a partir de suas culturas ancestrais. Registros orais e escritos de movimentos coletivos e/ou individuais enfrentando barreiras de discriminação e preconceitos – racismos culturais, sociais e institucionais há séculos nos trazem como pano de fundo alguns dos referenciais – ideários que os alimentam.

Qual azeite precioso a ser transportado em frágil peneira tecida com folhas da mata, na qual nenhuma gota pode ser desperdiçada, entre “ismos” e “dades” – *coloniescravizações* sem data fim, diferentes práticas e conceitos foram sendo buscados, gestados e vivenciados - significados e ressignificados entre múltiplos encontros e desencontros, ocultamentos e descobertas, construções e destruições no movimento, embates e interação *entre* e *intra* culturas no território em construção e desenvolvimento.

Nestes espaços/tempos/lugares dois conceitos nos desafiam e convocam a uma breve incursão reflexiva: multiculturalidade e interculturalidade.

Candau, nos compartilha algumas abordagens, a partir de seus estudos e pesquisas.

Quadro 7 - Diferentes abordagens da multiculturalidade

Abordagens do multiculturalismo	Multiculturalismo assimilacionista	Multiculturalismo diferencialista ou plural	Multiculturalismo interativo ou interculturalidade
<p><i>Características</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe igualdade de oportunidades;</li> <li>• Falta de acesso de determinados grupos considerados minoritários, a determinados serviços, bens, direitos fundamentais;</li> <li>• A política assimilacionista (perspectiva prescritiva) favorece que todos/as se integrem na sociedade e sejam incorporados à cultura hegemônica, mas não mexe na matriz da sociedade;</li> <li>• Promove uma política de universalização – todos/as são chamados a participar do sistema escolar, mas não se coloca em questão o caráter monocultural e homogeneizador;</li> <li>• Defende o projeto de afirmar uma “cultura comum” hegemônica, em nome dele deslegitima dialetos, saberes, línguas, crenças, valores “diferentes”, participantes aos grupos subordinados, considerados inferiores, explícita ou implicitamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando se enfatiza a assimilação termina-se por negar a diferença ou por silenciá-la. Propõe-se colocar a ênfase no reconhecimento das diferenças. Para garantir a expressão das diferentes identidades culturais;</li> <li>• Defende que somente assim, os diferentes grupos socioculturais poderão manter suas matrizes culturais de base;</li> <li>• Enfatiza o acesso a direitos sociais e econômicos e, ao mesmo tempo, é privilegiada a formação de comunidades culturais homogêneas com suas próprias organizações. Na prática, em muitas sociedades atuais, esta abordagem favoreceu o <i>apartheid</i> sociocultural;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção deliberada da inter-relação entre diferentes grupos culturais presentes em uma determinada sociedade;</li> <li>• Posição de confronto as visões diferencialistas que favorecem processos radicais de afirmação de identidades culturais específicas; assim como as perspectivas assimilacionista que não valorizam a explicitação da riqueza das diferenças culturais;</li> <li>• Rompe com a visão essencialista das culturas e das identidades culturais;</li> <li>• Concebe as culturas em contínuo processo de elaboração, de construção e reconstrução;</li> <li>• Afirmação de que nas sociedades em que vivemos os processos de hibridização cultural são intensos e mobilizadores da construção de identidades abertas, em construção permanente supondo que as culturas não são “puras”;</li> <li>• Consciência dos mecanismos de poder que permeiam as relações culturais das sociedades atuais;</li> <li>• Não desvincula as questões da diferença e da desigualdade presentes hoje de modo particularmente conflitivo, tanto no plano mundial quanto em cada sociedade. Afirma esta relação, complexa e que admite diferentes configurações em cada realidade, sem reduzir um polo ao outro.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Candau (2008, p. 20-23)

Por sua vez, Catherine Walsh (2009), educadora e pesquisadora latino-americana e caribenha traz registra que interculturalidade é um termo que tem sido usado recorrentemente para se referir a discursos, políticas e estratégias chamadas por ela de estratégias de corte multicultural-neoliberal. Juntamente com Tubino (2005), Walsh (2009) nomeia esse modelo de interculturalidade como funcional, pois não questiona o jogo de e, é compatível com a lógica neoliberal existente. O que diferencia este modelo funcional de um modelo que ela entende como interculturalidade crítica, que pode ser entendida como “projeto político, social, epistêmico e ético”. Tubino (2005, p. 27) apresenta a diferença entre esses dois modelos de interculturalidade:

*Mientras que en el interculturalismo funcional se busca promover el diálogo y la tolerancia sin tocar las causas de la asimetría social y cultural hoy vigentes, en el interculturalismo crítico se busca suprimirlas por métodos políticos, no violentos. La asimetría social y la discriminación cultural hacen inviable el diálogo intercultural auténtico. [...] Para hacer real el diálogo hay que empezar por visibilizar las causas del no-diálogo. Y esto pasa necesariamente por un discurso de crítica social.<sup>1</sup>*

Desta conversa entre Walsh (2009) e Tubino (2005) podemos depreender que a sociedade atual capitalista e neoliberal, tem buscado subterfúgios para se apropriar da interculturalidade, assim como historicamente tem se apropriado de tudo com o qual possa ter algum tipo de proveito. Ao que Walsh (2009, p. 21) indica que “o enfoque e a prática” da interculturalidade crítica não são funcionais para o modelo atual de sociedade, mas questionadores desse modelo. A autora nos auxilia a distinguir algumas características que diferem entre os dois modelos como podemos ver no quadro abaixo.

Quadro 8 - Abordagens da interculturalidade

INTERCULTURALIDADE FUNCIONAL	INTERCULTURALIDADE CRÍTICA
Assume a diversidade cultural como eixo central, apontando seu reconhecimento e inclusão dentro da sociedade e do Estado nacionais (uni nacionais por prática e concepção) e deixando de fora os dispositivos e padrões de poder institucional-estrutural – que mantêm a desigualdade;	Parte do problema do poder, seu padrão de racialização e da diferença (colonial, não simplesmente cultural) que foi construída em função disso;
Responde e é parte dos interesses e necessidades das instituições sociais;	É uma construção de e a partir das pessoas que sofreram uma histórica submissão e subalternização;

<sup>1</sup> Enquanto no interculturalismo funcional busca-se promover o diálogo e a tolerância sem tocar as causas da assimetria social e cultural hoje vigentes, no interculturalismo crítico busca-se suprimi-las por métodos políticos não violentos. A assimetria social e a discriminação cultural tornam inviável o diálogo intercultural autêntico, [...] Para tornar real o diálogo, é preciso começar por tornar visíveis as causas do não diálogo. E isso passa necessariamente por um discurso de crítica social. (Tradução nossa).

<p>Processo ou projeto étnico, projeto da diferença em si.</p>	<p>Projeto que aponta à reexistência e à própria vida, para um imaginário “outro” e uma agência “outra” de com-vivência – de viver “com” – e de sociedade (ALBÁN, 2009; WALSH, 2009).</p>
--	---

Fonte: Walsh (2009)

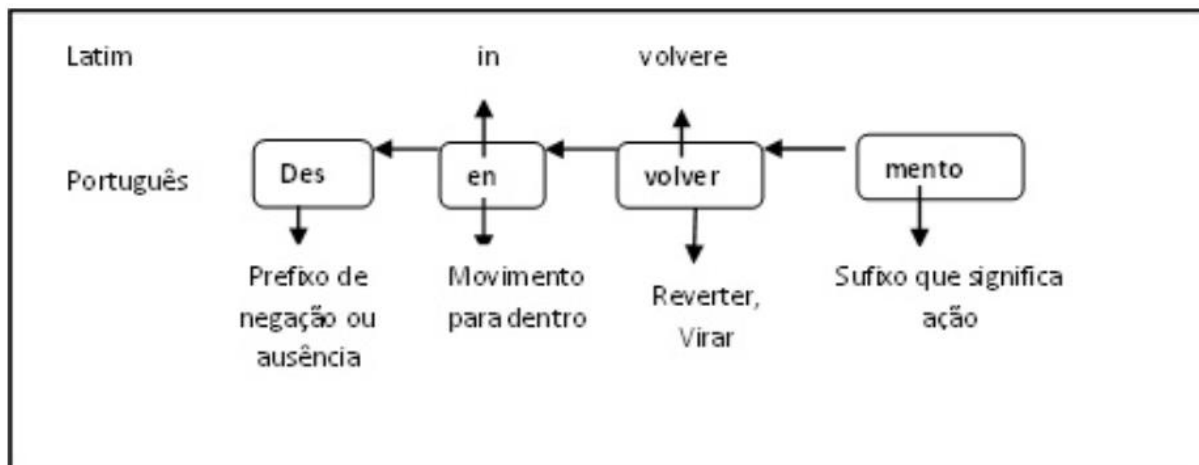
Walsh (2009) lembra que a interculturalidade crítica tem suas raízes plantadas não no Estado ou na academia, mas em discussões políticas arguidas pelos movimentos sociais, o que “faz ressaltar seu sentido contra-hegemônico, sua orientação com relação ao problema estrutural-colonial-capitalista e sua ação de transformação e criação” (WALSH, 2009, p. 22).

O entendimento de desenvolvimento capitalista parte da percepção de que para enriquecer é necessário estar cada vez menos envolvido com os problemas da sociedade, ou melhor dizendo, se (des)envolver das desigualdades sociais que esmagam diariamente a todas as minorias que se encontram na base da pirâmide social brasileira.

Com base na figura abaixo (Figura 9), Santos *et al.* (2012, p. 46), afirmam, que “é possível perceber que, com a junção dos elementos que compõem a palavra desenvolvimento, formam algo que poderia ser expresso como: ‘sem movimento para reverter a ação’ ou ainda ‘sem envolvimento’”. E pontuam ainda sobre o entendimento de Furtado:

Percebam que o conceito de desenvolvimento concebido no campo da economia centra-se na idéia da acumulação de riqueza e na expectativa que o futuro guarda em si a promessa de um maior bem estar (FURTADO, 1988). O desenvolvimento é visto como a força motriz capaz de conduzir uma sociedade atrasada à uma sociedade avançada. Desenvolver é sinônimo de acumular para depois distribuir. Essa visão de desenvolvimento torna-se mais ainda propagada com o surgimento da abordagem neoclássica da economia. Para os teóricos dessa corrente, o desenvolvimento se irradia concentricamente ao longo do tempo pelo espaço, trazendo a todos em algum momento o mesmo nível de progresso material, social e cultural dos países pioneiros capitalistas. Porém, verificou-se que no decorrer da história isso não aconteceu. Muito pelo contrário, a distância entre países ricos e países pobres ampliou. Crescer é preciso, distribuir nem tanto (SANTOS *et al.*, 2012, p. 48).

Figura 12 - Etimologia da palavra desenvolvimento



Fonte: Santos et al (2012)

Embora saibamos que a interpretação de Santos *et al.* (2012) não consegue envolver e deprender a totalidade do pensamento de Celso Furtado, e que muito estudo ainda é necessário da nossa parte para que possamos formar uma opinião elaborada a respeito. Concordamos com os autores, quando na conclusão de seu artigo, afirmam que “O desenvolvimento é um fenômeno complexo que ainda não tem uma definição esclarecedora e conclusiva sobre o seu significado (Idem, p. 58).

Manfred Max-Neef (2012) compreende que o atual modelo de desenvolvimento está imerso em limitações, o autor identifica movimentos pendulares, quando analisa o desenvolvimento no contexto latino-americano, “Neste jogo pendular, podemos identificar com clareza as duas facções econômicas que tem predominado no contexto latino-americano: o desenvolvimentismo e o monetarismo neoliberal. Por diversas razões, nenhuma das orientações alcançou seus objetivos originais” (MAX-NEEF, 2012, p. 19). O autor aponta causas/razões para o fracasso dessas duas facções/modelos de desenvolvimento como podemos observar no quadro 5 abaixo:

Quadro 9 - Modelos de desenvolvimento utilizados na América Latina

MODELOS	DESENVOLVIMENTISTA	MONETARISMO NEOLIBERAL
Cursos	Dentro das diferentes nações (latino-americanas), muitas iniciativas foram encorajadas, incluindo as instituições de	Diferentemente do desenvolvimentismo, o neoliberalismo monetarista teve resultados desastrosos num período mais curto. Na

	planejamento, vários tipos de organizações de desenvolvimento, as políticas para estímulo a industrialização, as reformas bancárias, a melhoria dos sistemas estatísticos, os movimentos populares e as várias tentativas de reformas estruturais. Foi também nesse período, que emergiram os primeiros enérgicos argumentos e teses que advogavam a necessidade de proteger as exportações, as quais sofriam com a persistente deteriorização dos termos do comércio.	América Latina, foi apoiado por regimes ditatoriais ou pseudo-democráticos. Há evidência suficiente para se acreditar que a pressão gerada pelos custos sociais deste modelo somente pode ser mantida sob controle através da repressão. O neoliberalismo se assemelha a um colapso fenício, que atrás de si, deixa somente um tremendo vazio, mesmo em casos aparentemente positivos.
Incursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Sua inabilidade para controlar o equilíbrio monetário e financeiro;</li> <li>b) À estrutura produtiva, particularmente, a indústria, que se mostrou tremendamente concentradora de recursos;</li> <li>c) Ao fato de que sua visão de desenvolvimento era predominantemente econômica, negligenciando, desta forma, outros processos sociais e políticos que passaram a emergir com força e importância crescentes, especialmente depois do triunfo da Revolução Cubana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ele é capaz de fomentar o crescimento econômico, mas não é um gerador de “desenvolvimento”, no sentido mais amplo da palavra;</li> <li>b) Suas concepções de racionalidade econômica são profundamente mecanicistas e, portanto, não podem ser adaptadas às condições dos países pobres, dos quais é impossível erradicar a pobreza através da liberalização de um mercado de onde são excluídos os pobres;</li> <li>c) Em mercados restritos e oligopolísticos, onde grupos de poder econômico não são confrontados por forças capazes de conter o seu comportamento, a atividade econômica é muito especulativa, o que resulta em contração de recurso socialmente insuportável.</li> </ul>

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Max-Neef (2012)

Max-Neef (2012) propõe como perspectiva “permitir que sejam abertas novas linhas de ação para o Desenvolvimento à Escala Humana”. Segundo o autor,

Tal desenvolvimento se concentra e sustenta na satisfação das necessidades humanas fundamentais, na geração de níveis crescentes de autodependência e na articulação orgânica dos seres humanos com a natureza e com a tecnologia, na interação de processos globais com comportamentos locais, do pessoal com o social, do planejamento com a autonomia e da sociedade civil com o estado (MAX-NEEF, 2012, p. 22).

Durante séculos e ainda nos nossos dias afirmou-se e afirma-se, em alguns círculos considerados intelectuais, que indígenas e negros eram povos sem o menor desenvolvimento, colocando-os no lugar de incapazes de pensar e de produzir algo de valor por si próprios sem o comando e orientação de um branco europeu. Uma verdade produzida com um objetivo claro, branco e eurocêntrico de apagar qualquer conhecimento/sabedoria que não aquele capaz de

produzir riqueza para os colonizadores. É desta forma que os europeus se apropriam e/ou expurgam a sabedoria ancestral, negando suas origens e/ou reterritorializando-as em algum lugar considerado civilizado.

No que se refere aos africanos vivendo em África ou em diferentes partes do planeta devido ao processo de diáspora Elisa Larkin Nascimento (2008, p. 30-31) nos recorda que,

A noção comum de racismo como um fenômeno relativo apenas à cor da pele escamoteia sua natureza mais profunda, que reside na tentativa de desarticular um grupo humano por meio da negação de sua própria existência e de sua personalidade coletiva. Reduzir o africano e seus descendentes à condição de ‘negros’, identificados apenas pela epiderme, retira deles o referencial histórico e cultural próprio. Assim sua própria condição humana é roubada.

Pensar em desenvolvimento na atualidade deve estar além do ponto de vista econômico capitalista imposto no atual modelo de sistema-mundo, onde a produção do desenvolvimento dos grandes centros, sejam eles globais ou locais, dependem do subdesenvolvimento de outros. Precisamos reconhecer, e no caso de muitos de nós conhecer, pois nos foi tirado o direito no passado de conhecer outras histórias além daquelas que estavam no currículo oficial - um legado europeu cristalizado na história - ocultar outros currículos, por meio da negação, apagamento e invisibilização de outras histórias, memórias e vivências. A questão é que muito do que consideramos hoje como desenvolvimento, que europeus instituíram ilegalmente como sendo produto da sua civilização e cultura, já estava presente em África, muito antes do contato com os colonizadores europeus.

Nascimento (2008, p. 40) revisita o desenvolvimento tecnológico africano, apresentando dados de pesquisadores que atestam um grande conhecimento na área da medicina em diferentes lugares/territórios de África. Além disso comprova-se também “a complexidade do desenvolvimento cultural pré-histórico na África subsaariana. Sugere fortemente que um sistema de calendário complexo e preciso, baseado nos cálculos astronômicos, foi desenvolvido até o primeiro século a. C. na África oriental” (LYNCH; ROBINS, 1983, p. 55). De acordo com Nascimento (2008, p. 42),

[...] sem o apoio de qualquer instrumento da ciência moderna os dogon conheciam coisas que, no julgamento de certas autoridades européias, eles simplesmente “não tinham o menor direito de saber” (Brecher, 1977, p. 61). Os antropólogos franceses Germaine Dieterlen e Manuel Griaule (1965, 1991) fizeram estudos amplos e aprofundados, convivendo décadas com os sábios desse povo africano, e constataram que o



conhecimento dos dogon envolve uma série de níveis epistemológicos em que abordam a verdade e o conhecimento de várias formas distintas daquelas desenvolvidas no ocidente.

O desenvolvimento desses povos não se restringe a medicina, astronomia, ou mesmo a capacidade de pensar logicamente, embora esses pontos já auxiliem a desmentir a falácia histórica de que africanos eram como crianças, ou que teriam nascido com o simples propósito de servir. Nascimento destaca ainda os conhecimentos no campo da metalurgia, da engenharia, por meio da construção de cidades muradas. Na matemática há um grande volume de conhecimentos com raízes africanas, o Egito é um exemplo de domínio avançado em engenharia, baseado em uma matemática de geometria capaz de projetar ângulos com 0,070 graus de precisão; o sistema iorubá de matemática que se baseia, como outros sistemas de outros territórios africanos, em múltiplos de vinte (NASCIMENTO, 2008, p. 44).

Com base nas informações que enumeramos acima, Nascimento (2008, p. 45) questiona “Por que tantas conquistas ficaram sem registro e prevaleceu a imagem do selvagem africano atrasado e ignorante?”. A partir desse questionamento Nascimento (2008) elabora seu argumento/resposta formulando três fatores responsáveis por isto, além da “falsificação pura e simples”. São eles: o holocausto, a fascinação pelo exótico e a documentação exógena.

Quadro 10 - Fatores que levaram ao apagamento da história africana

HOLOCAUSTO	FASCINAÇÃO PELO EXÓTICO	DOCUMENTAÇÃO EXÓGENA
<p>Consiste na devastação dos centros africanos prosseguiu durante séculos, e enormes contingentes da juventude africana, com capacidade para criar e avançar foram sequestrados para o cativeiro. Destruídos os centros de desenvolvimento, pouco restou para ser observado. Os sucessivos saques e incêndios da biblioteca de Alexandria por gregos e macedônios, para não falar de romanos, abrangem séculos de devastação. O roubo puro e simples dos bens culturais e intelectuais da África aconteceu durante séculos e prossegue hoje em ritmo acelerado, em razão dos altos preços oferecidos no</p>	<p>O enfoque antropológico, que em suas mais nobres expressões tenta respeitar o meio cultural estudado, detinha-se geralmente em uma visão estática, localizando um grupo em uma conjuntura e fixando-o como se estivesse preso para sempre àquela condição. Esse enfoque, além de realçar o primitivo, obscurece os processos de fluxo e mudança que sempre caracterizaram a história africana. Palco de uma movimentação constante em busca de novos espaços, rotas comerciais, intercâmbio e comunicação internacional, a África nunca se reduziu a um viveiro de povos isolados,</p>	<p>A história da África convencionalmente autorizada foi feita com base em documentos exógenos. Desde o tempo de Ibn Khaldun, quando se iniciaria a história segundo o critério da escrita, os registros estudados pelos historiadores tem sido documentos de invasores ou colonizadores. Até muito recentemente, não se aceitava a tradição oral africana como fonte histórica. Essa exclusão se justificava por afirmações acerca dos mitos e tradições orais africanas, que de acordo com Hegel (1982, p. 3), por exemplo, seriam “modos obscuros peculiares a povos obscuros”. Devido a uma distorção semelhante que perdura até hoje – e com frequência no Brasil – reduzem-se as línguas</p>

mercado internacional de contrabando de arte e artefatos.	perdidos na selva e ocupados com a pesca e a caça, imagem que certa linha de pesquisa na antropologia ajudou a reforçar.	africanas de forma generalizada quanto equivocada, à condição de “dialetos”.
---	--	--

Fonte: Adaptado pelo autor de Nascimento (2008, p. 45-46).

Os fatores acima podem ser facilmente identificados com as diferentes colonialidades (*poder, saber, ser e viver*) como já refletimos anteriormente. Esse apagamento não se conclui com a escravização, nem mesmo com o fim da escravização dos povos africanos. Esse processo instituído pelo colonialismo, colonização e pelas colonialidades se retroalimentam por meio do liberalismo e neoliberalismo em nome de um “capitalismo selvagem” – *coloniescravização*. Voltando para o Brasil, e pensando no pós-abolição, Muniz Sodré (2019, p. 39) reflete sobre a produção de territórios segregados ou segregadores.

[...] considerando-se os territórios do ponto de vista do acesso que a eles se possa ter, chega-se a uma classificação de quatro tipos: 1) *território público*, que abrange ruas, praças, ônibus, teatros, etc.; 2) *território da casa* ou *privado*, ou seja, qualquer lugar nomeado como “lar” ou então o espaço particular da sala de trabalho; 3) *território interacional*, definido pelas áreas de acesso restrito a pessoas legitimadas, como, por exemplo, os estudantes inscritos numa universidade; 4) *território do corpo* [ideia do corpo-território], relacionado com o espaço pessoal, como o próprio corpo e o espaço adjacente – esta é uma delimitação invisível do espaço que acompanha o indivíduo, sendo capaz de se expandir ou contrair-se de acordo com a situação e caracterizando-se, portanto, pela flexibilidade.

Levando em consideração que não existe desenvolvimento fora do território, e que para ser produzido é necessário que haja alguém que o produza. Pois o desenvolvimento não se materializa do nada, não se produz sem corpos e corpos que a produzam. Mas se tomamos a classificação condensada acima por Sodré (2019) e buscarmos quais corpos ocupam esses territórios, o que fazem, como fazem e porque fazem. Perceberemos que a ideia amplamente compartilhada de desenvolvimento é ainda um entendimento de desenvolvimento branco, colonialista e segregador, onde poucos tem efetivo acesso aos frutos do desenvolvimento. A grande maioria da população está incluída na base da pirâmide entendida como proletariado, proletariado por que estão envolvidas pelas diversas formas de pobreza (MAX-NEEF, 2012).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Refletir desenvolvimento e/m relação a diversidade de culturas, conhecimentos e saberes; entre colonialismos e produção de colonialidades; princípios, valores e práticas na multiplicidade de territórios incidindo e interagindo nas e com as territorialidades que ali decorrem é uma tarefa desafiadora, que se pauta em profundo espírito de alteridade, prática dialógica, conhecimento e desejo de uma caminhada em construção *entre* e *intra* culturas - balizas equânimes para a instauração de todo e qualquer processo intercultural segundo Astrain (2010).

Compreendemos aqui que “Território [...], tem a ver com poder, mas não apenas com o tradicional poder político. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação (HAESBAERT, 2014, p. 57). Já territorialidade é pensada pelo autor como algo que,

[...] envolve “o controle sobre uma área ou espaço que deve ser concebido e comunicado”, mas ela é “melhor entendida como uma estratégia espacial para atingir, influenciar ou controlar recursos e pessoas, pelo controle de uma área e, como estratégia, a territorialidade pode ser ativada e desativada” {...}. o uso da territorialidade “depende de quem está influenciando e controlando quem e dos contextos geográficos de lugar, espaço e tempo” (HAESBAERT, 2014, p. 86).

Apesar de política, a territorialidade, tem também aspectos econômicos e culturais, tendo ligação direta a forma como as pessoas inseridas em determinado território utilizam, organizam e dão sentido ao lugar. Pensar o território implica pensar a sua totalidade, não apenas com os seres humanos, mas com tudo e todos que o compõem, sejam esses seres considerados vivos ou não. Para os povos tradicionais daqui ou de África a terra é considerada importante na sua totalidade, sendo para muitos povos indígenas como um parente vivo, e alguns povos africanos como fonte de toda a força vital (axé). A partir dessa lógica podemos pensar o território de forma mais abrangente, para além da ideia de propriedade privada que pertence a alguém ou a algum grupo. Pois se levássemos em consideração a finitude humana, estaríamos certos de que a única coisa que possuímos durante a vida é o nosso corpo.

A sabedoria proposta pela ideia de interculturalidade crítica nos lembra a *encruzilhada* e, aquele que para as religiosidades de matriz africana é o dono delas - *Exu*, para muitos o senhor das mandingas, ou a própria mandinga. “Mandinga é Exu que carrega azeite em uma peneira e não perde sequer uma gota. É necessário adentrar as gramáticas do encanto, praticar os cruzos, permitir o arrepio do corpo e a incorporação de outros saberes” (RUFINO, 2019, p. 143).

Entendemos, que para que construamos uma interculturalidade que seja efetivamente crítica, precisamos aprender o “contragolpe” (RUFINO, 2019), sem perder a atenção. Tendo consciência de que a estrutura-colonial-capitalista está de olhos e ouvidos atentos buscando assimilar e esvaziar os sentidos desse movimento.

O movimento de interculturalidade crítica tem sua origem nas lutas sociais, em grande medida, como apontou nos movimentos sociais promovidos por negras e negros. (CANDAU, 2013). A força e a esperança nos/dos saberes e conhecimentos – memórias ancestrais do imenso contingente de pessoas africanas sequestradas, trazidas e escravizadas no decorrer dos anos de colonização em territórios latino-americanos foram instrumentos de sobrevivência – *movimentos e/m resistência* aos etnocídios e genocídios lhes impetrados ininterruptamente. O território precisava ser *geografizado* - não somente os recortes continentais, mas prioritariamente os *corpos* ali existentes, para dentro das lógicas governamentais em uma perspectiva geopolítica de opressão e subalternidade vias *colonialidade do ser, saber e viver* (WARTHA, 2018).

Neste breve ensaio acadêmico apresentamos e refletimos alguns referenciais, que tangenciam uma problemática que tem adoecido a sociedade brasileira há mais de cinco séculos – a *coloniescravização in continuum*. Colonialismo, colonização e colonialidades regidas pelo *poder ao saber, ser e viver*, produtoras de um escravismo – com vistas a um desenvolvimentismo sem fim, marcaram visceralmente as culturas originárias, assim como as sequestradas e/ou aliciadas para este território por motivos de uso de mão de obra e/ou conhecimentos mais elaborados. *Corpos-território* distribuídos em *tempos/espacos*, cujo *lugar* ainda não lhes foi reconhecido, embora o seja de direito; multiculturalidades submetidas a sistemáticos processos de assimilação e diferenciação, lhes negando a participação em *passos, compassos e contrapassos* – *movimentos em gingados*, que criam e se fazem presentes em uma roda intercultural.

Mas no grito contido dos corpos não silenciados em processos de *coloniescravização*, surgem *movimentos* de superação, construção em memorização e vida –

[...] formas de luta e resistência no/do território de seus antepassados - *re-existir em Tempos de esperança* a um **lugar** de viver e/m possibilidades [...] Rememorar detêm o poder de identificar um fio que une o passado ao presente, fortalece e identifica a jornada comum – uma tessitura em lembranças e resistências materializada em signos e significados ancestrais, que consubstanciam o presente e forjam o futuro (FONTOURA; OLIVEIRA, 2021, p. 26).

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Bruno; FERNANDES, Bruno Diniz; CARLI, Caetano de. O fim do escravismo e o escravismo sem fim: colonialidade, direito e emancipação social no Brasil. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 06, n. 1, p. 551-597, mar. 2015. Trimestral.
- ASTRAIN, Ricardo Salas. **Ética Intercultural**: (re)leituras do pensamento latino-americano. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2010. 166 p.
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 412 p.
- CAMPOS, Marcio D’Olne. Por que SULEar?: marcas do norte sobre o sul, da escola à geopolítica. **Revista Interdisciplinar Sulear**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 10-35, set. 2019. Semestral.
- CANAU, Vera Maria. Multiculturalismo e educação: desafios para a prática pedagógica. In: MOREIRA, Antonio Flávio; CANAU, Vera Maria (org.). **Multiculturalismo**: diferenças culturais e práticas pedagógicas. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. Cap. 1. p. 13-37.
- CARDOSO, Flavio Fortunato. **O voo da Sankofa**: percursos e participação de negras e negros afrodiáspóricos e desenvolvimento no Alto Vale do Itajaí. 2022. 293 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2022.
- CERTEAU, Michel de. **A escrita da história**. Tradução de Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.
- CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. 2. ed. Bauru: EDUSC, 2002. 256 p. (Verbum). Tradução de Viviane Ribeiro.
- EVARISTO, Conceição. **Insubmissas lágrimas de mulheres**. 2. ed. Rio de Janeiro: Malê, 2016. 142 p.
- FALS-BORDA, Orlando. Cómo investigar la realidad para transformarla. In: FALS-BORDA, Orlando. **Una sociología sentipensante para América Latina**: antología y presentación. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Clacso, 2015. Cap. 8. p. 253-302. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20151027053622/AntologiaFalsBorda.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- FLEURI, Reinaldo Matias *et al.* Pesquisas Interculturais: descolonizar o saber, o poder, o ser e o viver. In: OLIVEIRA, Lilian Blanck de *et al.* (org.). **Culturas e Diversidade Religiosa na América Latina**: pesquisas e perspectivas pedagógicas. Blumenau; São Leopoldo: EDIFURB: Nova Harmonia, 2009. Cap. 2. p. 30-46.

FONTOURA, Georgia Carneiro da; OLIVEIRA, Lilian Blanck de. Povo Laklãnõ/Xokleng no/do Vale do Itajaí: Cosmologia e memórias e/m re-existências. **SIWO REVISTA DE TEOLOGIA**, Heredia, v. 15, n. 1, p. 73-109, 18 jan. 2022. Semestral. Universidad Nacional de Costa Rica. <http://dx.doi.org/10.15359/siwo.15-1.4>.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 71. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019. 256 p.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. 396 p.

LYNCH, B. M. ROBBINS, L. H. "*Namoratunga: the first archaeoastronomical evidence in Sub-Saharan Africa*". In: SERTIMA, Ivan Van (org.). **Blacks in science: Ancient and modern**. New Brunswick; Oxford: Transaction Books, 1983, p. 51-56.

MAX-NEEF, Manfred A. **Desenvolvimento à escala humana: concepção, aplicação e reflexões posteriores**. Blumenau: Edifurb, 2012. 108 p. (Sociedade e Ambiente; v. 6). Tradução Rede Viva.

MIRANDA, Eduardo Oliveira. **Corpo Território & Educação Decolonial: proposições afro-brasileiras na invenção da docência**. Salvador: Edufba, 2020. 207 p.

NASCIMENTO, Elisa Larkin do. As civilizações africanas no mundo antigo. In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). **A matriz africana no mundo**. São Paulo: Selo Negro, 2008. Cap. 3. p. 73-108. (Sankofa: matrizes africanas da cultura brasileira; 1)

OSTERHAMMEL, Jürgen; JANSEN, Jan C. **Colonialismo: História, formas, efeitos**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2019. p. 173. (Tradução para o Espanhol de Juanmari Madariaga).

RUFINO, Luiz. **Vence-Demanda: educação e descolonização**. Rio de Janeiro: Mórula, 2021. 84 p.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia das Encruzilhadas**. Rio de Janeiro: Mórula, 2019. 164 p

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O FIM DO IMPÉRIO COGNITIVO: a afirmação das epistemologias do sul**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020. 478 p.

SANTOS, Elinaldo Leal *et al.* DESENVOLVIMENTO: um conceito multidimensional. **DRd: Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas, v. 2, n. 1, p. 44-61, jul. 2012. Semestral.

SODRÉ, Muniz. **O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019. 168 p.

TUBINO, Fidel. *La interculturalidad crítica como proyecto éticopolítico*. In: *Encuentro Continental de Educadores Agustinos, 1.*, 2005, Lima. *Anais [...]*. Lima: Oala, 2005. v. 1, p. 24-28. Disponível em:

<http://www.oalagustinos.org/edudoc/LAINTERCULTURALIDADCR%C3%8DTICACOMOPROYECTO%C3%89TICO.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

VERHELST, Thierry G. **O Direito à diferença** - Sul-Norte: Identidades culturais e desenvolvimento. Trad. Maria Luíza César. Petrópolis, RJ: Vozes; ISER, 1992.

WALSH, Catherine. Interculturalidade Crítica e Pedagogia Decolonial: in-surgir, re-sistir e re-viver. In: CANDAU, Vera Maria (org.). **Educação Intercultural na América Latina**: entre concepções, tensões e propostas. 12. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009. Cap. 1. p. 12-42.

WARTHA, Rodrigo. **A história inconclusa do Vale do Itajaí**: território, memória e identidade nas vozes atuais do povo Xokleng Laklãnõ. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional, Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2018.



## O PROCESSO SAÚDE-DOENÇA FRENTE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS NO TERRITÓRIO

Francisco Lucas Cardoso da Silva<sup>1</sup>  
Maiara de Oliveira Lopes<sup>2</sup>  
Palmyra Saionara de Góis<sup>3</sup>  
Sara Taciana Firmino Bezerra<sup>4</sup>  
Pedro Bernardino da Costa Junior<sup>5</sup>

### RESUMO

Diante de novas realidades na sociedade como o avanço tecnológico e o progressivo crescimento das cidades, alguns contextos são sufocados pelo avanço, e as pessoas são afetadas diretamente no seu processo saúde doença. O objetivo é analisar o impacto dos determinantes sociais e dos fatores socioespaciais, no processo saúde doença. Método de abordagem qualitativa. Os participantes da pesquisa são moradores de microáreas de um bairro da cidade de Pau do Ferros – RN. Os dados primários foram coletados a partir da entrevista semiestruturada, da observação não participante, registro em diário de campo e registros fotográficos. Os dados secundários advindos de fontes como o IBGE. A análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo por categorias temáticas de Bardin. O estudo concluiu que a população da localidade estudada é afetada diretamente em seu processo saúde doença pelo contexto socioespacial em que vive, e isso afeta diretamente o acesso ao serviço de saúde.

**Palavras- chave:** Saúde; Acesso; Território; Desigualdades socioespaciais.

**GT 05:** AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO.

### 1 INTRODUÇÃO

Na prática em saúde é necessário ir muito além de uma abordagem clínica das situações que levam o adoecimento. Um aspecto interessante que precisa ser considerado, é que para de fato compreender o problema de saúde, seja ele individual ou coletivo, é necessário minimamente

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Bacharel e Licenciatura em Enfermagem; Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [lucas.cardoso.enf777@gmail.com](mailto:lucas.cardoso.enf777@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Bacharel e Licenciatura em Enfermagem; Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [mairalopes@alu.uern.br](mailto:mairalopes@alu.uern.br)

<sup>3</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Enfermeira; Mestre em enfermagem; Professora do departamento de enfermagem. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [palmyragois@gmail.com](mailto:palmyragois@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Enfermeira; Doutora em enfermagem; Professora do departamento de enfermagem e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [sarataciana@uern.br](mailto:sarataciana@uern.br)

<sup>5</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Enfermeiro; Mestre em ensino; Professor substituto do departamento de enfermagem. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [enfpedrojr@gmail.com](mailto:enfpedrojr@gmail.com)

entender a necessidade de se aproximar das pessoas, para que sua intervenção seja orientada de acordo com as reais necessidades do indivíduo, considerando muito além dos aspectos biológicos (LAURELL, 1976).

Nesta perspectiva podemos reafirmar o que discute Rocha e Almeida (2000), sobre a importância de se considerar contextos e realidades no desenvolvimento dos processos de trabalho em saúde, dessa forma, apenas a intervenção e recuperação do corpo biológico não tem respondido de forma satisfatória às necessidades de saúde, pois estas envolvem uma gama de fatores e demandam por uma atenção que leve em conta a integralidade do ser humano, a qualidade de vida e a promoção da saúde. Portanto, é preciso se discutir a ampliação dos modelos assistenciais que considerem minimamente fatores ambientais, contextos sociais, políticos e econômicos que estão diretamente relacionados com o processo saúde doença das pessoas.

Diante de novas realidades na sociedade como o avanço tecnológico e o progressivo crescimento das cidades, alguns contextos são sufocados pelo avanço, e as pessoas que permanecem aquém deste crescimento, são afetadas diretamente no seu processo saúde doença, assim como também, no processo de acesso dessas pessoas ao serviço de saúde. De encontro a isso Azambuja et al (2011), afirma que é necessário entender que onde se vive, também impacta na saúde do indivíduo, dessa forma, a interação entre o ambiente e a capacidade de adaptar-se ao mesmo, e conseqüentemente o estresse decorrente do esforço ao tentar se adaptar pode trazer efeitos negativos a saúde.

A extrema pobreza, impacta diretamente na dinâmica de vida individual e coletiva. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a linha de extrema pobreza global, entre 2016 e 2017, aumentou o percentual de pessoas com rendimento em cerca de R\$ 140,00 mensais. Em 2016 havia 6,6% da população abaixo desta linha, este valor chegou a 7,4% em 2017, ou seja, cerca de 15 milhões de pessoas. Em 2018, através de uma publicação sobre os Indicadores Sociais e as condições de vida da população brasileira, 2,6% da população não possui banheiro no domicílio de uso exclusivo dos moradores, isso significa que 5,4 milhões de pessoas e 1,6 milhões de domicílios possui essa característica. Isto considerando que os moradores utilizavam banheiros e sanitários compartilhados com moradores de outros domicílios,

ou ainda domicílios sem nenhum tipo de instalação sanitária. Outro aspecto é que 1,3% da população representando 2,7 milhões de pessoas e 806 mil domicílios, não possui características adequadas para moradia (IBGE, 2018).

Tendo em vista essas contribuições, o objetivo desse trabalho é analisar o impacto das desigualdades socioespaciais no processo saúde doença, isso se justifica pela importância de considerar os fatores socioespaciais no processo assistir-intervir em saúde. Aqui serão apresentados os resultados e as discussões baseados em quatro categorias de análises temáticas sendo estas o contexto socioespacial, percepção das pessoas sobre a localidade, conhecimento sobre a relação entre contexto socioespacial e condições de saúde, distanciamento espacial e social das localidades e a influência no acesso a saúde respectivamente.

## **2 METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo analítico de abordagem qualitativa, pois este almeja compreender os sentidos que um grupo atribui aos fenômenos sociais, observando-os dentro de seu ambiente natural, o que nos oferece subsídio para entendermos melhor a subjetividade do objeto de estudo, apesar de trazer correlações estatísticas para o debate. Dentro da pesquisa qualitativa está o foco na interpretação ao invés da quantificação, geralmente, o pesquisador qualitativo está interessado na interpretação que o próprio participante tem da situação sob estudo, dando ênfase a subjetividade (DALFOVO, LANA & SILVEIRA, 2008).

Nesse tipo de pesquisa que considera os aspectos qualitativos, torna-se possível enfatizar a complexidade dos seres humanos, concentrando-se fortemente na experiência humana (POLIT, 2018).

Por meio da pesquisa qualitativa é possível estudar o significado da vida das pessoas nas condições da vida real, e a partir disso entender as opiniões e perspectivas dos indivíduos, a medida que é possível abranger as condições contextuais como influenciadoras direta do modo de viver e pensar, viabilizando formas de compreender o comportamento social por exemplo (BAUER, GASKELL, 2017). Nesta perspectiva, através da pesquisa qualitativa é possível realizar um processo de interpretação e compreensão da realidade social, que é visualizada como uma

construção dinâmica e complexa, advinda de um processo histórico, contextualizado e sistematizado (ARAÚJO; OLIVEIRA; ROSSATO, 2018).

A pesquisa aconteceu na cidade de Pau dos Ferros, situada no Alto Oeste Potiguar, Rio Grande do Norte, por ser uma localidade que possui problemas socioeconômicos e estruturais desfavoráveis há uma habitação segura e favorável ao acesso ao serviço de saúde. É um município eminentemente urbano, visto que mais de 90% de sua população reside em sua sede. A economia do município gira em torno do setor terciário como comércio, serviços privados e públicos (QUEIROZ, 2015).

O estudo foi realizado com uma amostragem de famílias (10%) sendo estas residentes em duas micro áreas da Estratégia de Saúde da família, situadas em um bairro periférico da cidade de Pau dos Ferros RN. De cada uma das famílias apenas uma pessoa (representante) respondeu a entrevista. Considerando o total de 140 famílias por micro área, sendo a amostragem 10%, 14 (quatorze) pessoas/representante de cada família deveriam participar da pesquisa em cada micro área, no entanto, o valor inerente aos 10% só foi alcançado na micro área “A”, na micro área “B” a coleta de dados foi prejudicada por questões de segurança, e intensa resistência das pessoas em assinar o TCLE, totalizando 6 entrevistas realizada nessa micro área. Em suma de 28 entrevistas foram realizadas 20, ou seja 71,4%. Como critério de inclusão elenca-se: residir a mais de um ano na respectiva micro-área; receber visita domiciliar periódica mensal do ACS; Ter no mínimo 18 anos de idade. Como critérios de exclusão: não ter representante e/ou responsável pela família no momento da coleta; família unipessoal, ou seja, residência onde resida uma única pessoa.

Como instrumento de coleta de dados primários se utilizou a entrevista semiestruturada que possui perguntas abertas e fechadas, buscando trazer a realidade a compreensão do indivíduo sobre os fenômenos sociais dentro do seu ambiente natural e características do mesmo que influenciam de alguma forma na vida dos que ali vivem. A escolha deste tipo de instrumento de coleta de dados justifica-se por viabilizar o desenvolvimento de uma conversação livre, baseada em perguntas norteadoras que orientam o diálogo, permitindo o acesso a informações difíceis de ser observada, ao tempo que há a participação ativa dos interlocutores levando a um controle mínimo sobre as respostas o entrevistado (DUARTE, 2004). Para realização da coleta de dados

desta pesquisa, os participantes foram abordados pessoalmente apenas um por família, com o intermédio do Agente Comunitário de Saúde - ACS da respectiva micro área, para apresentação do pesquisador e marcação prévia da entrevista, em caso de aceite, e criteriosamente esclarecidos sobre o objetivo da mesma.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 A influência das desigualdades socioespaciais no processo saúde-doença.**

No processo de superar apenas os fatores biológicos na determinação e condicionamento do processo saúde-doença, não se pode excluir a categoria território como variante fundamental a medida que mesmo carrega uma dimensão cultural que supera o viés político deste conceito. O entendimento sobre território necessita ir muito além das fronteiras entre os povos, o que abre possibilidades para análises em saúde, e para o entendimento contextual do processo saúde-doença. É possível enxergar dentro do território o suporte para organização das práticas e dos serviços de saúde, o suporte que tem dado a vida da população, a conformação de contextos que influenciam nas formas de adoecer e morrer das pessoas, e por fim o subsídio que oferece para prática da corresponsabilidade e da atuação compartilhada (MONKEN et al, 2008).

O ponto de partida para entender a relação direta entre o contexto espacial e as condições de saúde, é ampliar o olhar para compreender que os integrantes das categorias de classe social não estão distribuídos aleatoriamente no território. O contexto territorial gera implicações ao processo saúde-doença devido à composição estrutural do local, e também às estruturas de oportunidades associadas ao ambiente físico e social, ou seja, padrões socialmente construídos acerca do ambiente físico e social que conseqüentemente compromete direto ou indiretamente a saúde das pessoas ao afetarem as possibilidades de se viver uma vida saudável (SANTOS, 2018).

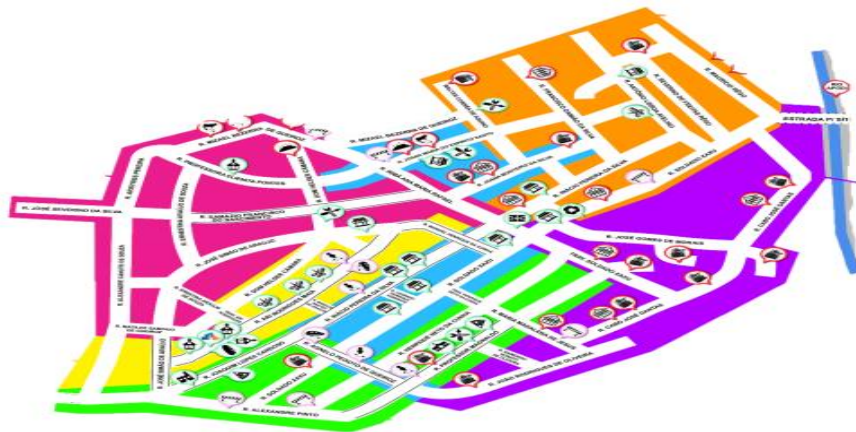
Nesta perspectiva Ribeiro et al (2012), destacam que as cidades são consideradas como espaços hegemônicos de produção e de concentração com complexas infraestruturas, que constituem ambientes onde a sociedade se encontra mais vulnerável a perdas de variados processos, ou, ainda, se transforma em contextos de riscos. Tais riscos, pode ocorrer em função da ocupação inadequada e de processos produtivos, tecnológicos, sociais e "naturais", que

determinam situações de perdas. Portanto, a apropriação e o uso dos recursos naturais, através de processos produtivos e a dinâmica dos processos tanto naturais como sociais tendem a gerar riscos à sociedade e precisam necessariamente considerado no processo de adoecimento das pessoas assim como no seu acesso aos serviços.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Características espaciais das microáreas

**IMAGEM 01:** Recorte do mapa inteligente utilizado pela Estratégia Saúde da Família.



FONTE: Arquivo fotográfico da pesquisa.

As duas microáreas onde se desenvolveu a pesquisa estão situadas no mesmo bairro mas apresentam algumas características espaciais distintas. A micro “A” é a que se apresenta em cor AMARELA na figura 01. A mesma como o evidencia o recorte do mapa inteligente e também registros no diário de campo e fotografias da realidade, possui pavimentação em algumas de suas ruas, é o local onde há um grande acumulado de equipamentos sociais como comércios, salão de beleza, igrejas, grande fluxo de veículos e pessoas. É a microárea onde se situa também a UBS. A microárea “B” como pode ser observado em algumas imagens, possui muitas áreas de risco como terrenos baldios e presença de casas de pau a pique (casa de taipa). Nenhuma das ruas dessa localidade possui pavimentação.



**IMAGEM 02:** Rua sem pavimentação na microárea “B”.



FONTE: Arquivo fotográfico da pesquisa.

As microáreas estudadas apresentam contextos espaciais distintos, como é exemplificado nas imagens uma delas possui uma realidade que pode afetar diretamente os moradores da localidade, e conseqüentemente outras pessoas do bairro. Nesta perspectiva, Brasil (2006), traz que as realidades espaciais influenciam no processo de adoecimento das pessoas por meio de condições desfavoráveis presentes no espaço onde é desenvolvida as atividades de vida dos indivíduos, sendo elas por exemplo a falta ou o ineficiente saneamento e problemas com falta de recursos econômicos. São em aspectos como esses que traz a necessidade de reflexão sobre as desigualdades socioespaciais.

**IMAGEM 03:** Terreno baldio e lixo ao lado de uma casa de taipa na microárea “B”.





FONTE: Arquivo fotográfico da pesquisa.

**IMAGEM 04:** Casa de taipa na microárea “B”.



FONTE: Arquivo fotográfico da pesquisa.

É nítido que a realidade sinalizada por um mapa inteligente utilizado pela ESF é confirmada pelas imagens, evidenciando diferenças de classes sociais e de apropriação do espaço. Neste sentido Schenkel (2018) apresenta que existe uma necessidade de ampliação do olhar para além da paisagem observada fisicamente, pois existem aspectos complexos sobre essas desigualdades que são intimamente ligados a apropriação dos recursos financeiros, onde parte daqueles que produzem tais recursos não os detém, produzindo condições desfavoráveis de sobrevivência.

Segundo o IBGE através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, em levantamento publicado no ano de 2015, cerca de 72,5% dos domicílios brasileiros apresentavam condições básicas de saneamento que consiste em rede de esgoto, coleta de lixo e água encanada, porém, cerca de 18,7 milhões de domicílios ainda não apresentavam sequer um dos itens básicos de saneamento. O último dado sobre o Rio Grande do Norte publicado pelo IBGE foi em 2008, onde 167 municípios (todos) do estado apresentaram algum tipo de saneamento, coleta de lixo e abastecimento de água. Nesta perspectiva, Santos (2018) aponta que condições precárias de vida estando consequentemente relacionando-se ao ambiente espacial em que as pessoas vivem e trabalham, influenciam os resultados da saúde, sendo consequência da divisão de classes sociais mediada por posições socioeconômicas desiguais.

#### 4.2 Caracterização dos participantes

Os participantes da pesquisa foram pessoas que residem em duas micro áreas da Estratégia de Saúde da Família – ESF. Sobre características gerais dos participantes da pesquisa temos

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>IDADE</b>		
<b>ATÉ 30 ANOS</b>	5	25
<b>31 A 50 ANOS</b>	5	25
<b>ACIMA DE 50 ANOS</b>	10	50

Come se pode observar, 25% dos participantes tinham até 30 anos, 25% tinham de 31 a 50 anos, e 50% tinham acima de 50 anos de idade. Dessa forma, a maior parte dos participantes da pesquisa tinham idade superior a 50 anos.

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>SEXO</b>		
<b>MASCULINO</b>	4	20
<b>FEMININO</b>	16	80

Os participantes da pesquisa 20% foram do sexo masculino, dessa forma, é possível observar que maior parte dos participantes representando 80% no total, eram do sexo feminino.

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>ESTADO CÍVIL</b>		
<b>Casado (a)</b>	10	50
<b>Solteiro (a)</b>	7	35
<b>Divorciado (a)</b>	1	5
<b>Viúvo (a)</b>	2	10

A partir disso, percebe-se que a maior parte dos participantes da pesquisa responderam ao estado civil como sendo casado (a), representando 50% do valor total de entrevistados.

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>TEMPO DE MORADIA</b>		
<b>Até 10 anos</b>	6	30
<b>11 a 20 anos</b>	9	45

<b>Acima de 20 anos</b>	5	25
-------------------------	---	----

Os entrevistados foram questionados a respeito de tempo de moradia na localidade onde se inseriam. 30% dos entrevistados já viviam naquela mesma localidade por até 10 anos. 45% referiu residir na localidade de 11 a 20 anos. 25% das pessoas afirmaram morar naquela localidade por mais de 20 anos. Dessa forma, a maior parte dos entrevistados moravam na mesma localidade entre 11 e 20 anos

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>RESIDENTES DA MESMA CASA</b>		
<b>De 2 a 4 pessoas</b>	14	70
<b>De 05 a 6 pessoas</b>	3	15
<b>Acima de 6 pessoas</b>	3	15

Quando questionados a respeito do número de pessoas que residem na mesma casa compondo a família, 70% dos participantes relataram que na mesma casa residiam de 2 a 4 pessoas. 15% dos entrevistados referiram morar com 5 a 6 pessoas. 15% afirmaram que no mesmo lar viviam mais de 6 pessoas. Portanto, a grande maioria dos participantes da pesquisa representando 70% relataram que no mesmo lar residiam de 2 a 4 pessoas

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>GRAU DE INSTRUÇÃO</b>		
<b>Analfabeto</b>	2	10
<b>Ensino F. incompleto</b>	11	60
<b>Ensino F. completo</b>	1	5
<b>Ensino M. incompleto</b>	2	10
<b>Ensino M. completo</b>	1	5
<b>Ensino S. incompleto</b>	2	10
<b>Ensino S. Completo</b>	0	0

Como é possível perceber no quadro, 10% dos participantes da pesquisa são analfabetos, 55% possui o ensino fundamental incompleto, 5% concluiu o ensino fundamental, 10% tem o ensino médio incompleto, 5% apenas, terminou o ensino médio, 10% apresentaram ter o ensino superior incompleto, e por fim nenhum dos entrevistados referiram ter o ensino superior

completo. Em suma, 55%, ou seja, a maior parte dos participantes da pesquisa apenas possui o ensino fundamental incompleto.

VARIÁVEL	Nº DE PESSOAS	%
<b>EMPREGO</b>		
<b>Sim, formal</b>	1	5
<b>Sim, informal</b>	2	10
<b>Não, possui emprego</b>	17	85

Com relação a situação de emprego dos entrevistados, 5% apenas, referiram possuir emprego formal, 10% relatou ter emprego informal, e 85% dos entrevistados não possuíam emprego. Neste sentido, é possível considerar que a grande maioria dos entrevistados não possuíam emprego.

#### 4.3 Contexto Socioespacial

As condições de vida podem ser consideradas grandes mediadoras das diferenças dos problemas de saúde que se materializam em determinado contexto social (Castellanos, 1990). Rojas (1998) traz que o contexto de saúde populacional, podem ser influenciados por fatores econômicos, naturais como o clima por exemplo, como também pelo contato das pessoas com agentes patógenos. Santos (2018), também afirma que as pessoas não estão distribuídas aleatoriamente no território, isso se dá pelo fato de que existem padrões socialmente construídos acerca do ambiente físico e social, existe vasta relação cultural, social e econômica que influencia no processo de escolha de um lugar para estabelecer moradia.

Na realização da pesquisa e considerando o discurso de cada pessoa, é possível perceber que os participantes possuem um senso de pertencimento ao lugar onde vivem, principalmente aqueles que moram no mesmo local por vários anos. Isso é evidenciado quando atribuem o motivo da sua moradia a questões de relacionamentos, que em sua grande parte são relações familiares ou até mesmo por questões de adaptação a dinâmica e ao contexto do lugar.

*“Porque sempre gostei de morar aqui, me adaptei” (001/A).*

*“Eu moro aqui porque eu gosto, nasci e me criei aqui” (014/A).*

*“Porque eu nasci por aqui” (015/B).*

*“Porque me acostumei, criei meu filho tudo por aqui” (017/B).*

Quando situados em determinado lugar, as pessoas em seu processo de produção e reprodução social atribuem ao território onde moram aspectos da sua identidade, mesmo que não seja intencional, os indivíduos pensam em si como uma parte que pertence a um grande coletivo, e nisso, há uma aproximação com culturas e aspectos do lugar criando um senso de pertencimento à localidade. Essa realidade trás o território para dentro de vários fatores que fazem parte do processo de identidade das pessoas, principalmente por acontecimentos emocionais que ocorreram e foram vivenciadas ali (SANTOS, 2020).

Segundo Moreira e Hespanhol (2007), além de estabelecer um local de moradia em um território, as pessoas constroem laços com a construção histórica daquele lugar, acompanhando mudanças estruturais que modificam a paisagem local e as características sociais, desenvolvendo um processo de enraizamento onde a relação entre o indivíduo e a comunidade atribui ao lugar onde se vive aspectos que hora constroem sua identidade. Nesta perspectiva, o espaço em que as pessoas vivem, torna-se o ambiente em que suas relações são estabelecidas, em meio a interação entre indivíduos e ambiente são construídas vivências e o sentimento de pertencimento é fortalecido quando determinado lugar apresenta-se para o individual e para o coletivo como o palco onde suas histórias de vida, de situações ligadas a cultura e costumes se materializaram, e é dessa forma que sua identidade torna-se o produto das relações interpessoais e com o próprio espaço de habitação (MOREIRA E HESPANHOL, 2007).

É de fundamental importância que as pessoas desenvolvam um senso de pertencimento ao local onde vivem e que considerem como parte da sua identidade o espaço onde desenvolve suas relações de vida, isso fomentará de forma direta ou indiretamente a criação do sentimento de responsabilidade pelo lugar onde se habita, motivando cuidados ambientais importantes para comunidade que ali reside e para o próprio território (SCHENKEL, 2018).

Atentando para outros aspectos que evidenciam a importância da identidade e do senso de pertencer ao lugar onde nós estabelecemos, é possível ir de encontro com o que diz Santos (2010), quando discute que esses modos de pensar e agir são contra hegemônicos a medida que traz a importância do pensar coletivo e de considerar os espaços onde não só uma pessoa vive, mas

várias constituindo uma comunidade, isso pode alavancar discussões e atitudes em busca de bens coletivos relacionados a questões socioeconômicas e espaciais, causando uma quebra na visão fragmentada do ser humano que tem sido contribuinte de impactos ambientais e fortalecedora da exclusão social.

Com isso, é possível compreender que o pertencimento e a ligação do lugar com a identidade das pessoas trazem benefícios individuais e coletivos como afirma Freitas (2008), que pertencer a um grupo e a um lugar mantem a coesão comunitária, ou seja, necessidades inerentes ao espaço podem provocar atitudes coletivas a respeito, pois este mesmo espaço é o comum entre as diversas formas de viver nele. Ainda sobre os motivos que levaram os participantes da pesquisa a estabelecer moradia no local estudado, existem questões econômicas relacionadas a moradia, que os condicionaram a permanecer naquele lugar. Diante disso é possível perceber, que muitos moram não por escolha, mas porque fatores relacionados a precárias condições socioeconômicas levaram cada um a se estabelecer naquela realidade.

*“Porque essa casa aqui foi uma herança” (002/A).*

*“Porque é o jeito” (004/A).*

*“Porque a casa é própria” (006/A).*

*“Por opção porque a casa é aqui” (010/A).*

*“Por que foi aonde meus pais ganharam essa casa na época” (012/A).*

*“Porque consegui um barracinho e fiquei por aqui” (016/B).*

*“Porque não tem pra onde ir” (019/B).*

Neste contexto, é notório a materialização da desigualdade socioespacial que exprime um crescimento da apropriação dos territórios de forma desigual e excludente, afastando para as margens da cidade e conseqüentemente da sociedade os indivíduos que não possuem opções de apropriação do espaço devido ao seu desfavorecimento socioeconômico, essa realidade aponta para a acumulação desigual do território e para evidente ausência do Estado nessa conjuntura (SOUSA et al, 2020).

Com relação aos fatores que contribuem para o surgimento dessa realidade Pires (2016), traz que as transformações territoriais são influenciadas pelas mudanças nos setores produtivos, como a implantação de indústrias e novas formas de comércio, o que conduz a novos padrões de consumo e preenchimento de espaços. A medida que avança a expansão dos centros urbanos,

peças não conseguem acompanhar as exigências vindas no pacote da modernização e do avanço das cidades, assim como não possui poder aquisitivo suficiente para garantir uma porção digna do espaço supervalorizado. Juntamente com isso constitui-se a formação de grupos marginais que não encontram trabalho e condições de subsistir no novo cenário, buscando refúgio para as periferias (FARIA, 2020).

A falta de intervenção Estatal no processo de aglomeração desses contingentes populacionais que são empurrados para fora do contexto dos centros das cidades, formam periferias com aglomerados populacionais que apresentam precariedade de moradia, acessibilidade, saneamento, falta ou mal localização de serviços de saúde entre várias outras realidades que colocam essa população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso os indivíduos ficam expostos a riscos naturais como desastres ambientais e moradias construídas em locais de risco (SCHENKEL, 2018).

Juntamente com a urbanização de certas áreas, ainda é evidenciado uma realidade de segregação espacial onde as melhorias de condições de espaço tendem a distanciar os trabalhadores para áreas com características aquém do mínimo necessário para uma habitação digna. A expansão de áreas nobres ocupa espaços construídos por trabalhadores e rendem lucros e melhores rendas, mas, não para esses trabalhadores e sim para as classes que detém o poder dos meios que promoveram a urbanização do local com total liberdade e sem interferência do Estado (SANTOS, 2020).

Esse encadeamento vem de encontro com o que discute Jorge, Baptista e Nunes (2016), onde consideram que a conjuntura econômica que abrange especialmente a comercialização de produtos, prefere as localidades centrais das cidades. E neste sentido Viana (2000), aponta que as desigualdades socioespaciais é fruto de ações capitalistas, que promove as divisões sociais do trabalho e o distanciamento entre centros urbanos e periferia que atuam perpetuando a reprodução da desigualdade.

Nesta perspectiva, Lavinas (2002), aponta que não é aleatório que a pobreza recaia sobre a classe trabalhadora, pois existe uma inserção ocupacional instável, insegura que compromete



direitos e remuneração digna para os indivíduos e isso promove a exclusão social, empobrecendo as relações sociais que sustentam a identidade causando uma dessocialização muito difícil de ser revertida. As condições de vida apresentada pelas massas que foram empurradas dos centros urbanos comprometem e influenciam diretamente nas formas de adoecimento das pessoas.

A moradia estabelecida em locais de forma desordenada e falta de garantia de aspectos básicos de subsistência como saneamento básico, água de qualidade e controle de situações ambientais de risco, compromete a saúde das pessoas que ali vivem. São essas situações que trazem a necessidade de utilizar o território como categoria de análise espacial para compreender as relações sociais e a formação de espaços de exclusão, haja vista a necessidade de intervenções em saúde baseadas diretamente na realidade das necessidades da população (FARIA, 2020).

É possível perceber que os lugares de interação coletiva são poucos, na comunidade não há muitas opções de áreas de lazer por exemplo. O que se percebe no discurso dos entrevistados, é que a atribuição de importância a certos lugares está intimamente ligada ao nível de utilização coletiva desses espaços, assim, é notório que as áreas mais utilizadas coletivamente pelas pessoas são tidas também como ponto relevantes a comunidade e que servem consequentemente de referência para localização naquele bairro. Os lugares importantes e que servem de referência para localização são aqueles onde há um maior desenvolvimento de relações coletivas, ou até mesmo lugares que possam oferecer serviços que de alguma forma atrai e concentra certo contingente de pessoas em um mesmo espaço promovendo interação.

*“A quadra e a capela. A quadra é uma área de lazer, aonde eu jogo também, e a capela porque é onde muita gente se reúne” (005/A).*  
*“O posto de saúde, a igreja. Locais onde tem mais gente para conversar” (012/A).*  
*“Tem a capela que eu sou da legião de maria. A igreja e a quadra” (013/A).*  
*“A igreja capela porque é um canto pra gente ir né. A quadra de esporte (017/B).*  
*“A igreja e a quadra, porque é aonde eu ainda ando” (019/B).*

No processo de avanço urbano percebe-se a ausência do estado não somente na garantia de salários e de formas de trabalho para a reprodução da vida, o mesmo se mostra ineficaz na promoção universal mínima de equipamentos de uso e consumo coletivos. Alguns desses equipamentos são fundamentais para o desenvolvimento de práticas de lazer, e não são

responsabilidade única e definitiva da própria população de elabora-los e efetiva-los na comunidade, mas sim de fazer uso para melhoria de suas condições de vida (RODRIGUES, 2007).

Não é necessário apenas a construção de espaços que possam viabilizar a interação social e o lazer, isso precisa ser acompanhado de um movimento de descentralização desses equipamentos. É preciso considerar que tendencialmente tais espaços estão situados também nos grandes centros, reproduzindo o distanciamento de grupos que estão distantes da situação central das cidades. Toda essa realidade é consequência da visão e da busca pelo lucro que transformou as formas de lazer em meios de sustentar a demasiada polarização do capital (BISSACOTTI et al, 2019).

Sobre a importância do lazer em uma sociedade Pondé e Caroso (2012), discute que o lazer é exerce uma função de amenizar o efeito dos impactos estressantes que as situações de vida trazem ao ser humano, e é portanto, uma forma de promover a saúde física, mental e social, já que as atividades de lazer em seus diversos aspectos fomentam uma interação social. E sobre essa realidade é preciso considerar o que aponta Mota e Duarte (2017), que as causas de adoecimento e mortalidade estão também ligadas diretamente ao estilo de vida dos indivíduos na sociedade, dessa forma, um estilo de vida mais ativo proporciona melhores condições de saúde, atuando na promoção, prevenção e combate de patologias associadas ao sedentarismo e ao sofrimento mental por exemplo.

As duas microáreas por mais que estejam situadas no mesmo bairro possui contextos distintos. A violência e a criminalidade é presente no bairro, contudo, concentrada não em sua totalidade, mas, em sua predominância em uma das microáreas e isso é fortemente referido pelos entrevistados, é possível perceber que as pessoas da microárea “A” apresentam essa situação e os participantes da microárea “B” reafirmam tal realidade.

#### 4.4 Conhecimento sobre a relação entre contexto socioespacial e condições de saúde

Diante da realidade observada e registrada em diário de campo, é possível detectar vários fatores que podem afetar direto e indiretamente a saúde das pessoas que participaram da pesquisa, entre estes estão a falta de saneamento básico, o acúmulo de lixo em algumas localidades e até

mesmo precárias condições de moradia. Entretanto, a grande maioria dos entrevistados não reconhece tais aspectos como fatores condicionantes e determinantes de sua situação de saúde. É possível perceber que a grande maioria dos participantes da pesquisa, representando 65% no total, não consideram que onde moram afeta sua saúde de alguma forma e 35% consideram que sim. O mais interessante desses dados é que 06 das 07 pessoas que responderam “sim” pertencem a microárea “B”, a mesma que possui condições precária de estrutura espacial e apresenta contexto socioeconômico ainda mais delicado que a microárea “A”.

Apesar de muitos dos participantes da pesquisa não relacionarem o lugar onde moram com as condições de saúde, vários relatos apontam para problemas de saúde individuais e coletivos que estão diretamente relacionados a condições estruturais do espaço e habitação como afirma Pasternak (2016). Problemas de saúde como arboviroses - dengue e chikungunya, foram bem presentes nos relatos, além disso, foi citado também a ocorrência de casos de leishmaniose, problemas intestinais e de pele. As doenças citadas vão de encontro a realidade observada e registrada em diário de campo, como o acúmulo de lixo, os esgotos a céu aberto e a grande aglomeração de animais abandonados mais especificamente cachorros e gatos.

*“Sim tive a dengue, aqui teve muito, minha mãe teve também” (001/A).  
“[...] tiraria muitos animais abandonados é cachorro é gato, aqui é cheio de cachorro chega dá uma agonia. [...] já tem gente aqui que tem calaza” (005/A).  
“Desde que eu cheguei pra morar aqui já me apareceu uma irritação na pele e dengue duas vezes. [...] tiraria esses lixo e esses esgoto a céu aberto, ta sentido a podridão?” (20/B).  
“Aqui é tudo podre desses esgotos. Sim já, problemas de intestino” (019/B).  
“Já! Tive o chikungunya. Os cachorros soltos, e essas mosca por causa do lixo” (016/B).*

É possível observar também que as arboviroses estão presentes nas duas microáreas e isso se repete a respeito da presença de animais abandonados o que está intimamente ligado a casos de leishmaniose. Contudo, é notável que o problema relacionado ao acúmulo indevido de lixo e a presença de esgotos a céu aberto estão mais presentes nos relatos das pessoas da microárea “B”.

*“Só a dengue. Era bom saneamento básico, não aqui nesse setor que jatem, mais lá pra baixo (apontando para localização da microárea B) não têm é um canto desprezado, que é de onde vem as doenças é de lá dos esgotos a céu aberto” (010/A).*

O ambiente social e físico onde estão inseridas as pessoas tem íntima relação com a saúde das mesmas. A conformação estrutural e social da realidade onde as pessoas residem pode colocá-las em situação que podem afetar positivamente ou negativamente a sua qualidade de vida, e a disparidade entre as condições de saúde de grupos estão ligadas diretamente a distribuição da renda dessa forma, toda condição ambiental que promova a exposição dos indivíduos a situações de risco afetam as formas de adoecer e morrer da população. (SANTOS 2018).

As características do adoecimento individual e coletivo podem ser melhor compreendidas se associado os aspectos biológicos aos aspectos sociais e espaciais. O contexto onde as pessoas desenvolvem suas relações de produção e reprodução social estão muitas vezes sutilmente determinando perfis epidemiológicos de adoecimento e morte que só serão compreendidos se associados as condições de vida (BARATA, 2001).

As pessoas são afetadas pelos locais em que residem, para os quais foram diferenciadamente selecionadas. O contexto territorial gera implicações de saúde devido à composição no local de fatores influentes, às estruturas de oportunidades associadas ao ambiente físico e social e às características socioculturais e históricas dos lugares (SANTOS, 2018).

Entre os vários fatores que condicionam processos de adoecimento é uma rede de saneamento básico ineficaz, e sobre isso, Starling et al (2005), aponta que essa estrutura de organização de recursos hídricos e de destino adequado de dejetos humanos é uma medida 54 dinâmica que garante a saúde pública controle de certas situações de saúde ligadas a falta de saneamento, sendo esta uma importante estratégia de prevenção de agravos a saúde. Neste mesmo sentido Guimarães; Carvalho e Silva (2007), discute que a promoção a saúde advinda de estratégias de melhoria de condições espaciais por meio do saneamento é uma maneira eficaz de evitar o contágio de diversas doenças o que implica diretamente na busca de baixar os índices de mortalidade, considerando que a grande maioria dos problemas de saúde estão intrinsecamente ligados a questões ambientais é necessário a superação de barreiras políticas e gerenciais para que o saneamento se torne uma estratégia efetiva de promoção a saúde.

Segundo Bovolato (2010), o saneamento básico é a garantia de abastecimento de água com condições quantidade adequadas para o consumo humano, está ligado também a coleta,

tratamento e disposição correta de esgotos, assim como assegura o manejo de resíduos sólidos e controle de vetores que transmitem doenças.

Segundo a Secretária de Vigilância em Saúde - SVS no relatório de Monitoramento dos casos de arboviroses urbanas transmitidas pelo Aedes (dengue, chikungunya e Zika), no ano de 2019, até a semana epidemiológica 19 foram registrados 767.003 casos prováveis de dengue no país, e 2.178 casos confirmados. Na região nordeste foram 59.975 casos prováveis de dengue, em todo país foram confirmadas 222 mortes causadas pela dengue (BRASIL, 2019). Considerando esse mesmo período foram registrados 39.924 casos prováveis de chikungunya sendo 5.035 só no Nordeste. Já o Zika Vírus teve 4.859, casos prováveis em todo o país sendo 994 só na região Nordeste (BRASIL, 2019).

Grandes desafios estão relacionados ao enfrentamento das arboviroses, principalmente em locais onde as condições do ambiente favorece a proliferação do vetor com a falta de saneamento, o acúmulo de lixo e falta de informação, Donaliso; Freitas; Zuben (2017), traz que as arboviroses são crescente problema de saúde pública, com capacidade de tomar grandes proporções epidemiológicas, e as mesmas são decorrentes de vários fatores demandando a necessidade de envolver vários setores da sociedade no enfrentamento.

Com relação a leishmaniose e Segundo o Sistema de Informação de Agravos de Notificação – (SINAN) no Brasil em 2018 foram 3.376 casos conformados de leishmaniose visceral. No Rio Grande do Norte foram 85 casos confirmados e 12 desses casos foram de pessoas residentes em pau dos ferros (BRASIL, 2018).

A leishmaniose tem se tornado um grave problema para saúde pública, a medida que avança a urbanização e concomitante a isso a degradação dos habitats de espécies envolvidas no ciclo de transmissão é evidenciada a exposição do ser humano a essa patologia, 55 principalmente quando está estabelecido em um contexto espacial de vulnerabilidades (TOLEDO et al, 2017). Sobre a questões dos animais que são abandonado e mais especificamente o cão que também é uma vítima dessa doença, Lima; Grisotti (2018), discute que apesar de nos dias atuais ter havido um estreitamento de laços entre o animal e ser humano condicionando ao cão melhores condições

de cuidado, muitos ainda estão em situação de rua em situações precárias e infelizmente se apresenta geralmente como também um problema de saúde pública.

Outro problema que foi apresentado pelos entrevistados especificamente da microárea “B”, e que em sua percepção afeta de alguma forma sua saúde, é a presença de casas de pau a pique (casas de taipa). Esse tipo de moradia ainda é presente e ainda existem pessoas nessa situação de moradia que reconhece a necessidade da mudança dessa realidade.

*“Mudaria, era essas casas de taipa mesmo” (017/B).*

*“Mudaria na limpeza, mudar essas casas de taipa, aterrar esses esgotos” (015/B).*

As condições da moradia afetam diretamente a saúde das pessoas que ali residem e também a sociedade em torno, as construções de taipa sem critério e sem monitoramento adequado apresenta riscos que vão além de aspectos físicos, mas que englobam também questões epidemiológicas, Mendonça et al (2019), aponta que atualmente existe íntima relação entre a estrutura de taipa e a proliferação do vetor transmissor da doença de chagas.

*“Um dos fatores que corroboraram para a quase extinção da casa de taipa, além, é claro, da difusão de novos materiais e técnicas, pode estar relacionado ao combate da doença de Chagas, transmitida pelo Trypanossoma cruzi, encontrado no intestino do inseto conhecido como “barbeiro”. Segundo o médico Carlos Chagas (1879-1943), as construções de adobe e pau-a-pique constituíam um ambiente favorável à proliferação do inseto, que, camuflado nas frestas das casas de barro e madeira, saía a noite para fazer suas vítimas” (MARTINEZ, 2019, p. 62)*

#### 4. 5 Distanciamento espacial e social das localidades e a influência no acesso a saúde

Em decorrência da situação de periferia do bairro onde se situa as microáreas estudadas aspectos relacionados ao distanciamento dessas localidades do centro urbano é evidenciada nas falas dos entrevistados. É possível notar que existe uma situação de estigmatização do lugar, colocando os indivíduos que ali moram em um certo contexto de discriminação e exclusão social.

*“Calçaria todas as ruas, tapava esses buracos nas ruas, a questão do preconceito a discriminação do bairro, aqui todo mundo é pé rapado, o povo 56 aqui nem dinheiro tem, mas tem lugar que é pior. Aqui tinha uma boca de fumo bem aí, mas a gente ver coisa bem pior no centro que aqui” (007/A).*

*“Aqui é um bairro pobre e discriminado” (014/A).*

A distância das localidades estudadas dos grandes centros urbanos, influencia também na qualidade do acesso que essas pessoas tem a assistência à saúde. Apesar de haver a Unidade Básica de Saúde situada dentro do bairro onde estão as duas microáreas estudadas, nas falas é possível detectar algumas limitações do serviço que podem prejudicar a integralidade na assistência à saúde dessas pessoas.

*“Era pra ter mais assistência médica (003/A)”.*

*“Melhorar a assistência médica” (006/A).*

*“Ter uma farmácia perto que não tem” (011/A).*

*“A assistência médica e ter remédio na farmácia” (016/B).*

Sobre o bairro onde se situam as microáreas estudados temos:

“ As desigualdades espaciais, sociais e econômicas já se tornam evidentes, áreas como Nações Unidas e Princesinha do Oeste são habitadas e conhecidas por concentrarem uma população de maior poder aquisitivo, e tem a disposição uma quantidade maior de serviços, inclusive com a atuação mais premente do setor público; enquanto o bairro Riacho do Meio e o conjunto habitacional Manoel Deodato, neste se encontra inserida a favela Beira Rio, abrigam uma parcela significativa da classe baixa da cidade, e lá estão concentrados os maiores problemas” (DANTAS, 2010).

Quando olhamos para a população que se estabelecem as margens dos centros urbanos é possível notar um modelo de ocupação do território que reproduz a desigualdade espacial. Essa conjuntura torna-se evidente quando o grupo populacional que nele vive sofre para ter acesso ao restante da sociedade que ocupa o espaço central da cidade e conseqüentemente afasta-se das oportunidades sociais, econômicas e também políticas. Dessa forma, vemos que o território se torna também mais uma característica pela qual certos grupos são excluídos (FERREIRA; VASCONCELOS; PENNA, 2016).

O progressivo aumento da distância entre periferia e centro e agora não somente social, mas espacial, priva a população distante de participar das relações mínimas de convivências, privando as mesmas do lazer, do acesso ao trabalho, a educação, a saúde e vários outros aspectos. Longe do olhar do poder público direcionado aos desdobramentos financeiros dos grandes



centros, a população marginalizada fica a mercê da violência que torna-se um fator que priva o cidadão de buscar outras localidades para produzir e reproduzir-se, a distância entre periferia e cidade torna-se então perigosa (MARCELLINO, 2010).

No pensamento sobre o problema do distanciamento socioespacial Barata (2001), que essa conformação necessita de uma ampliação de acesso aos serviços de saúde, feitos para 57 ampliar o acesso a serviços visto que as pessoas são tratadas como culpadas de não poder viver em locais centrais, o mínimo que necessita ir chegar até elas é o serviço de saúde, que deve buscar em meio a conjunturas de desafios honrar os seus princípios de acesso universal.

O acesso a saúde também é um determinante e condicionante do processo saúde doença, a localização de residências em áreas vulneráveis já simboliza a necessidade de proximidade do serviço, e aqui mostra-se a necessidade de articulação intersetorial. Existem grandes desigualdades espaciais e a promoção a saúde precisa vencer a barreira da exclusão social, enfrentando inclusive o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde para garantir acesso a população (VIACAVA et al, 2018).

Segundo a constituição brasileira a saúde é um direito de todos e dever do estado, mas isso nem sempre se materializa. A Estratégia de saúde da família como porta de entrada deve assegurar as pessoas acesso de qualidade, integral e equânime. Essa estratégia deve descentralizar o sistema público de saúde fomentando a promoção da saúde as mais diversas populações (PINTO; GIOVANELLA, 2018). Desde a promulgação das leis de nº 8080/90 e nº 8.142/90, as políticas voltadas para o fortalecimento da Atenção Primária em Saúde (APS), tem favorecido a implantação e materialização dos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Essas políticas são oficialmente efetivadas na promulgação de documentos oficiais como a PNAB (Política Nacional de Atenção Básica), que por sua vez, vai orientar principalmente o modelo de atenção e também de gestão do trabalho em saúde nos municípios (MAROSINE; FONSECA; LIMA 2018).

A principal preocupação da gestão em saúde deve ser exatamente o acesso da população aos serviços, isso se configura como grande desafio e evidencia a necessidade de políticas que sistematizem o processo de construção da atenção em saúde. Quando se fala em acesso aos

serviços de saúde, deve-se considerar a complexidade deste conceito, muitas vezes empregado de forma imprecisa na sua relação com o cotidiano do trabalho em saúde. Dessa forma é preciso considerar a portaria de nº 2.488/2011 que oficializou a PNAB, trazendo princípios como: universalidade, integralidade, participação popular, equidade, acesso, coordenação e responsabilidade da atenção básica pelo cuidado, continuidade do cuidado, ter os usuários e o território adscritos e vínculo (DOMINGOS et al, 2016).

Além do acesso ao serviço em si, portanto, é preciso promover por meio do controle social os direitos das pessoas em participar da construção de intervenções em saúde que possa efetivamente contribuir para sua qualidade de vida, assim como reivindicar melhorias e monitorar a efetivação das políticas de saúde, para que as mesmas atendam as populações considerando suas especificidades (ARANTES et al, 2007).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo possibilitou entender que as pessoas que residem nas microáreas estudadas vivem em um contexto de exclusão social, e em condições socioespaciais complexas que afetam a seu processo saúde doença e influência no seu acesso aos serviços de saúde. A conformação socioespacial da localidade estudada, também evidencia que apesar dos moradores terem aquele território como parte da sua identidade, fatores econômicos e sociais têm fomentado o desejo de evadir do lugar. A realidade evidenciada é que a moradia no local não foi estabelecida por escolha das pessoas que lá vivem, mas um processo socioeconômico que obrigou não só a escolha do lugar, mas também orienta as condições de moradia.

Apesar de não tão distante espacialmente, percebeu-se no estudo dificuldades da população estudada em relação a usufruir da realidade dos grandes centros. Entretanto, foi possível concluir que a Estratégia de Saúde da Família é fundamental para garantir o acesso integral e de qualidade as populações esquecidas. Por meio da revisão de bibliografia, dos resultados advindos das entrevistas realizadas, e as observações registradas em diário de campo, o estudo evidenciou que de fato as condições espaciais têm influenciado no adoecimento das

peçoas a medida que possibilitou conhecer os principais agravos presente nas vivencias dos participantes da pesquisa, deixando claro assim que os objetivos da pesquisa foram alcançados.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cláudio Márcio de; DE OLIVEIRA, Maria Cláudia Santos Lopes; ROSSATO, Maristela. O Sujeito na Pesquisa Qualitativa: Desafios da Investigação dos Processos de Desenvolvimento. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 33, n. 1, 2018.

AZAMBUJA, Maria Inês Reinert et al. Saúde urbana, ambiente e desigualdades. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, v. 6, n. 19, p. 110-115, 2011.

ARANTES, Cássia Irene Spinelli, et al. O controle social no Sistema Único de Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. **Texto & Contexto-Enfermagem**, 2007, 16.3: 470-478.

BARATA, Rita Barradas. Iniquidade e saúde: a determinação social do processo saúde-doença. **Revista Usp**, n. 51, p. 138-145, 2001.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Editora Vozes Limitada, 2017.

BISSACOTTI, Anelise Pigatto et al. Territorialização em saúde: conceitos, etapas e estratégias de identificação. **Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, 2019.

BOVOLATO, Luís Eduardo. Saneamento básico e saúde. Escritas: **Revista do Curso de História de Araguaína**, v. 2, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. **Abordagens espaciais na saúde pública** / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz; Simone M.Santos, Christovam Barcellos, organizadores. – Brasília : Ministério da Saúde, 61 2006. 136 p. : il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde) (Série Capacitação e Atualização em Geoprocessamento em Saúde).

BRASIL. Ministério da Saúde. Leishmaniose Visceral - casos confirmados notificados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação SINAN. Secretaria de Vigilância em Saúde. 2018. Disponível em < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinanet/cnv/leishvbr.def> >.

BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Monitoramento dos casos de arboviroses urbanas transmitidas pelo Aedes (dengue, chikungunya e Zika) Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretária de Vigilância em Saúde. 2019. Disponível em < <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/05/Informe-arboviroses-SE-19-ajustado.pdf> >.

CASTELLANOS, Pedro Luis. Avances metodológicos en epidemiología. In: Anais do 1o Congresso Brasileiro de Epidemiologia. 1990. p. 201-216.

DANTAS, Joseney R Queiroz. A (re) organização sócio-espacial no RN e suas implicações para Pau dos Ferro. UERN, 2010.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1-13, 2008.

DOMINGOS, Carolina Milena et al. **A legislação da atenção básica do Sistema Único de Saúde: uma análise documental**. Cadernos de Saúde Pública, v. 32, p. e00181314, 2016.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, n. 24, p. 213-225, 2004.

FARIA, Rivaldo Mouro. A territorialização da Atenção Básica à Saúde do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2020.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; DE AZEVEDO PENNA, Nelba. Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades. Anais, 2016, 1-18.

FREITAS, César Gomes de. "Desenvolvimento local e sentimento de pertença na comunidade de Cruzeiro do Sul–Acre." (2008).

GUIMARÃES, ALEXANDRE JOSÉ ATHAYDE; CARVALHO, DF de; SILVA, LDB da. Saneamento básico. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2007, 1-3.

IBGE, I. B. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2018.

IBGE, **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**

JORGE, Maria do Rosário Gonçalves; BAPTISTA, Luís; NUNES, João Pedro. A Dança das Densidades no Contexto do Crescimento Urbano. **Os Espaços da Morfologia Urbana**, p. 417-426, 2016.

LAURRELL, Asa Cristina. A saúde-doença como processo social. **Rev. Mex. Cienc. Pol. Soc**, v. 84, p. 131-157, 1976.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, 2002, 4.1: 25-59.

LIMA, Clara Cynthia; GRISOTTI, Marcia. Relação humano-animal e leishmaniose: repercussões no cotidiano de indivíduos inseridos em região endêmica. *Saúde e Sociedade*, 2018, 27: 1261-1269.

MARTINEZ, Paulo Henrique. História ambiental paulista: temas, fontes, métodos. Editora Senac São Paulo, 2019.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Espaços e equipamentos de lazer em região metropolitana: o caso da RMC-Região Metropolitana de Campinas. 2010.

MENDONÇA, Rafael Mota, et al. Doença de Chagas: serviço de referência e epidemiologia. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, 2019, 33.

MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso; FONSECA, Angélica Ferreira; LIMA, Luciana Dias de. **Política Nacional de Atenção Básica 2017: retrocessos e riscos para o Sistema Único de Saúde**. *Saúde em Debate*, v. 42, p. 11-24, 2018.

MOREIRA, E. V., & de Medeiros HESPANHOL, R. A. O lugar como uma construção social. *Formação (Online)*, 2(14). (2007).

MOTA, Jorge; DUARTE, José Alberto. Estilo de vida activo e saúde. *Boletim Sociedade Portuguesa de Educação Física*, 2017, 17-18: 47-51.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. *Estudos Avançados*, 2016, 30.86: 51-66.

PINTO, Luiz Felipe; GIOVANELLA, Ligia. Do Programa à Estratégia Saúde da Família: expansão do acesso e redução das internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSAB). *Ciência & Saúde Coletiva*, 2018, 23: 1903-1914.

PIRES, Elson Luciano S. Território, Governança e Desenvolvimento: questões fundamentais. *Caderno Prudentino de Geografia*, 2016, 2.38: 24-49.

POLIT, Denise F.; BECK, Cheryl Tatano. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: avaliação de evidências para a prática da enfermagem**. Artmed Editora, 2018.

PONDÉ, Milena Pereira; CAROSO, Carlos. Lazer como fator de proteção da saúde mental. *Revista de Ciências Médicas*, 2012, 12.2.

POLIT, Denise F.; BECK, Cheryl Tatano. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: avaliação de evidências para a prática da enfermagem**. Artmed Editora, 2018.

QUEIROZ DANTAS, Joseney Rodrigues; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; DE FRANÇA, Rosana Silva. A cidade média interiorizada: Pau dos Ferros no desenvolvimento regional. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 11, n. 23, p. 129-148, 2015.

ROCHA, Semiramis Melani Melo; DE ALMEIDA, Maria Cecília Puntel. O processo de trabalho da enfermagem em saúde coletiva e a interdisciplinaridade. **Revista Latino Americana de Enfermagem**, v. 8, n. 6, p. 96-101, 2000.

RODRIGUES, A. M. (2007). Desigualdades socioespaciais—a luta pelo direito à cidade. *Revista Cidades*, 4(6).

ROJAS, L. Geografía y salud: temas y perspectivas en América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, 14(4), 701-711 (1998).

SANTOS, Silvia Aparecida Martins dos. Políticas públicas de formação de educadores ambientais: análise do processo de constituição 50 do coletivo educador de São Carlos, Araraquara, Jaboticabal e região – Cescar. São Carlos 2010

SANTOS, José Alcides Figueiredo. Classe Social, território e desigualdade de saúde no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 27, p. 556-572, 2018.

SANTOS, José Alcides Figueiredo. desigualdades e interações de classe social na saúde no brasil. **DADOS, Rio de Janeiro**, vol.63, 2020.

SCHENKEL, Marina do Amaral. **A ação do estado sobre as condições de saúde em um contexto de desigualdades sociais: Uma análise regionalizada no Brasil**. Dissertação de Mestrado, UFRGS. Porto Alegre, 2018

SOUSA, Jailson Lopes et al. Marcadores de desigualdade na autoavaliação da saúde de adultos no Brasil, segundo o sexo. **Cadernos de Saúde Pública**, 2020.

STARLING, A. F., et al. Influência do Saneamento Básico na Saúde Pública de Grandes Cidades. Escola Politécnica da USP—Águas em Ambientes Urbanos, 2005.

TOLEDO, Celina Roma Sánchez de, et al. Vulnerabilidade à transmissão da leishmaniose visceral humana em área urbana brasileira. *Revista de Saúde Pública*, 2017, 51: 49.

VIACAVA, Francisco, et al. SUS: oferta, acesso e utilização de serviços de saúde nos últimos 30 anos. *Ciencia & saude coletiva*, 2018, 23: 1751-1762.

VIANA, Nildo. Capital, espaço e desigualdade. *Boletim Goiano de Geografia*, 2000, 20.1: 107-126.

# A PROPOSIÇÃO DO MUSEU DE TERRITÓRIO DO CARIRI CEARENSE COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Paulo Wendell Alves de Oliveira<sup>1</sup>  
Ana Paula Rodrigues da Costa<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo desenvolve uma análise sobre as potencialidades do Cariri cearense para proposição de um Museu de território, promovendo subsídios de permanência das comunidades locais em seus territórios e estratégias de desenvolvimento local. A perspectiva de produção do inventário dialoga cultura-território-comunidade para subsidiar a criação do Museu, na qual se valoriza a cultura e o pertencimento dos grupos sociais, proporcionando o desenvolvimento social a partir de atividades turísticas. O trabalho pauta-se na produção do inventário, partindo das proposições teórico-metodológicas da Sociomuseologia, na qual a participação direta da comunidade pelo agente da pessoa-recurso. O Museu de Território deve ser compreendido como uma estratégia de valorização da memória dos lugares, valorizando o território pelo sentido de pertencimento dos sujeitos, ao passo que a valorização da cultura apresenta-se como fonte de geração de renda aos sujeitos, evitando processos de desterritorialização.

**Palavras-chave:** Museu de território; Paisagem Cultural; Pertencimento; Comunidades; Cariri cearense.

**GT 05:** AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO.

## 1 INTRODUÇÃO

O Cariri cearense apresenta-se como uma região de grande expressão simbólico-cultural, marcado por diferentes contextos que perpassam pelas festividades locais, religiosidade, culinária, as relações ambientais, literatura de cordel, danças, musicalidade, o patrimônio material e imaterial, etc., e é nesse sentido que se entende a necessidade da preservação de todo esse contexto histórico-cultural que marca essa região e a sua comunidade.

A projeção da cultura no espaço do Cariri cearense sinaliza a relação de fatores sociais com o contexto natural, orientado por concepções de mundo centrado na religiosidade e nas tradições da cultura popular. As transformações dos aspectos culturais são o resultado das intervenções vinculadas a diferentes fatores da conjuntura social e econômica dos diferentes períodos, que nortearam o processo de surgimento das vilas e cidades e seu posterior desenvolvimento. A compreensão cultural do Cariri cearense perpassa por uma leitura de sua produção espacial, produzidas pelos diferentes agentes e dos respectivos fatores históricos a estes relacionados (OLIVEIRA; SILVA, 2015).

<sup>1</sup> Instituição; última titulação; cidade, estado, país; e-mail.

<sup>2</sup> Instituição; última titulação; cidade, estado, país; e-mail.



O território que hoje se denomina como Cariri cearense, no período pré-colonialista, fora ocupado pelos índios Kariris. A influência cultural desses povos marca, até os dias atuais, os saberes-fazeres dos sujeitos que hoje habitam essa porção do território cearense. A que se ressaltar a existência de grandes influências de outras matrizes culturais, como dos povos africanos, que se fizeram presentes, através do processo de apropriação territorial, e outros tantos povos que influenciaram a cultura do Cariri cearense.

Por sua condição hidrogeológica, clima ameno e características pedológicas, fez com que essa região atraísse colonizadores do ciclo do couro e para a produção de cana de açúcar, que marca o primeiro período do processo de apropriação do território brasileiro.

Tais condições geoambientais permitiram um grande desenvolvimento para a região do Cariri cearense, quando comparado a outras regiões do semiárido nordestino. Esse processo histórico de apropriação do território influenciou diretamente as condições culturais existentes na região. Vale ressaltar que o período colonial, em um primeiro momento, fora marcado por dois contextos socioeconômicos: a de se destacar a Zona da Mata, no qual se desenvolveu a monocultura escravista da cana de açúcar, demarcando essa região com um maior contato social, econômico e cultural com a Europa, através da metrópole Portugal; e os chamados sertões que mantinham o papel de áreas economicamente de suporte, produzindo para abastecer as regiões produtoras de cana de açúcar, sua economia foi marcada pela produção de subsistência. Essas duas caracterizações geoeconômicas distintas contribuíram no desenvolvimento de práticas culturais diferenciadas entre os territórios dos Sertões e da Zona da Mata (OLIVEIRA, 2019).

As condições geoambientais do Cariri cearense permitiram, a partir do século XIX, o cultivo da cana de açúcar, visando à produção de rapadura e aguardente. Os engenhos ainda marcam a morfologia do Cariri cearense, permanecendo como verdadeiros documentos históricos desse período na região (OLIVEIRA, 2014). Com base na memória dos grupos sociais que se vinculam, historicamente, a essas paisagens culturais, podemos destacar as condições socioespaciais desses períodos de outrora. As marcas do passado só produzem sentidos quando os sujeitos dão significados e sentidos às essas paisagens. Tal questão também é de fundamental importância para a compreensão de outros processos históricos, vinculando a memória coletiva

de diferentes grupos sociais, através de seus sentidos de pertencimento, a materialidade e imaterialidade que marca a paisagem cultural do Cariri cearense.

A proposição de musealização de um território surge como forma de valorizar comunidades pelo seu sentido de pertencimento a um determinado território, contribuindo para a manutenção de sua identidade cultural. Os objetos que compõe o acervo do Museu de território conservam-se em seu contexto original, são inventariados, mas permanecem fazendo parte do cotidiano dos sujeitos (REIS, 2019), mantendo seus valores de uso e de troca, além de seu valor simbólico. A categoria de Museu de território é adota e reconhecida pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

Pensando de forma específica o Cariri cearense, essa região tem passado por um processo de desenvolvimento econômico, principalmente na última década, após a instituição da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), através da lei nº. 78, de 26 de junho de 2009. Tomando por base as três principais cidades da RM Cariri (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), o que se nota é o adensamento da zona urbana, a modernização de equipamentos, o que muita das vezes acaba por invisibilizar marcas do passado, ligados a paisagem cultural local e a sua comunidade. Outra questão que se nota é o aumento da população, pela vinda de pessoas que passam habitar a localidade, mas que, em muitos casos, não conhecem as relações culturais existentes nesse território.

O que se propõe com o Museu de território é valorizar os aspectos presentes na paisagem cultural do Cariri cearense, conciliando ao desenvolvimento regional, valorizando a cultura local e a comunidade a ela vinculada, na manutenção de sua identidade cultural e territorial. Destarte, a musealização do território pode contribuir como estratégia de administração da memória e instrumento de desenvolvimento social.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Para metodologia, na constituição de um plano de musealização do território, compreende-se que o ato de pesquisa, visa conhecer de forma mais consistente dado patrimônio e a relação das pessoas com esses bens materiais e/ou imateriais, bem como a realidade na qual esses sujeitos estão inseridos. A pesquisa deve ser relevante para a comunidade, colaborando em seu processo

identitário com o território e apontar soluções para solucionar possíveis problemas enfrentados pela comunidade (OLIVEIRA, 2015).

Para melhor elaborar um plano de pesquisa para o processo de musealização do território, entende-se que a troca de experiências com outros Museus de território, que já estejam institucionalizados, seja de relevante importância para o desenvolvimento da pesquisa. As experiências visam fortalecer, não só a interatividade, mas, principalmente, apontar os caminhos que possam ser comuns, facilitando o processo de constituição do inventariado e do próprio processo de musealização. Sendo assim, pretende-se realizar visitas a outros Museus de território, no sentido de compreender as experiências pelas quais passaram, com seus acertos e percalços, para projetar tais questões em relação ao processo de musealização no território do Cariri cearense.

A divulgação científica é outro campo de trocas de experiências, pela participação em eventos, simpósios e congressos, permitindo a realização de troca de saberes com outros pesquisadores, permitindo o avanço nas reflexões teórico-metodológicas sobre a proposição que se apresenta.

Esse processo de articulação científica e de experiências técnicas deve ser compartilhado com toda a comunidade. Para proceder com esse compartilhamento de ideias, resultados e informações, serão realizados momentos junto às pessoas-recurso, bem como momentos que envolvam todo o coletivo da comunidade. Essa etapa não deve ser encerrada apenas no processo de musealização do território e de construção do inventário, mas deve ser mantida após a instituição do Museu de território com a comunidade. Desta forma, além de promover a preservação dos marcos referenciais da memória, do patrimônio e da identidade cultural da comunidade, possibilita-se a garantir o acesso e a visibilidade destes elementos.

No processo de promoção das informações científicas, deve-se ter por objetivo a ampla divulgação, junto à comunidade, de informações científicas por meio de exposições, publicações, palestras, cursos, debates, rodas de conversas sobre os saberes vernaculares, produção de documentários, dentre outros eventos que proporcionem a divulgação científica e a promoção da própria comunidade, percebida como atores principais do processo de musealização do território.

Para promover um plano de musealização do território, cabe-nos, primeiramente, realizar mapeamento das comunidades que possam constituir o Museu de território do Cariri cearense. Um primeiro processo a ser realizado é a identificação dessas comunidades, por meio de levantamentos de produções já existentes que reforçam esse caráter de pertencimento dos sujeitos com o território que habitam e a valorização do patrimônio material e imaterial incorporados na paisagem. Assim, um primeiro ponto a ser realizado é um levantamento bibliográfico da produção existente, sejam por meio de artigos científicos, monografias, dissertações e teses que apontem os caminhos as comunidades que possam vir a compor o desenvolvimento do plano de musealização do território.

O levantamento bibliográfico poderá ser realizado através de plataformas digitais, acesso a periódicos científicos, bibliotecas virtuais das Universidades, por meio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e outros meios digitais. A realização desse levantamento também será realizada nos acervos físicos das bibliotecas das Universidades públicas locais (Universidade Regional do Cariri e Universidade Federal do Cariri), biblioteca da Instituição Escola de Saberes de Barbalha (ESBA), Memorial Padre Cícero, Instituto Cultural do Vale Caririense (ICVC), Instituto Cultural do Cariri (ICC), dentre outras instituições que possuam acervos que tratem das expressões culturais, sejam materiais ou imateriais, ligadas a comunidade local. Algumas dessas instituições poderão servir de ponte para a apresentação da proposta de musealização do território a determinadas comunidades.

Compreende-se a necessidade da realização de uma revisão bibliográfica para aprimoramento do modelo teórico-metodológico, por meio de bibliografia especializada sobre a temática de Museus de território, assim como no âmbito geográfico para o qual a pesquisa se propõe direcionar.

Por meio do reconhecimento inicial de comunidades que já foram trabalhadas em pesquisas científicas, será possível ir a campo coletar as primeiras impressões das comunidades, ligando-as ao patrimônio natural e cultural que estão presentes em seu cotidiano, abordando diferentes aspectos pela produção da paisagem cultural.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

A região do Cariri tem sido uma das regiões, no interior do Ceará, de maior atração para novos investimentos. No entanto, o que se nota, é o fato de que nem sempre esses novos investimentos estão articulados com determinadas condições locais, principalmente em relação às questões culturais.

De fato, podemos notar tais questões tomando, por exemplo, a cidade de Juazeiro do Norte. Seu núcleo de formação histórico guarda poucos vestígios do passado da cidade, por meio de algumas poucas construções preservadas e, para além das edificações, ainda podemos citar a descaracterização de praças, logradouros, antigos calçadões, etc., que desapareceram da cidade ou foram totalmente modificados em suas estruturas, dando lugar a outra lógica de produção do espaço urbano. Antigos casarões, sobrados, bangalôs, foram cedendo espaço para a construção de estacionamentos privados, graças ao aumento do fluxo de automóveis. Ruas deixaram de existir, outras foram alargadas, para permitir uma maior mobilidade urbana para os veículos. Praças foram transformadas para ganhar um toque de "moderno", caso da antiga praça cinquentenário (OLIVEIRA, 2014).

Essas questões que foram pontuadas reforçam o argumento para uma falta de políticas públicas que articulem as intervenções, tanto privadas quanto públicas, e a memória da cidade. É nesse sentido, que de forma desordenada, alguns tombamentos, por parte do poder público municipal, foram sendo realizados sem um devido cuidado pelo ato da preservação vinculado ao sentido de pertencimento da comunidade com esse espaço.

Essa realidade não é algo específico de Juazeiro do Norte; Crato e Barbalha, cujos núcleos urbanos são mais antigos que o de Juazeiro, tem sofrido com o processo de substituição da materialidade de tempos pretéritos, para ceder lugar ao "novo". Não queremos dizer com isso, que o processo de desenvolvimento e crescimento econômico se contraponha a preservação da cultura, a preservação da materialidade e do sentido de pertencimento da comunidade que nela habita e que se reconhece nesses espaços, mas ponderamos que é possível pensar políticas públicas que agreguem o desenvolvimento econômico ao patrimônio e a cultura local que está presente naquela comunidade, produzindo um desenvolvimento social e permitindo a convivência de novos investimentos com a identidade cultural da comunidade.

Deve ser destacado que esse processo de modernização dos espaços, em essência, produz um aprofundamento da consciência de si mesmo. Esse processo reflete uma tensão entre o particular e o universal, entre o provincial e o cosmopolita (BERDOULAY; ENTRIKIN, 2012). A identidade cultural torna-se evidente e apresenta-se em um campo de disputas entre o moderno e o memoriável. Esse processo de disputa implica em um sentido de pertencer a uma comunidade de memória. Nesse contexto que se entende na necessidade de participação dos sujeitos, de forma ativa, valorizando o processo de inclusão social no processo de produção do espaço.

O avanço da malha urbana sobre espaços rurais, espaços estes nos quais a cultura popular se faz mais presente, tem ajudado no processo de invisibilização da paisagem cultural. A paisagem cultural vai sendo descaracterizada e, o que se nota, é a falta de políticas públicas que resguarde o direito a cultura, o direito ao patrimônio, o direito ao território, no sentido de apresentar subsídios que permitam a comunidade difundir as marcas que lhe caracterizam e de preservar os bens, sejam materiais e/ou imateriais, que dão sentido a sua forma de pertencimento e de identidade cultural. Algumas pesquisas que abordam as questões culturais no Cariri cearense têm apresentado resultados nesse sentido, inclusive com a fala de sujeitos que sente pela descaracterização da paisagem cultural, como o estudo de Costa (2020a), sobre a memória do cangaço no Cariri cearense.

Chamamos a atenção para a necessidade de pensar políticas públicas integradas, permitindo a inserção dos diferentes agentes sociais que produzem e consomem o espaço, permitindo a inclusão social da comunidade na tomada de decisões. É nesse sentido que se propõe pensar um plano de musealização e a instituição do Museu de Território do Cariri cearense. Uma ação que visa fortalecer o sentido de pertencimento local, promovendo a preservação do patrimônio, reforçando a cultura popular e agregando essas questões a um projeto de desenvolvimento social, nesse sentido, a comunidade deve ser ator principal na construção do plano de musealização, desenvolvimento do estudo de inventário e na gestão do Museu de Território.

Propõe-se a produção de um estudo técnico que permita apresentar subsídios para que seja proposto um plano de musealização do território, propiciando o protagonismo na ação cultural

pelos sujeitos pertencentes a comunidades locais e que são o elo principal da cultura com o território, seu patrimônio e a paisagem cultural.

Quando falamos em Museus de território, nos voltamos a uma proposta que está atrelada a chamada Nova Museologia ou Sociomusiologia, no qual o museu é entendido como parte da comunidade na qual ele está situado e está voltado para a demanda e os problemas da sociedade, e não de forma exclusiva a sua coleção (AIDAR, 2002), preservando o patrimônio cultural e natural, vinculados a comunidade e permitindo um protagonismo no contexto cultural, social e econômico, voltados para o desenvolvimento social. Nesse sentido, o Museu de território deve ser compreendido no sentido de desenvolver-se como "[...] um interlocutor institucional natural à dimensão do território, uma ferramenta cultural para a valorização do capital patrimonial do território" (VARINE-BOHAN, 2008, p. 15).

A Nova Museologia entende a comunidade local, na qual se instituí um Museu de território, como um agente, um ator patrimonial e cultural do microdesenvolvimento do território. Destaca-se que, mesmo sendo um movimento internacional, cada Museu de território guarda sua especificidade local, tratada pelo sentido de pertencimento e pela preservação do patrimônio cultural e natural local, seja este material ou imaterial, adaptando-se a interações complexas dos fatores e dos múltiplos parceiros, no sentido de atender as mudanças e as demandas locais do território em que se insere.

Cabe ainda ressaltar que, diferentemente dos museus tradicionais, os Museus de territórios não estão restritos a um edifício, mas se estendem por um determinado território, no qual a comunidade se reconhece por meio de sua paisagem cultural e desenvolve sua identidade territorial. O patrimônio que constitui o acervo destes museus permanece, em geral, ligado ao cotidiano das comunidades, desenvolvendo-se em seus valores de uso e de troca, mas fortalecendo seu valor simbólico das ações endógenas e exógenas. O que é reforçado em seu patrimônio cultural e natural é sua relação com a cultura viva (VARINE-BOHAN, 2008).

Destarte, situamos tal proposta em um campo interdisciplinar, dialogando vários saberes científicos para a proposição de um plano de musealização do território do Cariri cearense, valorizando a comunidade local, seu patrimônio e articulado a uma proposta de desenvolvimento social.



Tomando como fundamentação essa relação de valores e o sentido de pertencimento, propõe-se como base teórico-metodológica a fenomenologia, humanista e cultural, por meio dos saberes geográficos. O geógrafo Eric Dardel (1899-1967), nos aponta as relações íntimas que liga o homem a terra, por meio do sentido de pertencimento, o ser e estar, o habitar um determinado espaço. Essa relação é mediada pelos sentidos e sentimentos dos sujeitos com o seu lugar de pertencimento, uma relação concreta que liga o homem a terra, uma geograficidade (DARDEL, 2011).

Essa compreensão da maneira de sentir e agir da sociedade em relação com seus lugares, valorizando as experiências tanto pessoais quanto coletivas (OLIVEIRA, 2016), será uma das referências para construção de um plano de musealização do território. concordando com as afirmações de Costa (p. 152, 2008):

A identificação do sujeito com a paisagem é explicitada pela relação cognitiva, onde a construção da memória do lugar, é representada pelas ações cotidianas onde se produz formas de espaço culturalmente construídas. Cada indivíduo apreende o entorno, utilizando diversos registros de atividade cognitiva, construindo uma relação paisagem-memória que se manifesta em recortes territoriais.

O sentido de pertencimento e as experiências espaciais com o ambiente darão os referenciais para pensar quais as comunidades que podem estar inseridas em uma proposta de produção de um plano de musealização do território. Sem esse elo que liga o valor simbólico do patrimônio, para além do seu valor de uso e de troca, com as relações cotidianas das comunidades, marcando de forma clara a identidade cultural daquele grupo de sujeitos, não haverá um sentimento de pertencimento e de preservação por parte da comunidade.

Não basta que uma determinada materialidade e expressão simbólica durem por muito tempo. Para que os acontecimentos do passado produzam impacto no presente, torna-se necessário o reconhecimento dos sujeitos em relação a esses objetos e das expressões culturais (TUAN, 2012; 2013), devendo produzir um sentido comum que mantenha o sentido identitário a uma comunidade, sendo reforçado pela memória coletiva e repassada para as novas gerações, com toda a força simbólica que determinada materialidade ou expressão cultural possuem para aquela comunidade.

Quando falamos das relações existentes entre o patrimônio natural e cultura com a cultura viva, nos remetemos a esse sentido de pertencimento da comunidade a um determinado território. Para esses sujeitos, os valores das expressões materiais e simbólicas que marcam sua identidade cultural possuem maior valor do que um bem tombado pelo patrimônio nacional ou a um acervo de museu, pois se vinculam ao cotidiano do sujeito, reforçam suas identidades e seus sentidos de pertencimento ao território.

Os museus tradicionais, por vezes, buscam atender a demanda de um determinado público, de determinada camada da social, nem sempre estando voltadas as comunidades nas quais estão inseridos (VARINE-BOHAN, 2008). Quando a comunidade não se reconhece em relação ao museu, este não terá grande valor simbólico para a comunidade. Ao contrário, o Museu de território valoriza a relação entre o patrimônio e comunidade, os sujeitos se reconhecem naqueles objetos e nas expressões culturais simbólicas, dando significado ao museu, enquanto instituição. O Museu de território não deve ser tomado como algo estático, ao contrário, deve ser visto como processo que significa e ressignifica os sujeitos que constituem a comunidade na qual está inserido.

Quando afirmamos que o Museu de território se constitui como um processo, não devendo ser tomado como algo estático, nossa base conceitual para tratar a paisagem deve igualmente refletir essa condição, proporcionando aos sujeitos o protagonismo no desenvolvimento do plano de musealização do território.

Com base nas experiências da vivência com as comunidades, podemos problematizar as primeiras questões referentes à produção de um plano de musealização do território, na qual se insere as comunidades pesquisadas. Uma questão a se valorizar são os sujeitos e suas memórias, desta forma, será necessária a busca pela realização de compreender as relações entre o sujeito e o seu lugar. Esse destaque inicial entre o sujeito e o lugar dar-se, pois, o sujeito e o lugar são constitutivos um do outro (BERDOULAY; ENTREKIN, 2012).

A realização desse ato de vivenciar o cotidiano da comunidade deve ser seguida pela coleta das narrativas dos sujeitos que fazem parte dessa comunidade de memória. Quando o sujeito torna-se o protagonista de seu lugar, por meio de sua narrativa, percebe-se uma valorização do

sujeito consigo mesmo. A trama narrativa permite realizar a percepção da coerência existente entre os diversos elementos do ambiente .

O que faz a força do relato é o poder que ele confere ao sujeito de interpretar o seu mundo, de lhe dar sentido, qualquer que seja a heterogeneidade dos fenômenos envolvidos. Esse trabalho se efetua, com efeito, a partir dos elementos que podem ser muito discordantes, quer dizer, que dependem de lógicas diferentes. A especificidade espaço-temporal da experiência e da memória coletiva que vinculam os lugares molda-se bem de maneira narrativa. É por intermédio do relato que o sujeito organiza seus laços com o ambiente e com a coletividade. (*Ibidem*, p. 109).

A narrativa é, nesse contexto, o elo de produção de sentidos e de pertencimento do sujeito com o lugar, marcando sua identidade cultural, valorizando seu patrimônio material e imaterial e permitindo visualizar-se enquanto protagonista na proposição da musealização do território do qual faz parte.

Esse processo visa à valorização da memória coletiva do grupo social, nesse sentido, a memória não deve ser vista como algo que remeta apenas ao passado, deve-se ter em conta que ela constituiu-se como parte do processo de formação do presente. A memória é um mecanismo seletivo, no qual decide o que será "lembrado" e o que será "esquecido", sendo elemento fundamental para a produção de identidades (HALBWACHS, 2003).

Como já destacado, mas do que produtora de identidades, a memória permite que o sujeito se reconheça pertencente a um determinado grupo social, ao passo que, se difere de outros sujeitos e grupos sociais. "[...] A alteridade é fundamental na constituição da identidade: eu me identifico com quem, com quem sou parecido, de quem sou diferente? Vemos assim que conhecer o outro é fundamental para conhecermos a nós mesmos, com o que o museu pode contribuir" (OLIVEIRA, 2016, p. 87).

A questão da cidadania deve ser eixo principal dos museus, principalmente dos Museus de território, garantindo o pleno direito a cidadania e acesso aos seus espaços públicos, contribuindo para reverter o quadro de exclusão social, ao passo que garante acesso aos instrumentos que constituem a vida em sociedade. A questão da participação social na constituição deveria ser uma questão essencial, porém, o Estatuto dos museus não prever uma obrigatoriedade dessa participação, apenas sinaliza para essa possibilidade, por meio do art. 46, § 1º. (BRASIL, 2009).

A proposição do Museu de território visa à participação da comunidade no desenvolvimento do plano de musealização. Para garantir essa participação, partiremos da proposição do conceito de pessoas-recurso, sendo estes:

[...] representantes da comunidade que se integrem plenamente da participação dos museus, no caso em particular principalmente da elaboração dos planos museológicos, e repliquem junto aos seus pares suas experiências, de forma que todos tenham condições de se apropriar do museu e suas questões museológicas (OLIVEIRA, 2016, p. 105).

A proposição desse conceito de pessoas-recurso (VARINE-BOHAN apud OLIVEIRA, 2016) estabelecido seguindo o processo de musealização do território, com base nos princípios teóricos da museologia, no qual:

[...] a partir da constituição de uma cadeia operatória que se inicia com um diagnóstico situacional e se desdobra pelo delineamento do conceito gerador e argumento museológico, levantamento do inventário patrimonial, definição das linhas programáticas e demais processos museográficos, dentre eles em espacial as diretrizes a serem aplicadas à preservação e à expografia. Ou seja, a despeito das diferenciações existentes entre o museu clássico e o museu de território no que diz respeito às distintas naturezas do patrimônio musealizado, em essência o processo de musealização obedecerá rigidamente os mesmos princípios teórico-metodológicos da museologia. (KASEKER, 2014, pp. 84-85).

Na perspectiva apresentada por Kaseker (2014), partindo da proposição de musealização do território do município de Itapeva (SP), no qual se propõe em contribuir com instituições públicas e privadas, que se encontram instituídas nos municípios da região sudoeste paulista, no sentido de compartilhar informações e experiências com as instituições correlatas. Visualiza-se a mesma potencialidade existente na região do Cariri cearense, da qual sinalizamos as seguintes instituições parceiras para a realização do processo de musealização do território: o Instituto Escola de Saberes de Barbalha (ESBA) - instituição que foi criada com o propósito de preservar os saberes tradicionais da cultura caririense e que vem cumprindo esse papel, atuando diretamente junto ao poder público e privado, no sentido de promover políticas públicas voltadas a promoção e salvaguarda da cultural popular e do patrimônio natural e cultural do Cariri - e o Centro Pró-Memória de Barbalha Josafá Magalhães - sediado na cidade de Barbalha, a instituição é reconhecida como promotora da memória do lugar e das questões culturais, no sentido de atuar

na inclusão social, por meio da cultura popular, tendo atuado no processo de reconhecimento da festa de Santo Antônio de Barbalha como Patrimônio Imaterial pelo IPHAN.

Sobre a questão do acervo que constitui o Museu de território, cabe destacar:

Embora não tenha necessariamente uma coleção, o museu de território possui sim um acervo, um conjunto de objetos sob o tratamento museológico, incorporado a um ciclo curatorial. As ações do processo curatorial iniciam-se com a formação do acervo, sendo que qualquer patrimônio pode vir a constituir um acervo museológico, o qual é definido pelo trato diferenciado com esse patrimônio e não apenas por sua eventual retirada de seu contexto original. Nesse sentido, o patrimônio inventariado já tem um trato museológico definido e contribui na constituição de um acervo, esteja ele in situ ou não. (OLIVEIRA, 2015, pp. 40-41).

Como destacado por Oliveira (2015; 2016), o acervo de um Museu de território é constituído por seu patrimônio cultural e natural, no qual o tratamento museológico, o incorpora a um ciclo curatorial. Quando se propõe iniciar a pesquisa, tomando por base a narrativa dos sujeitos, como forma de apresentar o potencial do sujeito de interpretar o seu próprio mundo (BERDOULAY; ENTREKIN, 2012), já tem início o processo da base de construção do inventário a ser, posteriormente, trabalhado junto aos outros resultados da pesquisa do processo musealização e, vinculado, a participação integral das pessoas-recurso nesse processo de produção do inventário para a montagem do acervo do Museu de território.

O acervo que possa vir a compor o Museu de território do Cariri cearense poderá ser composto por: conjunto de saberes vernaculares (mesenheiras, benzedeadas, cultivos agrícolas, tradições orais, etc.); edificações que marquem aspectos históricos e culturais da região (engenhos, casas de farinha, casas de sementes, igrejas, etc.); marcos espacial de valor simbólico (Pedra do Morcego, Cemitério dos Marcelinos, Cruzeiro do Caldas, Fonte do Caldas, Serra do Horto, etc.); bens naturais (fauna e flora - com destaque a Chapada do Araripe, Geologia, Pedologia, hidrogeologia, etc.); sítios arqueológicos; centros históricos (edificações urbanas de valor simbólico cultural, praças, monumentos, etc.); festividades populares e expressões religiosas (romarias, festa de Santo Antônio, grupos de penitentes, cantadoras de incelência, renovações, etc.); artesanato; culinária local; danças e cantos (dança do coco, maneiro-pau, reisados, lapinhas, grupo de bacamarteiros, bandas cabaçais, etc.); literatura de cordel, dentre tantos outros elementos que fazem parte da cultura do Cariri cearense.

Ao passo que será construído o inventário do acervo que poderá a vir constituir o Museu de território do Cariri cearense, deverá ser pensada políticas de salvaguarda dos bens tombados. Sobre esse aspecto, Oliveira (2015, p. 41) ressalta que:

A salvaguarda é parte integrante desse processo. É comum concebê-la como a guarda e conservação de objetos materiais retirados de seu contexto, extinguindo seu valor de uso e muitas vezes de troca, conservando apenas sua carga simbólica. Isso é útil e importante, inclusive nos museus de território, mas não deve ser encarado como obrigação perante todo o patrimônio musealizado. A adoção de inventários e de políticas patrimoniais permite que um patrimônio seja conservado ainda que permaneça em uso. Aliás, algumas formas de patrimônio necessitam permanecer em uso para que sejam preservadas, é o caso do patrimônio imaterial.

Com o processo de inventário e a construção do acervo, devem ser pensadas, juntamente com as pessoas-recurso, em diálogo com as comunidades, as políticas de salvaguarda dos bens tombados como patrimônio que constituirão o acervo do Museu de território do Cariri cearense. Corroborando com as assertivas de Oliveira (2015; 2016) e também já destacadas no texto, a salvaguarda do patrimônio que constituirá o Museu de território do Cariri cearense não necessita ser despido do seu valor de uso e de troca, mantendo apenas seu valor simbólico, para alguns bens tombados, inclusive materiais, será necessário a permanência desse valor de uso e de troca para destacar todo seu valor simbólico, no contexto do próprio cotidiano da comunidade, já outros bens, será necessário conservar apenas sua carga simbólica, isso deve ser avaliado para que seja proposto nas políticas de salvaguarda do Museu de território do Cariri.

Junto aos mapeamentos que serão produzidos, entendendo que há potencialidade turística já existente na região, será realizada a identificação de equipamentos, sejam esses públicos ou privados, existentes ou em processo de construção, que possam somar-se no fortalecimento das políticas públicas de desenvolvimento social, por meio de parcerias que potencializem as atividades a serem desenvolvidas no Museu de território do Cariri cearense. Um exemplo a ser citado é o Cruzeiro do Caldas, no qual foi construído um equipamento de turismo e lazer que poderá ser agregado ao Museu de território do Cariri cearense, podendo ser utilizado de forma educativa para a compreensão dos aspectos culturais e do sentido de pertencimentos que os sujeitos possuem com seu território.

A localização do mirante do Caldas, que faz parte do equipamento citado, permite uma percepção da caracterização geoambiental do Cariri, tomando como ponto de partida de análise, as unidades de relevo presentes na região, a Chapada, a encosta e a sua depressão periférica. Nestas condições o mirante permite a abordagem dos aspectos físicos e culturais, tais como: condições de pluviosidade da região (situação de barlavento da Chapada do Araripe, na porção do Cariri cearense), do escoamento superficial que constituem a drenagem dos vales, marcado pelos rios e riachos do triângulo Crajubar e proximidades, vertentes onde secularmente se pratica a agricultura (saberes vernaculares sobre produção agrícola, uso do solo, etc.), das localizações e altitudes das fontes, da constituição dos aquíferos, a cobertura vegetal constituída pela Floresta Nacional do Araripe (as diferentes fitofissionomias que marcam as paisagens de exceção e dialogam com a cultura local), da geomorfologia e da formação geológica da Chapada do Araripe que condiciona a história da terra e, especificamente, da existência das jazidas fossilíferas.

A adoção do Mirante do Caldas como laboratório natural de análise da formação histórico-territorial e cultural do Cariri, tomando as unidades de relevo (chapada, encosta e depressão periférica) como locos de observação, promove uma configuração ao turismo regional, agregado ao plano de musealização do território do Cariri cearense, orientado pelo viés cultural, o ambiente pode ser percebido em uma proposta educativa, de inclusão e valorização social das práticas culturais das comunidades nativas do entorno da Chapada do Araripe, cuja estrutura física de observação já se consolida a partir do Mirante do Caldas e do estabelecimento do Teleférico do Caldas.

Contudo, a adoção dessas potencialidades, já em parte viabilizada pela infraestrutura citada, necessita de complemento de infraestrutura educativa que permitam a interatividade no processo de transmissão de informações aos turistas e pesquisadores que recorrem à localidade, nesse contexto inseri-se o processo comunicativo que marca a interação entre a comunidade e o visitante (OLIVEIRA, 2015; 2016).

Numa percepção latitudinal o Mirante do Caldas possibilita a análise da espacialidade do Triângulo Crajubar voltada para o norte, tendo como ponto assimétrico o Horto do Padre Cícero, que além da percepção dos fatores religiosos materializados na paisagem, tais como a estátua do Padre Cícero e sua igreja em construção, possibilita a uma leitura das condições geológicas e



geomorfológicas presentes na paisagem a partir da Serra do Horto, considerando ainda o indicativo da localização do centro urbano de Caririagu, e do Crato, primeira Vila do sul cearense, de onde também permite a visibilidade da Estátua de Nossa Senhora de Fátima, que com outros elementos da religiosidade integram a identidade cultural do Cariri cearense.

A materialidade da cultura no espaço e a exposição das especificidades das condições geoambientais, visibilizada a partir do Mirante do Caldas, permitem uma compreensão da incorporação da natureza e da projeção da cultura material e imaterial no processo de construção histórica do Cariri cearense no contexto do semiárido, mediada pelo processo comunicativo dos moradores, por meio da musealização do território. Destarte, ser premente a incorporação dessas potencialidades às propostas turísticas que ganham projeção e estrutura, por meio das infraestruturas que se projetam com o teleférico e o Mirante dos Caldas. Esse é apenas um dos exemplos de muitos equipamentos que podem potencializar o Museu de território do Cariri cearense, promovendo o desenvolvimento social e o processo de preservação da cultura e do patrimônio, fundamentada em políticas públicas e na inclusão social das comunidades nas tomadas de decisões.

Esses equipamentos públicos e/ou privados, que possam ser incorporados a proposta de musealização do território, e as potencialidades da paisagem natural da Chapada e do Vale do Cariri serão pesquisadas, apontando a viabilidade e sendo trabalhadas junto às pessoas-recurso, na constituição do processo de inventário do acervo, no sentido desses equipamentos contribuírem para reforçar o sentido de pertencimento e valorizarem os sujeitos e suas comunidades, promovendo o desenvolvimento social.

Ao final de todas essas etapas, serão organizados grupos de trabalho formado pelos pesquisadores, bolsistas, pessoas-recurso e instituição para fazer a análise dos resultados da pesquisa para construir o plano de musealização e apresentá-lo as instituições responsáveis, no sentido de institucionalizar o Museu de território do Cariri cearense.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os Museus de território, como destacado ao longo do texto, enquadra-se enquanto uma proposta que visa fortalecer o sentido de pertencimento dos sujeitos e valorizar os patrimônios

culturais (materiais e imateriais) e naturais, vinculados a determinadas comunidades, por meio de processo de salvaguarda, possibilitado pela musealização do território.

A proposta de pesquisa, ora apresentada, propõe-se a desenvolver um estudo técnico para que, junto de algumas comunidades, seja promovido o processo de musealização do território do Cariri cearense, como forma de garantir a memória dos lugares, por meio da autoafirmação dos sujeitos com os seus territórios, garantido a salvaguarda da memória e dos bens materiais e imateriais.

A pesquisa visa, em diálogo com as comunidades, fortalecer o sentido de pertencimento dos sujeitos, junto ao seu patrimônio, valorizando os aspectos culturais da comunidade, apresentando tais elementos como potencialidades de desenvolvimento social, inclusão da comunidade na tomada de decisões, principalmente na gestão dos territórios em que se inserem, evitando a invisibilização da memória dos lugares e dos próprios sujeitos. A ideia não é "congelar" a memória e a comunidade no tempo. A memória está vinculada ao conhecimento, à consciência da herança e do patrimônio cultural, e pressupõe um caráter de permanência (passado), de resistência (presente) e de continuidade (futuro), mas nunca de eternidade. É nesse sentido que se sustenta o desenvolvimento de uma política de patrimonialização e de musealização, permitindo o protagonismo aos atores da própria comunidade.

A identidade cultural, garantida enquanto aspecto motivador será o passo seguinte para a compreensão do papel da musealização do território. Os moradores devem ter total consciência do papel de protagonistas que terão de assumir durante a montagem do plano de musealização do território, na construção do inventário e na constituição do acervo, na proposição das políticas de salvaguarda dos bens tombados, a institucionalização do Museu de território e na promoção do mesmo, podendo contar com outras instituições para assessorar, quando necessário, a comunidade na promoção de políticas públicas da cultura e voltadas para o desenvolvimento social da própria comunidade.

Busca-se contribuir no desenvolvimento técnico, para pensar rotas que integrem várias comunidades, por meio dos aspectos culturais comuns que estão presentes no território do Cariri cearense, promovendo uma interlocução entre essas comunidades, no protagonismo para pensar as políticas públicas e de resolver questões pertinentes as próprias comunidades.

Apresentar as potencialidades, a instituições públicas e privadas, juntamente com as comunidades, da incorporação de determinados equipamentos e paisagens na proposição do Museu de território do Cariri cearense, agregando esses espaços para potencializar a cultura das localidades, fortalecendo o turismo e integrando os sujeitos nas tomadas de decisão, conciliando novos equipamentos e investimentos a salvaguarda da cultura e da memória do território caririense.

Por meio da institucionalização do plano de musealização do território deve-se acompanhar as comunidades favorecendo o princípio comunicativo, na mediação com os visitantes, garantindo a tomada de consciência dos sujeitos, fazendo com que esses se reconheçam, por meio de uma reflexão crítica, permitindo que os visitantes também reconheçam a própria riqueza do patrimônio cultural existente na comunidade, promovendo o desenvolvimento social.

Nessa perspectiva, algumas ações já foram desenvolvida em algumas comunidades do Cariri cearense, visando estimular a participação dos sujeitos, integrando-os em projetos contemplados por meio da Lei Aldir Blanc, a partir das instituições: Escola de Saberes de Barbalha e do Centro Pró-memória de Barbalha Josafá Magalhães. Com esses projetos foi possível identificar a potencialidade para proposição de itinerários temáticos, tais como: rota do cangaço no Cariri, rota da religiosidade popular, rota dos engenhos, rota dos terreiros do mestres da cultura.

A proposição destes itinerários deve seguir a escuta das pessoas-recurso, no sentido de construir os subsídios necessários para proposição dos acervos, sendo estes mantidos pela comunidade, promovendo o desenvolvimento social local, pela ação direta das comunidades no processo de constituição do turismo pedagógico.

## REFERÊNCIAS

AIDAR, Gabriela. **Museus e inclusão social**. Ciências e Letras, n. 31, p. 53-62, 2002.

BERDOULAY, Vincent; ENTRIKIN, Nicholas. Lugar e sujeito: perspectivas teóricas. In: MARANDOLA Jr., E. et. al. (Orgs). **Qual o espaço do lugar?** Geografia, epistemologia e fenomenologia. São Paulo: Perspectiva, 2012. p. 93-116.

BRASIL. **Lei nº. 11.904**, de 14 de janeiro de 2009. Instituiu o Estatuto de Museus e dá outras providências. Casa Civil, Brasília, 2009.

CAFÉ, Daniel Calado. **Patrimônio, identidade e memória: proposta para a criação do Museu do território de Alcanena**. 2007. 200 f. Dissertação (Mestrado em Museologia) - Departamento de Arquitetura, Urbanismo, Geografia e Artes Plásticas, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2007.

CASSIRER, Ernst. **Ensaio sobre o homem**: introdução a uma filosofia da cultura humana. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

COSTA, Ana Paula Rodrigues da. **Lugar e memória**: a vida cangaceira do bando dos Marcelinos em Barbalha-CE. Casa da Geografia de Sobral, v. 22, n. 1, p. 52-67, 2020a. DOI: 10.35701/rcgs.v22n1.413.

\_\_\_\_\_. **Lugar e memória**: narrativas da trajetória do bando dos Marcelinos em Barbalha-CE. 2020, 209 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020b.

COSTA, Otavio José Lemos. **Memória e paisagem**: em busca do simbólico dos lugares. **Espaço e Cultura**. Edição comemorativa 1993-2008, p. 149-156, 2008. DOI: 10.12957/espacoecultura.2008.6143.

DARDEL, Eric. **O homem e a terra**: natureza da realidade geográfica. São Paulo: Perspectiva, 2011.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **História oral**: memória, tempo, identidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2003.

HOLZER, Werther. Paisagem, imaginário e identidade: alternativas para o estudo geográfico. In: ROSENDAHL, Z. et. al. (Orgs). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999. p. 149-168.

KASEKER, Davidson Panis. **Museu, território e desenvolvimento**: diretrizes do processo de musealização na gestão do patrimônio de Itapeva (SP). 2014, 288f. Dissertação (Mestrado em Museologia) - Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MARLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da percepção**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Augusto de. **A musealização do território: uma aproximação entre geografia, educação e museologia na Cohab Raposa Tavares.** 2016. 228 f. Dissertação (Mestrado em Museologia) - Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. A musealização do território como estratégia de gestão do patrimônio e administração da memória. **Revista Memorare.** v. 2, n. 2, p. 34-51, 2015. DOI: 10.19177/memorare.v2e2201534-5.

OLIVEIRA, Paulo Wendell Alves de. **Memória da cidade: transformações e permanências na produção espacial do núcleo de formação histórico da cidade de Juazeiro do Norte - CE.** 2014. 241 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

\_\_\_\_\_. **Ser-tão romeiro: a memória hierofânica do catolicismo popular sertanejo e sua espacialização em Juazeiro do Norte-CE.** 2019. 206 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

OLIVEIRA, Paulo Wendell Alves de; SILVA, Josier Ferreira da. Os agentes modeladores da produção espacial do núcleo de formação histórico de Juazeiro do Norte - CE. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa,** v. 19, n. 2, p. 7-22, 2015. DOI: 10.5902/2236499412729

REIS, Gabrielle Alves. O território como estratégia de memória: museus de território. In: **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia,** 13., 2019, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPEGE, 2019. Disponível em: <<https://www.enanpege2019.anpege.ggf.br/site/anais2?AREA=30#G>>.

RIBEIRO, Rafael Winter. **Paisagem cultural e patrimônio.** Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

SCHAMA, Simon. **Paisagem e memória.** São Paulo: Companhia das Letras; 2009.

SEEMANN, Jörn. O espaço da memória e a memória do espaço: algumas reflexões sobre a visão espacial nas pesquisas sociais e históricas. **Revista Casa da Geografia de Sobral (RCGS),** v. 4, p. 43-53, 2003. Disponível em: <<https://rcgs.uvanet.br/index.php/RCGS/article/view/77>>

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** 16. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência.** Londrina: Eduel, 2013.

\_\_\_\_\_. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente.** Londrina: Eduel, 2012.

VARINE-BOHAN, Hughes de. Museus e desenvolvimento local: um balanço crítico. In: BRUNO, M. C. O. (Orgs). **Museus como agentes de mudança social e desenvolvimento: propostas e reflexões museológicas**. São Cristóvão: Museu de Arqueologia do Xingó, 2008. p. 11-20.

## OS IMPACTOS DO TRANSTORNO MENTAL COMUM NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Paola Malacoski Schimingski<sup>1</sup>  
Erica Eloisa Paulitisky<sup>2</sup>  
Jaqueline Conceição<sup>3</sup>  
Daniela Pedrassani<sup>4</sup>  
Sandro Luiz Bazzanella<sup>5</sup>

### RESUMO

Entende-se como Transtorno Mental Comum (TMC) à condição em que o indivíduo apresenta sintomas não psicóticos, que produzem incapacidade funcional, mas que não preenchem os requisitos para os diagnósticos do Manual Diagnóstico Estatístico de Doenças Mentais (DSM). O objetivo é apresentar os possíveis impactos do transtorno mental no desenvolvimento regional; apontar os fatores ligados ao adoecimento mental; e apresentar a prevalência de TMC na população. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica como procedimento metodológico para o desenvolvimento do artigo com base no levantamento de conteúdos publicados em trabalhos e artigos científicos, livros, capítulos de livros, em textos e informações. A partir da análise dos resultados foi possível levantar que dentre os fatores relacionados à ocorrência de TMC estão aqueles associados às piores condições socioeconômicas e ao contexto social. Pode-se concluir que a prevalência de TMC no cenário nacional, pode variar de 17% a 35%, podendo chegar a 50% com maior enfoque no público feminino devido às alterações no sistema endócrino, sobrecarga de trabalho doméstico e às altas taxas de violência.

**Palavras- chave:** Transtorno Mental; Índice de Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Regional.

**SESSÃO TEMÁTICA:** AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe uma pesquisa descritiva sobre o Transtorno Mental Comum (TMC) e possíveis impactos no desenvolvimento regional. Segundo a Organização Mundial Da Saúde

---

<sup>1</sup> Universidade do Contestado; Bacharel; Canoinhas, Santa Catarina, Brasil; [paola.schimingski@aluno.unc.br](mailto:paola.schimingski@aluno.unc.br)

<sup>2</sup> Universidade do Contestado; Bacharel; Canoinhas, Santa Catarina, Brasil; [erica.paulitisky@aluno.unc.br](mailto:erica.paulitisky@aluno.unc.br).

<sup>3</sup> Universidade do Contestado; Mestre; Canoinhas, Santa Catarina, Brasil; [jaqueline@unc.br](mailto:jaqueline@unc.br).

<sup>4</sup> Universidade do Contestado; Doutora; Canoinhas, Santa Catarina, Brasil; [daniela@unc.br](mailto:daniela@unc.br)

<sup>5</sup> Universidade do Contestado; Doutor; Canoinhas, Santa Catarina, Brasil; [sandro@unc.br](mailto:sandro@unc.br)



(OMS), uma em cada quatro pessoas desenvolverá transtorno mental durante a vida (WHO, 2001). Neste sentido, vale considerar um olhar macro a nível nacional, onde considera-se que o Sistema Único de Saúde adotou um conceito ampliado de saúde e priorizou a atenção à saúde mental como uma das áreas fundamentais que compõem a saúde (ROCHA, 2015). A Organização Mundial da Saúde define saúde mental como “um estado em que um indivíduo é capaz de exercer suas habilidades, ser capaz de lidar com o estresse diário, ser capaz de trabalhar produtivamente e ser capaz de contribuir com a comunidade” (WHO, 2014).

O termo "transtorno mental" segundo a Organização Mundial da Saúde (1993) é usado nos atuais sistemas de classificação da psiquiatria para substituir outros termos como "doença" ou "enfermidade", em favor de um método diagnóstico descritivo (um conjunto de sintomas ou comportamentos reconhecíveis), com a premissa de ser neutro em relação às teorias etiológicas.

Compreende-se como transtornos mentais quadros de depressão, ansiedade e transtornos somatoformes que são eminentemente sindrômicos, isto é, se baseiam em coleções de sintomas, enquanto os modelos dimensionais - como os transtornos mentais comuns - se baseiam na relação entre os sintomas individuais (GOLDBERG; GOODYER, 2005).

O transtorno mental é uma síndrome caracterizada por perturbação significativa na cognição, na regulação emocional ou no comportamento de um indivíduo que reflete uma disfunção nos processos psicológicos, biológicos ou de desenvolvimento subjacentes ao funcionamento mental, frequentemente associado a sofrimento ou incapacidade que afetam as atividades sociais, profissionais ou outras atividades importantes. Doença é caracterizada como um fator externo ao corpo, resultado de uma reação saudável de defesa ou até mesmo de adaptação do indivíduo às condições novas e diferentes (OGURA, 2016).

Transtornos mentais são distúrbios depressivos e de ansiedade classificados na CID-10 (1) como: “neuróticos, transtornos relacionados ao estresse e somatoformes” e “transtornos do humor” (WHO, 2001)

Apresenta-se neste artigo o Transtorno Mental Comum (TMC) que é subdiagnosticado por ser um transtorno que antecede os demais transtornos comumente conhecidos e facilmente diagnosticados como depressão, ansiedade, bipolaridade e outros. O Transtorno Mental Comum (TMC) é a condição em que o indivíduo apresenta sintomas não psicóticos, que produzem

incapacidade funcional, mas que não preenchem os requisitos para os diagnósticos do Manual Diagnóstico Estatístico de Doenças Mentais (DSM) (LUDERMIR, MELO FILHO, 2002; POTHEN *et al.*, 2003).

Segundo Goldberg & Huxley (1992) o TMC inclui alguns sintomas de depressão e ansiedade, como: insônia, fadiga, esquecimento, irritabilidade, desatenção, desconforto físico e sensação de inutilidade.

Além de sintomas físicos, o TMC traz prejuízos na qualidade de vida das pessoas, como o comprometimento funcional, causando perda de produtividade no trabalho e isolamento social, também levando ao aumento da utilização de serviços de saúde (SIMON, 2003), que eleva os custos para o sistema de saúde, assim como para os indivíduos e suas famílias, tendo também custos menos mensuráveis, como o sofrimento individual e do grupo familiar.

Devido ao aumento das pessoas que vêm desenvolvendo os transtornos mentais, e considerando os subdiagnosticados, as pesquisas apontam que se identificado, pode ser tratado e gerar o impedimento do desenvolvimento de outros transtornos. Tem-se como problema de pesquisa até que ponto o Transtorno Mental Comum (TMC) impacta sobre o desenvolvimento regional?

Este artigo tem como objetivo apresentar possíveis impactos do Transtorno Mental Comum (TMC) no desenvolvimento regional.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho está pautado na corrente filosófica do Positivismo<sup>1</sup>, que visa a descrição do fenômeno social com a pretensão de conhecimento de variáveis do mesmo, com a expectativa de promover a correção da realidade promovendo o desenvolvimento.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica no contexto da produção do conhecimento com caráter descritivo. Apresenta-se a pesquisa bibliográfica como procedimento metodológico aos

---

<sup>1</sup> Corrente filosófica de Auguste Comte (1798-1857), que surgiu como reação ao idealismo, cuja proposta é dar à filosofia um caráter distante da teologia e da metafísica, e considerar como único e verdadeiro o conhecimento humano, baseando-se apenas em fatos da experiência; filosofia positiva, comtismo (Michaelis, 2022).

pesquisadores como possibilidade de encontrar soluções para seus problemas de pesquisa. Para Prodanov e Freitas (2013, p.54), este tipo de pesquisa é realizada

[...] a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa.

Assim, a pesquisa bibliográfica permite fazer escolhas com base no levantamento de conteúdos publicados em trabalhos científicos, artigos científicos, livros, capítulos de livros, em textos e informações. No levantamento bibliográfico foram utilizados os seguintes descritores: transtorno mental comum, transtorno mental, saúde mental, qualidade de vida, e desenvolvimento regional<sup>1</sup> e seus respectivos termos em língua inglesa. Foram considerados materiais publicados em português e inglês como critérios de inclusão, e como critérios de exclusão os materiais que não abordavam de forma clara o tema proposto.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DE SAÚDE

Saúde e saúde mental são conceitos complexos e historicamente influenciados por contextos sociopolíticos e pela evolução nas práticas de saúde. Os últimos dois séculos testemunharam o surgimento de um discurso inebriante que identifica esses termos como específicos do campo da medicina. No entanto, com a consolidação de um cuidado em saúde multiprofissional, diferentes áreas do conhecimento foram gradativamente integrando tais conceitos (HUNTER et al., 2013).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), “saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade” (OMS, 2017). Essa definição de 1946 foi inovadora e ambiciosa porque, ao invés de sugerir uma concepção inadequada de saúde, expandiu o conceito para incluir aspectos físicos, mentais e sociais.

---

<sup>1</sup> A palavra desenvolvimento vem do latim que expressa como algo “sem movimento para agir ao contrário” ou mesmo “sem relação”. Isso nos leva a concluir que é preciso algo para criar movimento e/ou comprometimento (DINIZ, 2006). A etimologia da palavra região segundo o dicionário brasileiro de português (Michaelis, 2022) pertence a uma região ou algo específico de uma região.

Assumindo o conceito da OMS, nenhum ser humano (ou população) será totalmente saudável ou totalmente doente. Ao longo de sua existência, viverá condições de saúde/doença, de acordo com suas potencialidades, suas condições de vida e sua interação com elas.

O termo "bem-estar", presente na definição da OMS, é um componente tanto do conceito de saúde quanto de saúde mental, sendo entendido como um construto subjetivo, fortemente influenciado pela cultura (HUNTER et al., 2013). A OMS define saúde mental como “um estado de bem-estar no qual um indivíduo realiza suas próprias habilidades, é capaz de lidar com o estresse diário, é capaz de trabalhar de forma produtiva e é capaz de contribuir para a comunidade” (WHO,2014).

### 3.2 DETERMINANTES SOCIAIS, ECONÔMICOS E AMBIENTAIS DA SAÚDE

A complexidade da saúde é inegável, independentemente do ângulo em que é abordada. Ao longo das últimas décadas, as agendas internacionais têm se deslocado entre uma visão baseada principalmente na tecnologia médica e uma que tenta compreender a saúde como um fenômeno social, envolvendo formas de ação mais complexas (WHO, 2010).

Os determinantes da saúde podem ser definidos como fatores que afetam, influenciam e/ou determinam a saúde das pessoas e dos cidadãos (CARVALHO, 2012; GEORGE, 2011). O equilíbrio entre saúde e doença é determinado por muitos fatores sociais, econômicos, culturais, ambientais e biológicos/genéticos internacionalmente conhecidos. Apesar da inegável influência de fatores externos sobre os indivíduos, esses fatores nem sempre são levados em consideração na formulação de políticas relacionadas à saúde.

Hoje é indiscutível que as condições sociais, ambientais e econômicas influenciam muito o estado de saúde de uma população; Considera-se que mais da metade dos efeitos na saúde dos indivíduos depende das condições em que as populações nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem. Desta forma, a compreensão desses fatores possibilita a busca de estratégias de intervenção adequadas em graus variados para minimizar seus efeitos nocivos à saúde (CAMPOS; SATURNO; CARNEIRO, 2010).

Para Carvalho (2013, p. 21), “assim, adotar a abordagem dos determinantes sociais significa compreender o valor que a saúde traz para a sociedade e reconhecer que ela depende de ações geralmente não relacionadas ao setor saúde”. Manter um ambiente saudável e equilibrado é uma dessas ações. A qualidade de vida do indivíduo tem impacto direto em sua saúde; seja positivo ou negativo. Portanto, esses fatores externos, são de primordial importância para a saúde humana e global. Muitas vezes, atitudes locais e regionais podem afetar o meio ambiente em lugares remotos.

O principal desafio dos estudos sobre a relação entre determinantes sociais e saúde é estabelecer uma hierarquia de decisões entre os fatores mais comuns de natureza social, econômica e política e os mediadores pelos quais esses fatores influenciam o estado de saúde de grupos e pessoas, porque a relação definidora não é uma simples relação direta de causa e efeito. Por exemplo, através do conhecimento desse complexo intermediário, pode-se entender por que não há correlação contínua entre macroindicadores de riqueza de uma sociedade, como PIB, e indicadores de saúde (ALMEIDA-FILHO, 2003).

Do ponto de vista da saúde, os determinantes ambientais podem incluir o impacto de certos agentes químicos, físicos e biológicos na saúde. A relação entre a capacidade dos determinantes ambientais de afetar as populações e seu desenvolvimento socioeconômico é bem conhecida (GEORGE, 2011; OLIVEIRA, 2010).

O fenômeno da globalização, com a remoção de fronteiras e a conseqüente fácil circulação de pessoas e bens, tem sido criticado por reunir economias e culturas desiguais. Essa aproximação tende a produzir resultados desiguais não apenas entre os diferentes países, mas também dentro deles. Países com bons históricos econômicos podem ter sido prejudicados pela globalização (ILO, 2011; SOUZA; SILVA; SILVA, 2013).

Assim, os comportamentos relacionados à saúde estão entre os fatores frequentemente associados aos determinantes econômicos. A renda pode (ou não) permitir o acesso a certos comportamentos que afetam a saúde (participação em atividades físicas e escolhas alimentares). Os indicadores de saúde podem refletir diferenças na riqueza material (SOUZA; SILVA; SILVA, 2013).

Embora o volume de riqueza gerado por uma sociedade seja fundamental para melhores condições de vida e saúde, o estudo desses meios de conciliação nos ajuda a entender por que alguns países países com PIB total ou PIB per capita muito maior do que outros, no entanto, têm mais indicadores de saúde positivos. O estudo desta cadeia de mediação também ajuda a identificar onde e como as intervenções devem ser implementadas com o objetivo de reduzir as iniquidades em saúde, ou seja, os pontos mais sensíveis onde tais intervenções podem ser preocupantes (ALMEIDA-FILHO, 2003).

Outro importante desafio conceitual e metodológico diz respeito à distinção entre determinantes individuais de saúde e de grupos e populações, pois vários fatores são importantes para explicar os resultados de saúde entre diferentes sociedades. Em outras palavras, não basta somar os determinantes da saúde identificados em estudos de indivíduos para os determinantes da saúde no nível societário. As diferenças significativas de mortalidade observadas entre classes sociais ou grupos ocupacionais não podem ser explicadas pelos mesmos fatores aos quais são atribuídas às diferenças interindividuais, pois se ao controlarmos esses fatores (tabagismo, dieta, sedentarismo etc.), a diferença entre as condições sociais dessas classes é praticamente inalterada (CARVALHO, 2013).

Definições mais abrangentes contemplam, para além das circunstâncias já mencionadas, um elemento interventivo, ao considerarem que esses determinantes têm potencial para serem alterados por meio de ações baseadas em informação. A economia, a política no geral e as políticas sociais em particular desempenham poderoso papel enquanto forças com capacidade para moldar tais ações (BUSS; PELLEGRINI FILHO, 2007; KRIEGER, 2001).

### 3.3 ASPECTOS CONCEITUAIS DE QUALIDADE DE VIDA

O crescente interesse por questões relacionadas à qualidade de vida decorre de um movimento dentro das ciências biológicas e humanas para a avaliação de parâmetros mais amplos do que os de controle, sintomas, redução da mortalidade ou aumento da expectativa de vida. Portanto, a qualidade de vida é abordada por muitos autores como sinônimo de saúde, e por outros como um conceito mais amplo em que o estado de saúde seria um dos aspectos a serem

considerados (FLECK, LOUZADA, XAVIER, CHACHAMOVICH, VIEIRA, SANTOS & PINZON, 1999).

A análise de qualidade de vida sob um aspecto subjetivo também leva em conta questões de ordem concreta, porém, considera variáveis históricas, sociais, culturais e de interpretação individual sobre as condições de bens materiais e de serviços do sujeito. Não busca uma caracterização dos níveis de vida apenas sobre dados objetivos; relaciona-os com fatores subjetivos e emocionais, expectativas e possibilidades dos indivíduos ou grupos em relação às suas realizações, e a percepção que os atores têm de suas próprias vidas, considerando, inclusive, questões imensuráveis como prazer, felicidade, angústia e tristeza. Quanto aos aspectos subjetivos, é preciso uma caracterização prévia do ambiente histórico-social em que vive o grupo ou sujeito para uma análise sobre seus níveis de qualidade de vida. Lembrando que o estabelecimento desses níveis se dá de forma relativa às necessidades, expectativas e percepções individuais (VILARTA e GONÇALVES, 2004, p. 33).

Atualmente, os conceitos de qualidade de vida mais aceitos buscam dar conta de muitos dos aspectos abordados na chamada abordagem holística. O principal exemplo que pode ser citado é o conceito defendido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), segundo o qual a qualidade de vida reflete a percepção do indivíduo de que suas necessidades estão sendo atendidas ou, ainda, a, que lhes estão sendo negadas oportunidades de alcançar a felicidade e a auto-realização, independentemente de sua saúde física ou condições econômicas e sociais (OMS, 1998).

### 3.4 ASPECTOS CONCEITUAIS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Pensar em desenvolvimento regional significa considerar, ainda que de forma integrada, o que significa uma região, pois assim como o desenvolvimento, existe uma vasta e respeitável literatura sobre o assunto. Sem a intenção de estabelecer um conceito, nem mesmo historiá-lo, adota-se o argumento de Santos (1985, p. 66-7):

Uma área é na verdade a sede de certas funções de toda a sociedade em um determinado momento. Mas como o mesmo fenômeno aconteceu no passado, a antiga divisão do trabalho nas respectivas áreas criou ferramentas de trabalho fixadas em diferentes trilhas do processo produtivo, e novas ferramentas que são o resultado das atividades atuais, novas e atualizadas. [...] A área será, portanto, definida como o



resultado de uma certa possibilidade associada ao capital fixo em que um determinado papel ou determinada função técnica é desempenhado e as condições de seu funcionamento econômico [...].

O pensamento inicial sobre o desenvolvimento regional ainda tem uma forte orientação econômica e a principal preocupação está relacionada às questões de concentração da produção. Para Perroux (1967), o crescimento econômico é o resultado de uma combinação de fatores, incluindo fatores tanto do setor privado (empresarial) quanto do setor público, bem como em outras escalas.

De maneira complementar, Boudeville (1973) está interessado em estabelecer distinções espaciais e regionais, a fim de definir mais claramente aspectos inerentes ao crescimento econômico ou às políticas de desenvolvimento. Em geral, espaço e área distinguem-se por uma continuidade que este pressupõe e aquele não exige, pelo que estes conceitos devem ser vistos de forma complementar, mas distinta.

Assim como Perroux acredita que o crescimento se manifesta de forma diferente em diferentes espaços, Myrdal (1965) também enfatizou esse problema a partir do conceito de causalidade circular cumulativa. Essa ideia explicaria as disparidades no desenvolvimento dos países/regiões ao longo do tempo e, portanto, uma justificativa para as dimensões nacionais e subnacionais. Além disso, reforça a visão contrária ao que o autor chama de “posição teórica tradicional” (MYRDAL, 1965, p. 2), que se baseia no pressuposto de um equilíbrio de mercado estável.

A causalidade circular cumulativa é inspirada no conceito de círculos viciosos, mas também pode ser virtuosa. A razão básica é que qualquer mudança cria um desequilíbrio no sistema social, que é acentuado pela tendência natural com que cada força desse sistema busca fortalecer sua própria vantagem, causando assim um distanciamento entre elas. Em outras palavras, a mudança sistêmica tende a criar distâncias entre forças com interesses opostos, e as condições existentes acentuam essas diferenças, causando disparidades no desenvolvimento (MYRDAL, 1965).

Com as transformações mundiais ocorridas a partir do final da década de 1970, mudou também a perspectiva de se pensar o desenvolvimento, para Azevedo (2014), o desenvolvimento regional pressupõe, necessariamente, a ampliação das liberdades individuais e

coletivas em um determinado território e/ou região, promovendo a participação social nas decisões políticas, públicas e coletivas, empoderando as populações locais/regionais, com pleno acesso à políticas e programas, garantindo a capacidade de resposta plena às necessidades básicas e importantes do indivíduo, portanto, pressupõe a garantia de status social, valorização do potencial local e regional nos aspectos sociais, econômicos, políticos, técnicos, culturais e ambientais, para que a riqueza ali existente garanta a melhoria das condições do grupo e a satisfação das necessidades coletivas e individuais.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A temática da saúde mental vem se tornando cada vez mais presente em vários setores da sociedade e nas agendas de políticas públicas no mundo inteiro. Isso se deve ao crescente número de pessoas apresentando transtornos mentais e do seu impacto no desenvolvimento regional. Segundo a Organização Mundial da Saúde os problemas de saúde mental são responsáveis por uma morbidade significativa em todo o mundo, atingindo, aproximadamente, 700 milhões de pessoas e representando um terço do total de casos de doenças não transmissíveis (COUTINHO et al., 2014).

Não bastando esses números expressivos, estudos recentes vêm descobrindo que o TMC pode estar relacionado com o contexto social das pessoas, sugerindo que, por exemplo, o local onde as pessoas residem, pode ter um papel relevante na etiologia e no prognóstico do TMC (COUTINHO et al., 2014).

Tem sido demonstrado que dentre os fatores relacionados à ocorrência de TMC estão aqueles associados às piores condições socioeconômicas em diversos países. Um estudo realizado em seis países da África, demonstrou correlação negativa entre TMC e indicadores de pobreza, ressaltando que as más condições de vida, como habitação precária associada a baixa renda foi um fator preditivo para TMC na amostra pesquisada (KAHN et al., 2000).

Já no que tange o cenário nacional, pesquisas sobre TMC mostraram taxas de prevalência que variaram de 17% a 35%, podendo chegar a 50%. Estas taxas foram associadas a baixa escolaridade, gênero feminino, estado civil separado ou viúvo, baixa renda, desemprego e classe

social, regiões de grande desigualdade socioeconômica e eventos de vida produtores de estresse (COELHO et al, 2009 e FORTES et al 2011).

O gênero tem sido evidenciado como fator de risco para o TMC. Conforme Boing et al., (2012), há uma maior prevalência de TMC no gênero feminino, pois é o público que apresenta maior vulnerabilidade aos transtornos mentais propriamente ditos. Tais alterações podem estar relacionadas com modificações no sistema endócrino que ocorrem no período pré-menstrual, pós-parto e menopausa; às pequenas diferenças no cérebro, com algumas características mais comuns em mulheres do que em homens, e às desigualdades de gênero, que têm dentre as consequências desde a sobrecarga de trabalho doméstico às altas taxas de violência.

Muitas vezes homens e mulheres compartilham condições similares de vida e de trabalho. No entanto, existem situações específicas de gênero que fazem a diferença no curso de doenças. Para as mulheres, combinar horas de trabalho e responsabilidades familiares podem criar pressões tão grandes podendo afetar negativamente sua saúde física e mental. As mulheres, ao assumirem a construção social do papel de privilegiar o cuidado do outro e não cuidarem de si mesmas, passam a expressar preocupações, frustrações e angústias relacionadas à vida e ao trabalho, podendo dar origem ao adoecimento, especialmente transtornos mentais (COUTINHO, 2009).

Os resultados da pesquisa apontaram para alguns possíveis impactos do transtorno mental no desenvolvimento regional, considerando que além do sofrimento imaterial para os indivíduos e suas famílias, os transtornos mentais também contribuem para a perda de recursos humanos no âmbito socioeconômico de um país/região. Também há impacto nos setores produtivos da sociedade, levando ao absenteísmo no trabalho, menor produtividade, acidentes de trabalho e licenças médicas.

Os custos socioeconômicos dos transtornos mentais, em países desenvolvidos, representam entre 3% e 4% do PIB. Além disso, acredita-se que o TMC pode gerar alto custo social, econômico e individual, pois contribuem com um terço dos dias perdidos por doença no trabalho e um quinto de todas as consultas de atenção primária (FORTES, VILANI, LOPES, 2008).

Há uma grande quantidade de pesquisas realizadas no Brasil e no mundo para abordar o sofrimento mental encontrado no campo da atenção primária à saúde e na comunidade. Esses estudos destacam a carga da doença verificada pelos custos individuais associados à perda da

qualidade de vida dos portadores da doença. Compreende-se qualidade de vida segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS) como: “a percepção do indivíduo de sua posição na vida, no contexto da cultura e sistemas de valores nos quais vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações”.

Por outro lado, também aponta-se às perdas monetárias aos cofres públicos e privados, como custos do sistema de saúde, além de resultar em reduções na capacidade produtiva dos trabalhadores. Para o consumo de serviços e bens médicos, também menciona que a presença de um problema mental está associada a um maior número de demandas de atendimentos generalizados em saúde (BUSNELLO et al., 1983).

O atendimento médico nas instituições médicas primárias do Brasil é caracterizado pela alta demanda de mulheres que apresentam uma combinação diversificada de sintomas neurológicos e psiquiátricos, como somáticos e cranianos, tontura, fadiga, dor de estômago, insônia, irritabilidade, inquietação e muito mais. Os clientes presentes neste nível de atenção são encaminhados para profissionais não especializados em Saúde Mental, clínicos gerais de unidades de Plano de Saúde da Família (PSF), ginecologistas e cardiologistas de ambulatórios de outras unidades. As respostas tendem a ser de baixa resolução, convertendo-se no consumo de muitos procedimentos médicos, consultas e exames diagnósticos muitas vezes desnecessários, refletindo a ineficácia do tratamento. Carvalho e Dimenstein (2003) argumentam que para as maiores usuárias de calmantes, as mulheres, os medicamentos assumem a função de objeto mágico, símbolo do autocontrole e da força na vida cotidiana, medicar, se torna a única maneira de lidar com isso, seja para o paciente ou para o médico.

A formação cultural dos profissionais de saúde intervém no cuidado prestado e no encontro profissional-paciente (HELMAN, 1994). No geral, o principal tipo de atendimento às mulheres é o atendimento a condições clínicas associadas a sintomas de TMC que refletem um despreparo para atender a essa necessidade, o que se resume a prescrições farmacológicas pouco criteriosas sem recomendar outros tratamentos. A própria sintomatologia imprecisa gera resistência por parte dos profissionais, que subestimaram a apresentação das denúncias e adotaram condutas equivocadas. Muito pouco espaço é aberto para outras formas de se abordar a

problemática que não se limitam a recriar o modelo clínico de cura, mas levar em conta a complexidade dos aspectos psicológicos, sociais e ambientais envolvidos no sofrimento mental.

Foi possível levantar que algumas variáveis como estilo de vida (habitação precária), baixa renda, nenhuma ou baixa escolaridade são fatores que podem gerar o adoecimento mental. Nesta análise, os aspectos que influenciam o adoecimento mental são considerados fatores preditivos que devem ser analisados e modificados para evitar as consequências negativas na vida das pessoas.

Diante disso, para a verificação da qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população utiliza-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que varia entre 0 e 1, quanto mais próximo do zero, menor é o indicador para os quesitos de saúde, educação e renda. O IDH médio do Brasil é de 0,765 (PNUD, 2019), enquanto em Santa Catarina o IDH médio é de 0,774 (IBGE, 2010), ambos classificados como altos. Embora o IDH médio seja considerado alto, tanto Brasil como Santa Catarina têm particularidades nas características socioeconômicas nos seus municípios.

O IDH aponta para a necessidade de soluções nestas áreas, e quando trata-se de saúde mental, vincula-se a esta temática os seguintes objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) boa saúde e bem estar, que proporciona assegurar uma vida saudável e promover o bem estar (n.3); igualdade de gênero (n.5) esta pesquisa possibilita alcançar a igualdade de gênero por se tratar de uma pesquisa exclusivamente feminina; redução das desigualdades (n.10) adotar política de proteção social e alcançar progressivamente uma maior igualdade.

No Brasil, conforme os dados do Teste Nacional do Censo Demográfico de 2022, o percentual de mulheres é de 51,7% e 48,3% homens, o que indica que a população brasileira é majoritariamente feminina. Desta forma, as mulheres são as principais usuárias dos serviços públicos de saúde e em razão disso, algumas intervenções podem ser realizadas conforme está descrito na Política Nacional de Atenção Integrada à Saúde da Mulher (PNAISM).

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM, 2008) manteve o tema da saúde mental no capítulo "saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos". Neste plano, permanece a relação entre a saúde mental e ciclo reprodutivo, sendo este inclusive o foco das ações, pois há a afirmação de que os transtornos mentais e de comportamento associados ao

puerpério merecem ser mais investigados. Pesquisa realizada em 24 capitais e no DF, em 2001, num universo de 3265 mulheres, identificou 97 mortes por suicídio, associadas à depressão, inclusive relacionada ao pós-parto (SPM, 2008, p. 76, apud MEDEIROS, ZANELLO, 2018).

Em relação à depressão pós-parto, Zanello (2016) critica a forma como ela é analisada e propõe que seja feita uma leitura de gênero da questão. Para a autora, nos últimos dois séculos, houve a construção de um ideal de maternidade e uma associação naturalizante entre a capacidade de procriar (das mulheres) com a capacidade de cuidar (humana). O resultado foi um excesso de tarefas e responsabilidades "maternas" construídas sobre as mulheres, impactando a saúde mental das mesmas quando na situação de serem mães. A crítica em relação à depressão pós parto também tem relação com a crítica da leitura biologizante, prevalente em nossa cultura (depressão pós parto como sinônimo de desequilíbrio hormonal), a qual não apenas escamoteia estas questões, como as invalida, pelo seu caráter reducionista e silenciador do sofrimento das mulheres.

O II PNPM propôs que as ações de saúde busquem a integralização e estabeleceu como meta a implantação de "cinco experiências-piloto, uma por região, de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres na perspectiva de gênero" (SPM, 2008, p. 80), que foi realizada de forma tímida. Além disto, também priorizou "promover a implantação de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres na perspectiva de gênero, considerando as especificidades étnico-raciais" (SPM, 2008, p. 81, apud MEDEIROS, ZANELLO, 2018).

As mulheres apesar de ocuparem um espaço territorial maior, possuem ocupações mais desvalorizadas, tiveram menos acesso a espaços decisórios durante os anos políticos, sofreu mais violência (familiar, física, sexual e emocional), vivenciou trabalho duplo e/ou triplo e é mais penalizada com a retirada de políticas e serviços sociais, entre outras questões. Por esse motivo, propõe-se que o PNAISM seja uma ferramenta de apoio aos estados e municípios na implementação de intervenções de saúde para as mulheres que respeitem seus direitos humanos e sua situação socioeconômica, conforme definido em seu Plano de Ação (PNPM, 2013). Cabe aos gestores locais definir suas metas e escolher os indicadores que melhor se adaptem à sua situação de saúde e à realidade de sua comunidade, desde que atendam às necessidades da população.

#### 4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu analisar que as publicações encontradas relacionaram os transtornos mentais e alguns possíveis impactos no desenvolvimento regional, sendo necessário ampliar a discussão do TMC.

A partir da análise bibliográfica a prevalência de TMC no cenário nacional, pode variar de 17% a 35%, podendo chegar a 50%.

Considera-se os fatores ligados ao adoecimento mental como estilo de vida, com ênfase na habitação precária, baixa renda, nenhuma ou baixa escolaridade, com uma maior prevalência de TMC no gênero feminino, devido às alterações no sistema endócrino, sobrecarga de trabalho doméstico e às altas taxas de violência. Vale ressaltar que os papéis que as mulheres executam na sociedade extrapolam o cenário familiar, perpassando o cenário social, econômico, laboral e outros que vão estar diretamente ligados ao desenvolvimento de um município ou região.

Nesse sentido, fica evidente que essas mulheres precisam de atenção especial no que se refere à promoção e proteção de sua saúde mental, fomentando a discussão sobre a inclusão de políticas públicas e sociais que minimizem as chances de desenvolvimento de TMC.

Considerando que o TMC é a condição em que o indivíduo apresenta sintomas não psicóticos, que produzem incapacidade funcional, logo pode-se inferir na possibilidade de que os impactos do TMC refletem em vários aspectos do desenvolvimento de uma região. É oportuno a reflexão acerca de uma possível relação causal acerca dos fatores preditivos ao desenvolvimento do TMC, que de certa forma, estes fatores também são impactados pelas pessoas que possuem o transtorno, a exemplo das questões socioeconômica, qualidade nas relações pessoais, escolaridade, e qualidade de vida entre outros.

Os determinantes da saúde influenciam a saúde das pessoas e dos cidadãos levando em consideração fatores sociais, econômicos, culturais, ambientais e biológicos/genéticos internacionalmente conhecidos. A procura pela equidade na saúde tem servido de motor para o reforço da necessidade de medidas eficazes em nível global (com aplicação local) no sentido de amenizar o efeito que os determinantes da saúde podem ter nas populações. Compreender acerca dos determinantes sociais, econômicos e ambientais da saúde é fundamental para definir estratégias de intervenção.



Ainda que o Brasil possua o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, no seu capítulo 3, sobre a saúde deste público, o conteúdo não assegura a prática de todos os direitos e nem atende às necessidades para que aconteça a prevenção dos transtornos mentais e a promoção da saúde mental das mulheres.

A discussão apresentada neste trabalho sobre a temática do TMC não teve a pretensão de esgotá-lo, mas sim de iniciar um debate no sentido da identificação dos transtornos mentais e os impactos no desenvolvimento regional. Ressalta-se que outras discussões poderão ser ampliadas, como por exemplo o levantamento das reais demandas da sociedade considerando os fatores protetivos da população feminina frente ao TMC, objetivando a qualidade de vida.

A promoção da saúde se faz por meio da educação, da adoção de estilos de vida saudáveis, do desenvolvimento de aptidões e capacidades individuais, da produção de um ambiente saudável. Está estreitamente vinculada, portanto, à eficácia da sociedade em garantir a implantação de políticas públicas voltadas para a qualidade de vida e ao desenvolvimento da capacidade de analisar criticamente a realidade e promover a transformação positiva dos fatores determinantes da condição de saúde.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. et al. Research on health inequalities in Latin America and the Caribbean: Bibliometric analysis (19712000) and descriptive content analysis (19711995). *Am J Public Health*, n. 93, p. 2.0372.043, 2003.

BERTOLETE JM. A saúde mental da mulher. *Rev Med* 2001; 8: 25-32.

BOING AF, MELO AR, BOING AC, MORETTI-PIRES RO, PERES KG, PERES MA. Associação entre depressão e doenças crônicas: estudo populacional. *Rev Saude Publica* 2012; 46(4):617-623.

BOUDEVILLE; J. R. Os espaços econômicos. Difel: São Paulo, 1973.

BUSNELLO ED.; LIMA B.; GOMES R. et al. Identificação e Manejo dos Doentes Mentais num Local de Cuidados Primários em Porto Alegre, Brasil. *JBP*, 32(6):359-363, 1983. APUD Villano L.A.B.; Nanhay ALG. Epidemiologia dos Transtornos Mentais em Populações

Atendidas em locais de Cuidados Gerais de Saúde no Brasil: Revisão dos Estudos dos Últimos 20 Anos In: O Uso Racional de medicamentos Psiquiátricos. OMS, Rio de Janeiro, 1997.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

CAMPOS, L.; SATURNO, P.; CARNEIRO, A. V. Plano Nacional de Saúde 2011-2016: a qualidade dos cuidados e dos serviços. Lisboa: Alto Comissário da Saúde, 2010.

CARVALHO, Antonio Ivo. Determinantes sociais, econômicos e ambientais da saúde. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: população e perfil sanitário [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 2. pp. 19-38. ISBN 978-85-8110-016-6. Available from SciELO Books.

CARVALHO, Antonio Ivo. Determinantes sociais, econômicos e ambientais da saúde. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: população e perfil sanitário [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 2. pp. 19-38. ISBN 978-85-8110-016-6. Available from SciELO Books

CARVALHO, LF ; DIMENSTEIN, M. A mulher, seu médico e o psicotrópico: redes de interfaces e a produção de subjetividades nos serviços de saúde. *Interações*, vol.VIII, n.15: 37-64, jan-jun, 2003.

COUTINHO, AS. Saúde do professor do ensino fundamental: uma análise de gênero. *Cad Saúde Coletiva*. 2009;17(3):657-74.

DINIZ, F. Crescimento e desenvolvimento económico: modelos e agentes do processo. Lisboa, PT: Editora Sílabo, 2006.

FLECK, M.P.A.; LOUZADA, S.; XAVIER, M.; CHACHAMOVICH, E.; VIEIRA, G.; SANTOS, L.; PINZON, V. Aplicação da versão em português do instrumento de avaliação de qualidade de vida da Organização Mundial da Saúde (WHOQOL-100). *Revista de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.198-205, 1999.

FORTES S, VILLANO LAB, LOPES CS. Nosological profile and prevalence of common mental disorders of patients seen at the Family Health Program (FHP) units in Petrópolis, Rio de Janeiro. *Rev Bras Psiquiatr*. 2008;30(1):32-7.

GEORGE, F. Sobre determinantes da saúde. set 2011. Disponível em: <Disponível em: <http://bit.ly/2vZqVke> >. Acesso em: 22 maio 2016. » <http://bit.ly/2vZqVke>

GOLDBERG D, HUXLEY P. Common mental disorders: a bio-social model. London: Tavistock; 1992.

GOLDBERG, D; GOODYER I. The Origins and Course of Common Mental Disorders. Routledge, NY, 2005.

HELMAN C . Cultura, saúde e doença. Ed. Artmed, Porto Alegre, 1994.

<https://michaelis.uol.com.br/busca?id=Yk3mL>

<https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/29191>

HUNTER J, MARSHALL J, CORCORAN K, LEEDER S, PHELPS K. A positive concept of health - interviews with patients and practitioners in an integrative medicine clinic. Complement Ther Clin Pract. [Internet]. 2013;18(4):197-203. doi: 10.1016/j.ctcp.2013.07.001

IBGE, Censo Demográfico 2010, Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc.html>

ILO - INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. World of Work Report 2011: Making markets work for jobs. Geneva: International Labour Office, 2011.

KAHN RS, WISE PH, KENNEDY BP, KAWACHI I. State income inequality, household income, and maternal mental and physical health: cross-sectional national survey. BMJ 2000;321:1311-5.

LUDERMIR AB, MELO FILHO DA. Condições de vida e estrutura ocupacional associadas a transtornos mentais comuns. *Rev Saúde Pública* 2002; 36(2):213-221.

MEDEIROS, Mariana Pedrosa de; ZANELLO, Valeska. **Relação entre a violência e a saúde mental das mulheres no Brasil: análise das políticas públicas**. *Estud. pesquis. psicol.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 384-403, abr. 2018. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-42812018000100021&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812018000100021&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 31 out. 2021.

MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

- OLIVEIRA, D. G. F. Determinantes do estado de saúde dos portugueses. 2010. 114f. Dissertação (Mestrado em Estatística e Gestão da Informação) - Instituto Superior de Estatística e Gestão da Informação, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2009.
- OMS. Promoción de la salud: glosario. Genebra: OMS, 1998.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Classificação de Transtornos Mentais e de Comportamento da CID-10: Descrições Clínicas e Diretrizes Diagnósticas. Porto Alegre: Artes Médicas; 1993.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946. 2017 [cited Mar 21 2017]. Available from: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswwho.html>>
- PERROUX, F. A economia do século XX. Lisboa: Herder, 1967
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.
- ROCHA PR DA, DAVID HMSL. Determination or determinants? A debate based on the Theory on the Social Production of Health. *Rev Esc Enferm USP*. 2015;49(1):129-35. [cited Aug 28 2018]. Available from: <[http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v49n1/pt\\_0080-6234-reeusp-49-01-0129.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v49n1/pt_0080-6234-reeusp-49-01-0129.pdf)>
- SANTOS, M. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985.
- SIMON GE. Social and economic burden of mood disorders. *Biol Psychiatry* 2003; 54(3):208-215.
- SOUZA, D. O.; SILVA, S. E. V.; SILVA, N. O. Determinantes Sociais da Saúde: reflexões a partir das raízes da “questão social”. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 44-56, 2013.
- United Nations Development Programme. Human Development Report 2020. One United Nations Plaza New York, 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>
- VILARTA, Roberto; GONÇALVES, Aguinaldo Qualidade de Vida – concepções básicas voltadas à saúde. In: GONÇALVES, Aguinaldo e VILARTA, Roberto (orgs.). *Qualidade de Vida e atividade física: explorando teorias e práticas*. Barueri: Manole, 2004, p.27-62.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. A conceptual framework for action on the social determinants of health. Geneva: WHO, 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION(WHO). The World Health Report 2001: mental health new understanding, new hope. Geneva: WHO; 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Mental health: strengthening our response. Fact sheet 220; 2014 [cited 2014 Mar 25]. Available from:  
<<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/en/>>.

## **RISCO SOCIAL ASSOCIADO A DESASTRE AMBIENTAL DE TIPO ENXURRADA NO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS-PB: uma análise conceitual aplicada a evento climático extremo**

Thinaly Suellen Sousa Machado Lopes

### **RESUMO**

A partir de 1970, os desastres ambientais passaram a ser cada vez mais frequentes, principalmente, em decorrência da fragilidade ambiental das áreas ocupadas. Tais eventos podem causar impactos em cidades Cajazeiras, localizada em uma região de geomorfologia diversificada e exposta a sistemas atmosféricos produtores de chuvas torrenciais. O objetivo deste estudo é, portanto, avaliar os riscos sociais provenientes de um evento extremo de chuva que deflagrou um desastre ambiental do tipo enxurrada. Para o estudo, foram executadas duas etapas, que corresponderam ao tratamento dos dados referentes a precipitação e das informações sobre os desastres hidrometeorológicos. Os desastres ambientais registrados na região em estudo podem ocorrer em natureza climática, que consiste em eventos de estiagem e seca, e em natureza hidrometeorológica, agrupando eventos de enxurradas e de inundações, motivando a exposição da população do município de Cajazeiras a mais de 1,5 desastre ambiental por ano.

**Palavras-chave:** Desastres ambientais; Chuvas intensas e extremas; Riscos ambientais.

**GT 5: AMBIENTE, POPULAÇÕES E DESENVOLVIMENTO.**

### **INTRODUÇÃO**

Os eventos pluviométricos extremos são fenômenos excepcionais da atmosfera que podem ser estudados de forma dinâmica (MONTEIRO, 1976). Já os desastres ambientais, que podem ser deflagrados por esses eventos, ocorrem como reações do sistema ambiental físico às forças de distúrbio aplicadas pela natureza, podendo causar danos humanos, ambientais, econômicos e ao setor público, sobretudo quando ocorrem em regiões urbanas, visto que, as quais abrigam maior quantidade de pessoas (TOMINAGA, 2009; BRASIL, 2016).

Com o rápido crescimento urbano no Brasil a partir de 1970, os desastres ambientais passaram a ser cada vez mais frequentes, principalmente, em decorrência da fragilidade ambiental das áreas ocupadas, ocasionadas pela ocupação não planejada (ZAMPARONI, 2014).

O Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres classifica os desastres ambientais como:

(...) uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade envolvendo perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais de grande extensão, cujos impactos excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada de arcar com seus próprios recursos. (TOMINAGA, et. al., 2009, p. 13).

Já a Defesa Civil utiliza critérios parecidos para definir desastre ambiental, acrescentando a vulnerabilidade como fator determinante:

“(...) resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado” (CASTRO, 1998 apud. TOMINAGA, 2009).

Os tipos e as características dos desastres ambientais que ocorrem no Brasil estão inseridos na Classificação e Codificação Brasileira de Desastres Naturais – COBRADE, vigente na Instrução Normativa Nº 02, de 20 de Dezembro de 2016 do Ministério da Integração Nacional. No tocante às origens, os desastres podem ser de natureza geológica, hidrológica, meteorológica, climática e biológica, sendo os hidrológicos e hidrometeorológicos provocados pelos eventos intensos e extremos de chuva, podendo, assim, ser agrupados em uma mesma categoria: os hidrometeorológicos. (BRASIL, 2016; TEMOTEO, 2016).

Segundo Olímpio (2013), os eventos pluviométricos intensos e extremos podem desencadear desastres ambientais que:

(...) ocorrem pela ação conjunta de mais de um evento natural ou decorrem da manifestação de um evento que promova a ocorrência de outros. Tal situação é observada, por exemplo, durante os episódios pluviais intensos, as quais podem produzir enchentes, alagamentos, enxurradas, deslizamentos, corridas de lama, vendavais, desabamentos, prejuízos à saúde pública, dentre outros (OLÍMPIO, 2013, p. 45-46).



Assim, levanta-se a hipótese de que tais eventos podem causar impactos nas cidades do Sertão Paraibano, como Cajazeiras, pois, além das condições climáticas características de um espaço geomorfologicamente diversificado, os maiores eventos de chuva apresentam-se de forma torrencial, exigindo rápida capacidade de resposta dos sistemas ambientais físicos. Além dos eventos pluviométricos intensos e extremos provocarem impactos intra-urbanos, principalmente em cidades que possuem ocupações não planejadas em áreas de terreno acidentado, há também os riscos de inundações em regiões rurais, principalmente nas margens dos rios, regiões com ocupação intensa devido às atividades agropecuárias.

Segundo Moura et. al. (2017), as cidades do semiárido, nas quais os desastres ambientais do tipo estiagem/seca são mais frequentes, as chuvas também podem gerar impactos:

Para as cidades do interior da região, [...] os eventos de chuvas intensas e extremas possuem periodicidade esporádica. Por sua vez, estes podem gerar desastres hidrológicos com intensidades comparadas com os desastres de estiagem/seca (OLÍMPIO, 2013; ROCHA, 2015). (MOURA et. al, 2017).

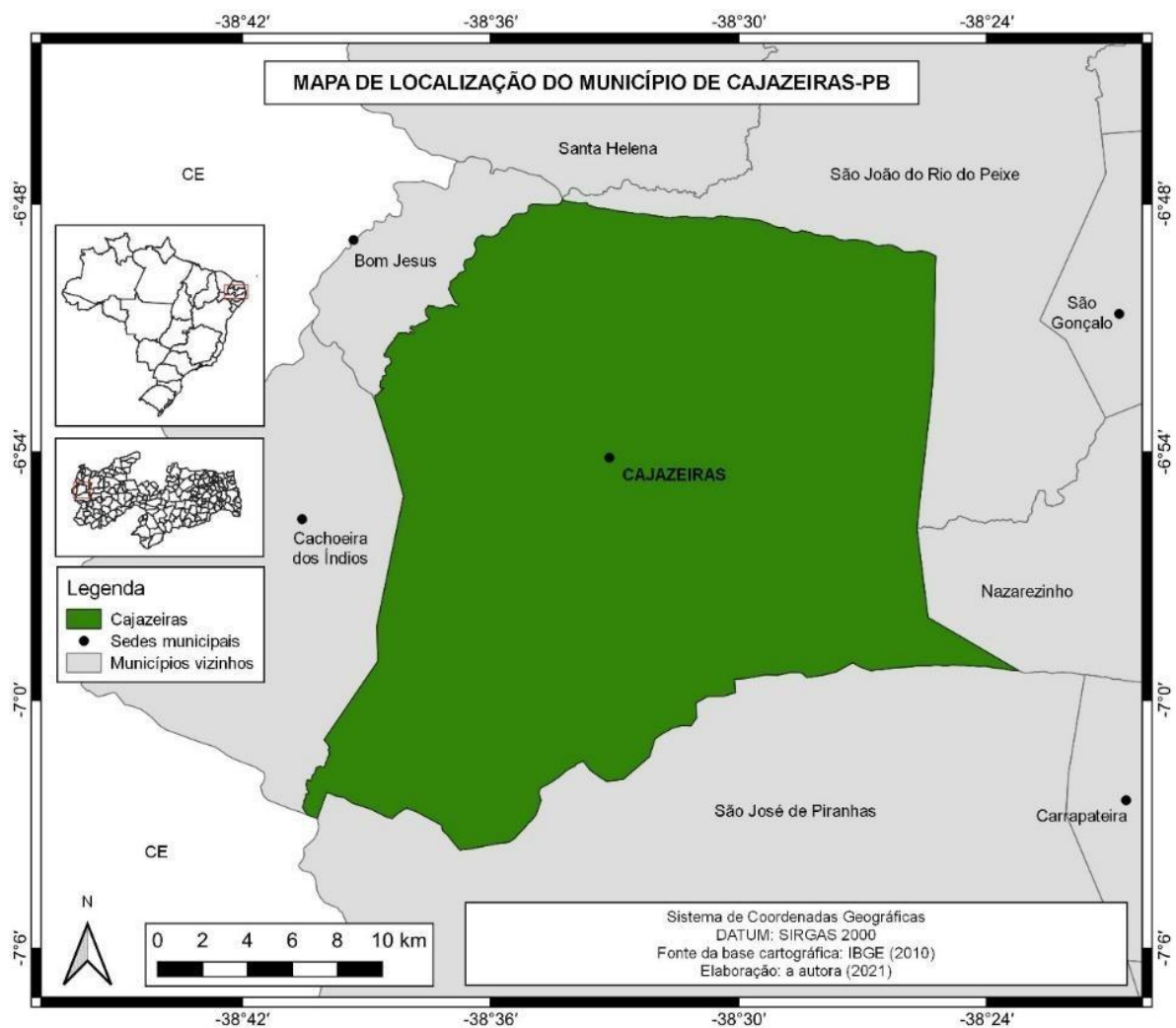
O município de Cajazeiras (Figura 1) se localiza na porção oeste da Paraíba, na região pluviometricamente homogênea do Sertão Paraibano. A população estimada para o ano de 2018 é de 62.576 habitantes (IBGE, 2021), distribuída em uma unidade territorial de 562,7 km<sup>2</sup>. O objetivo deste estudo é, portanto, avaliar os riscos sociais provenientes de um evento extremo de chuva que deflagrou um desastre ambiental do tipo enxurrada, provocando danos humanos a diversos grupos familiares.

Os estudos climáticos aplicados à Região Geográfica Imediata de Cajazeiras são limitados pela ausência de estações meteorológicas do Instituto Nacional de Meteorologia – INMET na região, sejam elas automáticas ou convencionais. Não obstante, a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA, disponibiliza dados de precipitação, o que auxilia diretamente nas produções científicas, principalmente no que tange à compreensão da dinâmica das chuvas e dos eventos pluviométricos deflagradores de desastres ambientais.

Os riscos sociais, nesse sentido, aplicam-se enquanto teoria e prática; teoria, no sentido da percepção do risco aos quais a sociedade passa a se expor, em detrimento da ocorrência de

eventos naturais que tenham o potencial de gerar impactos; e práticos, na perspectiva de que tais eventos apresentem os desastres ambientais, estes que ocorrem de acordo com a materialização do risco. Ou seja, o risco está sempre presente e necessita de que algo deflagre a sua materialização por meio de ocorrências e impactos diretos na sociedade e na natureza. Trata-se, desta forma, do que se entende por amplificação social do risco numa perspectiva mais estruturalista (SAR - Social Amplification of Risk), que dedica-se a buscar compreender os efeitos da informação na amplificação ou atenuação das percepções sobre um determinado risco (DE GIULIO et. al., 2015).

Figura 1 – Mapa de localização do município de Cajazeiras-PB.



Elaboração: a autora (2021).

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho se trata dos resultados parciais de uma dissertação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Para o estudo das chuvas e da deflagração de desastres naturais no município de Cajazeiras, foram executadas duas etapas, que corresponderam ao tratamento dos dados referentes a precipitação e das informações sobre os desastres hidrometeorológicos.

### **Dos eventos pluviais intensos e extremos**

De acordo com Zanella, Sales e Abreu (2009), Zanella (2014) e Temoteo (2016) são considerados eventos intensos aqueles iguais os superiores a 60,0 mm/dia e eventos extremos aqueles iguais ou superiores a 100,0 mm/dia. Embora esses estudos tenham sido aplicados em cidades diferentes (variações diversas entre os sítios urbanos, as formas de ocupação, entre outras características), a compreensão das respostas dos sistemas ambientais ocorre por meio do levantamento dos impactos gerados pelos eventos, e não apenas pela magnitude dos mesmos. Ou seja, um evento classificado como intenso pode gerar impactos mais graves do que um evento extremo, dependendo das condições de instalação da cidade e da capacidade de respotado ambiente.

### **Dos desastres naturais**

Para identificação dos impactos causados pelos eventos pluviométricos e os desastres naturais resultantes foram utilizadas as portarias de reconhecimento de Situação de Emergência - SE e as portarias de Estado de Calamidade Pública - ECP, fornecidas pelo Banco de Dados de Registro de Desastres, gerenciado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC disponíveis na página do site do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID. Também serão utilizados os formulários de Avaliação de Danos - AVADAN do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, com o propósito de mensurar os danos ambientais, humanos, materiais e os prejuízos sociais e econômicos gerados em decorrência dos desastres naturais.

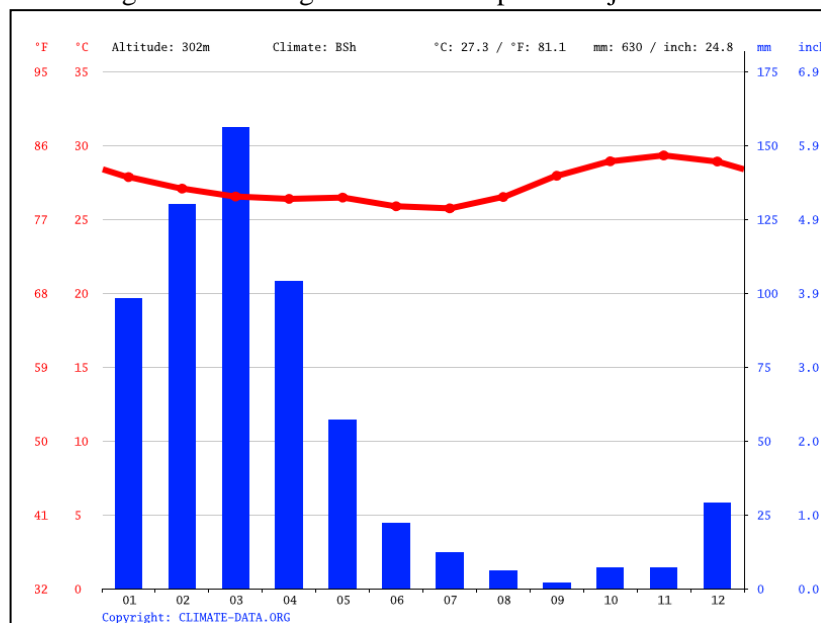
## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 1.1. Aspectos climáticos do município de Cajazeiras-PB

Devido à ausência de dados de temperatura, a elaboração de climogramas – gráficos que apresentam dados de temperatura e precipitação em dois eixos, proporcionando a compreensão anual das variáveis de chuva e temperatura – torna-se impossibilitada. Tal fato não impediu o site Climate Data de apresentar um climograma para o município de Cajazeiras, apresentado na Figura 2, sendo o único da região encontrado no site, este que utiliza os dados fornecidos pela AESA e estimativas térmicas que já foram validadas pelos pesquisadores em Climatologia (SILVA, 2021).

Conforme é apresentado no gráfico, o quadrimestre chuvoso – período que compreende um período de três meses com os maiores registros – ocorre entre os meses de janeiro a abril, sendo março o mês mais chuvoso, com registros acima de 150 milímetros. A época do ano que compreende estes meses coincide com o período de atuação de sistemas meteorológicos produtores de chuva, como a Zona de Convergência Intertropical e do avanço de massas de ar do continente, como a Massa Tropical Continental, que se forma na Amazônia e pode avançar até a região oeste da Paraíba (SILVA, 2021).

Figura 2 – Climograma do município de Cajazeiras-PB.

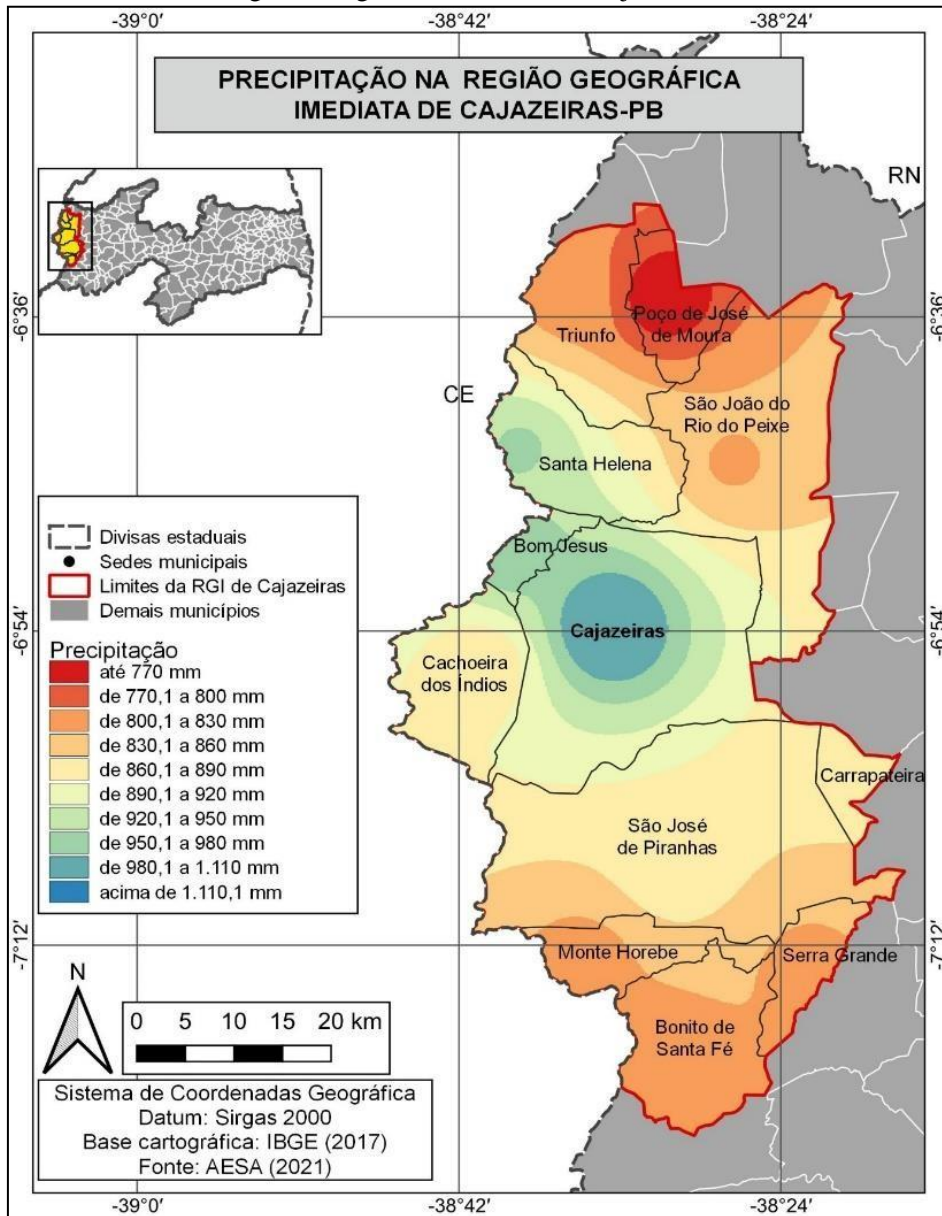


Fonte: Climate Data (2021).

Já os dados de temperaturas médias mensais apresentados no gráfico, o que se nota é uma estabilidade térmica, com registros que ocorrem entre 25 °C e 30 °C. As maiores temperaturas foram registradas nos meses de setembro, outubro e novembro. A partir do mês de dezembro, os registros térmicos começam a diminuir, chegando aos menores registros no mês de julho.

Em uma análise espacial das chuvas e com base no estudo de Silva (2021), consolidada pela Figura 3, que apresenta um mapa de distribuição espacial média das chuvas na região, é perceptível que os registros de chuva mais elevados ocorrem na região central do território em estudo; já as partes extremas do norte e do sul da região, apresentam os registros mais reduzidos.

Figura 3 – Mapa de precipitação dos municípios que compõem a Região Geográfica Imediata de Cajazeiras-PB.



Fonte: Silva, 2021.

Historicamente, as chuvas sempre provocaram impactos que se vinculam tanto a períodos de estiagem quanto a períodos de chuvas abundantes. São impactos em que a paisagem se transforma de maneiras distintas e provocam desolação, mas que é necessário que se tenha acriação de políticas públicas voltadas aos dois tipos de ocorrência, seja por parte da convivência com a estiagem, seja na preparação para recebimento de grandes quantidades de água em curtos períodos de tempo, ambas as realidades que fazem parte do cotidiano histórico do povo nordestino, sobretudo da região semiárida do Brasil.

Cabe, neste momento, a inserção do fator natural no pensamento sobre o desenvolvimento regional do semiárido por duas razões: 1) o clima, enquanto condicionante natural principalmente para o setor primário (agrícola), que proporcionou à região, por muito tempo, uma limitação econômica que mais tarde passa a ser quebrada com as tecnologias, a modernização e a busca por novas metodologias de expansão econômica adaptada, pois com a evolução do pensamento geográfico no meio, é possível encontrar meios de desenvolvimento de culturas adequadas ou adaptadas ao clima regional; nesse sentido, atividades como turismo, cultivo de plantas adaptadas ao clima e geração de energia renovável passaram a ocupar o espaço geográfico do semiárido, superando as limitações climáticas anteriormente postas; além disso, como destaca Malvezzi (2007), a região semiárida do Brasil é a mais chuvosa do mundo e, embora se concentre em poucos eventos pluviométricos, as chuvas existem e com capacidade de armazenamento em grandes volumes; e 2) a globalização, fenômeno atual que interliga os espaços urbanos proporcionando relação estreita entre as cidades, colocando os agentes e atores urbanos em conexão constante, evidenciando o desenvolvimento de aglomerações urbanas de importância regional em praticamente todos os estados que compõem o semiárido.

## **1.2 Os desastres ambientais no município de Cajazeiras-PB.**

Os desastres ambientais registrados na região em estudo podem ocorrer em natureza climática, que consiste em eventos de estiagem e de seca, e em natureza hidrometeorológica, agrupando eventos de enxurradas e de inundações. Como a região que compreende o município de



Cajazeiras possui dois tipos climáticos distintos e intensos – período chuvoso e período seco – ambos os tipos de desastres podem ocorrer no mesmo ano.

De acordo com os dados disponíveis no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2iD, entre o ano de 2004 e o ano de 2021 ocorreram 20 desastres ambientais no município de Cajazeiras, estes que são descritos no Quadro 1.

Dos 20 desastres registrados em Cajazeiras, um total de 16 ocorrências são de Estiagem, o que representa 80% das ocorrências; as inundações ocorrem 3 vezes; e as enxurradas ocorrem uma ocasião. Também registra-se mais de um tipo de evento em um mesmo ano, a exemplo de 2008 (estiagem e inundações) e 2004 (estiagem e enxurradas), sendo as categorias dos eventos ocorrendo em períodos do ano em que as condições de estabilidade ou de instabilidade atmosférica prevalecem, sendo os eventos de estiagem ocorrendo na estação seca, e os de inundações ou enxurradas ocorrendo em período chuvoso, com exceção dos eventos de estiagem que ocorreram a partir do ano de 2012, durante os meses da estação chuvosa.

Quadro 1 – ocorrência de desastres no município de Cajazeiras, classificados dos mais recentes para os mais antigos.

Data do evento	Tipo de documento	Tipo de Evento
05/10/2016	Fide	Estiagem
08/04/2016	Fide	Estiagem
14/10/2015	Fide	Estiagem
17/04/2015	Fide	Estiagem
21/10/2014	Fide	Estiagem
22/04/2014	Fide	Estiagem
25/10/2013	Portaria	Estiagem
02/05/2013	Portaria	Estiagem
20/12/2012	Portaria	Estiagem
07/05/2012	Portaria	Estiagem
17/07/2011	Jornal	Inundações
05/05/2011	Portaria	Inundações
06/11/2008	Avadan	Estiagem
21/03/2008	Avadan	Inundações
29/10/2007	Avadan	Estiagem
13/04/2007	Avadan	Estiagem
16/10/2006	Avadan	Estiagem

26/09/2005	Avadan	Estiagem
23/09/2004	Avadan	Estiagem
25/01/2004	Avadan	Enxurradas

Fonte: BRASIL (2021). Organização: a autora.

Com esses dados, se permite dizer que a população do município de Cajazeiras está exposta a mais de 1,5 desastre ambiental por ano, sejam por meio de eventos de chuva ou de secas e estiagens. Neste trabalho, será analisado o evento mais antigo registrado na série: a enxurrada de 25/01/2004.

### Risco social e impactos da enxurrada de 25/01/2004

O Quadro 2 apresenta os danos proveniente da enxurrada. No que diz respeito aos danos humanos, destaca-se a quantidade de pessoas afetadas: 379 pessoas. Foram registradas pessoas desalojadas e deslocadas e nenhum óbito foi registrado. Quanto aos danos materiais, destaca-se a quantidade de residências afetadas, num total de 69 unidades; as estradas também foram consideravelmente atingidas, com 280 quilômetros danificados e 30 quilômetros destruídos. Tais danos colocam a população local em uma situação de risco social, visto que não foram apenas os bens familiares que foram atingidos, como os pertences e as residências, mas também os equipamentos de uso coletivo, como as estradas.

Quadro 1 – danos humanos e materiais registrados em Cajazeiras no dia da ocorrência da enxurrada.

Danos Humanos	Faixa etária				Total
	0 a 14 anos	15 a 64 anos	Acima de 65 anos	Gestantes	
Pessoas desalojadas	79	21	2	5	107
Pessoas desabrigadas	190	77	4	1	272
Danos Materiais	Danificadas		Destruídas		Total
	Quantidade	Mil (R\$)	Quantidade	Mil (R\$)	
Residências Populares	3	1.100,00	28	6.300,00	179.700,00
Residenciais (outras)	66	1.100,00	0	0	72.600,00
Estradas (km)	280 km	200.000	30 km	300.000	500.000,00
Pavimentação de vias urbanas	40.000 m <sup>2</sup>	642.840,00	0	0	45
Construção de canal de drenagem	360 m	183.600,00			183.600,00

Rurais (passagens molhadas e açudes)	05 (pas. mol.) e 02 açudes	10.960,00			10.960,00
--------------------------------------	----------------------------	-----------	--	--	-----------

Fonte: BRASIL (2004). Organização: a autora.

Já com relação aos danos ambientais, estes ocorreram de forma Baixa na caça predatória e Muito Alta em Outros (pesca predatória), porém, tais ocorrências não apresentam relação relevante com o evento de enxurrada, o que denota a necessidade sempre presente de capacitação dos técnicos envolvidos nos preenchimentos dos relatórios de avaliação e quantificação dos danos e impactos, visando uma transmissão fiel dos acontecimentos para que o poder público e a sociedade visem a melhor forma para a mitigação.

Na Avaliação Conclusiva sobre a Intensidade do Desastre (Ponderação), a Defesa Civil classificou os danos humanos e materiais na categoria Importante, enquanto que os danos ambientais foram classificados como Médio ou Significativo; o vulto dos prejuízos tanto econômicos como sociais se enquadraram na categoria Médio ou Significativo; a necessidade dos recursos, por sua vez, foi classificada como mediamente vultuosos ou significativos (BRASIL, 2004).

No que diz respeito aos Critérios Agravantes, o foco foi na preocupação com a importância de desastres secundários, o grau de vulnerabilidade do cenário, bem como, da comunidade (classificados, respectivamente, como Importante, Médio ou Significativo e Importante), já que o padrão evolutivo do desastre foi gradual e imprevisível, com tendência para agravamento. Na conclusão, o desastre foi classificado como de Médio porte.

#### 4. CONCLUSÕES

Este trabalho avaliou os riscos sociais provenientes de um evento extremo de chuva que deflagrou um desastre ambiental do tipo enxurrada, provocando danos humanos a diversos grupos familiares no município de Cajazeiras, Alto Sertão da Paraíba.

O registro do desastre ocorreu no dia 11 de fevereiro de 2004, por meio de publicação no Diário Oficial da União, e os danos que ocorreram no espaço geográfico ocorreram tanto com impactos na sociedade, quanto nos sistemas ambientais. Dentre os danos humanos registrados, destaca-se o total de pessoas atingidas diretamente: 379 pessoas.

Este grupo social que foi atingido pelo desastre ambiental foi, portanto, objeto da materialização do risco social, ou seja, no caso do desastre ambiental, os riscos que existiam nos pontos em que as pessoas residiam foram materializados após o evento deflagrador do ocorrido: a chuva. E, conforme se tem na questão do risco social, a enxurrada foi o evento que desencadeou consequências para as pessoas, como a perda ou os danos nas residências e os impactos em equipamentos de uso coletivo, como estradas, calçamentos e passagens molhadas.

Embora este estudo retrate um desastre natural de ocorrência local, abordando um município como território de análise, o estudo dos elementos climáticos e suas variações é válido para pesquisas de áreas próximas, que utilizem a região como área de estudo. Além disso, a relevância dos resultados sobre os tipos de tempo e a gênese dos mesmos sobressalta para o entendimento de problemas geográficos regionais. Outro fator importante nesse sentido é a compreensão de que os impactos de eventos naturais ocorrem diretamente nas pessoas, necessitando levantar questões acerca do risco social com maior frequência.

Por fim, o estudo do desastre deflagrado pode auxiliar na gestão de eventos subsequentes, servindo como ferramenta para o setor público planejar ações de prevenção, se preparar para o enfrentamento das consequências dos danos e impactos causados, além do gerenciamento das ações de resiliência e de reparação dos danos das famílias, especialmente no que tange às habitações destruídas, o que altera o tecido urbano das comunidades, gerando novas discussões que podem ser observadas por outros trabalhos.

#### 4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016**, 2016. Disponível em:

<[http://www.mi.gov.br/documents/10157/3776390/Instru\\_Normativa\\_01.pdf/8634a6e3-78cc-422a-aa1d-7312ce7f1055](http://www.mi.gov.br/documents/10157/3776390/Instru_Normativa_01.pdf/8634a6e3-78cc-422a-aa1d-7312ce7f1055)>. Acesso em: 25/11/2021.

DI GIULIO, G. M.; VASCONCELOS, M. P.; GÜNTHER, W. M. R.; RIBEIRO, H.; ASSUNÇÃO, J. V. Percepção de risco: um campo de interesse para a interface ambiente, saúde e sustentabilidade. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1217-1231, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades:** Cajazeiras. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25/11/2021.

MONTEIRO, C. A. F. **Teoria e Clima Urbano.** Série Teses e Monografias, nº 25. São Paulo: Instituto de Geografia/USP, 1976.

MOURA, M. O.; CUNICO, C. TEMOTEO, K. K. S. SILVA, N. T. Desastre Natural associado à ocorrência de chuva extrema na cidade de Patos, Paraíba. In: SILVA, A. B.; GUTIERRES,

H. E. P. GALVÃO, J. C. (Orgs.) **Paraíba 2:** Pluralidades e representações geográficas. Campina Grande: EDUFCG, 2017.

OLÍMPIO, J. L. S. **Desastres naturais associados à dinâmica climática no Estado do Ceará:** subsídios à gestão dos riscos de secas e inundações. Dissertação. (Mestrado em Geografia). Fortaleza: Programa de Pós-graduação em Geografia/UFCE, 2013.

TEMOTEO, K. K. S. **Eventos de chuvas intensas e extremas e seus impactos no espaço urbano de Campina Grande, Paraíba.** Monografia (Bacharelado em Geografia) – Departamento de Geociências, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

TOMINAGA, L. K.; SANTORO, J.; AMARAL, R. **Desastres naturais:** conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológico, 2009.

ZAMPARONI, C. A. G. Áreas de risco, mobilidade urbana, vulnerabilidade e o poder público em Cuiabá/MT: Porque a população continua vivendo nas áreas de risco do córrego do barbado? **Revista Brasileira de Climatologia**, Mato Grosso, ano 10- vol.14, jan/jul. 2014.

ZANELLA, M. E. **Inundações em Curitiba:** impactos, risco e vulnerabilidade socioambiental. 2. ed. Fortaleza: Editora da UFC, 2014.

ZANELLA, M. E.; SALES, M. C. L.; ABREU, N. J. A. Análise das precipitações diárias intensas e impactos gerados em Fortaleza-CE. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, n. 25, p. 53-68, 2009.

CLIMATE DATA. **Cajazeiras Clima.** Disponível em: <<https://pt.climate-data.org/america-do-sul/brasil/paraiba/cajazeiras-42515/>>. Acesso em: 08/11/2021.

**SILVA, J. L. B. Geotecnologias aplicadas à análise das vulnerabilidades socioeconômica e ambiental da Região Imediata de Cajazeiras-PB.** Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros-RN, 2021, 117p.

**GT 6 - ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA**



## **AJUSTE FISCAL E PANDEMIA: implicações da austeridade neoliberal no agravamento da pobreza e da desigualdade social no Rio Grande do Norte**

Maria Augusta Bezerra da Rocha<sup>1</sup>  
Roberto Marinho Alves da Silva<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Além de expressar uma crise sanitária sem precedentes, ceifando mais de 670 mil vidas no Brasil, a Pandemia da Covid-19 agravou as condições de pobreza e desigualdade. No entanto, no contexto pré-pandêmico a crise socioeconômica e a instabilidade institucional já vinham se aprofundando no país, restringindo a capacidade de intervenção estatal diante da adoção de medidas estruturais de austeridade fiscal neoliberal. O presente estudo tem por objetivo analisar as implicações da austeridade fiscal no Brasil e seus rebatimentos para o agravamento das condições de pobreza e desigualdade social no Rio Grande do Norte, considerando o contexto nacional. Com base em revisão bibliográfica e análise de dados socioeconômicos obtidos em fontes secundárias, verificou-se que o processo de agravamento dos indicadores sociais no estado do RN foi ainda mais acentuado, o que pode refletir déficits históricos acumulados em razão das desigualdades regionais.

**Palavras-chave:** Ajuste fiscal; Pandemia da Covid-19; Desigualdade; Rio Grande do Norte.

**GT 06: ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA.**

### **1 INTRODUÇÃO**

No final de 2019 ocorreram na China os primeiros casos de Covid-19, uma doença causada por um tipo de vírus da família corona vírus denominado Sars-Cov-2, que em pouco tempo tomaria proporções pandêmicas em todo o mundo. Tal doença está situada em um conjunto de transformações ecológicas, estimuladas pela expansão capitalista na qual ocorre, como cita Chesnais (2020), destacando que o aumento do consumo de combustíveis fósseis para energia, a destruição de florestas, a conversão de habitats naturais em áreas de produção agrícola ou pecuária, que figuram entre as principais fontes de emissão de gases de efeito estufa, facilitam o surgimento de novas doenças com potencial pandêmico.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Graduada em Serviço Social e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFRN; Natal/RN, Brasil; e-mail: [augusta.b.rocha@gmail.com](mailto:augusta.b.rocha@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Doutor em Desenvolvimento Sustentável (UNB), docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS UFRN); Natal RN, Brasil; e-mail: [roberto.alves@ufrn.br](mailto:roberto.alves@ufrn.br)

Dessa forma, a pandemia possui ligação com fatores políticos e econômicos inseridos nas relações sociais de produção capitalista, da mesma forma que o seu modo de atingir os países, também perpassa as relações da divisão internacional do trabalho, visto que apesar de atingir a todos, os países periféricos enfrentam maiores desafios sanitários e socioeconômicos. Muito embora seja nos Estados Unidos da América que se verifique o maior número de casos registrados de infecção e de mortos, as taxas proporcionais de infecção e de letalidade são expressivas em países menos desenvolvidos.

No caso do Brasil, país de capitalismo tardio e dependente, a Pandemia ocorre em um contexto de aprofundamento das medidas neoliberais de austeridade fiscal e de contrarreformas nas políticas sociais. Desde 2015, se pôs em marcha um plano de ajuste fiscal que buscava conter a expansão da crise econômica e o aprofundamento da crise política no país, impactando na redução dos investimentos públicos e das capacidades do Estado de reverter o quadro de retração econômica e de promoção do bem-estar social. Com o golpe jurídico, midiático e parlamentar sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a ascensão de um novo bloco no poder, capitaneado por Michel Temer, o ajuste fiscal tornou-se estrutural. A Emenda Constitucional nº 95 de 2016 instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF), limitando por 20 anos os gastos correntes do governo, impactando notadamente as políticas sociais. Esse processo de congelamento das despesas primárias afetou o financiamento das políticas sociais como saúde, educação e assistência social, dentre várias outras, foi agravado em 2019, quando emergiu mais um governo neoliberal de extrema direita que acirrou as medidas de austeridade fiscal e de desmonte de políticas sociais no país.

No cenário caótico proporcionado pelo início da emergência pandêmica, o poder executivo federal adotou posturas negacionistas da gravidade da crise sanitária, boicotando medidas de isolamento social e de proteção da população que haviam sido sugeridas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), buscando preservar, a todo custo - de vidas humanas-, o funcionamento “normal” das atividades econômicas. Dessa forma, o Governo Federal tentou dar seguimento às medidas de ajuste fiscal, afetando principalmente os trabalhadores mais pobres que em virtude da pandemia viram a renda cair e o desemprego subir ainda mais.

É considerando o contexto da crise socioeconômica pré-pandêmica e seu agravamento na pandemia que se busca compreender os impactos das medidas do ajuste fiscal neoliberal, ou seja,

as implicações da adoção de medidas estruturais de austeridade nos investimentos públicos que limitaram a capacidade do Estado brasileiro de atuar de forma incisiva por meio de suas políticas sociais, para salvar vidas e garantir as condições dignas de sobrevivência da parcela mais vulnerável da população, duramente atingida pelo desemprego e o empobrecimento pela perda dos seus rendimentos na crise pandêmica?

O estudo considera as particularidades dos impactos sanitários e socioeconômicos da Pandemia da Covid-19 nas grandes regiões brasileiras, tendo em vista que o processo histórico desigual e combinado do desenvolvimento capitalista no país produzem profundas desigualdades com repercussões sociais e econômicas que conformam a chamada questão regional. Dessa forma, considera-se fundamental verificar o comportamento de alguns indicadores sociais no período pandêmico na Região Nordeste do Brasil, destacando também casos singulares dos estados nordestinos. Por isso, o presente estudo busca analisar as implicações do ajuste fiscal no Brasil e seus rebatimentos para o agravamento das condições de pobreza e desigualdade social no Rio Grande do Norte, considerando o contexto nacional.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo está imerso na realidade, ou seja, não é uma representação ou imaginação, mas tem como ponto de partida a realidade concreta, assim como aponta Marx e Engels (2007, p. 94): “não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco d[os] homens pensados, imaginados ou representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos [...], do seu processo da vida real”. (itálicos não originais). Assim, para se debruçar sobre a realidade, é necessário conectar-se com o arsenal teórico-metodológico fornecido pelo materialismo histórico dialético, enquanto método de análise do real, visto que implica em uma determinada posição de quem pesquisa: “aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações” (NETTO, 2011, p. 53).

O caminho metodológico da pesquisa abarca um conjunto de técnicas e procedimentos que possibilitem compreender a problemática do ajuste fiscal e suas implicações para o agravamento da pobreza e da desigualdade no Brasil e no Rio Grande do Norte. Por tratar-se de uma pesquisa

aproximativa com o real e de entendimento dessa problemática, pode ser caracterizada enquanto pesquisa exploratória, pois como aponta Gil esse tipo de pesquisa se desenvolve “com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2008, p. 27). Ademais, possui abordagem conhecida como enfoque misto, pois compreende que a realidade se manifesta e se forma a partir de elementos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos que estão intrinsecamente relacionados, de forma que “é necessário reconhecermos que todos estes aspectos precisam ser interconectados para que a explicação contemple o fenômeno como unidade dialética e tenha, portanto, coerência com o próprio método” (PRATES, 2012, p.117).

Como em toda pesquisa orientada por essa abordagem, não se indica apenas o que quer conhecer, mas para qual finalidade conhecer:

Não basta conhecer, precisamos explicitar o que queremos conhecer e para que conhecer. Queremos desvendar para dar visibilidade, para subsidiar estratégias ou políticas, para contribuir com o fortalecimento dos sujeitos, para desmistificar estigmas, processos alienadores, enfim, desvendar para subsidiar ou instigar aprimoramentos, mudanças, transformações, mesmo que provisórias. Parece-nos ser esta também uma questão de método (PRATES, 2012, p.127)

Nesse contexto, se insere o presente estudo com o objetivo de analisar as implicações do ajuste fiscal estrutural para o agravamento da pobreza e da desigualdade social na pandemia da COVID-19 no Rio Grande do Norte, buscando ofertar subsídios para o avanço dos conhecimentos na academia, para as ações organizadas na sociedade de enfrentamento da questão social, bem como para os processos de formulação de políticas sociais.

A coleta de dados em fontes secundárias realizou-se a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua Trimestral) disponível no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA/IBGE), permitindo recolher dados estatísticos sobre a taxa de desocupação no Brasil, no Nordeste e no Rio Grande do Norte no período de 2014 a 2022. A análise da insegurança alimentar realizou-se a partir dos dados divulgados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan). Criada em 2012, a Rede congrega pesquisadoras/es, estudantes e profissionais de todo o país, tendo organizado dois estudos referentes a Insegurança Alimentar no Brasil durante o período pandêmico, o primeiro publicado em 2021 e o mais recente publicado no presente ano.

Por fim, com vistas a desvelar as limitações do ajuste fiscal para a atuação do Estado, tem-se por base os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos - INESC, que tem realizado estudos sistemáticos sobre o planejamento e a execução orçamentária nos três anos de Governo Bolsonaro, de 2019 a 2021, ofertando subsídios a organizações da sociedade civil e movimentos sociais para análise e discussão de políticas públicas na área de direitos humanos.

Em síntese, o percurso metodológico foi organizado em etapas de debruçamento teórico, com estudos bibliográficos nas categorias centrais para o estudo pretendido, delimitação de indicadores sobre pobreza e desigualdade com coleta de dados em fontes secundárias e levantamento de informações documentais sobre o orçamento público e as limitações impostas pelo ajuste fiscal. Essas etapas, no entanto, não são estanques, visto que o método que orienta o presente estudo destaca-se, por uma investigação que considera a realidade na sua totalidade, permitindo identificar e analisar suas múltiplas dimensões e determinações, relacionando-as e articulando-as, de modo dialético, em suas conexões e contradições, para apreender o movimento concreto do objeto de estudo.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Em busca do entendimento das múltiplas dimensões da realidade pandêmica no Brasil e das particularidades dos impactos sociais na pobreza e na desigualdade social no estado do Rio Grande do Norte, é necessário compreender as suas determinações sociais, ou seja, de como se insere em um movimento de maior complexidade que a contém e a determina. Dessa forma, quando se busca analisar a pobreza e a desigualdade social, é necessário considerar que se trata de um fenômeno sócio histórico que se expressa nas múltiplas formas de carência no cotidiano da vida de milhares de pessoas, devendo ser apreendido de modo contextualizado no âmbito da sociabilidade capitalista fundamentada na produção social da riqueza com a apropriação e acumulação privada, de modo a acarretar um conjunto de iniquidades.

Por isso, nesta seção do artigo, será realizada uma breve discussão sobre as macrodeterminações do agravamento da pobreza e da desigualdade social, considerando o contexto de crise estrutural do capital e de aprofundamento das medidas de ajuste fiscal neoliberal, seguido

de um item que se debruce sobre a realidade nacional e suas particularidades regionais e no estado do Rio Grande do Norte.

### **3.1 Crise estrutural do capital e o ajuste fiscal neoliberal**

Na contemporaneidade, o mundo enfrenta uma crise estrutural do capital sem precedentes (Mészáros, 2002). Mas essa crise não atinge a todas as classes sociais com a mesma intensidade. Ao contrário, no início de 2021, em plena pandemia, a Revista Forbes (2021) anunciou que mais 10 brasileiros passaram a integrar a pequena lista do grupo de bilionários no mundo, enquanto que 55,2% dos domicílios brasileiros encontrava-se em situação de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave), conforme aponta estudo recente da Rede Penssan (2021).

O agravamento da pobreza e da fome, enquanto cresce a riqueza da classe detentora do capital, evidencia o modo de funcionamento do capitalismo no qual, até mesmo em um cenário de profunda crise sanitária e humanitária como o que vivemos, “ocorre a negação completa das necessidades elementares de incontáveis milhões de famintos: o lado esquecido e que sofre as consequências dos trilhões desperdiçados” (MÉSZÁROS, 2002, p. 801). Além de atingir a própria sobrevivência de centenas de pessoas, a crise do capital também atinge a política e as próprias condições de sociabilidade, tendo em vista os sinais em vários países de regressão civilizacional e ameaça a democracia com avanço do conservadorismo e da cultura do ódio.

Mészáros (2002) caracteriza a crise em andamento como diferente das demais cíclicas vivenciadas ao longo da história do sistema do capital, tendo em vista sua processualidade incontável, profundamente destrutiva e estrutural. Apesar de estrutural, não significa que o sistema esteja chegando ao colapso, visto que crises de intenção e duração variadas fazem parte do próprio modo natural de existência do capital, são formas de progredir além de suas barreiras imediatas e continuar estendendo seu dinamismo cruel e dominação. Deve-se considerar que historicamente, diante do cenário de crise, o capital orchestra um conjunto de estratégias econômicas, políticas e ideológicas para recompor suas taxas de lucro e estender seu dinamismo. Felizmente, não se trata de um determinismo histórico imutável, mas que pode ser denunciado e enfrentado pela classe trabalhadora que, historicamente, em cenários contraditórios marcados por

avanços e refluxos nas lutas sociais, mantém viva a utopia e horizonte humanitário de construir uma nova sociabilidade para além do Capital (Mészáros, 2002).

As estratégias do capital ganham destaque nos ideais neoliberais, cujo “remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p.11). A contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008) explica-se, também, em virtude do atual período do capitalismo marcado por uma hegemonia do capital financeiro e dos setores a ele ligados, que mobilizam estratégias econômicas e políticas para implantar as contrarreformas que atendam as necessidades de reprodução do capital nesse período histórico.

O Estado reformado, então, para atender às novas necessidades do capital em crise, configura-se como “Estado mínimo para o social e máximo para o capital”, dado o objetivo de assegurar liberdade de movimento para o capital financeiro e as contrarreformas que asseguram maior grau de exploração da força de trabalho como também retirada de direitos dos trabalhadores. Desde os anos 1980, que a propalada crise fiscal do Estado brasileiro, vem sendo utilizada como justificativa para o contingenciamento no orçamento público visando atrair a confiança de investidores externos que exigem a prioridade de direcionamento do fundo público para o pagamento dos juros e serviços da dívida pública, tendo por consequência direta os cortes de investimentos nas áreas sociais, limitando o acesso à seguridade e queda na qualidade dos serviços prestados à população empobrecida. Cenário que vem sendo cada vez mais acentuado, posto que: “A política de austeridade fiscal, iniciada por Fernando Henrique Cardoso e mantida pelo governo Lula, faz parte de um conjunto de medidas adotadas – advindas do receituário neoliberal – preconizadas pelas agências financeiras internacionais”. (STICOVSKY, 2010, p. 148-149).

O autor cita a austeridade fiscal no Brasil sob a influência do neoliberalismo, adotada na gestão do presidente Itamar Franco (PMDB), com a implantação do Plano Real, e aprofundado no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), embora o pacote de ajuste fiscal tenha sido concebido no contexto pós-transição democrática, das décadas de 1980/90. O Plano Real, segundo Salvador (2017a), possuía um tripé baseado em: a) uma política monetária com altas taxas de juros; b) política de câmbio sem controle para entrada de investimentos estrangeiros– permitindo entrada



e saída de divisas e; c) uma política fiscal, que se ancora no superávit primário, isto é, o resultado positivo entre as despesas e as receitas do governo, sem contabilizar os juros da dívida.

Em 1999, por imposição do Fundo Monetário Internacional, foram implantadas metas de superávits para garantir o pagamento dos juros da dívida, no quadro de compromissos com a estabilidade econômica e as contrarreformas do Estado. Sendo assim, a política fiscal é direcionada à criação do superávit primário, conforme recomendada pelo chamado “Consenso de Washington” na qual o mandatário brasileiro da época recebeu dos representantes do capital internacional as orientações das medidas de ajuste e de limitação da intervenção do Estado, como solução do endividamento público, dos elevados índices inflacionários e da estagnação econômica dos países de baixo desenvolvimento.

O endividamento dos Estados nacionais por meio da dívida pública, nesse contexto de crise estrutural, desempenha um papel fundamental para permitir o funcionamento da lógica de acumulação, beneficiar a burguesia financeira e colocar o ônus da dívida na classe trabalhadora, tal como afirma Brettas (2012): “[...] a crise financeira foi assumida pelos Estados por meio da dívida pública e está sendo paga pela classe trabalhadora, via imposição de um ajuste fiscal que restringe direitos, contribui para o aumento do desemprego e precariza as condições de vida de grandes parcelas da população”. (BRETTAS, 2012, p. 115).

Assim, a dívida é uma forma de usurpar os valores produzidos pela classe trabalhadora para apropriação privada numa estratégia de garantir a reprodução do capital. E enquanto se prioriza o pagamento dos juros e serviços de rolagem da dívida, nota-se o contingenciamento e a retração no investimento das políticas sociais, absolutamente essenciais para garantia de sobrevivência e melhores condições de vida e trabalho para a classe trabalhadora. Verifica-se, com isso as disputas de classe que perpassam o fundo público<sup>1</sup>, sobretudo em relação à formulação e a destinação do mesmo no orçamento público, sua parte visível. Conforme Salvador (2012), a peça orçamentária não se restringe ao seu aspecto técnico, sendo um instrumento político que expressa interesses em disputa, na qual está em jogo para a classe trabalhadora a garantia de recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais.

---

<sup>1</sup> Obtido por meio de impostos, taxas e contribuições, bem como da mais-valia proveniente da riqueza produzida socialmente.

O contingenciamento dos recursos públicos para garantia de direitos de seguridade e outras áreas de bem estar social, ocorre ao mesmo tempo em que se prioriza o pagamento dos juros da dívida e a geração do superávit primário em benefício do capital portador de juros, revelando a natureza do ajuste fiscal, enquanto uma das estratégias do capital orientadas pelos organismos internacionais<sup>1</sup> desenvolvidas pelo Estado em cenário de crise, com vistas a garantir o pagamento dos juros, encargos e amortização da dívida (SALVADOR, 2017).

Essas medidas de estabilidade monetária e ajuste fiscal sustentadas no Plano Real<sup>2</sup> seguiram sendo implantadas desde FHC por sucessivos governos que atravessaram o Palácio de Planalto, inclusive os governos petistas (2004-2016) que, apesar de terem contribuído com políticas e programas sociais que conseguiram reduzir os níveis de pobreza no país, seguiram com a priorização de pagamento de juros e amortização da dívida pública.

No período mais recente, após o golpe de 2016, que tirou o mandato presidencial legítimo da presidenta Dilma e colocou no poder Michel Temer, acentua-se a política de austeridade. Nesse momento destaca-se a continuidade de realização do superávit primário como indicador importante para os rentistas e a maior captura do fundo público para o pagamento da dívida pública. Isso tudo aliado ao congelamento e à redução de gastos sociais da EC 95 que representa “um draconiano ajuste fiscal, que impede a expansão do orçamento, em particular, das despesas públicas discricionárias nas políticas de saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura [...]” (SALVADOR, 2020, p. 4).

Apesar do cenário dramático que já se apontava com a radicalidade neoliberal de Temer, em 2018, a extrema direita com traços fascistas se elege ao poder Executivo, com apoio de frações

---

<sup>1</sup> A condução política do pós-Segunda Guerra Mundial, no cenário internacional, com o regime econômico internacional estabelecido pelos acordos de Bretton Woods, contribuiu para o ressurgimento das ideias liberais elaborando novas regras do jogo que devia reger o funcionamento da reconstituída economia mundial e a criação de organismos internacionais que garantam sua vigência, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). (SADER; GENTILI, 1995).

<sup>2</sup> O Plano Real faz parte dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington, onde o Brasil esteve representado pelo ex-ministro Bresser Pereira. “Reflete uma concepção estratégica de longo prazo, como condição de sucesso no curto prazo: de ajuste fiscal, reforma monetária, reformas liberalizantes, desestatizações, etc., para que só depois de restaurada uma economia aberta de mercado possa dar-se então a retomada do crescimento”. (FIORI, 1994, p.1).

da burguesia nacional e internacional, contando com uma base social caracterizada pela disseminação do ódio e de ataques à democracia. Este quadro se agravou em 2019, com o comando econômico do governo Bolsonaro orientado pela política de austeridade fiscal e de aprofundamento das contrarreformas do Estado.

### **3.2 A pandemia e o pandemônio no Brasil**

No contexto de ajuste fiscal estrutural, com os impactos da EC 95 e do governo de extrema direita, as políticas sociais sofrem ano após ano mais derruimento, chegando no cenário pandêmico de 2020 de modo dramático, visto que os investimentos são escassos, como aponta o documento “O Brasil com baixa imunidade”, produzido pelo INESC (2020) com análise do orçamento de 2019: “A pandemia apenas evidencia o que muitos estão apontando há anos: a escolha pela manutenção do Teto de Gastos e da austeridade fiscal tem como consequência direta a penalização dos mais vulneráveis da sociedade”. (INESC, 2020, p. 48).

Assim, é notória a tendência de agravamento das expressões da questão social<sup>1</sup>, sendo mais latente o avanço da desigualdade social e o agravamento da pobreza. Sobretudo porque o processo de ajuste fiscal estrutural (estabelecido por meio de Emenda Constitucional) para forçar ao máximo o limite de investimento público na área social, deixa o Estado de “calças curtas” e demarca a radicalidade da austeridade orçamentária no país. Contraditoriamente, o cenário da pandemia de COVID-19 obrigou o Estado a recompor suas capacidades de intervenção social com medidas emergenciais e estruturantes, reafirmadas como decisivas no cenário público e de pressão da sociedade, sobretudo dos setores críticos e de esquerda, devido à necessidade de garantir as condições mínimas para proteção contra o vírus. O Estado tinha que agir de forma decisiva para a manutenção da renda, o acesso à alimentação adequada para subsistência, a manutenção da moradia ou acesso a abrigos e o abastecimentos de água e energia, entre outros fatores, considerados mínimos para garantir o distanciamento social. O setor empresarial, sobretudo de pequeno e médio

---

<sup>1</sup> “[...] diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos”. (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

porte, também requeria medidas extraordinárias para manutenção das atividades e dos postos de trabalho, na medida do possível. O enfrentamento a emergência sanitária em um sistema de saúde colapsado requeria a manutenção e a ampliação do quadro de profissionais, a aquisição de equipamentos e medicamentos e a urgente ampliação de leitos hospitalares, entre outras demandas do sistema de saúde de média e alta complexidade.

Diante desse cenário, para destravar o Estado, o Congresso Nacional teve que aprovar, em maio de 2020, a EC 106, que institui o Regime Extraordinário Fiscal para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia da Covid-19. Esta medida possibilitou a aprovação do auxílio emergencial para trabalhadores/as desempregados, trabalhadores informais e beneficiários do Programa Bolsa Família. No entanto, os recursos orçamentários têm sido aquém do necessário para fazer frente à calamidade sanitária, social e econômica que o país atravessava, de forma que, além da classe trabalhadora brasileira ter que enfrentar as consequências objetivas de derruimento das políticas sociais por anos sucessivos, passou a sofrer mais diretamente os impactos da pandemia diante de suas carências materiais e financeiras que limitam e impedem o cumprimento do distanciamento social.

Tal realidade mostra que são os mais pobres as vítimas do pandemônio<sup>1</sup> no comando do Estado brasileiro. É público e notório que o Governo de Jair Bolsonaro, desconsiderou os efeitos da pandemia desde sua chegada ao país e conduziu as medidas sociais e sanitárias com descaso, atuando como representante do capital, exigindo salvar a economia “acima de tudo e de todos”, conduzindo milhares de pessoas ao abismo em uma pandemia mortal.

No entanto, a desigualdade que se agudiza associada ao cenário de austeridade como também de pandemia, adquire contornos ainda mais graves a partir das desigualdades regionais existentes no país, que se explica a partir da formação sócio-histórica nacional no contexto de expansão capitalista, pelo processo de desenvolvimento desigual e combinado entre os países

---

<sup>1</sup> “E o som das trombetas por toda a hoste proclama/ O conselho solene a se realizar/ No Pandemônio, alta capital/ De Satã e seus pares: a convocação chamava/ De todo bando e esquadrão/ Por local ou escolha, o mais valioso”. John Milton, Paraíso Perdido, Livro I (1667) pandemônio sm (ingl pandemionium) 1 Nome imaginado pelo poeta inglês Milton (1608-1674) para designar a corte dos infernos. 2 Conluio de indivíduos para fazer o mal ou armar desordens. 3 Balbúrdia, tumulto MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 1998. (AUGUSTO, Cristiane Brandão; SANTOS, Rogerio Dutra dos Santos, 2020).

centrais e os periféricos, com rebatimentos internos, acarretando uma relação de assimetrias entre as regiões. Esse quadro é nítido na Região Nordeste do Brasil aonde, desde o século XIX, vinha se agravando a estagnação econômica e a letargia de seu setor produtivo, tendo ficado explícito os contornos da questão regional em meados do século XX, no contexto da modernização econômica com base na industrialização centrada no Centro Sul do país, amplificando as desigualdades entre as regiões: “Pressupõe-se, portanto, que os nordestinos não se beneficiaram do desenvolvimento econômico nacional desta fase, implicando no acirramento das desigualdades sociais que, a partir daí, passam a ser muito mais acentuadas nesta região que nas demais do país (...)”. (SANTOS et al, 2012, p. 252).

Dessa forma, é necessário analisar a relação entre o aprofundamento do ajuste fiscal e a radicalização de medidas neoliberais com restrições nas destinações orçamentárias para as políticas sociais, considerando o contexto de emergência social e sanitária da Pandemia, com o agravamento das condições de pobreza e desigualdade no país, conforme disposto a seguir.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A pandemia escancara a realidade da crise social brasileira, aprofundada pelo receituário neoliberal e as medidas de ajuste fiscal, de modo que a austeridade implicou no aumento da desigualdade social que adquiriu contornos dramáticos durante a pandemia, colocando milhões de brasileiros diante do trágico dilema de “escolher entre morrer de fome ou morrer do vírus”.

Neste capítulo será realizada uma análise de dados que permitem verificar como o ajuste fiscal implicou no agravamento da pobreza e da desigualdade do país e no Rio Grande do Norte. Buscar-se-á explicitar como o ajuste fiscal implicou na baixa capacidade de atuação do Estado no período pandêmico, tendo por base o mais recente estudo do INESC sobre o planejamento e o desempenho do orçamento público federal entre os anos de 2019 a 2021. Na sequência, serão apresentados os indicadores que expressam o agravamento das condições de pobreza e desigualdade no país, antes e durante a realidade pandemia, destacando o indicador de pobreza e extrema pobreza que sinaliza a falta de renda, a taxa de desocupação sinalizando o desemprego e a insegurança alimentar que indica a fome.

#### 4.1. Orçamento público de 2019 a 2021: quem paga a “conta do desmonte”<sup>1</sup>?

A análise do orçamento público contempla o estudo mais recente publicado pelo INESC que contém uma síntese dos gastos orçamentários da União do ano de 2021, um balanço dos três anos do governo Bolsonaro (2019 a 2021) e uma análise de tendências para o ano de 2022. O Instituto considera a garantia dos direitos humanos e a responsabilidade do Estado em garanti-los, entendendo que a política fiscal deve estar subordinada aos direitos humanos e não o contrário, como vem acontecendo nos últimos anos no Brasil.

Entre 2020 e 2021 houve grande descompasso no orçamento para enfrentamento da pandemia tendo em vista que enquanto o número de mortes aumentou em 117,5%, os recursos para enfrentamento da pandemia caíram 78,8%. Tal diminuição orçamentária em 2021 rebate diretamente no Auxílio Emergencial que teve seus recursos cortados em 81% e nas demais medidas haviam sido implantadas em 2020 (Apoio a Empresas e Empregos e o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus) que sofreram cortes ainda maiores, conforme aponta o estudo do INESC (2022).

Destaca-se também a pouca variação em relação aos recursos orçamentários para saúde, tendo em vista o país ainda encontrar-se em cenário pandêmico e necessitar de maiores investimentos na saúde pública. O Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda e o Apoio a Micro e Pequenas Empresas, ações importantes no cenário de desemprego no país, buscando amenizar as dificuldades desse segmento, tiveram cortes significativos. Somados a essas perdas orçamentárias, o Auxílio a Estados e Municípios que significou apoio essencial para que os entes federados pudessem ter condições de lidar com as consequências da pandemia em suas abrangências, simplesmente não teve destinação orçamentária.

Pode-se apreender que os efeitos do desinvestimento foram à elevação da transmissão e da mortalidade pela COVID-19 e o agravamento das condições de pobreza e desigualdade social, sobretudo com o aumento do desemprego, a queda da renda e a explosão da fome no país, conforme será analisado no item a seguir.

---

<sup>1</sup> Alusão ao estudo “**A Conta do Desmonte – Balanço Geral do Orçamento da União**” (INESC, 2022) base para análise do orçamento de 2019 a 2021 neste subitem.

#### 4.2 Expressões das iniquidades sociais do ajuste fiscal na Pandemia da Covid-19

Os claros sinais de aumento da pobreza extrema e da desigualdade social que estão associados ao cenário de austeridade fiscal adotado no Brasil, adquirem contornos ainda mais graves durante a pandemia. Alguns indicadores revelam com maior nitidez as “negações” de acesso - ao trabalho, à renda e ao alimento - às quais está submetida grande parte da população brasileira e que se agudizam na realidade regional e no estado do Rio Grande do Norte.

##### a) Sem trabalho

O homem se humilha  
Se castram seu sonho  
Seu sonho é sua vida  
E vida é trabalho

E sem o seu trabalho  
Um homem não tem honra  
E sem a sua honra  
Se morre, se mata

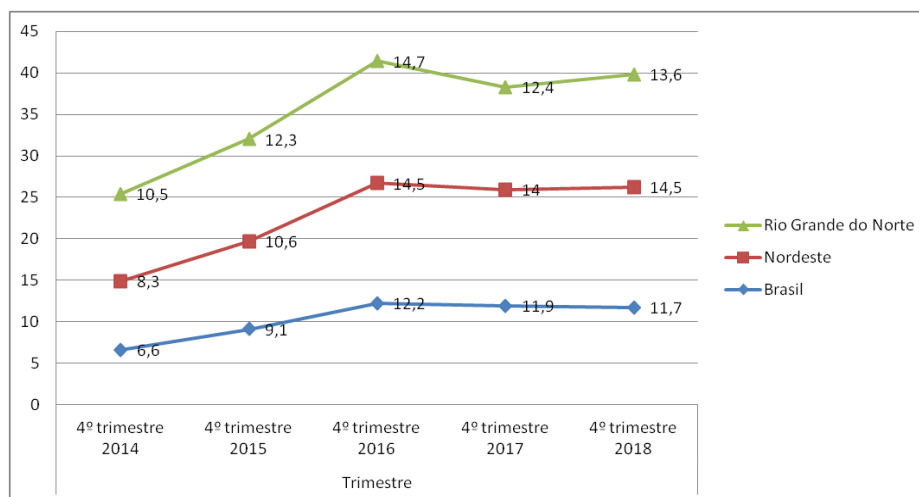
Não dá pra ser feliz  
Não dá pra ser feliz

*Um homem também chora - Gonzaguinha*

Utilizada como indicador clássico nos estudos sobre desigualdade, a taxa de desocupação é conhecida popularmente como desemprego incluindo as pessoas sem trabalho, que procuram trabalho e os que estão disponíveis para começar a trabalhar imediatamente, segundo definição do IBGE. De acordo com a PNAD Contínua, a taxa de desocupação tanto no Brasil, quanto no Rio Grande do Norte estava bastante elevada no quarto trimestre (4T) da série de anos a seguir analisada, conforme atestam os dados sintetizados no Gráfico 1.



**Gráfico 1** – Evolução da taxa de desocupação do Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte no cenário pré-pandêmico (2014-2018)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD Contínua); Elaboração própria.

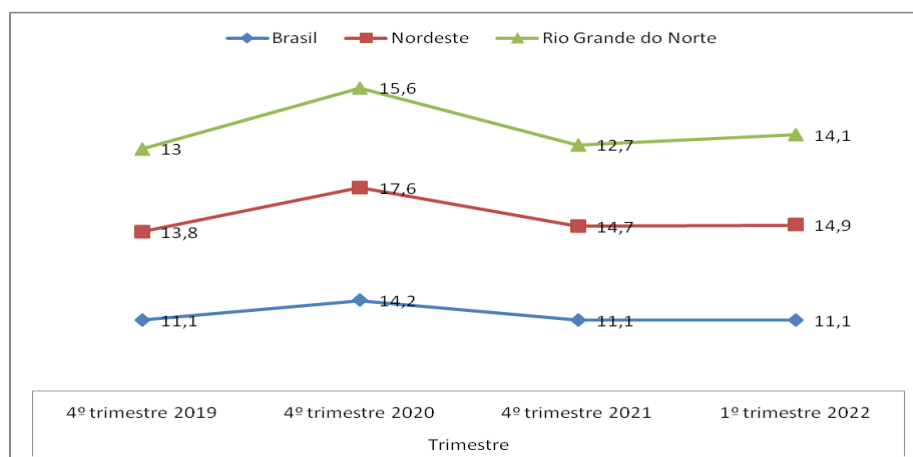
Importante chamar atenção no 4T de 2014, em que a taxa de desocupação do RN consistia em 10,5%, enquanto a taxa do Brasil atingiu 6,6%, uma diferença que chega a atingir 3,9 pontos percentuais (p.p). Essa taxa elevada do RN demonstra o quanto a crise econômica associada ao ajuste fiscal impactou o estado, provocando o crescimento do desemprego. Destaque também para o 4T de 2016, em que a taxa de desocupação de ambos chegou aos maiores pontos percentuais no período analisado, apresentando 12% no Brasil, 14,5% no Nordeste e o RN com 14,7%. Dessa maneira, percebe-se que houve um aumento de 3,1% na taxa de desocupação do RN de 2014 a 2018 e dentro dessa série histórica o Estado apresentou números superiores à média nacional.

Percebe-se também que após 2014 os percentuais de desemprego aumentam significativamente, principalmente no Nordeste e Rio Grande do Norte, apresentando estabilidade entre 2017 e 2018, mas ainda em um patamar bastante elevado. Isto significa que a incidência do ajuste no país de modo mais incisivo a partir de 2015 comprometeu a capacidade de atuação do Estado e o seu importante papel de geração de oportunidades de trabalho e ampliação da massa salarial. O fato é que o desemprego, que já acometia um contingente significativo de brasileiros no cenário pré-pandêmico, passa a ser ainda mais agravado em virtude da crise sanitária e da continuidade do ajuste fiscal limitando a atuação do Estado, conforme pode ser visto no Gráfico 2.

De 2019 para 2020 percebe-se um aumento significativo no desemprego, indicando que durante o primeiro ano da pandemia a classe trabalhadora sofreu ainda mais com a crise sanitária, afetando os postos de trabalho e a manutenção de renda, sendo agravada pela letargia do Governo Bolsonaro em adotar medidas emergenciais consistentes. Este cenário foi ainda mais grave na Região Nordeste e no Rio Grande do Norte que possuem índices maiores que a média nacional, indicando o agravamento das desigualdades regionais no país.

Em 2021 houve um arrefecimento com pequena queda podendo expressar as medidas de manutenção de emprego e renda e o próprio auxílio emergencial que contribuiu para as pessoas terem uma renda (mesmo que insuficiente diante das necessidades). Mas em 2022 os índices voltam a subir no RN e no Nordeste expressando o quanto o desemprego acomete de forma ainda mais latente regiões que sofrem secularmente com a desigualdade.

**Gráfico 2** - Evolução da taxa de desocupação no Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte cenário pré e pandêmico (2019-2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD Contínua); Elaboração própria.

A incidência do ajuste também atinge outras dimensões da vida social, considerando que a retração da atuação do Estado afeta tanto o financiamento das políticas sociais quanto a capacidade de investimento na economia visando gerar empregos. Dessa forma, compromete o próprio rendimento salarial e o poder de consumo das famílias, que será abordado a seguir.

## b) Sem renda

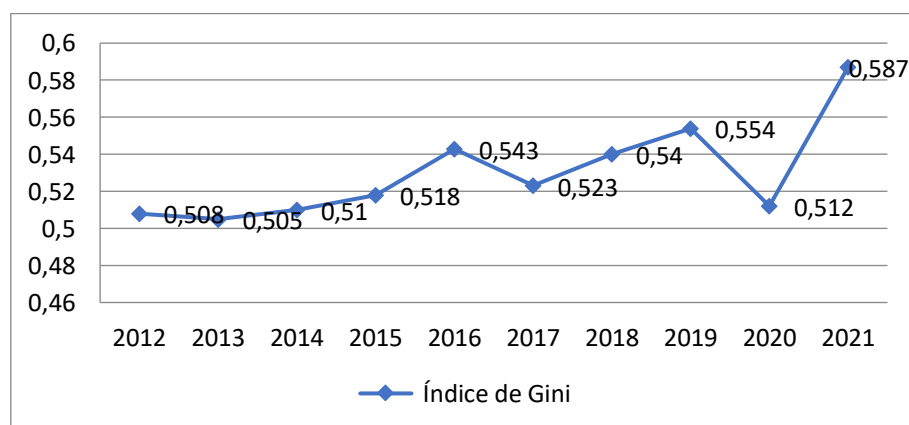
O preço do feijão  
não cabe no poema.  
O preço do arroz  
não cabe no poema.  
[...]

Como não cabe no poema o operário  
que esmerila seu dia de aço e carvão  
nas oficinas escuras

*Não há vagas – Ferreira Gullar*

Apesar do propalado argumento sobre a necessidade imperiosa de conter a crise fiscal do Estado, justificando os sacrifícios cada vez maiores da sociedade, as medidas de ajuste fiscal garantem a reprodução das condições de concentração e da acumulação da renda e da riqueza em benefício da classe detentora do capital e nas camadas médias que possuem renda mais elevadas, decorrentes de seus privilégios. Por isso, mesmo no período da pandemia, aumentou a desigualdade social no Brasil. No caso do Rio Grande do Norte, este aumento foi ainda maior, conforme o Gráfico 3.

**Gráfico 3** – Índice de *Gini* do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano para o Rio Grande do Norte (2012-2021)

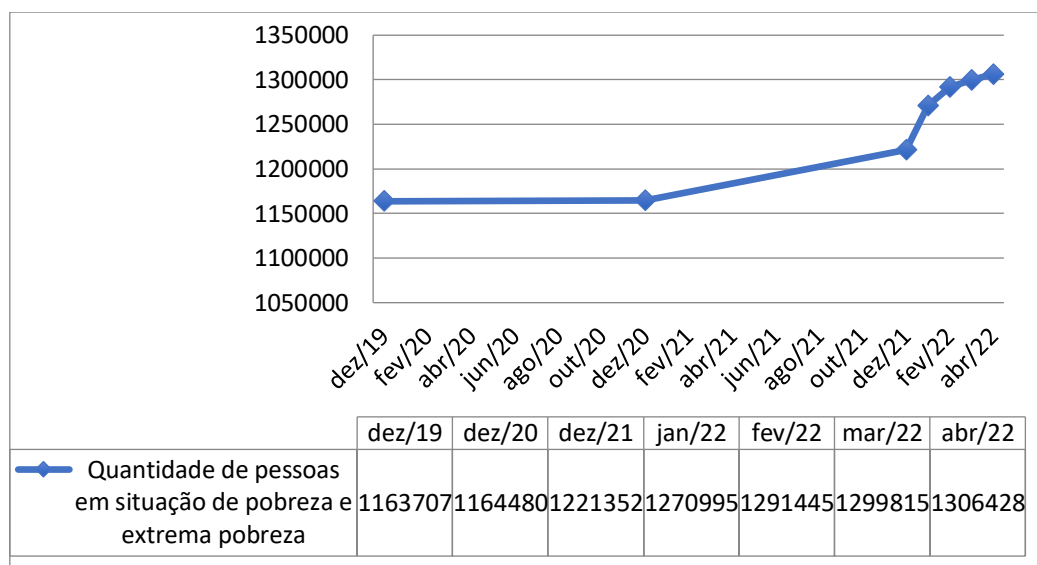


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD Contínua); Elaboração própria.

Além do Índice de Gini com base no rendimento domiciliar per capita, entre 2020 e 2021, outro indicador de aumento da pobreza e da desigualdade social no RN durante a Pandemia da

Covid-19 pode ser obtido no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), considerando a quantidade de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza<sup>1</sup> inscritas no Cadastro único, entre 2019 e 2022, conforme o Gráfico 4.

**Gráfico 4** – Quantidade de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no RN inscritas no Cadastro único (2019-2022)



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Plataforma Vis DATA 3.

Os dados do gráfico revelam que entre dezembro de 2019 e abril de 2022, mais de 142 mil pessoas ingressaram ou retornaram à situação de pobreza extrema, considerando somente as que conseguiram acessar o CadÚnico, o que representa uma variação de 12,3%. Uma análise completa dos dados mostra o agravamento do empobrecimento das pessoas no Rio Grande do Norte, que deixando a faixa de pobreza passam a engrossar a faixa da extrema pobreza no âmbito do cadastro.

A expressão mais nefasta da pobreza é a fome, pois se trata do limiar da sobrevivência humana, conforme analisado a seguir.

### c) Sem comida

<sup>1</sup> A partir de junho de 2018, no CadÚnico, a faixa considerada de renda *per capita* para extrema pobreza era de até R\$ 89,00 e para a pobreza variava de R\$ 89,01 a R\$ 178,00.

A fome não era só fome.  
Mas a medida do homem.  
O frio e o vento eram também medidas.  
Mediu cem fomes e caiu o erguido.  
[...]

*A injustiça – Pablo Neruda*

O aumento do desemprego a partir de 2015, agravado na pandemia, fez emergir um maior contingente de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza contribuindo para a degradação das condições de vida da população brasileira, sendo uma das facetas dessa piora a insegurança alimentar, que em seu grau mais elevado significa a fome. Nesse contexto, a Rede Penssan realizou um importante estudo sobre as condições de Segurança alimentar na pandemia denominado Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (PENSSAN 2021). Os dados fornecidos em tal estudo indicam que do total de 211,7 milhões de brasileiros/as, 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões enfrentavam a fome cotidiana.

Nesse processo de elevação da insegurança alimentar, destacam-se dois elementos importantes: a) Estando apenas 44,8% brasileiros em segurança alimentar significa que mais da metade da população brasileira, encontra-se em situação de insegurança alimentar, seja leve, moderada ou grave; e b) O aumento expressivo da insegurança alimentar grave que significa em termos gerais a volta da fome no Brasil, fazendo o país retroceder a uma realidade que havia sido já superada, de modo que o índice de 9% da população em insegurança alimentar grave está no mesmo patamar de 2004, mais de 17 anos atrás, exatamente quando o país tinha iniciado um conjunto de medidas para o combate da fome e redução da pobreza extrema.

O estudo também disponibiliza uma análise da insegurança alimentar a nível regional, na qual destaca-se o agravamento dessa situação nas regiões Norte e Nordeste visto que o Nordeste possui 71,9% da sua população em insegurança alimentar (somando a leve, moderada e grave) e o Norte possui 63,1%.

O próprio estudo da Rede Penssan (2021) chama atenção para essas disparidades regionais ao destacar que:

O Norte e o Nordeste concentram domicílios com menor proporção de SA e a maior de IA moderada e grave. A SA foi inferior a 40% no Norte e a 30% no Nordeste; em contrapartida, a IA grave foi de 18,1% na região Norte, e 13,8% no Nordeste. Ou seja, **comparando às proporções de IA grave das regiões Sul/ Sudeste, as regiões Norte e Nordeste tiveram três e duas vezes mais domicílios expostos à forma mais grave da IA, respectivamente.** (PENSSAN, 2021, p.37; grifos próprios)

As desigualdades regionais são determinantes nesse processo de agravamento da insegurança alimentar e podem somar-se com outros fatores desse processo como o desemprego. A Rede Penssan (2021) destaca que, considerando o perfil da pessoa referência da família, a IA grave foi seis vezes maior quando esta pessoa estava desempregada, e quatro vezes maior entre aquelas com trabalho informal, quando comparadas com as que contavam com algum tipo de trabalho formal.

Nesse sentido, destaca-se a determinação direta que envolve o acesso ao trabalho, a garantia de renda e conseqüentemente de alimentação, tendo assim o aumento do desemprego no Brasil um impacto profundo na elevação dos índices de insegurança alimentar. A pesquisa (PENSSAN, 2021) revelou que a perda de emprego de algum (a) morador (a) e o endividamento da família são as duas condições que mais impactaram o acesso aos alimentos no período pesquisado. Essa correlação entre perda de emprego, endividamento e acesso a alimentos também se expressa no estudo mais recente publicado pela Rede Penssan, que continua esse importante esforço de mapeamento e publicização de dados referentes a segurança alimentar no país, o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (PENSSAN, 2022).

Nos dados disponibilizados pelo estudo é possível perceber que a Segurança alimentar foi maior apenas nos domicílios com responsáveis em situações de trabalho com emprego formal que consistia em 53,8%. A Insegurança alimentar grave que representa concretamente a fome teve maior índice nos domicílios que a pessoa de referência estava desempregada (36,1%) ou quando tinha trabalho como agricultor/a familiar ou produtor/a rural (22,4%). Assim, mais de um terço dos domicílios com chefes desempregados enfrentava a fome, e mais da metade deles estava com dificuldades para se alimentar adequadamente, em situação de IA grave ou moderada.

Em termos populacionais gerais, são 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com Insegurança Alimentar e mais de 33 milhões de brasileiros em situação de fome (IA grave).

A desigualdade de acesso aos alimentos se manifesta de forma mais latente em domicílios rurais, 18,6% dos quais enfrentando a fome em seu cotidiano. Em termos geográficos, 25,7% das famílias em IA grave residem na região Norte e 21,0%, no Nordeste demonstrando novamente o quão grave se torna a situação da fome nas regiões que sofrem secularmente com a desigualdade, agravadas diante do desemprego e do avanço do ajuste fiscal que limita a atuação do Estado. (PENSSAN, 2022).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse estudo dedicou-se a analisar as implicações das medidas de austeridade fiscal no Brasil e seus rebatimentos para o agravamento das condições de pobreza e desigualdade social no Rio Grande do Norte, considerando o contexto nacional. A partir de tal questão foi possível vislumbrar o quanto o ajuste fiscal estruturou implicou na limitação da atuação do Estado com redução nos investimentos em políticas sociais que deveriam garantir as condições dignas de sobrevivência da parcela mais vulnerável da população.

Revela também que no cenário pré-pandêmico já vinha se aprofundando uma crise socioeconômica em um contexto de instabilidade institucional no país, restringindo a capacidade de intervenção estatal. Assim, no cenário da pandemia temos os impactos da radicalização de medidas neoliberais com um ajuste fiscal estrutural que restringiu as destinações orçamentárias, contribuindo para o agravamento das condições sanitárias e de pobreza e desigualdade social, sobretudo com o aumento do desemprego, a queda da renda das classes empobrecidas e a explosão da fome no país, conforme exposto.

Tal realidade reafirma a importância da capacidade de investimento público estatal na garantia de assistência e bem estar da população, bem como enquanto fator de dinamização econômica, impactando na geração de emprego e na garantia de renda. De modo contrário, a austeridade fiscal em seu modo radical para atender as demandas do capital financeiro, restringe a capacidade do Estado em garantir a seguridade social em momento emergencial, além de restringir o seu papel indutor na economia. Dessa forma, sem a garantia de trabalho, há impactos na queda da renda e conseqüentemente no suprimento de necessidades elementares de sobrevivência, como é o caso da alimentação, com a elevação dos índices de insegurança alimentar.



O aguçamento desses indicadores sociais ocorre nas regiões que acumulam déficits históricos e estruturais, decorrente das desigualdades regionais, como é o caso da Região Nordeste e do Estado do Rio Grande do Norte, conforme demonstrado com o aumento das taxas de desemprego, a queda da renda – acompanhada da concentração da riqueza - e o aumento da insegurança alimentar, durante o período pandêmico.

De todo o exposto, conclui-se que o aviltamento das condições de vida e trabalho das parcelas empobrecidas no Nordeste no RN, não decorre diretamente e tão somente da eclosão de uma Pandemia inusitada, como a que ainda estamos vivendo, mas das opções e decisões de governos no período pré-pandêmico, vislumbrando os interesses do capital financeiro, deixando a população sem a proteção rápida e adequada na emergência sanitária. Muitas das vidas perdidas se deve, portanto, a esse “papel civilizatório para o grande capital no Nordeste; ali, como em todas as outras partes do Brasil, é ele a opressão, o obscurantismo, a negação do futuro” (OLIVEIRA, 1977, p.17).

No entanto, não se trata de um fatalismo histórico, pois “não há desgraça sem graça, nem cara que não tenha sua coroa, nem desalento que não busque seu alento. Nem tampouco há escola que não encontre sua contraescola”. (GALEANO, 1998, p.17). Se a escola do capital aprofunda a desigualdade social, pobreza e a desesperança, também é possível apostar em uma contraescola das lutas populares e sociais por um fundo público a serviço da classe trabalhadora, com investimentos sociais que garantam renda, dignidade e esperança para o povo brasileiro, nordestino e norte rio-grandense.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23

AUGUSTO, Cristiane Brandão; SANTOS, Rogerio Dultra dos Santos (Orgs.). **Pandemias e Pandemônio no Brasil**. Ilustrações Rodolfo Carvalho. – 1 ed. – São Paulo: Tirant ló Blanch, 2020.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRETTAS, Tatiana. **Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público.** In: SALVADOR, Evilásio et al. (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social.* São Paulo: Cortez, 2012.p.93-120.

CHESNAIS, François. **A originalidade da crise econômica e sanitária da Covid-19.** A terra é redonda, 2019. Disponível em <<https://aterraeredonda.com.br/a-originalidade-da-crise-economica-e-sanitaria-da-covid-19/>>. Acesso em 18 março 2020.

FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos.** São Paulo: Folha de São Paulo, 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/7/03/mais!/10.html>>. Acesso em 22 de abril 2021.  
IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, Brasília, n. 3, 2001.

GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso.** Porto Alegre: L&PM, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas da pesquisa social.** – 6 ed. – São Paulo: Atlas, 2008.  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. *O Brasil com baixa imunidade: Balanço do Orçamento Geral da União em 2019.* Brasília: 2020.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. **A Conta do Desmonte – Balanço Geral do Orçamento da União.** Brasília, 2022.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2002.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflito de classes.** 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** Brasil, 2021.

PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

PRATES, Jane Cruz. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária.** *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 116 - 128, jan./jul. 2012.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p 9-23

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Serviço Social em Revista (Online), v. 14, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilásio. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. In: Revista Serviço social e sociedade. n.130,p.426-446, set/dez. 2017.

SALVADOR, Evilásio. **A desvinculamentação dos recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal**. In: Revista Advir. Revista da Associação dos docentes da Universidade do estado do Rio de Janeiro. n. 36 (jul. 2017). Rio de Janeiro: Asduerj, 2017a.

SALVADOR, Evilásio. **Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil**. Textos & Contextos Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020.

SANTOS, Josiane Soares et all. **“Questão social” no Brasil: o Nordeste e a atualidade da Questão Regional**. v. 12 n. 24 (2012): Temporalis.

STICOVSKY, Marcelo. In: MOTA, Ana Elisabete (Org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

## DESIGUALDADE INTRARREGIONAL DE RENDA NO NORDESTE DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO DE 2020: uma análise a partir da decomposição do índice de Gini

Joana Priscila Barbosa da Silva<sup>1</sup>  
Juliana Bacelar de Araújo<sup>2</sup>  
Fabrício Pitombo Leite<sup>3</sup>

### RESUMO

Em 2020, surgiu uma pandemia, conhecida como pandemia do Novo Coronavírus, que abalou o mundo e o país, com reflexos, também, no Nordeste. Além de evidenciar as disparidades, a pandemia resultou em uma crise econômica e social, impondo a necessidade de um conjunto de medidas, como: as de isolamento social para impedir a proliferação do vírus e aquelas associadas à proteção do emprego e da renda. O presente estudo tem como objetivo analisar a importância do auxílio emergencial e o impacto da pandemia na desigualdade de renda domiciliar *per capita* (RDPC), mensurada pelo Índice de Gini, a partir dos dados da PNAD COVID19, para todos os estados da região Nordeste. Para alcançar tal objetivo, utilizou-se como fonte de dados, os microdados mensais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID19. A partir dos resultados obtidos, a presença do auxílio emergencial em 2020 aponta para uma tendência inicial de redução das desigualdades de renda em todos os estados do Nordeste.

**Palavras-chave:** Desigualdade de renda; Auxílio Emergencial; Nordeste; Coronavírus; Pandemia.

**GT 06:** ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA

### 1 INTRODUÇÃO

No início de 2020, um fenômeno inesperado abalou a sociedade em todo o mundo. Trata-se da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), que provocou impactos econômicos e sociais em todos os países e pressionou os estados a adotarem medidas para o controle da disseminação do vírus. Entre elas, medidas de distanciamento/isolamento social, que, inevitavelmente, levaram

---

<sup>1</sup> URCA; Professora do departamento de Turismo (URCA/Barbalha). Mestra em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPECO / UFRN); Crato, Ceará, Brasil: [joana.barbosa@urca.br](mailto:joana.barbosa@urca.br)

<sup>2</sup> UFRN; Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPECO / UFRN) ; Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo IE/ UNICAMP; Natal, Rio Grande do Norte, Brasil; [juliana.bacelar@ufrn.br](mailto:juliana.bacelar@ufrn.br)

<sup>3</sup> UFBA; Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE / UFBA) ; Doutor em Economia pelo IE/ UNICAMP; Salvador, Bahia, Brasil; [fabricao.leite@ufba.br](mailto:fabricao.leite@ufba.br)

a restrições das atividades econômicas, o que demandou um conjunto de medidas sociais para garantir que as pessoas pudessem ficar em casa, sem perdas expressivas em termos de renda.

Como maneira de reduzir os efeitos deletérios da pandemia na sociedade brasileira e o desaparecimento do poder de compra do trabalhador, o Governo Federal, após pressão popular, entre outras medidas, por meio da Lei Nº 13.982 de 2 de abril de 2020 (BRASIL, 2020d), instituiu os padrões de caracterização da circunstância de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício intitulado Auxílio Emergencial (AE).

O presente trabalho tem como objetivo analisar a importância do auxílio emergencial e seu impacto no período pandêmico de 2020 para a desigualdade de renda domiciliar *per capita* (RDPC), mensurada pelo Índice de Gini, a partir dos dados da PNAD COVID19, para todos os estados da região Nordeste.

Esse trabalho mostra-se pertinente, sobretudo, pela abordagem de uma temática atual que trará ganhos para a comunidade acadêmica e para a sociedade como um todo. Para realizar esse estudo, será estimado o Índice de Gini da renda corrente, bem como sua decomposição a partir de suas diversas fontes, com base na metodologia apresentada por Hoffman (2009). Para alcançar tal objetivo, utilizou-se como fonte de dados, os microdados mensais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID19, para os meses de maio de 2020 até novembro de 2020, coletados em caráter experimental pelo IBGE.

O estudo visa responder a seguinte pergunta: quais foram os efeitos do Auxílio Emergencial de 2020 nas disparidades de renda existentes no Nordeste no ano de 2020?

Além desta introdução, o trabalho também conta com mais quatro seções. Na segunda estão presentes os aspectos metodológicos que norteiam o estudo. A terceira aborda a pandemia em 2020 e as medidas adotadas. A quarta traz os resultados da análise sobre a desigualdade intrarregional de renda no Nordeste durante a pandemia a partir dos dados da PNAD COVID19 e o impacto do Auxílio Emergencial. Na quinta são feitas as considerações finais.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

As estimativas aqui realizadas estão baseadas nos microdados mensais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID19, coletada de forma experimental pelo IBGE para os meses de maio de 2020 até novembro de 2020.

À Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID19, ela foi a “primeira pesquisa divulgada com o selo de Estatística Experimental”, teve a disponibilização de seus microdados realizada a partir do mês de maio de 2020 e foi realizada por um período limitado, de maio a novembro de 2020. É importante enfatizar que: “a PNAD COVID19 está sendo apresentada como Estatística Experimental pois ainda está sob avaliação, ou seja, ainda não atingiu um grau completo de maturidade em termos de harmonização, cobertura ou metodologia” (IBGE, 2020a, p. 4).

Seguindo a metodologia desenvolvida por Hoffmann (2009), o rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) utilizado neste trabalho é definido como a razão entre o rendimento domiciliar e o número de moradores, exceto as pessoas cuja condição no domicílio é pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico. Destaca-se, ainda, que serão considerados apenas os domicílios particulares permanentes com declaração de rendimento domiciliar, ou seja, excluem-se os domicílios particulares permanentes sem declaração de renda (HOFFMANN, 2009).

Para realizar a coleta de dados utilizou-se, inicialmente, um filtro para os 9 estados do Nordeste, utilizando os números das Unidades da Federação presentes no dicionário da própria PNAD COVID19. Por se tratar de uma pesquisa domiciliar, aplica-se o filtro para pensionistas, empregado(a) doméstico(a) e parentes do(a) empregado(a) doméstico(a), para que, ao calcular a renda média ou a desigualdade de renda com base no domicílio, essas rendas não apareçam, conforme proposta metodológica definida por Hoffmann (2009). Posteriormente, tomando como referência a metodologia utilizada por Trovão e Leite (2020), realiza-se uma agregação por domicílio e, em seguida, a divisão pelo número de moradores das diversas fontes de rendimento captadas na pesquisa, a saber: 1) Todos os trabalhos em dinheiro; 2) Aposentadorias e pensões; 3) Pensão alimentícia, doação ou mesada; 4) Programa Bolsa Família; 5) BPC-LOAS; 6) Auxílio Emergencial; 7) Seguro-desemprego e 8) Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras, bolsa de estudos etc. Considerou-se, portanto, a soma dessas oito parcelas para o cálculo da RDPC de todas as fontes. O cálculo do índice de Gini para a RDPC de todas as fontes e sua posterior decomposição

estão baseados no método de decomposição do índice de Gini e na medida da progressividade de uma parcela da renda apresentada em Hoffmann (2009).

### **3 A PANDEMIA DA COVID19 E AS MEDIDAS ADOTADAS**

No início de 2020, surgiu uma nova pandemia, chamada de pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Conforme Trovão e Leite (2020), a pandemia causada pelo Sars-Cov-2, uma espécie de coronavírus de alto grau de contágio e, inicialmente, sem remédio ou vacina conhecidos<sup>1</sup>, provocou o surgimento de uma grave crise que se inicia no contexto sanitário, levando à saturação alguns sistemas públicos de saúde, e que impôs a necessidade da adoção de medidas emergenciais, como as de isolamento social, para conter a propagação do vírus, mas que se expande para outras dimensões, convertendo-se em uma crise econômica e social. O novo vírus, até meados de junho de 2022, foi responsável pela morte de aproximadamente 660 mil brasileiros (destes, 20% de residentes da região Nordeste) (CORONAVÍRUS BRASIL, 2022).

Fora a questão humanitária, a pandemia trouxe repercussões econômicas e sociais consideráveis ao paralisar setores de atividade não essenciais, porém de grande relevância para o emprego e renda, o que provocou um aumento da pobreza e do desemprego (MONTE, 2020).

De acordo com Trovão e Leite (2020), a redução do ritmo da atividade econômica resultante das necessárias medidas de isolamento social proporcionou um significativo choque negativo de oferta, que logo após se converteu em um choque de demanda, causado pela redução dos investimentos e, sobretudo, pela queda do consumo das famílias, reflexo da perda de postos de trabalho ou paralisação de suas atividades e consequente redução de suas rendas.

Para Trovão e Araújo (2020), a crise imposta pela pandemia da Covid-19 abalou o mundo do trabalho em todos os seus segmentos. Tanto trabalhadores formais quanto informais foram impactados.

Essa conjuntura desencadeou uma pressão popular pela ação do Estado em termos mundiais, que obteve defensores em todos os setores da sociedade, que vão do empresariado, percorrendo as universidades e a grande mídia, chegando à própria classe trabalhadora, a mais

---

<sup>1</sup> A vacinação em todo o país foi iniciada em janeiro de 2021. Ver Agência Brasil (2021).



afetada. No caso brasileiro, foi elaborado um conjunto de medidas voltadas especialmente para empresas e trabalhadores, tanto pelo Governo Federal quanto pelos Estados e Municípios. Em relação à população (ocupada ou não), as medidas empregadas pelo governo federal brasileiro estão fundamentadas em dois programas emergenciais que buscaram atender: a) trabalhadores formais; e b) trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e beneficiários de programas de transferência de renda como o Bolsa Família (TROVÃO; ARAÚJO, 2020).

A principal medida adotada para atender aos trabalhadores formais foi a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, a qual:

Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020<sup>1</sup> (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 936, DE 1º DE ABRIL DE 2020, CONVERTIDA NA LEI Nº 14.020, DE 6 DE JULHO DE 2020)<sup>2</sup>

Já à medida que contempla os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e beneficiários de programas de transferência de renda como o Bolsa Família (PBF) ficou conhecida como Auxílio Emergencial (AE). De acordo com Trovão e Araújo (2020), as medidas empregadas pelo governo para atenuar os impactos da crise provocada pelo coronavírus também atenderam aos informais, após forte pressão popular. Estes trabalhadores tinham visto sua renda despencar repentinamente por conta da queda/interrupção da atividade econômica. Depois de propor um valor de benefício de apenas R\$ 200,00 para tais trabalhadores, o governo federal lançou um auxílio emergencial de R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00 (para “a mulher provedora de família monoparental”), após rígida disputa no Congresso Nacional.

Conforme os autores, esses valores se mostraram tardios e insuficientes, sobretudo, pelo fato de que a liberação dos valores teve início apenas no dia 9 de abril e de forma lenta, muito

---

<sup>1</sup>A LEI Nº 13. 979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020a). Até essa data o Brasil não registrava casos de pessoas infectadas pelo coronavírus, o primeiro caso ocorreu no dia 26 de fevereiro de 2020 (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

<sup>2</sup> Ver Brasil (2020a) e BRASIL (2020b).

tempo após as medidas de isolamento social entrarem em vigor, definidas conforme o decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020<sup>1</sup>, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar os serviços públicos e as atividades essenciais.

A Lei que definia os critérios para o auxílio emergencial é a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, trazia no seu Art. 2º os requisitos necessários para os beneficiários:

Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: 1) seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; 2) não tenha emprego formal ativo; 3) não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, o BF; 4) cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; 5) que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); 6) exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI) ou ser contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social ou ser trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020 (LEI Nº 13.982, DE 2 DE ABRIL DE 2020)<sup>2</sup>

Posteriormente, houve uma prorrogação do auxílio por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020, que:

Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. “Art. 9º- A Fica prorrogado o auxílio emergencial, previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, pelo período complementar de dois meses, na hipótese de requerimento realizado até 2 de julho de 2020, desde que o requerente seja considerado elegível nos termos do disposto na referida Lei (DECRETO Nº 10.412, DE 30 DE JUNHO DE 2020)<sup>3</sup>”

E ainda em 2020, a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, prorrogou o auxílio emergencial em até quatro parcelas, contudo, com valores menores, de R\$ 300,00 e R\$600,00 (para “a mulher provedora de família monoparental”), conforme a MP nº 1.000. Fica instituído, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador beneficiário do auxílio

<sup>1</sup> Ver Brasil (2020c).

<sup>2</sup> Ver Brasil (2020d).

<sup>3</sup> Ver Brasil (2020e).

emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a contar da data de publicação desta Medida Provisória (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.000, DE 2 DE SETEMBRO DE 2020)<sup>1</sup>.

Sobre o número de beneficiários elegíveis para o auxílio emergencial, segundo Araújo e Silva (2020, p. 3), “os potenciais elegíveis para o auxílio emergencial, segundo dados da PNADC, eram de 56 milhões de pessoas, em 2019”. Conforme informações do Governo Federal para junho 2020, o auxílio emergencial teve 108,4 milhões de pessoas cadastradas. Desses, 64,1 milhões de brasileiros foram contemplados. Até a realização do pagamento da terceira parcela, no início de 2020, 42,2 milhões de pessoas foram consideradas inelegíveis. Nesse período, ainda havia 2 milhões de pedidos em análise e 1,3 milhão em reanálise (BRASIL, 2021; ARAUJO; SILVA, 2020). Esse atraso no processamento ocorreu principalmente pela dificuldade e os problemas de acesso ao aplicativo destinado para realizar os pagamentos (CAIXA TEM), além da própria dificuldade de acesso à internet e manuseio, que a população teve desde a implementação do auxílio emergencial no início de 2020. Vale ressaltar também as grandes filas e aglomerações que ocorreram nas agências bancárias e lotéricas para que essa população pudesse sacar o auxílio oferecido pelo governo, potencializando os riscos quanto a contaminação da COVID-19 (ARAÚJO; SILVA, 2020, p. 3). Ainda segundo Araújo e Silva (2020), houve também um grande problema de insegurança quanto ao pagamento das parcelas entre os beneficiários do auxílio emergencial, pela própria dinâmica abordada pelo aplicativo CAIXA TEM e pelas modificações no calendário de pagamentos das parcelas do auxílio emergencial de 2020.

Em síntese, como já detalhado, no ano de 2020 o governo federal disponibilizou 9 parcelas para os beneficiários que conseguiram aderir ao programa desde o começo, sendo 5 parcelas nos valores de R\$ 600,00 e R\$ 1.200 (de acordo com o critério estabelecido) e outras 4 referentes a prorrogação do programa, mas com valores de R\$ 300,00 e R\$ 600,00.

#### **4 DESIGUALDADE INTRARREGIONAL DE RENDA NO NORDESTE DURANTE A PANDEMIA A PARTIR DOS DADOS DA PNAD COVID19**

---

<sup>1</sup> Ver Brasil (2020).

A partir dos dados da PNAD COVID19, pode-se perceber os desdobramentos relacionados as disparidades de renda na região Nordeste, no ano pandêmico de 2020, com a presença do auxílio emergencial, nas duas fases da primeira versão do Auxílio Emergencial (AE).

No Gráfico 1, apresenta-se a evolução do Índice de Gini para o rendimento de todas as fontes ao longo dos meses em que a PNAD COVID19 foi pesquisada (maio a novembro de 2020), o que contempla as duas fases em termos de valores pagos do auxílio emergencial (AE). Ressalta-se, inicialmente, que a região Nordeste, em maio de 2020, apresentava um Índice de Gini de 0,449 e com importantes diferenças regionais, variando de 0,402 para o Maranhão (menor grau de concentração de renda) e chegando a 0,470 no Rio Grande do Norte (maior grau de concentração). Dos nove estados do Nordeste, cinco apresentavam um Índice de Gini abaixo da média regional no mesmo período (Maranhão, Alagoas, Bahia, Piauí e Ceará), enquanto quatro estavam acima da média da região (Paraíba, Sergipe, Pernambuco e Rio Grande do Norte).

Nota-se, já no início do pagamento do AE, uma tendência de queda no índice de Gini para a grande maioria dos estados, refletindo uma melhora na distribuição de renda desses e, conseqüentemente, uma tendência a queda da desigualdade para a região. Apenas o Ceará apresenta um leve crescimento do Gini no mês de junho.

Contudo, é possível observar uma reversão desse processo que se inicia em setembro para alguns estados, e em outubro de maneira generalizada. Essa mudança pode ser explicada tanto pelo fato de que esse tipo de política de transferência de renda tende a gerar impacto maiores no momento de sua implantação, o que implica que novas quedas na desigualdade fiquem a cargo de alterações nos valores dos benefícios, quanto pela decisão política de reduzir o valor do auxílio, caracterizando o que se denominou de segunda fase do AE.

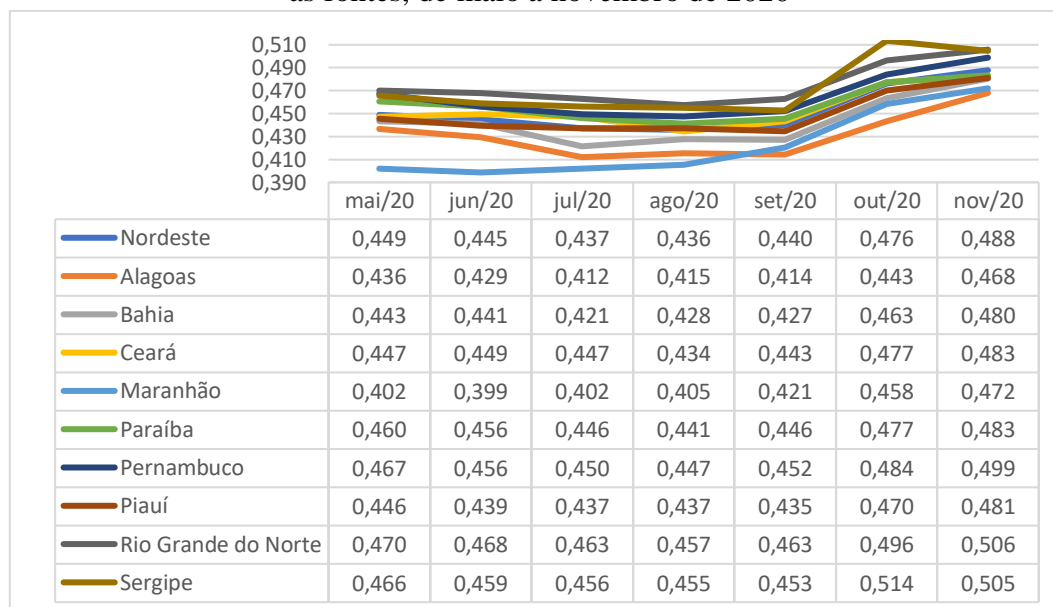
Merece destaque o estado do Maranhão, que obteve no decorrer do ano os melhores resultados do Índice de Gini, chegando a 0,399 no mês de junho de 2020. Essa tendência muda de forma significativa a partir no mês de setembro, com a implementação dos novos valores do AE, através da Medidas Provisórias de nº 1.000, o que fez com que o índice de Gini do Maranhão chegasse a 0,472.

Merece destaque o estado de Sergipe, que apresentou um Índice de Gini de 0,514 no mês de outubro, ultrapassando outros estados e tornando-se o estado com maior grau de concentração

de renda da região nesse período. Os estados do Rio Grande do Norte (0,496) e de Pernambuco (0,484), permaneceram com Índices de Gini mais elevados que a média da região, posições reforçadas pelos valores observados para o mês de novembro. Já a Paraíba, que ao longo desse período apresentou sempre índices um pouco acima da média regional, em novembro, apresentou um Índice de Gini que cresceu menos que os das demais unidades da federação, ficando abaixo da média da região (0,483 na PB contra 0,488 no NE).

De maneira geral, o Gráfico 1 revela uma tendência inicial de redução da desigualdade de renda mensurada pelo Índice de Gini que foi revertida, a partir de setembro, na maioria dos casos e, a partir de outubro, quando se observa um crescimento generalizado da desigualdade de renda. Vale ressaltar que, apesar das medidas adotadas para reduzir os impactos socioeconômicos da pandemia, o Índice de Gini da região e dos estados no fim do período analisado, é comparativamente maior que o inicial.

**Gráfico 1 - Nordeste e estados da região: Evolução do Índice de Gini para o rendimento de todas as fontes, de maio a novembro de 2020**



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

#### 4.1 Decomposição do Índice de Gini por fonte de renda no Nordeste durante a pandemia a partir dos dados da PNAD COVID19

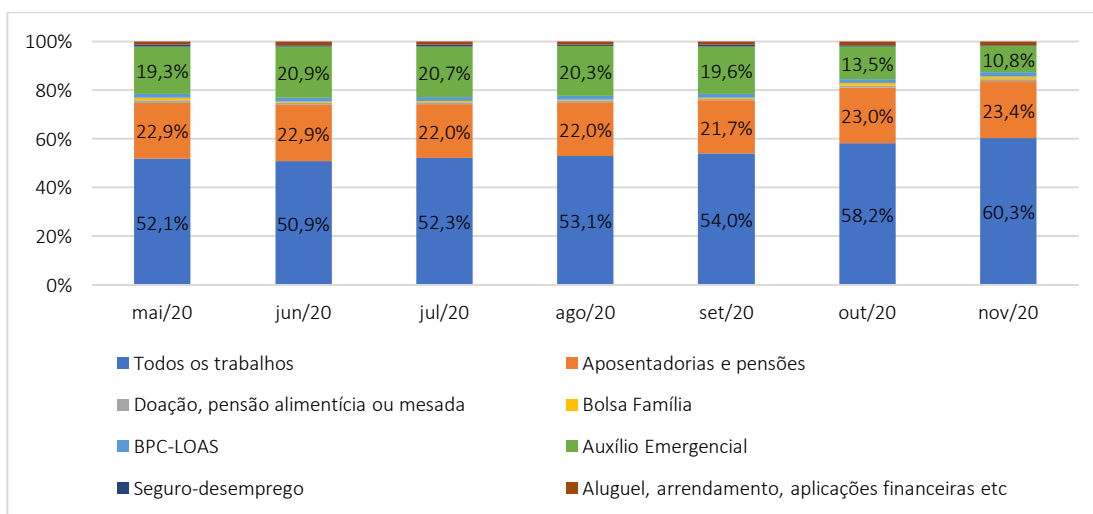
Nessa parte, será realizada uma análise da decomposição do Índice de Gini por fontes de renda, a partir da análise da média do Nordeste. Para isso, considera-se o peso relativo de cada parcela no total da renda e a progressividade de cada parcela.

A partir do Gráfico 2, percebe-se que, apesar do impacto negativo da pandemia do novo coronavírus no mercado de trabalho, o rendimento de todos os trabalhos manteve-se como a principal fonte de renda para a região, retomando o seu crescimento, de modo significativo, já a partir de agosto de 2020.

Ainda assim, é relevante destacar o peso da fonte de rendimento Auxílio Emergencial (AE), que ganhou participação na formação da renda regional de forma considerável. Esse movimento de aumento do peso do rendimento do AE com relativa manutenção da renda oriunda do mercado de trabalho, também pode ser observado na maioria dos estados da região.

Destaca-se a participação do AE na renda total da região no mês de junho de 2020, quando essa atinge seu máximo, passando a perder força de forma mais significativa a partir do mês de setembro. Essa última tendência pode ser explicada pela queda nos valores do Auxílio Emergencial para R\$ 600,00 e R\$ 300,00, e pelo retorno das atividades econômicas.

**Gráfico 2** - Nordeste: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020

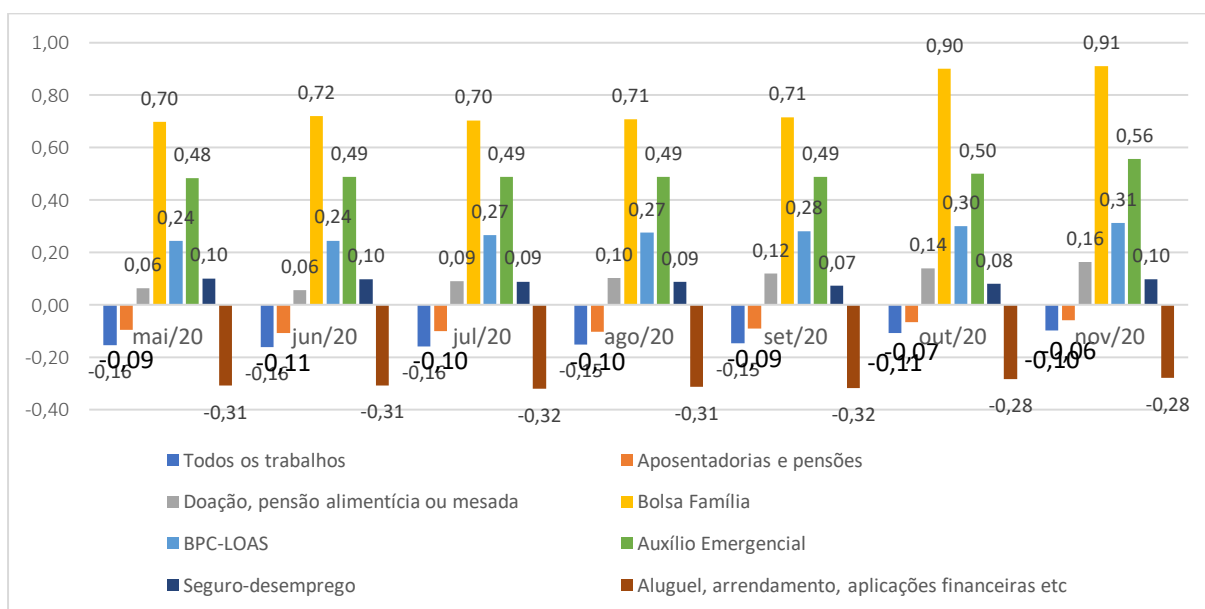


Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

O Gráfico 3, indica a progressividade de cada fonte de renda para a composição dos Índices de Gini, nos meses analisados, para o Nordeste. Percebe-se um salto das progressividades das fontes de rendimento que tem por função mitigar a vulnerabilidade da população nordestina (BPC, PBF, Seguro-desemprego e AE), no transcorrer dos meses, com destaque para Programa Bolsa Família (PBF) e o AE. Esse aumento é observado, sobretudo, nos meses de diminuição nos valores pagos aos beneficiários do AE. Isso ocorre por dois fatores: 1) uma redução do peso relativo dos programas de transferência renda simultaneamente a um aumento da participação dos rendimentos de todos os trabalhos, decorrente da retomada da atividade econômica; e 2) porque a parcela que teve seu peso relativo aumentado, os rendimentos de todos os trabalhos, é expressivamente regressiva, o que evidencia ainda mais a importância das rendas ligadas à política de transferência de renda.

Em novembro de 2020, a progressividade das fontes de rendimento do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial (0,91 e 0,56, respectivamente) foram as mais elevadas da série. Esses dados reforçam a importância e o potencial dessas políticas para reduzir as disparidades de renda na região (Ver Gráfico 3).

**Gráfico 3 - Nordeste: Progressividade para o Índice de Gini para a renda pessoal na região, segundo fonte de renda, de maio a novembro de 2020**





Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

## **4.2 Decomposição do Índice de Gini por fontes de renda durante a pandemia e recorte intrarregional no Nordeste, a partir dos dados da PNAD COVID 19**

Nesta seção será realizada a análise da participação de cada fonte para a composição da renda total dos domicílios e da progressividade das parcelas que compõem essa mesma renda para as unidades federativas nordestinas, a partir de três recortes, com base nas similaridades de estrutura produtiva, grau de pobreza e/ou riqueza dos estados. Os estados da região foram divididos nos seguintes grupos: I) Bahia, Pernambuco e Ceará, estados ainda com maiores participações demográficas e populacionais na região; II) Maranhão e Piauí, estados com importante crescimento econômico nos anos 2000, mas que ainda apresentam os piores indicadores socioeconômicos, como os menores rendimentos médios do trabalho e os maiores índices de pobreza e; III) Sergipe, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, que apresentam estruturas produtivas diferentes mas tem em comum uma formação histórica litorânea e influencia pelos setores agrícolas e extrativos..

### *4.2.1 Bahia, Pernambuco e Ceará*

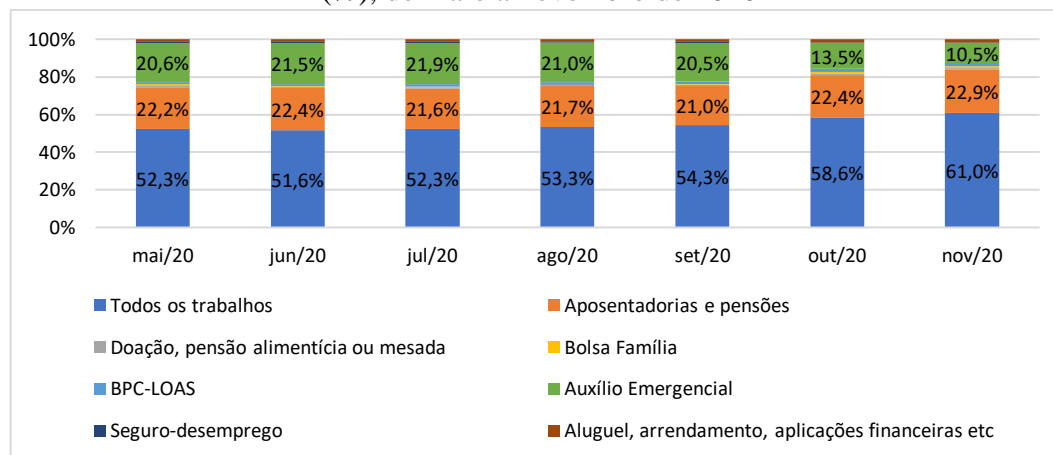
Para os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará também é possível observar a relevância dos rendimentos do trabalho no total da renda dos domicílios, bem como a importância do auxílio emergencial durante o primeiro ano da pandemia (Gráficos 4, 5 e 6). O peso relativo dos rendimentos de todos os trabalhos caiu, porém, mantendo-se como a principal fonte de renda da população desses estados.

A participação dos rendimentos do auxílio emergencial no estado da Bahia foi relativamente maior que a média da região em praticamente todo o período analisado, sobretudo no mês de julho (21,9% na BA contra 20,7% no NE). Pernambuco e Ceará, por sua vez, apresentam pesos relativos menores que a média regional em todo o período analisado.

A partir do mês de agosto na Bahia e em Pernambuco, e do mês de setembro no Ceará, é possível verificar o aumento da participação da fonte de rendimento de todos os trabalhos, o que reflete, de um lado, o retorno das atividades econômicas, mesmo que de maneira lenta, e, de outro

lado, a redução dos valores do auxílio emergencial e sua perda de importância na renda domiciliar (efeito composição).

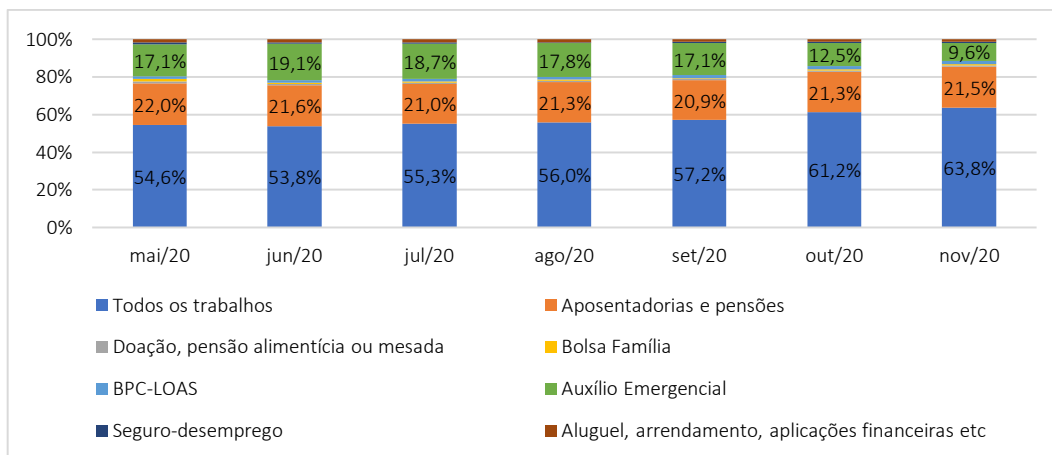
**Gráfico 4** - Bahia: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

O maior peso relativo do rendimento auxílio emergencial em Pernambuco foi no mês de junho, mesmo assim, esse peso foi menor que a média regional (19,1% em PE contra 20,9% no NE). E, no caso pernambucano, verifica-se uma perda dessa fonte de rendimento já a partir do mês de julho (Gráfico 5).

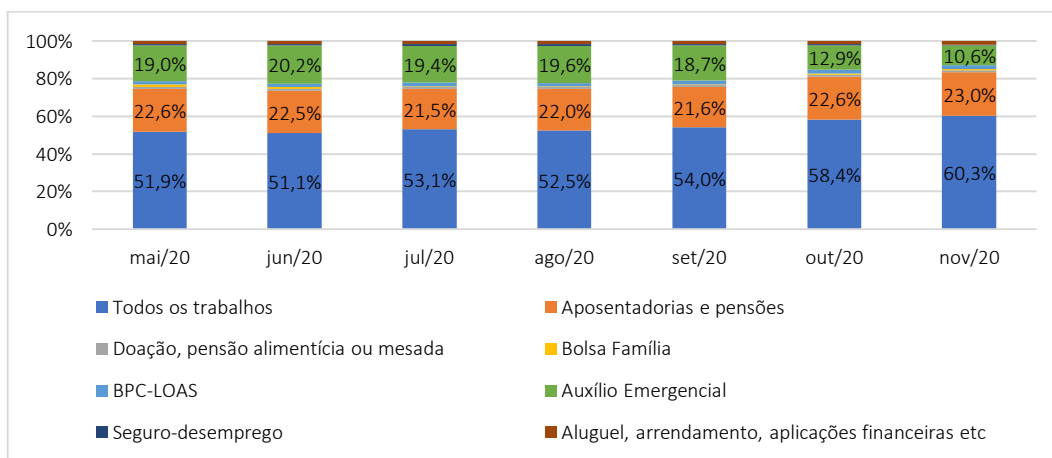
**Gráfico 5** - Pernambuco: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

Já no Ceará, os rendimentos do auxílio emergencial apresentaram maior participação no mês de junho e estes também foram menores que a média regional (20,2% no CE contra 20,9% no NE). Contudo, observou-se uma participação relativa importante do AE na composição total da renda até agosto, iniciando uma perda dessa fonte de rendimento de forma significativa a partir do mês de setembro (Gráfico 6).

**Gráfico 6 - Ceará: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020**



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

Quanto às progressividades das fontes de renda na conformação do Índice de Gini dos rendimentos domiciliares *per capita* no primeiro recorte, percebe-se a mesma tendência observada

na região, no que diz respeito à importância e aumento da progressividade das fontes de rendimento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Auxílio Emergencial (AE).

Os estados apresentam uma progressividade média maior que a regional ao longo de quase todo período analisado, sobretudo nos meses finais, no caso da Bahia e de Pernambuco. No mês de novembro a progressividade do PBF era de 0,92 na BA, 0,94 em PE e 0,89 no CE contra 0,91 no NE. No Ceará, a maior progressividade do PBF aconteceu no mês de outubro (0,91 no CE contra 0,90 no NE). Já a do AE era de 0,56 na BA, 0,61 em PE, 0,60 no CE contra 0,56 n NE, como é possível observar na Tabela 1.

**Tabela 1** - Bahia, Pernambuco e Ceará: Progressividade para o Índice de Gini para a renda pessoal, segundo fonte de renda, de maio a novembro de 2020

Descrição da fonte de renda	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro
<b>Bahia</b>							
Todos os trabalhos	-0,16	-0,16	-0,16	-0,15	-0,15	-0,11	-0,10
Aposentadorias e pensões	-0,08	-0,10	-0,10	-0,10	-0,07	-0,05	-0,05
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,10	0,06	0,06	0,16	0,25	0,26	0,31
Bolsa Família	0,68	0,79	0,75	0,83	0,83	0,93	0,92
BPC-LOAS	0,17	0,25	0,25	0,27	0,27	0,30	0,32
Auxílio Emergencial	0,46	0,47	0,46	0,48	0,48	0,49	0,56
Seguro-desemprego	0,09	0,14	0,09	-0,01	0,02	-0,06	-0,03
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc.	-0,30	-0,32	-0,30	-0,27	-0,35	-0,32	-0,29
<b>Pernambuco</b>							
Todos os trabalhos	-0,14	-0,15	-0,14	-0,13	-0,13	-0,10	-0,09
Aposentadorias e pensões	-0,09	-0,10	-0,11	-0,12	-0,10	-0,08	-0,07
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,06	0,03	0,08	0,08	0,09	0,15	0,14
Bolsa Família	0,73	0,73	0,73	0,75	0,76	0,90	0,94
BPC-LOAS	0,24	0,23	0,26	0,25	0,25	0,26	0,30
Auxílio Emergencial	0,51	0,51	0,51	0,52	0,52	0,53	0,61
Seguro-desemprego	0,11	0,11	0,17	0,19	0,19	0,15	0,15
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc.	-0,33	-0,30	-0,31	-0,31	-0,28	-0,29	-0,29
<b>Ceará</b>							
Todos os trabalhos	-0,17	-0,17	-0,16	-0,15	-0,15	-0,11	-0,09
Aposentadorias e pensões	-0,09	-0,10	-0,09	-0,11	-0,10	-0,07	-0,06
Doação, pensão alimentícia ou mesada	-0,06	-0,01	0,07	0,01	0,02	-0,05	-0,04
Bolsa Família	0,71	0,75	0,73	0,72	0,75	0,91	0,89

BPC-LOAS	0,29	0,26	0,31	0,28	0,30	0,31	0,33
Auxílio Emergencial	0,51	0,51	0,52	0,51	0,53	0,56	0,60
Seguro-desemprego	0,22	0,19	0,16	0,15	0,10	0,20	0,25
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc.	-0,33	-0,32	-0,36	-0,36	-0,32	-0,26	-0,31

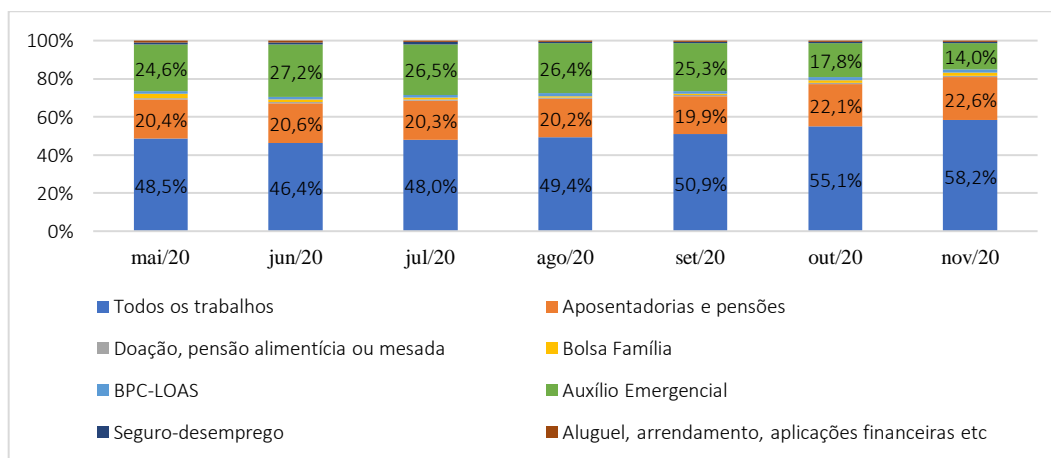
Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

#### 4.2.2 Maranhão e Piauí

No segundo recorte, composto pelos estados do Maranhão e Piauí, assim como nos estados maiores, a mesma tendência regional de forte relevância dos rendimentos de todos os trabalhos e expressiva importância do AE pode ser observada. Contudo, para esses estados, a política do AE foi ainda mais significativa para a redução do Índice de Gini e a participação dos rendimentos de todos os trabalhos era menor que a média regional ao longo de todo o período analisado.

No Maranhão, verifica-se um maior peso relativo dos rendimentos do auxílio emergencial, sendo relativamente maior que a média regional em todo o período, com destaque para o mês de junho (27,2% contra 20,9% no NE). Essa maior participação do AE para o Maranhão evidencia que este apresenta uma condição de maior vulnerabilidade de sua população, comparativamente aos demais estados da região.

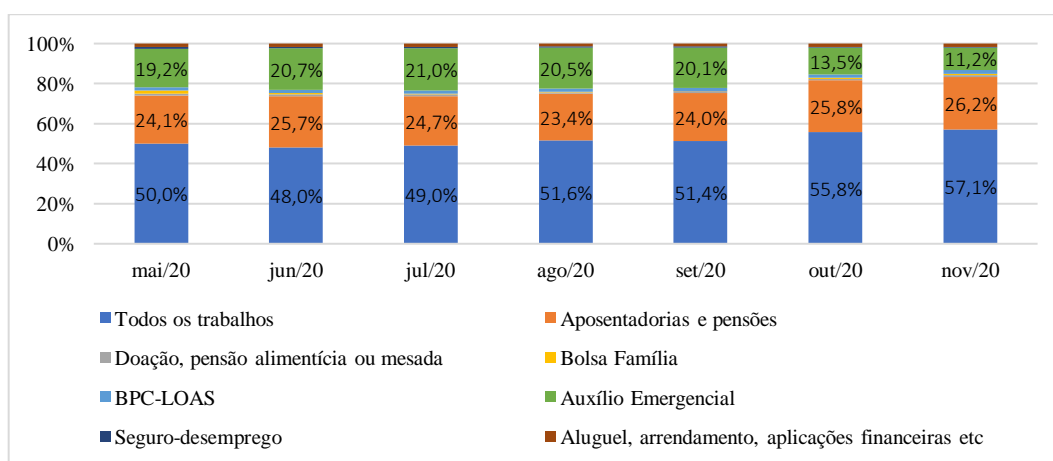
**Gráfico 7 - Maranhão: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020**



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

No Piauí, por sua vez, o maior peso relativo do rendimento auxílio emergencial ocorreu no mês de julho (21% contra 20,7% NE). Maranhão e Piauí apresentaram uma importante participação relativa do AE na composição total da renda também até agosto, iniciando uma perda dessa fonte de rendimento de forma significativa a partir de então (Gráficos 7 e 8).

**Gráfico 8** - Piauí: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

No que se refere à progressividade das fontes de rendimento do PBF e do AE, à importância e crescente progressividade também podem ser observadas para o Maranhão e Piauí (Tabela 2). Contudo, em proporções divergentes.

O Maranhão apresentou progressividade menor que a média regional, tanto para o PBF quanto para o AE, em todo o período. No mês de novembro, a progressividade do PBF era de 0,83 no MA contra 0,91 no NE, já a do AE era de 0,41 no MA e de 0,56 no NE.

Em relação ao Piauí, este estado apresenta progressividade maior que a regional em alguns meses para essas fontes de rendimento. No mês de novembro, a progressividade do PBF era de 0,96 no PI contra 0,91 no NE. Já a progressividade do AE, também em novembro, foi de 0,59 no PI e de 0,56 no NE.

**Tabela 2** - Maranhão e Piauí: Progressividade para o Índice de Gini para a renda pessoal, segundo fonte de renda, de maio a novembro de 2020

Descrição da fonte de renda	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro
<b>Maranhão</b>							
Todos os trabalhos	-0,17	-0,18	-0,18	-0,17	-0,16	-0,12	-0,11
Aposentadorias e pensões	-0,10	-0,11	-0,09	-0,10	-0,06	-0,05	-0,04
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,09	0,04	0,11	0,13	0,15	0,16	0,25
Bolsa Família	0,59	0,60	0,61	0,63	0,64	0,81	0,83
BPC-LOAS	0,19	0,14	0,17	0,23	0,22	0,20	0,21
Auxílio Emergencial	0,37	0,36	0,38	0,37	0,35	0,35	0,41
Seguro-desemprego	-0,11	-0,18	-0,12	0,01	-0,12	-0,01	0,00
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc.	-0,37	-0,36	-0,34	-0,42	-0,35	-0,32	-0,28
<b>Piauí</b>							
Todos os trabalhos	-0,18	-0,17	-0,17	-0,18	-0,17	-0,12	-0,11
Aposentadorias e pensões	-0,07	-0,11	-0,11	-0,09	-0,08	-0,06	-0,05
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,03	-0,04	0,04	0,04	-0,03	0,08	0,04
Bolsa Família	0,69	0,69	0,72	0,71	0,63	0,93	0,96
BPC-LOAS	0,32	0,26	0,29	0,33	0,37	0,37	0,37
Auxílio Emergencial	0,51	0,52	0,52	0,53	0,52	0,54	0,59
Seguro-desemprego	0,18	-0,02	-0,02	0,02	-0,09	0,18	0,18
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc.	-0,33	-0,28	-0,34	-0,29	-0,33	-0,28	-0,25

Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

#### 4.2.3 Sergipe, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte

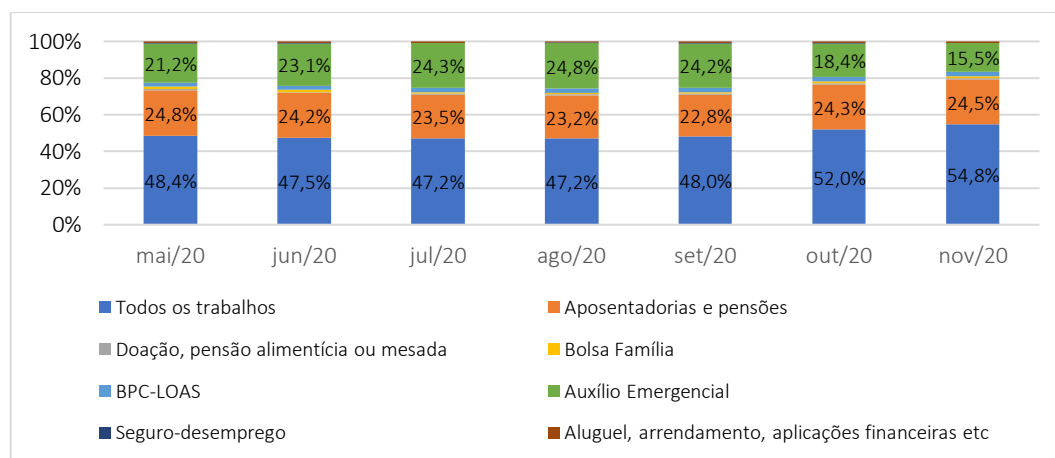
Os estados de Sergipe, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte também seguem a dinâmica regional e dos estados já analisados anteriormente de maior participação dos rendimentos de todos os trabalhos no total da renda e de grande importância do AE durante o período de maio a novembro de 2020.

Em Alagoas, o peso relativo da fonte de rendimento do auxílio emergencial (AE) é mais próximo do observado no recorde dos estados do Maranhão e Piauí, chegando a ser superior ao do Piauí em todo o período e ao do Maranhão em outubro e novembro. O estado de Alagoas também apresenta uma participação do AE comparativamente maior que a média regional em todo período, com ênfase para o mês de agosto (24,8% em AL contra 20,3% no NE), o que evidencia que, assim como visto no Maranhão, o estado de Alagoas apresenta uma condição de maior vulnerabilidade da sua população, quando comparado à dos demais estados do Nordeste.



No que se refere ao rendimento de todos os trabalhos, Alagoas seguiu perdendo participação dessa fonte de rendimento até agosto e só começa a recuperar de maneira mais ativa a partir de setembro (Gráfico 9).

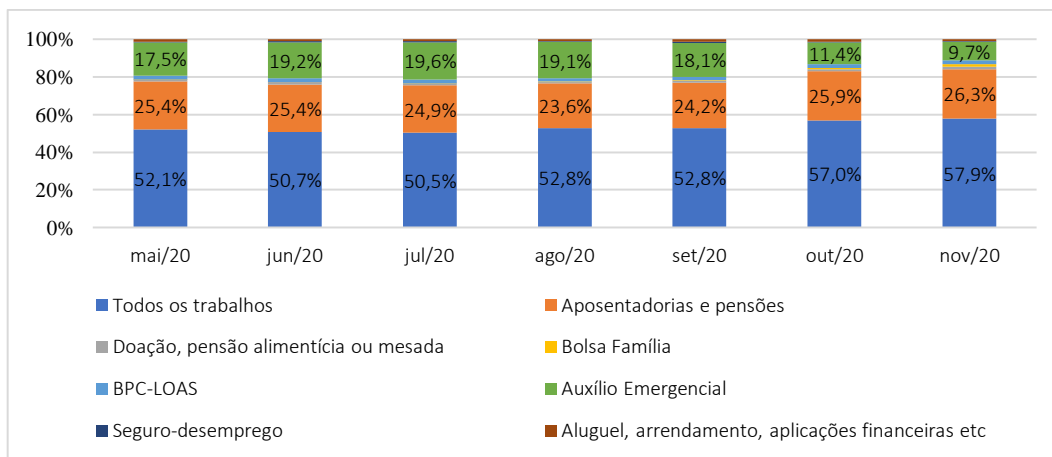
**Gráfico 9 - Alagoas: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020**



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

Em Sergipe, o maior peso relativo do rendimento do auxílio emergencial ocorreu no mês de julho (19,6% e 20,7% no NE), não sendo maior que a média regional. Este estado só inicia uma perda de participação dessa fonte de rendimento a partir do mês de agosto.

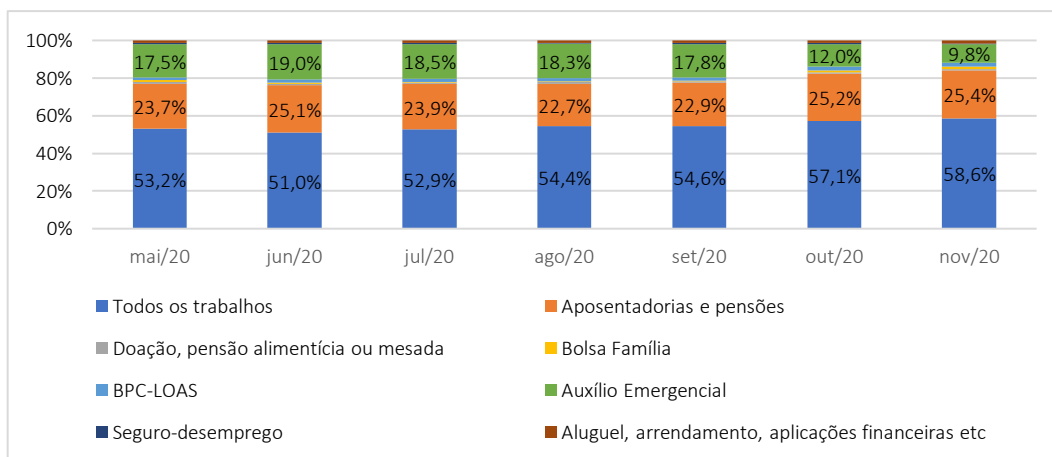
**Gráfico 10 - Sergipe: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020**



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

Na Paraíba, como na maioria dos estados nordestinos, o maior peso relativo do rendimento do auxílio emergencial ocorreu no mês de junho (19% contra 20,9% NE). A participação do AE no total da renda na Paraíba não foi maior que a média regional entre maio e novembro de 2020. Esta fonte de rendimento começa a perder peso relativo a partir do mês de julho no estado, chegando a responder por apenas 9,8% em novembro (próximo aos 9,6% de PE, mas acima dos 8,6% do RN).

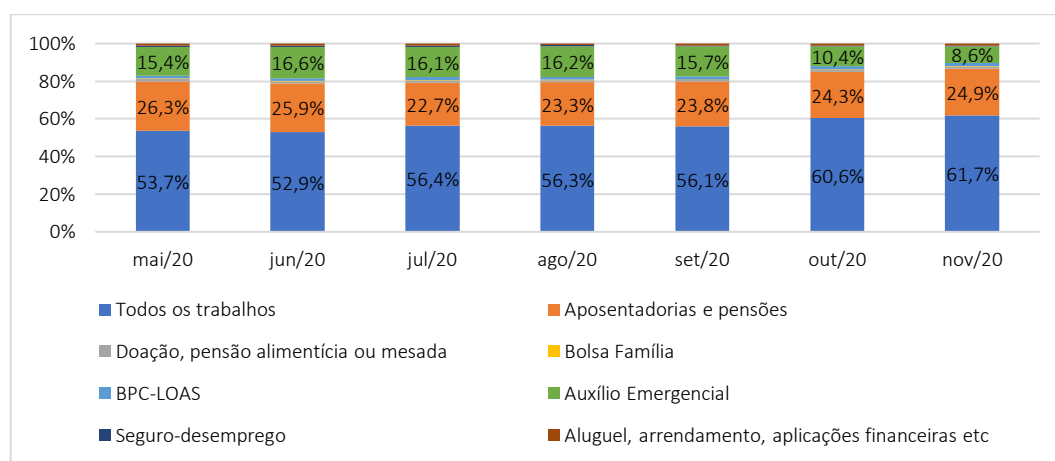
**Gráfico 11** - Paraíba: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

No Rio Grande do Norte, o maior peso relativo do rendimento auxílio emergencial ocorreu também no mês de junho (16,6% contra 20,9% NE). Esse estado apresentou a menor participação dos rendimentos do AE, comparativamente aos demais estados, ao longo de toda a série analisada (Gráfico 13).

**Gráfico 12 - Rio Grande do Norte: Peso relativo de cada parcela no total da renda segundo suas diferentes fontes (%), de maio a novembro de 2020**



Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

Quanto às progressividades das fontes de renda na conformação do Índice de Gini dos rendimentos domiciliares *per capita* no recorte para os estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, nota-se a mesma tendência observada na região no que diz respeito à relevância e ampliação da progressividade das fontes de rendimento PBF e AE (Tabela 3). Entretanto, o estado de Alagoas, apresenta menor progressividade que a média regional em todo o período analisado, bem semelhante ao observado para o Maranhão. No mês de novembro, a progressividade para o PBF era de 0,75 em AL e de 0,91 no NE, já a do AE era de 0,36 em AL e de 0,56 no NE.

Sergipe e Rio Grande do Norte, por sua vez, exibiam progressividade para o PBF e AE acima da média regional ao longo de todo o período. **A Paraíba apresenta progressividade para o AE maior que a média regional em todo o período, enquanto que a do PBF em alguns momentos foi maior e, em outros, menor.**

Na Paraíba, em novembro, a progressividade era de 0,93 (contra 0,91 no NE para o PBF e de 0,61 (contra 0,56 no NE) para o AE. No Rio Grande do Norte, a maior progressividade do PBF acontece no mês de outubro (1,02 no RN contra 0,90 no NE), sendo a maior, inclusive, comparativamente aos demais estados da região.

**Tabela 3 - Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte: Progressividade para o Índice de Gini para a renda pessoal, segundo fonte de renda, de maio a novembro de 2020**

Descrição da fonte de renda	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro
<b>Alagoas</b>							
Todos os trabalhos	-0,16	-0,17	-0,17	-0,15	-0,14	-0,10	-0,09
Aposentadorias e pensões	-0,14	-0,12	-0,12	-0,13	-0,12	-0,10	-0,08
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,33	0,31	0,27	0,25	0,17	0,27	0,20
Bolsa Família	0,67	0,60	0,58	0,54	0,57	0,71	0,75
BPC-LOAS	0,22	0,20	0,23	0,24	0,19	0,23	0,24
Auxílio Emergencial	0,46	0,42	0,39	0,37	0,36	0,35	0,36
Seguro-desemprego	0,10	-0,01	0,01	0,08	0,03	0,12	0,27
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc	-0,12	-0,14	-0,16	-0,19	-0,33	-0,24	-0,15
<b>Sergipe</b>							
Todos os trabalhos	-0,12	-0,13	-0,14	-0,14	-0,13	-0,09	-0,08
Aposentadorias e pensões	-0,17	-0,20	-0,19	-0,16	-0,15	-0,13	-0,13
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,37	0,37	0,33	0,38	0,32	0,47	0,40
Bolsa Família	0,86	0,73	0,84	0,88	0,93	0,99	0,95
BPC-LOAS	0,26	0,29	0,30	0,32	0,33	0,33	0,34
Auxílio Emergencial	0,55	0,54	0,54	0,54	0,53	0,57	0,61
Seguro-desemprego	0,07	0,32	0,17	0,26	0,32	0,31	0,29
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc	-0,18	-0,15	-0,19	-0,19	-0,10	-0,14	-0,14
<b>Paraíba</b>							
Todos os trabalhos	-0,16	-0,16	-0,15	-0,15	-0,15	-0,11	-0,10
Aposentadorias e pensões	-0,06	-0,11	-0,10	-0,08	-0,08	-0,07	-0,07
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,07	0,04	0,04	0,00	0,07	0,10	0,16
Bolsa Família	0,72	0,72	0,67	0,68	0,66	0,86	0,93
BPC-LOAS	0,31	0,26	0,26	0,28	0,29	0,35	0,30
Auxílio Emergencial	0,53	0,55	0,55	0,53	0,53	0,57	0,61
Seguro-desemprego	0,16	0,25	0,11	0,16	0,18	0,02	0,11
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc	-0,37	-0,36	-0,33	-0,37	-0,34	-0,30	-0,30
<b>Rio Grande do Norte</b>							
Todos os trabalhos	-0,13	-0,14	-0,15	-0,15	-0,14	-0,10	-0,09
Aposentadorias e pensões	-0,10	-0,10	-0,06	-0,07	-0,09	-0,05	-0,06
Doação, pensão alimentícia ou mesada	0,04	0,09	0,07	0,08	0,07	0,12	0,13
Bolsa Família	0,83	0,84	0,85	0,83	0,75	1,02	0,97
BPC-LOAS	0,33	0,37	0,38	0,40	0,40	0,44	0,44
Auxílio Emergencial	0,57	0,58	0,58	0,57	0,59	0,60	0,66
Seguro-desemprego	0,17	0,24	0,18	0,08	0,05	0,17	0,19
Aluguel, arrendamento, aplicações financeiras etc	-0,13	-0,22	-0,26	-0,20	-0,25	-0,14	-0,15

Fonte: PNAD COVID19. Elaboração própria.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada mostra que o comportamento da desigualdade de renda mensurada pelo Índice de Gini dos rendimentos domiciliares per capita de todas as fontes no Nordeste e em seus estados sofreu influência significativa do programa do Auxílio Emergencial ao longo dos meses analisados de 2020. Inicialmente, verifica-se uma tendência de queda da desigualdade de renda nos estados nordestinos até o mês de agosto de 2020, quando o auxílio emergencial cumpriu um papel central de garantir renda para a população mais vulnerável do Nordeste. O destaque vai para o Maranhão, que apresentou o menor Gini da região no mês de junho (0,399). Todavia, observou-se uma reversão dessa trajetória de queda da desigualdade a partir de setembro para a média do Nordeste e para os estados do Ceará, Maranhão e Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte. Nos demais estados, essa reversão também ocorreu, porém, a partir de outubro. Essa nova fase pode ser explicada pela diminuição do valor do auxílio emergencial a ser pago aos beneficiários partir desses meses e pelo retorno das atividades econômicas.

As mudanças realizadas pelo Governo Federal para o Novo Auxílio Emergencial de 2021, como a reestruturação do seu público-alvo, a queda no número de beneficiários e a redução expressiva em seu valor médio, no contexto de novas rodadas de medidas de isolamento social, contribuíram para agravar a crise imposta pela pandemia no ano de 2021. É importante ressaltar também os desafios para às políticas sociais de transferências de renda que se colocam a partir do fim do Programa Bolsa Família e da criação do Auxílio Brasil, com seus prováveis impactos sobre a renda em um contexto de elevação das disparidades. Assim, é de suma importância a necessidade de se pensar políticas sociais e de transferência de renda mais efetivas e de longo prazo, para buscar transformações estruturais na concentração da renda em termos regionais e, conseqüentemente, enfrentar de maneira mais profunda as disparidades de renda e a pobreza na região.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL (2020). **Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-02/ministerio-da-saude-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2022.

BRASIL (2020a). **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm)>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2022.

BRASIL (2020b). **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Emergencial%20de,decorrent%20do%20coronav%C3%ADrus%2C%20de%20que](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Emergencial%20de,decorrent%20do%20coronav%C3%ADrus%2C%20de%20que)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

BRASIL (2020c). **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm)>. Acesso em: 01 de março de 2022.

BRASIL (2020d). **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm)>. Acesso em: 02 de março de 2020.

BRASIL (2020e). **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10412.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.412%2C%20DE%2030,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10412.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.412%2C%20DE%2030,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em: 04 de março de 2022.

BRASIL (2020f). **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm)>. Acesso em: 05 de março de 2020.

CORONAVÍRUS BRASIL. **COVID19 Painel Coronavírus**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

IBGE (2020a). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD COVID19: maio/2020: resultado mensal**. IBGE, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101727>>. Acesso em: 13 de março de 2022.

HOFFMANN, Rodolfo. **Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita**. Economia e Sociedade, v. 18, n. 1 (35), p. 213-231. Campinas, 2009.

MONTE, Paulo Aguiar do. **Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza**. ANPEC - XXV Encontro Regional de Economia. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos\\_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf](http://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf)>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2022.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; ARAÚJO, Juliana Bacelar de. **Desenvolvimento e mercado de trabalho em tempos de Covid-19: os impactos dos auxílios emergenciais na Região Metropolitana de Natal e no Rio Grande do Norte.** *In:* Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles: núcleo Natal / organizadores Maria do Livramento Miranda Clementino, Lindijane de Souza Bento Almeida, Brunno Costa do Nascimento Silva. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. p. 201-224.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; LEITE, Fabrício Pitombo. **Desigualdade de renda em tempos de pandemia: uma análise de decomposição do Índice de Gini a partir da PNAD Covid19.** BRAZILIAN KEYNESIAN REVIEW, 6(2), p.313-327, 2<sup>nd</sup> Semester/2020.



## EFICIÊNCIA NO GASTO PÚBLICO EM SAÚDE NAS REGIÕES IMEDIATAS DO CEARÁ EM 2019

Laura Costa Silva<sup>1</sup>  
Eliane Pinheiro de Sousa<sup>2</sup>  
Ahmad Saeed Khan<sup>3</sup>  
Marcos Antônio de Brito<sup>4</sup>

### RESUMO

Diante da importância de se discutir o desempenho da gestão dos recursos públicos do setor da saúde nas regiões imediatas do Ceará, este trabalho se propôs mensurar os escores de eficiência técnica e de escala dos gastos públicos em saúde e agregá-los conforme PIB médio *per capita*, e tamanho populacional médio das 18 regiões imediatas cearenses para 2019. Para tanto, utilizou-se o método não paramétrico Análise Envoltória de Dados (DEA) com orientação produto. Os resultados indicaram que a maior parte das regiões imediatas aloca os recursos do setor da saúde de maneira parcialmente eficiente, tanto do ponto de vista técnico como de escala. Ademais, as regiões com maiores PIB médio *per capita* e maiores tamanhos médios populacionais se mostraram mais eficientes que as demais regiões imediatas. Assim, torna-se necessário que os gestores dessas localidades busquem alocar melhor os recursos para que tais regiões imediatas possam atingir a eficiência plena na produção de serviços de saúde.

**Palavras-chave:** Eficiência; DEA; Gastos em Saúde; Regiões Imediatas; Ceará.

**GT 06:** ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA.

### 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a teoria microeconômica, o Estado possui atribuição imprescindível no que se refere à oferta de bens e serviços públicos para a população do país, como alternativa de corrigir as falhas de mercado causadas pela ineficiência do setor privado em não prover esses bens e serviços para a população em geral. Assim sendo, o Governo em suas esferas, federal, estadual e municipal, tem a função de ofertar bens e serviços de modo a maximizar o bem-estar da população,

---

<sup>1</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU) da URCA; bolsista pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP); Crato, Ceará, Brasil; [laura.costasilva@urca.br](mailto:laura.costasilva@urca.br)

<sup>2</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Pós-Doutora em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo; bolsista de Produtividade em Pesquisa, Estímulo à Interiorização e à Inovação Tecnológica (BPI) da FUNCAP; Crato, Ceará, Brasil; [eliane.pinheiro@urca.br](mailto:eliane.pinheiro@urca.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Ceará (UFC); bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq; PhD em Economia Agrícola e Recursos Naturais - Oregon State University; Fortaleza, Ceará, Brasil; [saeed@ufc.br](mailto:saeed@ufc.br)

<sup>4</sup> Universidade Regional do Cariri (URCA); Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; Crato, Ceará, Brasil; [marcos.brito@urca.br](mailto:marcos.brito@urca.br)

melhorando, os indicadores sociais e econômicos do país (SANTOS, 2008). A saúde é um dos serviços que o governo oferece à população, conforme preconizado pelo Art.196 da Constituição Federal (CF) de 1988: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 2016, p. 118-119).

Segundo Santos (2008), apesar da grande relevância do provimento de saúde para a população, o governo está limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringe os gastos públicos de forma a controlar o endividamento do Estado, e, dessa forma, frea a expansão da oferta de serviços públicos no setor em questão.

Para Peña (2008), os recursos financeiros, humanos e físicos ou patrimoniais são limitados tanto no setor público como no privado, dificultando, assim, o atingimento das crescentes demandas da sociedade. Portanto, torna-se necessário que os tomadores de decisão procurem a melhor alocação dos recursos escassos para gerar maior eficiência na sua gestão.

Para Marinho (2003), o estudo da eficiência no segmento da saúde é função primordial do setor público, visto que tal setor é responsável por zelar do bem mais importante do ser humano: a vida, e por ser um dos segmentos que mais recebem recursos públicos.

No ano de 2019, conforme dados retirados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS, 2022), a despesa total com saúde no Brasil foi de R\$ 166.914.777.293,09, sendo o gasto *per capita* de R\$ 811,96; no Ceará, o gasto total foi de R\$ 6.699.925.031,77, e o *per capita* de R\$ 738,23, correspondendo a aproximadamente 4% do gasto total do país e a aproximadamente 91% do gasto *per capita* do país.

Diante do exposto, percebe-se a importância de estudos que discutam a eficiência na alocação dos recursos públicos na área da saúde, tanto em virtude de o setor ser uma das áreas prioritárias de atuação dos governantes, como também devido a eficiência ser fundamental para reduzir os efeitos deletérios da qualidade dos serviços ofertados aos habitantes.

O tema já vem sendo amplamente discutido nas agendas de pesquisa. Em instância internacional, destacam-se os estudos de Asandului, Roman e Fatulescu (2014); Lionel (2015); Lee (2016); e Zhou *et al* (2020). Em nível nacional, destacam-se os estudos de Santos (2008);

Portulhak; Raffaelli; Scarpin (2018); e Andrett *et al.* (2018). Em termos de estados brasileiros, destacam-se Mazon; Mascarenhas; Dallabrida (2015); Santos Neto *et al.* (2019) e Silva e Crozatti (2020). No tocante ao estado do Ceará, ressaltam-se os estudos de Nunes e Sousa (2019) e Oliveira; Mota; Vasconcelos (2020).

Embora o Ceará tenha sido objeto de estudo na literatura mencionada, nenhum deles considerou as regiões imediatas, seguindo a classificação mais recente do IBGE (2017). Assim, este estudo busca auxiliar os gestores públicos mediante a identificação das regiões imediatas que podem servir como *benchmark* para as outras. Ademais, diferenciam-se *input* e *outputs* em relação aos estudos pesquisados, procedendo a análise para 2019, que é o ano mais atual com dados disponíveis, contribuindo, portanto, com a literatura que versa sobre este tema.

Diante dessas considerações, o presente estudo se propôs mensurar os escores de eficiência técnica e de escala dos gastos públicos em saúde e agregá-los conforme o PIB médio *per capita*, e o tamanho populacional médio das 18 regiões imediatas cearenses para 2019.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em mais três seções, quais sejam: a descrição dos métodos analíticos e as variáveis utilizadas na pesquisa, a revisão de literatura, e por último, os resultados e as discussões.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 2.1 Área de estudo

A área de estudo se concentra no estado do Ceará, situado na região Nordeste, com uma área territorial de 148.886,3 km<sup>2</sup>, correspondente a 1,75% da área total do país e 9,58% da região Nordeste. Constitui também o 17º estado brasileiro em extensão territorial e o 4º maior da região e é composto por 184 municípios (IPECE, 2007). De acordo com dados retirados do IBGE (2022), a população residente no estado, em 2019, era de 9.132.858 habitantes, correspondente a aproximadamente 4,34% da população do país e com um crescimento populacional de 0,62%, em comparação a 2018. Tendo em vista que uma maior população exige maiores recursos de saúde, e, sendo estes limitados, é necessária uma maior eficiência no gerenciamento dos recursos de saúde, para que, assim, haja uma melhora da qualidade de vida da população residente de uma localidade.

No que diz respeito ao recorte geográfico do estudo, utilizou-se a nova classificação do IBGE (2017), que divide os estados brasileiros em regiões imediatas. Estas constituem agrupamentos de municípios, que são organizados a partir de um ponto central de referência, considerando a proximidade dos municípios para facilitação de deslocamentos dos indivíduos aos centros urbanos mais próximos onde satisfazem suas necessidades imediatas, como a busca por emprego, serviços públicos, educação e saúde, entre outros (IBGE, 2017).

Seguindo essa classificação do IBGE (2017), o estado do Ceará se divide em 18 regiões imediatas (Fortaleza, Itapipoca, Redenção-Acarape, Canindé, Itapagé, Quixadá, Russas-Limoeiro do Norte, Aracati, Iguatu, Icó, Juazeiro do Norte, Brejo Santo, Crateús, Tauá, Sobral, São Benedito-Ipu-Guaraciaba do Norte-Tianguá, Acaraú e Camocim). Essas são objetos de estudo deste trabalho.

## 2.2 Método Analítico

A pesquisa utilizou-se o método não paramétrico de Análise Envoltória dos Dados em inglês, *Data Envelopment Analysis* (DEA), que foi inicialmente desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), logo depois ampliado por Banker, Charnes e Cooper (1984). Esta técnica de programação linear mensura o comportamento de uma unidade em relação às demais (CERETTA; NIEDERAUER, 2001). As medidas de desempenho utilizadas nesta pesquisa foram insumo (*input*) e produtos (*outputs*) relativas ao setor da saúde das regiões imediatas do estado do Ceará.

Esta ferramenta permite avaliar o comportamento de forma relativa das unidades tomadoras de decisão, em inglês, *Decision Making Unit* (DMU) (PEÑA, 2008). No caso deste estudo, as DMUs são representadas pelas regiões imediatas do Ceará, em que utilizam as mesmas categorias de insumos para gerar o mesmo tipo de produto.

Primeiramente o modelo era chamado de CCR, em referência às iniciais do nome do seu preconizador Charnes, Cooper e Rhodes e era usado para análises com retornos constantes de escala, em inglês, *Constant Returns to Scale* (CRS), ou seja, qualquer variação nos *inputs* causaria mudança proporcional nos *outputs*. Em seguida, foi ampliado para retornos variáveis de escala, em inglês, *Variable Returns to Scale* (VRS), que também passou a ser denominado como BCC se reportando as iniciais de Banker, Charnes e Cooper. Essas duas abordagens buscam maximizar a eficiência via minimização do uso de insumos, conservando a mesma produção (orientação

insumo) ou expansão da produção, dada certa quantidade de insumos (orientação produto) (PEÑA, 2008).

Para Banker, Charnes e Cooper (1984), por meio deste modelo, a eficiência pode ser agrupada em dois elementos: eficiência técnica, que está ligada à capacidade administrativa da organização, e eficiência de escala, que se refere às mudanças na produtividade devido às variações na escala de produção (BELLONI, 2000).

Este estudo utilizou o método DEA, considerando os modelos CCR e BCC, ambos com orientação *output*. A escolha da orientação *output* foi baseada nos estudos de Duarte *et al.* (2016), Lopes (2017), Andrett *et al.* (2018), Nunes e Sousa (2019), Oliveira, Mota e Vasconcelos (2020) e Silva e Crozatti (2020), em que se busca maximizar a produção na área da saúde, mantendo inalterados os *inputs*, de forma a melhorar a qualidade de vida da população. Assim, o modelo CCR é descrito por:

$$MAX_{\phi, \lambda} \phi, \text{sujeito a: } -\phi y_i + Y\lambda \geq 0, \quad x_i - X\lambda \geq 0, \quad \lambda \geq 0 \quad (1)$$

Em que  $\phi$  denota o escore de eficiência e encontra-se  $1 \leq \phi < \infty$ ; sendo que  $\phi - 1$  corresponde ao aumento proporcional nos produtos alcançado pela *i*-ésima DMU do setor, mantendo inalterados os insumos empregados. Neste caso, a eficiência técnica é calculada por  $1/\phi$ , ( $1 \leq \phi \leq \infty$ ), sendo que se for igual a unidade, significa que os fatores produtivos estão sendo alocados de forma completamente eficientes. Caso seja igual a zero, indica que estão operando com plena ineficiência. As variáveis  $y_i$  e  $x_i$  referem-se, respectivamente, ao produto e ao insumo; e  $\lambda$  é um vetor ( $n \times 1$ ) (GOMES; BAPTISTA, 2004).

O modelo referenciado CCR opera com retornos constantes de escala, porém principalmente no segmento público, onde há competência imperfeita, existe a possibilidade que as unidades tomadoras de decisão operem com retornos crescentes ou decrescentes de escala (PEÑA, 2008). Desta forma, considerou-se também nesta pesquisa o modelo BCC orientado ao *output*, que é descrito por:

$$MAX_{\phi, \lambda} \phi, \text{sujeito a: } -\phi y_i + Y\lambda \geq 0, \quad x_i - X\lambda \geq 0, \quad N_1\lambda = 1, \quad \lambda \geq 0 \quad (2)$$

Em que  $N_1\lambda = 1$  refere-se à restrição de convexidade do modelo com retornos variáveis. Caso  $N_1\lambda \geq 1$ , têm-se retornos não-decrescentes; e quando  $N_1\lambda \leq 1$ , o modelo apresenta retornos não-crescentes (GOMES; BAPTISTA, 2004).

O diferencial do modelo BCC em relação ao CCR é que este inclui, além das variáveis do modelo anterior, a restrição  $N_1\lambda$ , que correspondem aos retornos variáveis de escala. Para apresentar retornos crescentes, estas variáveis, precisam ser negativas; para retornos constantes, nulas; e para retornos decrescentes, positivas (PEÑA, 2008).

O escore de eficiência varia de 0 a 1, sendo igual a 0 a DMU classifica-se como totalmente ineficiente e igual a 1, plenamente eficiente. Porém, para esta pesquisa, seguiu-se a classificação da eficiência adotada por Maciel, Khan e Rocha (2018), que estudaram a ecoeficiência e seus determinantes em 51 países do globo (Quadro 1).

**Quadro 1-** Classificação das medidas de eficiência das regiões intermediárias do Nordeste

Classes de eficiência	Grau de eficiência
$E \leq 0,25$	Muito baixo
$0,25 < E \leq 0,50$	Baixo
$0,50 < E \leq 0,75$	Médio
$0,75 < E < 1$	Alto
$E = 1$	Plenamente eficiente

Fonte: Adaptado de Maciel, Khan e Rocha (2018).

Após a mensuração dos escores de eficiência, agregaram-nos em termos médios de quartil do PIB *per capita*, e realizou-se o teste estatístico T para verificar se existem diferenças nas médias entre o quartil com maior PIB *per capita* e os demais. Além disso, os índices foram agrupados em termos médios, por tamanho populacional.

Segundo Triola (2013), o teste t é um teste paramétrico que compara uma mesma variável em duas amostras distintas, em um dado momento do tempo. Este teste possui as seguintes pressuposições: as amostras têm que ser independentes, devem ser obtidas de forma aleatória e precisam ser normalmente distribuídas. As hipóteses consideradas foram: a hipótese nula que se refere à igualdade das médias dos escores de eficiência técnica (CRS ou VRS) e a hipótese alternativa, que indica a presença de diferenças significativas entre tais médias.

Concernente à regra de decisão, avaliou-se pelo P-valor, em que não se rejeitou a hipótese nula para valores acima de 0,10 e rejeitou-se para valores abaixo deste. A operacionalização desse teste foi realizada mediante o programa SPSS 21.

### 2.3 Variáveis utilizadas na pesquisa

Seguindo a literatura sobre eficiência dos gastos públicos com saúde, considerou-se neste estudo o conjunto de variáveis *input* e *outputs*, representadas no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2** – Variáveis de *input* e de *outputs* selecionadas neste estudo

Variáveis*		Descrição	Fontes	Estudos fundamentados
<b>Input</b>	Despesa total média com saúde	Despesa total média com saúde	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) / Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)	Schulz et al (2014); Mazon; Mascarenhas; Dallabrida (2015); Duarte et al (2016); Andrett et al. (2018); Silva e Crozatti (2020)
	Número médio de estabelecimentos de saúde	Quantidade média de instalações incluídas no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES)	Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATA SUS)	Schulz et al (2014); Andrett et al. (2018); Nunes e Sousa (2019)
Cobertura vacinal média	Cobertura média de imunizações em %, considerando a população alvo	Duarte et al (2016).; Andrett et al. (2018)		
Número médio de médicos	Quantidade média de médicos do SUS incluídos no CNES, pela Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) 2002	Mazon; Mascarenhas; Dallabrida (2015); Nunes e Sousa (2019); Silva e Crozatti (2020)		
Número médio de equipes de saúde	Quantidade média de equipes de saúde incluídas no CNES	Mazon; Mascarenhas; Dallabrida (2015)		
Produção média ambulatorial do SUS	Quantidade média de procedimentos ambulatoriais aprovados para pagamentos pela Secretaria de Saúde	Schulz et al (2014); Duarte et al (2016); Andrett et al. (2018)		

Fonte: Elaborado pelos autores

Nota: \* Todas as variáveis estão expressas em termos médios por região imediata cearense, considerando a razão por mil habitantes.



Para que não haja diferenças expressivas das variáveis consideradas nesta pesquisa devido ao tamanho distinto das regiões imediatas, as variáveis foram divididas por mil habitantes. De acordo com Schulz *et al.* (2014), esse tipo de abordagem justifica-se em razão de a despesa em saúde ser proporcional à quantidade de habitantes.

### 3 REVISÃO DE LITERATURA

#### 3.1 Eficiência da alocação dos gastos de saúde: evidências empíricas

Buscaram-se na literatura estudos realizados com o objetivo de analisar a alocação dos gastos públicos com saúde, que utilizaram o modelo de *Data Envelopment Analysis* (DEA), em português, Análise Envoltória dos Dados.

Em âmbito internacional, Asandului, Roman e Fatulescu (2014) objetivaram analisar a eficiência dos sistemas públicos de saúde de 30 países europeus para 2010 considerando dois modelos DEA (BCC e CCR), ambos com orientação ao insumo. Os resultados mostraram que o sistema público de saúde da grande maioria dos países da amostra é ineficiente, alguns são desenvolvidos e outros estão em desenvolvimento na fronteira de eficiência. Constataram também que existem países na amostra que possuíam altos PIB *per capita* e que não atingiram a plena eficiência no período de estudo.

Lee (2016) fez um comparativo entre os sistemas de saúde de 28 países com competitividade global para o ano de 2013. Rodaram dois modelos (BCC e CCR), ambos com orientação insumo. A análise mostrou que, apenas seis países se mostraram plenamente eficientes no modelo BCC, e somente três no modelo CCR e concluiu que os países classificados como ineficientes devem procurar alocar melhor seus recursos para melhorar a eficiência na saúde e, assim, gerar uma qualidade de vida melhor para suas populações.

Zhou *et al.* (2020) analisaram as eficiências dos gastos públicos de saúde e seus fatores determinantes em 21 países emergentes no período de 2000 a 2018. Utilizaram três modelos no estudo (DEA, Tobit e teste de regressão de Simar-Wilson). O estudo foi realizado em duas etapas, sendo que, na primeira, calcularam-se os escores de eficiência e, na segunda, identificaram-se os fatores determinantes da eficiência. Para o DEA, foram utilizados os modelos BCC e CCR. Os resultados mostraram que, de modo geral, países de renda alta possuem maiores desempenhos na

aplicação dos recursos em saúde. Porém, existem alguns ineficientes, e outros de renda baixa, como a Índia, mostraram-se eficientes no período. Verificaram também que a corrupção reduz a eficiência na alocação dos gastos, enquanto a educação e a interação entre P&D e médicos influenciam positivamente a eficiência nos gastos públicos com a saúde.

Em escala nacional, Andrett *et al.* (2018) analisaram a eficiência no gasto público em saúde em 27 Unidades Federativas do Brasil de 2005 a 2014, mediante DEA CCR, com orientação produto. A análise mostrou que apenas o Maranhão apresentou-se eficiente ao longo do período estudado, sendo o Ceará eficiente apenas nos anos de 2008, 2010, 2011 e 2014 e nove estados foram eficientes em pelo menos um ano da análise.

Portulhak, Raffaelli e Scarpin (2018) estudaram uma amostra de 4.598 municípios brasileiros no período de 2006 a 2010, considerando o modelo CCR. Os resultados revelaram que 6,1% (281) dos municípios foram eficientes na alocação de insumos. Verificaram também que possuir maior Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS) não significa ser mais eficiente em saúde que os demais municípios.

Em termos de estados brasileiros, Mazon; Mascarenhas; Dallabrida (2015) direcionaram o estudo para os municípios pertencentes a 25<sup>a</sup> região de saúde de Santa Catarina para 2010 mediante o modelo CCR com orientação insumo. Os resultados mostraram que naquele ano apenas o município Monte Castelo apresentou-se como eficiente, quando comparado aos demais municípios.

Duarte *et al* (2016) analisaram a eficiência para os municípios do estado do Paraná em 2014 utilizando o método BCC com orientação produto. A pesquisa mostrou que 19,7% dos municípios apresentaram nível de eficiência excelente; 61,1% bons níveis e 19,2% mostraram-se fracamente eficientes no ano estudado e que os municípios menos populosos e com menores PIB podem ser os mais eficientes.

Ainda em nível estadual, Lopes (2017) estudou as regiões de saúde (RS), do Estado de Minas Gerais, no período de 2010 a 2014 mediante os modelos CCR e BCC com orientação produto. Por meio da agregação em 13 regiões de saúde (RS), constatou que apenas duas delas foram eficientes em todo o período e três foram consideradas ineficientes. Em seguida, aplicou o

modelo para 77 regiões de saúde e obtiveram que 28 RS apresentaram eficiência técnica em 2010; 33 RS, em 2011; 42 RS, em 2012; 29 RS, em 2013; e 22 RS, em 2014.

Santos Neto *et al.* (2019) analisaram a eficiência técnica para os municípios da região de saúde Rota dos Bandeirantes de São Paulo de 2009 a 2012 e constataram que apenas o município de Barueri atingiu eficiência técnica alta. O estudo também mostrou que os municípios com maiores gastos e receitas atingiram os melhores resultados na eficiência técnica e que alguns municípios de pequena estrutura apresentaram melhores desempenhos que outros com estrutura superior.

Brinckmann *et al.* (2019) analisaram os municípios do estado de Santa Catarina de 2008 a 2014 utilizando os modelos BCC e CCR. Os resultados apresentaram que apenas dois municípios foram eficientes em 100%, e nove de 258 se mostraram menos eficientes, o que torna o resultado insatisfatório, indicando a necessidade de melhoria na aplicação de recursos públicos na saúde em Santa Catarina.

Silva e Crozatti (2020) fizeram o estudo para os municípios do estado de São Paulo para 2018, considerando o modelo BCC com orientação produto. Os municípios também foram agrupados em *clusters*, conforme a população e o PIB nominal. Os resultados revelaram que 104 municípios foram eficientes, ao passo que quatro tiveram eficiência muito baixa.

Para o estado do Ceará, Nunes e Sousa (2019) avaliaram as eficiências técnica e de escala para uma amostra de 162 municípios para 2013 por meio de DEA CCR e BCC com orientação produto. Além de procederem a análise para os municípios, os níveis de eficiência obtidos também foram agregados, segundo mesorregiões, e analisados em termos do PIB *per capita* e população. Constataram que a maioria dos municípios registrou retornos decrescentes de escala e que não necessariamente os municípios localizados em mesorregiões mais desenvolvidas, com maiores PIB's e maiores populações, apresentaram melhores níveis de eficiência na aplicação dos recursos públicos em saúde.

Oliveira, Mota e Vasconcelos (2020) analisaram os 35 municípios mais populosos do estado do Ceará no período de 2016 e 2017, com o modelo BCC com orientação *output*. Os resultados mostraram que 82,86% da amostra apresentaram os mais altos escores de eficiência de escala ( $81 \leq EE \leq 100$ ) em 2016 e 77,14%, em 2017. Aplicaram também uma análise de correlação, para mostrar

a relação existente entre a eficiência de escala para o ano de 2017, e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de cada município. Constataram que os municípios mais populosos são os menos eficientes, e, dessa forma, os menos populosos possuem mais eficiência e que a eficiência obtida possui correlação negativa com o PIB *per capita*, indicando que não necessariamente os municípios com maiores PIBs, possuem mais eficiência no gerenciamento de gastos com saúde.

Constata-se, diante da literatura enfatizada nesta seção, que a temática em epígrafe vem sendo amplamente discutida tanto em nível internacional, quanto em níveis nacional e local. Porém, este trabalho inova no sentido de realizar a análise utilizando a mais recente classificação do IBGE (2017), em dividir os estados brasileiros em regiões imediatas e ampliar o conjunto de variáveis de *outputs* indicadas na literatura.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1. Análise dos escores de eficiência dos gastos públicos no setor de saúde para as regiões imediatas do Ceará

Conforme especificado, para realização da análise dos resultados de eficiência técnica e de escala, foram selecionadas seis variáveis, destas, uma delas (despesa total média com saúde por mil habitantes) é *input*, e cinco são *outputs*, todas relacionadas ao serviço de saúde nas 18 regiões imediatas do estado do Ceará. A priori, foram apresentadas as estatísticas descritivas das variáveis consideradas (Tabela 1) e das medidas de eficiência técnica e de escala (Tabela 2), seguidas pela Tabela 3 com a distribuição das frequências absolutas e relativas das regiões imediatas do Ceará, conforme os intervalos de medidas de eficiência técnica e de escala dos gastos públicos no setor da saúde por meio da metodologia DEA.

**Tabela 1** – Estatísticas descritivas das variáveis consideradas no modelo DEA

Variáveis	Mínimo	Média	Máximo	Desvio padrão	CV* (%)
Despesa Total média com saúde por mil hab.	14.801,37	28.077,02	164.703,09	34.276,96	122,08
Qtde média de estabelecimentos de saúde por mil hab.	0,02	0,05	0,35	0,08	158,37
Qtde média de equipes de saúde por mil hab.	0,01	0,02	0,05	0,01	60,96

Qtde média de produção ambulacional por mil hab.	85,45	440,25	3.938,92	877,14	199,24
Cobertura vacinal média	64,29	78,63	91,00	7,05	8,96
Qtde média de médicos que atendem no SUS por mil hab.	0,008	0,078	0,82	0,19	250,44

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Nota: \* refere-se ao Coeficiente de Variação.

Como se observa na Tabela 1, todas as variáveis apresentaram elevada heterogeneidade, exceto a cobertura vacinal média. Segundo Gomes (1990), a alta heterogeneidade é identificada quando o CV for superior a 30%. Dessas variáveis consideradas, reitera-se que somente a cobertura vacinal média não possui tal classificação, já que o CV foi de 8,96%, em 2019. Em contrapartida, a maior variabilidade em torno da média ocorreu com a quantidade média de médicos que atendem no SUS por mil habitantes, em que se destaca a região imediata de São Benedito – Ipu – Guaraciaba do Norte – Tianguá, que detém, em média, cerca de 0,82 médicos para cada mil indivíduos pela rede pública, ao passo que a região imediata de Tauá dispõe, em média, de aproximadamente 0,01 médicos para atender mil habitantes pelo SUS, ficando bem abaixo da média do estado do Ceará que foi de cerca de 0,08.

A segunda maior variabilidade observada ocorreu com a variável que capta procedimentos hospitalares, onde a região imediata de Icó apresentou a menor razão média de procedimentos hospitalares por mil habitantes de 85,45, ficando bem aquém da produção ambulacional por mil habitantes no estado do Ceará, que foi 440, 25. Por outro lado, essa relação foi de 3.938,92 na região imediata de Fortaleza.

A terceira maior variação foi registrada na quantidade média de estabelecimentos de saúde, em que a região imediata de Redenção-Acarape teve a menor relação média de estabelecimentos da rede de saúde por mil pessoas, enquanto a região imediata de Fortaleza se destacou com a maior, apresentando relação de 0,02 e 0,35, respectivamente.

Em relação à variável concernente às equipes de saúde, verifica-se que a região imediata de Icó registrou a menor relação de 0,01 equipes de saúde para mil habitantes, e, por outro lado, a maior relação (0,05) foi obtida pela região imediata de Fortaleza.

No tocante à variável *input*, despesa total média com saúde por mil pessoas, percebe-se que a região imediata de Itapagé evidenciou a menor despesa média com saúde de R\$ 14.801,37 por

mil indivíduos, ao passo que a região imediata de Fortaleza obteve a maior razão de R\$164.703,09, ultrapassando a média auferida pelo estado do Ceará, que foi R\$28.077,02. Das 18 regiões imediatas cearenses, somente duas delas (Fortaleza e Juazeiro do Norte) se destacaram com despesas médias com saúde acima da média do Estado.

A Tabela 2 mostra as estatísticas descritivas, dos escores de eficiência padronizado ( $E$ ) e o acréscimo proporcional de eficiência, que uma determinada região imediata pode ter em saúde sem modificar o insumo empregado.

**Tabela 2** – Estatísticas descritivas das medidas de eficiência técnica e de escala das regiões geográficas imediatas do estado do Ceará

Modelos de eficiência		Mínimo	Média	Máximo	Desvio padrão	CV (%)
Eficiência técnica CRS	$E$	0,75	0,92	1,00	0,09	9,35
	$\theta - 1$	0,00	0,10	0,34	0,11	115,13
Eficiência técnica VRS	$E$	0,77	0,94	1,00	0,07	7,09
	$\theta - 1$	0,00	0,06	0,29	0,08	128,83
Eficiência de escala	$E$	0,88	0,97	1,00	0,04	4,06
	$\theta - 1$	0,00	0,03	0,14	0,04	151,76

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Como se observa na Tabela 2, o escore de eficiência padronizado ( $E$ ) revelou-se mais heterogêneo no modelo com retornos constantes à escala (CRS) do que nos modelos com retornos variáveis (VRS) e de eficiência de escala, assim como nos estudos de Barbosa e Sousa (2015), que estudaram a eficiência técnica e de escala do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS) nos municípios do Nordeste brasileiro e Nunes e Sousa (2019) que avaliaram a eficiência no gerenciamento público com saúde para os municípios cearenses.

Com relação ao escore médio de eficiência técnica como se se observa na Tabela 2, foi de 0,92, no modelo CRS. Quanto às variáveis produto, as mesmas apresentaram, em média, um aumento proporcional de 0,10, mantendo inalterada a utilização da despesa média com saúde. No modelo VRS, a eficiência média foi de 0,94 e o aumento proporcional médio nos produtos considerados neste trabalho foi de 0,06, mantendo inalteradas as despesas totais médias com saúde

no ano considerado. Em ambos os modelos CRS e VRS, a região imediata de Aracati registrou os menores escores de eficiência, respectivamente, de 0,75 e 0,77.

Ainda na Tabela 2, no que concerne à eficiência de escala, em termos médios, foi de 0,97, sendo Sobral a região imediata que se mostrou mais ineficiente no ano analisado, com escore de eficiência igual a 0,88. Com relação ao crescimento médio, nota-se que as regiões podem modificar sua escala de produção em 0,03, mantendo inalterado o insumo considerado. Dessa forma, percebe-se a necessidade de as regiões geográficas imediatas utilizarem de maneira adequada o insumo de modo a melhorar a produção da saúde pública.

Seguindo o critério de classificação estabelecido na metodologia, a Tabela 3 apresenta as distribuições absolutas e relativas em classes de eficiência técnica e de escala da alocação dos gastos públicos em saúde para as regiões imediatas cearenses, em 2019.

**Tabela 3** - Distribuições absolutas e relativas dos gastos públicos no setor da saúde para as regiões imediatas do Ceará, conforme intervalos de medidas de eficiência técnica e de escala, em 2019.

Classes de eficiência	Grau de eficiência	Eficiência Técnica				Eficiência de Escala	
		CRS		VRS		Fi	%
		Fi	%	Fi	%		
$E \leq 0,25$	Muito baixo						
$0,25 < E \leq 0,50$	Baixo	0	0,0	0	0,0	0	0,0
$0,50 < E \leq 0,75$	Médio	1	5,6	0	0,0	0	0,0
$0,75 < E < 1$	Alto	10	55,6	11	61,1	11	61,1
$E = 1,0$	Plenamente eficiente	7	38,9	7	38,9	7	38,9
Total		18	100,0	18	100,0	18	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa

Como se verifica na Tabela 3, a proporção de regiões imediatas cearenses plenamente eficientes foi semelhante tanto na mensuração da eficiência técnica nos modelos CRS e VRS, como também na eficiência de escala, mostrando ausência de regiões imediatas com escores de eficiência classificados como muito baixo e baixo. Esse resultado corrobora os obtidos por Nunes e Sousa (2019) para o modelo VRS, quando consideraram a análise realizada sobre o gerenciamento



público com saúde para os municípios cearenses, porém não é ratificado nos modelos CRS e de escala, visto que encontraram, respectivamente, 41,36% e 16% dos municípios com escores de eficiência inferior a 0,5.

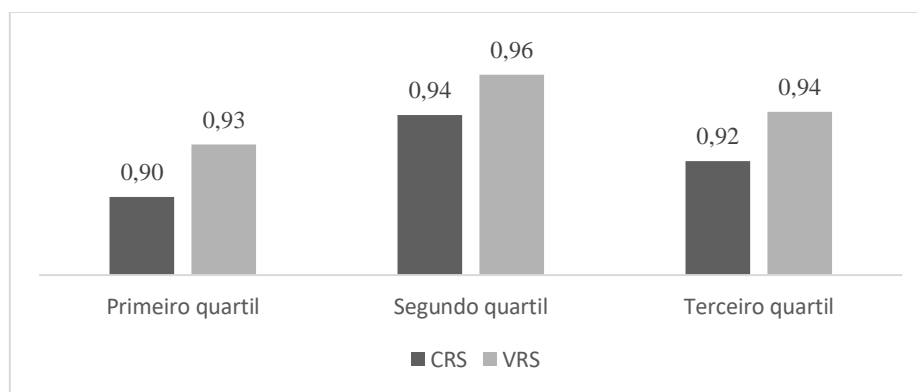
No tocante às regiões eficientes, das 18 regiões imediatas cearenses, sete delas (Brejo Santo, Fortaleza, Itapagé, Redenção-Acarape, Russas-Limoeiro do Norte, São Benedito-Ipu-Guaraciaba do Norte-Tianguá e Tauá), que corresponde a 38,89%, mostraram-se plenamente eficientes tanto em termos técnicos, quanto em relação à escala de produção (Tabela 5). Esses resultados registraram maior participação relativa do que os obtidos por Andrett *et al.* (2018), que analisaram a eficiência em saúde para os estados brasileiros no período de 2005 a 2014, e obtiveram frequências relativas de DMUs plenamente eficientes de 7% a 22% nos anos estudados. Oliveira, Mota e Vasconcelos (2020), ao procederem a pesquisa concernente à eficiência dos gastos com saúde para os municípios mais populosos do Ceará no biênio 2016 – 2017, obtiveram participação relativa para o modelo VRS de 31,42% em 2016 e 34,28% em 2017, estando bem mais próximas as verificadas no presente estudo. Por outro lado, ao se comparar com a pesquisa de Bonatto *et al* (2022), que avaliaram a eficiência em saúde na microrregião paranaense de Paranaguá, para os anos de 2008, 2012 e 2016, constataram que as participações das DMUs eficientes foram superiores às encontradas no presente trabalho, equivalendo a 57,14% no modelo CRS; 71,43% no modelo VRS; e 71,43% também na eficiência de escala nos anos 2008 e 2012, e em todas as categorias do ano 2016. Tais inferências estão consistentes com a literatura que aponta resultados melhores para a região Sul, onde se localiza a microrregião paranaense de Paranaguá, em relação à região Nordeste, onde está sediada as regiões imediatas cearenses.

#### **4.2. Análise dos escores de eficiência média dos gastos públicos no setor de saúde para as regiões imediatas do Ceará, segundo o PIB médio per capita**

Sendo o Produto Interno Bruto (PIB) uma medida de desempenho da economia, nesta subseção analisou-se a relação existente entre o PIB médio *per capita* e as medidas de eficiência técnica (CRS e VRS) na alocação dos gastos em saúde nas regiões imediatas cearenses. Para tanto, adotou-se o critério proposto por Zoghbi *et al.* (2011), que procederam a análise de eficiência para os gastos em educação fundamental nos municípios de São Paulo, distribuída em grupos

equivalentes de quartis do PIB *per capita*, sendo o primeiro constituído pelo grupo de municípios com menores PIB *per capita* e o último formado pelo grupo de municípios com maiores PIB *per capita*. Esse critério foi replicado por Nunes e Sousa (2019) para a análise da eficiência no gerenciamento público com a saúde para os municípios cearenses para o ano de 2013. Considerando este critério estabelecido, tem-se, neste presente estudo, que o primeiro quartil compreende as seis regiões imediatas com menores PIB *per capita* médio, correspondente a R\$8.639,85. O segundo quartil equivale ao grupo intermediário de seis regiões imediatas que possuem PIB *per capita* médio de R\$10.166,75. Por último, no terceiro quartil, tem-se o grupo com os seis maiores PIB *per capita* médio, correspondente a R\$14.350,90, conforme ilustrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Distribuição dos escores de eficiência técnica com retornos constantes à escala (CRS) e com retornos variáveis à escala (VRS) dos gastos públicos em saúde das regiões imediatas cearenses, por PIB per capita médio, em 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Como se verifica no Gráfico 1, o agrupamento intermediário foi o que se destacou com maiores escores médios de eficiência técnica auferida pelos modelos CRS e VRS, apresentando, respectivamente, escores médios de eficiência de 0,94 e 0,96, em 2019. Neste grupo, encontram-se nesta ordem crescente de PIB médio *per capita*, as regiões imediatas de Juazeiro do Norte, Itapagé, Quixadá, Redenção-Acarape, Sobral, e Brejo Santo. Destas, Itapagé, Redenção-Acarape e

Brejo Santo foram plenamente eficientes, ou seja, a metade das regiões imediatas pertencentes a este grupo tiveram tal classificação.

O segundo grupo com maiores escores médios de eficiência técnica ocorreu no terceiro quartil, com 0,92 e 0,94, respectivamente, nos modelos CRS e VRS. Neste agregado, estão presentes as seis regiões imediatas com maiores valores de PIB *per capita*: Itapipoca, São Benedito-Ipu-Guaraciaba do Norte-Tianguá; Russas-Limoeiro do Norte; Acaraú; Aracati; e Fortaleza, sendo três delas (São Benedito-Ipu-Guaraciaba do Norte-Tianguá, Russas-Limoeiro do Norte e Fortaleza) classificadas como totalmente eficientes.

Por último, o agregado com menores escores médios de eficiência técnica refere-se ao primeiro quartil, com 0,90 e 0,93, respectivamente, para os modelos CRS e VRS. Neste aglomerado, situam-se em ordem crescente de PIB médio *per capita*, as regiões imediatas de Canindé, Camocim, Crateús, Icó, Tauá e Iguatu. Destas, apenas Tauá mostrou-se plenamente eficiente em 2019.

Portanto, infere-se que não necessariamente as regiões com maiores PIB *per capita* foram as que alocaram os recursos públicos destinados à saúde de maneira mais eficiente em termos técnicos, pois a distribuição mostrou a existência de regiões imediatas eficientes nos três grupos, sendo que o primeiro apresentou a menor participação relativa de regiões imediatas eficientes. Apesar de o aumento do PIB não ser um pré-requisito para se obter a eficiência técnica, como verificado nos estudos de Zoghbi *et al.* (2011), Wilbert e D'Abreu (2013), Rodrigues e Sousa (2019), Nunes e Sousa (2019) e Oliveira, Mota e Vasconcelos (2020), aplicados, respectivamente, para os setores de educação nos municípios de São Paulo, nos municípios de Alagoas, e nos municípios brasileiros, e nos dois últimos trabalhos, para o setor da saúde nos municípios cearenses, neste presente estudo, as regiões imediatas menos ineficientes se situaram no quartil com menores PIB *per capita* médio, ao passo que as mais eficientes se localizaram, nesta ordem, no segundo e no terceiro quartil. Esses resultados corroboram com os encontrados nos estudos de Marinho (2003) e Barbosa e Sousa (2015), que identificaram relação positiva entre o PIB e a eficiência no setor da saúde.

Para averiguar se existe diferença de médias dos índices de eficiência técnica pelos pressupostos de retornos constantes de escala e de retornos variáveis de escala entre o quartil com

maior PIB *per capita* médio, representado aqui pelo terceiro quartil, e os outros grupos considerados (primeiro e segundo quartis), utilizou-se o teste t, conforme mostrado na Tabela 4.

**Tabela 4** – Teste para comparação de médias dos escores de eficiência técnica (CRS e VRS) dos gastos públicos no setor da saúde para as regiões imediatas do Ceará por quartil de PIB *per capita*

Medidas de eficiência	Quartis	Quartis	Teste T de comparação de médias	
			Estatística	P-valor
CRS	Terceiro	Primeiro	-0,353	0,731
		Segundo	0,428	0,678
VRS	Terceiro	Primeiro	-0,375	0,716
		Segundo	0,467	0,650

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Por meio dos resultados do Teste T apresentados na Tabela 4, deduz que não se pode rejeitar a hipótese nula de igualdade das médias entre o terceiro e os demais quartis do PIB *per capita* para os modelos CRS e VRS, ou seja, os escores médios de eficiência técnica das regiões imediatas cearenses que fazem parte do primeiro e do segundo quartil não possuem diferenças significativas em termos médios do PIB *per capita* quando comparados às regiões imediatas constituintes do quartil com maior PIB *per capita* médio (terceiro quartil).

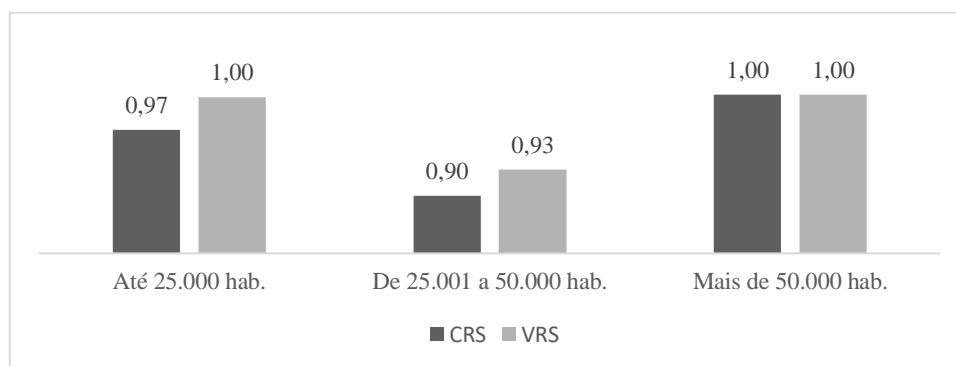
#### 4.3. Análise dos escores de eficiência média dos gastos públicos no setor de saúde para as regiões imediatas do Ceará, segundo o tamanho populacional médio

Outra maneira de agrupar os índices médios de eficiência na alocação dos gastos em saúde das regiões imediatas do Ceará foi para grupos populacionais, seguindo o mesmo critério adotado por Zoghbi *et al.* (2011) para divisão do PIB por quartil. Na literatura que relaciona os escores de eficiência dos gastos públicos com o tamanho populacional, podem-se citar os estudos desenvolvidos por Nunes e Sousa (2019) e Rodrigues e Sousa (2019), que trabalharam com recortes municipais e utilizaram a classificação proposta pelo IBGE (2010) para distribuição populacional. Entretanto, no presente estudo, não foi possível aplicar este critério, visto que, em termos

populacionais médios de regiões imediatas, não se contemplam as classes inferiores (até 5.000 habitantes e de 5.001 a 20.000 habitantes) nem superiores (de 100.001 a 500.000 habitantes e mais de 500.000 habitantes) delimitadas pelo IBGE.

Neste trabalho, as regiões imediatas foram agregadas em três grupos: no primeiro, situam-se as regiões imediatas com população média até 25.000 habitantes; no segundo, as regiões com população média de 25.001 a 50.000 habitantes; e, por último, o agrupamento com população média constituída por mais de 50.000 habitantes. O primeiro é composto por três regiões imediatas (Redenção-Acarape, Icó e Brejo Santo) com população média de 22.079,26 habitantes; o segundo foi constituído por 14 regiões imediatas (Itapagé, Sobral, Crateús, Russas-Limoeiro do Norte, Aracati, Quixadá, Tauá, Iguatu, Canindé, Acaraú, Camocim, São Benedito-Ipu-Guaraciaba do Norte-Tianguá, Juazeiro do Norte e Itapipoca) com população média de 32.538,57 habitantes; e por fim, o terceiro constituído apenas pela região imediata de Fortaleza com população média de 204.291,50.

**Gráfico 2** – Distribuição dos escores de eficiência técnica com retornos constantes à escala (CRS) e com retornos variáveis à escala (VRS) dos gastos públicos em saúde, por tamanho da população média das regiões imediatas do Ceará, em 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Como se pode constatar no Gráfico 2, dentre os três grupos populacionais analisados, os maiores escores médios de eficiência técnica ocorreram no grupo com maior tamanho populacional médio, composto pela região imediata de Fortaleza, que se destacou com a máxima eficiência

média nos modelos CRS e VRS. Esse resultado foi ratificado por Alves e Costa (2013), que analisaram a eficiência na saúde nos municípios do Espírito Santo e constataram que os municípios mais populosos obtiveram maiores índices de eficiência no modelo VRS. Segundo esses autores, a eficiência nos municípios mais populosos pode estar associada à infraestrutura de saúde mais adequada, sendo confirmado neste estudo, devido a região imediata de Fortaleza ter sido responsável pela maior relação despesas, estabelecimentos, equipes de saúde e procedimentos hospitalares por mil habitantes. Barbosa e Sousa (2015) também identificaram que os municípios nordestinos com melhores condições sociais e estrutura do sistema de saúde do município registraram, em média, os melhores escores de eficiência técnica do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde.

O grupo com menor tamanho populacional médio obteve, respectivamente, escores médios de eficiência de 0,97 e 1, apresentando o segundo menor gasto *per capita* com saúde, de R\$ 73,64 em 2019. Por outro lado, as regiões de tamanho médio populacional intermediário apresentaram os menores escores médios de eficiência, correspondendo, respectivamente, a 0,90 e 0,93 nos modelos CRS e VRS, o que pode ser devido a este grupo também apresentar o menor gasto per capita com saúde que foi de R\$ 64,08 no período analisado. Das 14 regiões imediatas que compõem este agrupamento, quatro delas (Itapagé, Russas-Limoeiro do Norte, Tauá e São Benedito-Ipu-Guaraciaba do Norte-Tianguá) mostraram-se plenamente eficientes. Esses resultados foram inversos dos obtidos por Nunes e Sousa (2019), que constataram que os grupos que se mostraram mais eficientes no gerenciamento público com saúde em termos populacionais foram as classes intermediárias, ao passo que os grupos com menor e maior tamanho médio populacional foram as menos eficientes.

Diante dessas inferências, conclui-se que a maior parte das regiões imediatas cearenses alocou os recursos destinados ao setor da saúde parcialmente eficiente, uma vez que quase 2/3 de tais regiões mostraram-se parcialmente eficientes em termos técnicos e na escala de produção. Portanto, torna-se imprescindível que os gestores criem estratégias para que a oferta de serviços de saúde tenha um melhor desempenho, contribuindo para melhorar a qualidade de vida da população cearense.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, L. A.; COSTA, L. D. **Avaliação da eficiência na Atenção Básica à Saúde nos municípios do estado do Espírito Santo.** In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 37, 2013. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. Disponível em: <[http://anpad.org.br/eventos.php?cod\\_evento=&cod\\_evento\\_edicao=68&cod\\_edicao\\_subsecao=966&cod\\_edicao\\_trabalho=16505](http://anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=&cod_evento_edicao=68&cod_edicao_subsecao=966&cod_edicao_trabalho=16505)>. Acesso em: 05 jun. 2022.
- ANDRETT, M. C. S. et al. **Eficiência dos gastos públicos em saúde no Brasil: estudo sobre o desempenho de estados brasileiros.** Revista de Gestão em Sistemas de Saúde- RGSS. V. 7, n. 2, p. 114-128, maio/agosto, 2018.
- ASANDULUI, L; ROMAN, M; FATULESCU.P; **The Efficiency of Healthcare Systems in Europe: a Data Envelopment Analysis Approach.** Procedia Economics and Finance, v. 10, p. 261-268, 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114003013>>. Acesso em: 09 set. 2021.
- BARBOSA, W. F.; SOUSA, E. P. **Eficiência técnica e de escala do Sistema Único de Saúde nos municípios do Nordeste brasileiro.** Revista Econômica do Nordeste, v. 46, n. 3, p. 99-113, 2015.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. **Models for the estimation of technical and scale efficiencies in data envelopment analysis.** Management Science, v. 30, p. 1078-1092, 1984.
- BELLONI, J. A. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de Universidades Federais Brasileiras.** Florianópolis, 2000, 246 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/78457/153160.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 ago. 2021.
- BONATTO, H; SILVA, C.L; NOGUEIRA, S.P.S; RIBEIRO, N.A.P; LIMA, N.S. **Avaliação da eficiência no sistema de saúde na microrregião de Paranaguá.** Informe GEPEC, v. 26, n.2, p.161-189, jul./dez. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.** – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 496 p., 2016



BRINCKMANN, R.; HEINZEN, K. H.; ANDRETT, M. C. S.; PFITSCHER, E. D. **Análise de eficiência dos gastos públicos com saúde dos municípios de Santa Catarina entre 2008 e 2014.** Contabilometria – Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting, Monte Carmelo, v. 6, n. 2, p. 77-91, jul./dez. 2019.

CERETTA, P.S; NIEDERAUER, C.A.P. **Rentabilidade e eficiência no setor bancário brasileiro.** Revista de Administração Contemporânea, v. 5, n. 3, p. 7-26, set/dez. 2001.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. **Measuring efficiency of decision making units.** European Journal of Operational Research, v. 2, p. 429-444, 1978.

DUARTE, J. M. S. et al. **A eficiência dos gastos públicos nos serviços de saúde municipal.** In: CONGRESSO DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, XVI, 2016. Anais... Disponível em: <<https://congressosp.fipecafi.org/anais/16UspInternational/120.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

GOMES, A.P; BAPTISTA, A.J.M.S. **Análise Envoltória de Dados.** In: SANTOS, M.L., VIEIRA, W.C., (ed.) Métodos Quantitativos em Economia. Viçosa, MG: UFV, 2004.p.93-128.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil.** 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=sobre>>. Acesso em: 01 mar.2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação.** Disponível em:< <https://www.ibge.gov.br/apps/1569leicoes1569/1569leicoes/>>. Acesso em: 01 mar.2022.

IPEADATA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em:< <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 06 mar.2022.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Ceará em Mapas: informações georreferenciadas e espacializadas para os 184 municípios cearenses.** 2007. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11.htm#:~:text=O%20Cear%C3%A1%20est%C3%A1%20localizado%20na,com%20o%20Estado%20do%20Piau%C3%AD.>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

LEE, D. **Comparison of efficiency of healthcare systems of countries with global competitiveness using Data Envelopment Analysis.** Global Business & Finance Review (GBFR), v. 21, n. 1, p. 46-55, SPRING 2016. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224343/1/gbfr2016-21-1-046.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2021.

LIONEL, D. T. **Determinants of health spending efficiency: a Tobit Panel Data approach based on DEA efficiency scores.** *Economica*, v. 11, n. 4, p. 56-71, 2015.

LEVENE, H. Robust test for equality of variances. In: I. O. et al. (ed.). **Contributions to probability and statistics: essays in Honor of Harold Hotelling.** Stanford University Press, California, United States, p. 278–292, 1960.

LOPES, M. A. S. **Eficiência dos gastos públicos: análise nas regiões de saúde do estado de Minas Gerais.** São Paulo, 2017. 137 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo.

LUBAMBO, C. W. **Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?** *Sociologias* [online], n. 16, p. 86-125, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/dW3MFSGK3gwdTShMLGHZsHs/?lang=pt>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MARCIEL, H.M; KHAN, A.S; ROCHA, L.A. Índice de ecoeficiência e a regressão tobit: uma análise entre os anos de 1991 a 2012. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 49, n.2, p 27 – 42, abr/jun 2018.

MARINHO, A. **Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.** *Revista Brasileira de Economia* [online], v. 57, n. 3, p. 515-534, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbe/a/XPfYgX3JVmtCctkPn3vy8yH/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MAZON, L.M; MASCARENHAS, L. P. G. E DALLABRIDA, V. R. **Eficiência dos gastos públicos em saúde: desafio para municípios de Santa Catarina, Brasil.** *Saúde e Sociedade* [online], v. 24, n. 1, p. 23-33, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/JcqH3JpTwHVRDNSHJWrcLrR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 28 ago. 2021.

NUNES, E. S.; SOUSA, E. P. **Eficiência no gerenciamento público com a saúde para os municípios cearenses.** *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)*. V. 13, n. 1, p. 98-118, fevereiro, 2019.

OLIVEIRA, A. R. V; MOTA, S. C; VASCONCELOS, A. C. **A eficiência da administração pública nos gastos com saúde nos municípios mais populosos do Ceará, com base na Análise Envoltória de Dados.** In: INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING (USP), XX, São Paulo, 2020. Anais...modalidade virtual.

PEÑA, C. R. **Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA).** *Revista de Administração Contemporânea*

(RAC). Curitiba, v. 12, n. 1, p. 83-106, jan./mar. 2008. Disponível em: <<https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/587>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

PORTULHAK, H; RAFFAELLI, S. C. D. E SCARPIN, J. E. **A Eficiência da aplicação de recursos voltada à saúde pública nos municípios brasileiros.** Revista de Contabilidade, Gestão e Governança (JAMG), v. 21, n. 1, p. 21-39, jan. /abr. 2018. Disponível em: <<https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/1154>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RODRIGUES, A.M.G; SOUSA, E.P. **Eficiência dos gastos públicos em educação básica nos municípios brasileiros.** Economic Analysis of Law Review (EALR), Brasília- DF, v. 10, n. 1, p. 193-219, jan-abr. 2019. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9142>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

SANTOS NETO, J. A. et al. **Avaliação da eficiência técnica em saúde dos municípios da região de saúde Rota dos Bandeirantes do estado de São Paulo, Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva [online], v. 24, n. 10, p. 3793-3803, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/kFT97QGv5Jk5cPtnfS3ZqLx/?lang=pt#>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

SANTOS, E. G. F. A. **Uma avaliação comparativa da eficiência dos gastos públicos com saúde nos municípios brasileiros.** São Paulo, 2008. 77 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo.

SCHULZ, S. J.; GOLLO, V.; ROSA, F. S.; SCARPIN, J. E. **Ranking das Unidades Federativas Brasileiras frente ao seu desempenho na gestão de recursos da saúde.** Revista de Gestão em Sistemas de Saúde, v. 3 n. 2, Julho/Dezembro. 2014. Disponível em: <<http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rgss/article/view/108>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SILVA, S. P; CROZATTI, J. **Eficiência dos gastos públicos com atenção básica à saúde: uma análise do desempenho dos municípios de São Paulo no ano de 2018.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XXVII, 2020, modalidade virtual. Anais... modalidade virtual. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/issue/view/53>. Acesso em: 05 ago. 2021.

SIOPS – SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE. Indicadores municipais. Disponível em: <<http://siops-asp.datasus.gov.br/CGI/tabcgi.exe?SIOPS/serhist/municipio/indicCE.def>>. Acesso em: 26 fev.2022.

TRIOLA, M F. **Introdução à Estatística.** 11 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

ZOGHBI, A. C.; MATTOS, E. M.; ROCHA, F. R. R.; ARVATE, P. A. **Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas.** Planejamento e

Políticas Públicas, [S. l.], n. 36, 2022. Disponível em:  
[//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/221](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/221). Acesso em: 4 jun. 2022.

WILBERT, M. D.; D'ABREU, E. C. C. F. **Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do estado de Alagoas.** Advances in Scientific and Applied Accounting. São Paulo, SP, v.6, n.3, p. 348-372, 2013. Disponível em:  
<<http://www.spell.org.br/documentos/ver/18180/eficiencia-dos-gastos-publicos-na-educacao--ana--->>. Acesso em: 04 jun. 2022.

ZHOU, L. et al. **Empirical Analysis of Factors influencing healthcare efficiency among emerging countries.** Healthcare, v.9, n. 31, p. 1-16, 2020. Disponível em:  
<<https://www.mdpi.com/2227-9032/9/1/31>>. Acesso: 09 set.2021.

## QUALIDADE DE VIDA: perfil de estudantes de enfermagem de uma instituição privada no Cariri

Paulo Pessoa Pinheiro<sup>1</sup>  
Vânia Maria Pessoa Rodrigues<sup>2</sup>  
José Diogo Barros<sup>3</sup>

### RESUMO

O trabalho tem como objetivo geral analisar a qualidade de vida de acadêmicos de enfermagem de uma instituição privada no Cariri. E como objetivos específicos: conhecer o perfil socioeconômico e demográfico destes estudantes de enfermagem e descrever os fatores que interferem diretamente na qualidade de vida dos acadêmicos. Trata-se de um estudo de caráter descritivo com abordagem quantitativa, desenvolvido no Centro Universitário Doutor Leão Sampaio (UNILEÃO), Juazeiro do Norte/CE, com estudantes do Curso de Enfermagem. Os resultados apontaram as facetas recursos financeiros, acesso aos serviços de saúde e de transportes com nível bom ou satisfatório. Enquanto as facetas relacionadas a relação pessoal, vida sexual e o apoio social obteve a pior avaliação. Conclui-se que os resultados servem de indicador para as políticas sociais de apoio aos universitários, de modo, que possa favorecer a busca por soluções para os conflitos que incidem na qualidade de vida dos estudantes em geral.

**Palavras-chave:** Acadêmico de Enfermagem; Qualidade de vida; Perfil Socioeconômico e Demográfico.

**GT 06:** ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA.

### 1 INTRODUÇÃO

No atual contexto social, o perfil do profissional da enfermagem brasileira vem passando por intensas mudanças políticas e educacionais, para adequar-se ao cenário contemporâneo do mercado de trabalho em saúde. Tal padrão de formação tem como base o perfil epidemiológico regionalizado, as ações de prevenção de riscos, agravos e doenças, a educação e a promoção da

---

<sup>1</sup> Centro Universitário Doutor Leão Sampaio; Graduação em Enfermagem; Juazeiro do Norte, Ceará, Brasil; e-mail: [Paulo\\_pessoa@hotmail.com](mailto:Paulo_pessoa@hotmail.com)

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte; Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido; Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil; e-mail: [mariapessoa@uern.br](mailto:mariapessoa@uern.br)

<sup>3</sup> Centro Universitário Doutor Leão Sampaio; Especialização em Acupuntura Reflexa; Juazeiro do Norte, Ceará, Brasil; e-mail: [diogobarros@leaosampaio.edu.br](mailto:diogobarros@leaosampaio.edu.br)

saúde, e não somente a lógica tecnicista do modelo de ensino biomédico, caracterizado por estar centrado apenas no indivíduo e sua doença (XIMENES NETO et al, 2017).

A entrada do estudante no curso de enfermagem, muitas vezes, exige adaptações a uma nova realidade tanto a nível pessoal, social, quanto acadêmico. A transição do aluno, do ensino secundário ao ensino superior, faz com que o mesmo se depare com novas exigências, em relação às tarefas que a faculdade exige do estudante, como a adoção de novos comportamentos e atribuições acadêmicas. Além disso, o perfil do enfermeiro demanda a aquisição de novas práticas e saberes, para dar conta das necessidades dos indivíduos, também, requerendo destes profissionais, cada vez mais, uma investigação referente a sua qualidade de vida durante seu percurso acadêmico (CORREIA, 2013; XIMENES NETO et al, 2017).

Atualmente, vive-se numa sociedade em que as pessoas se preocupam e fazem demasiados sacrifícios para expor a boa forma corporal, quer sejam por meio de atividades e exercícios físicos, dietas, remédios diversos, cirurgias plásticas, enfim, fazem tudo que estão ao seu alcance para exhibir os contornos bem definidos do corpo. Outros, procuram fazer de tudo para ter uma melhor qualidade de vida, adotando hábitos saudáveis à saúde (CARDOSO, 2008).

Desse modo, a qualidade de vida depende de vários fatores para que o indivíduo alcance o equilíbrio, a exemplo, poder aquisitivo, infraestrutura, da relação que se mantém com o trabalho, da administração do tempo, da satisfação que se obtém com o conjunto dessas atividades, do conforto a que se tem acesso, do estado de saúde, das atividades de lazer e, acima de tudo, do modo pessoal que se encara toda a rotina cotidiana (ZAMAI, 2009). Este ponto de vista coaduna-se com o pensamento de Nahas (2010), quando expressa a combinação dos fatores socioambientais em conjunto com fatores individuais, modela e diferencia o cotidiano do ser humano e resulta em uma união de situações e fenômenos que se pode denominar de qualidade de vida.

Assim, a qualidade de vida alcança relevância na retórica dos profissionais, dentre eles, os enfermeiros. Nessa perspectiva, implementar esse estudo é importante para se ter uma visão mais abrangente em relação ao perfil socioeconômico, demográfico e sobre a qualidade de vida dos acadêmicos de enfermagem em uma instituição privada do Cariri, estado do Ceará. O estudo justifica-se como uma necessidade de implementar uma discussão sobre a qualidade de vida de

acadêmicos que vive sob pressão para demonstrar um índice de rendimento satisfatório, como parte dos desafios da vida acadêmica, entrelaçada às pressões cotidianas.

Vale destacar, diante da compreensão dos seus resultados, que a pesquisa será útil para a realidade estudada, pela apreensão da avaliação das condições de bem estar global dos estudantes. Bem como para a sociedade civil, que é responsável em proporcionar saúde e qualidade de vida para os cidadãos, como também, para a região do Cariri, instância a quem compete garantir políticas de saúde para todos com qualidade. E finalmente, ressalta-se sua contribuição social como prática de conhecimento, diagnóstico e reflexão de extrema importância em relação a satisfação dos estudantes de enfermagem, no que se refere a capacidade física, bem estar psicológico, relações sociais e ambientais. E acadêmica, no sentido de discutir os resultados com as autoridades afins ou responsáveis para a retomada de possíveis planejamentos em relação aos fatos identificados, por meio da divulgação dos resultados com a comunidade acadêmica através de seminários, de modo a dialogar sobre os dados pesquisados.

No entanto, é notório que existem muitas pessoas que se preocupam em ter uma boa qualidade de vida, mesmo assim, em uma sociedade regida pelo tempo presente, imediatista e pelas condições socioeconômicas individuais, muitos profissionais acabam sem cuidar de sua saúde. O presente estudo tem como problemática uma investigação sobre: qual a avaliação da qualidade de vida de acadêmicos de enfermagem em uma instituição privada no Cariri?

A partir dessa questão, o objetivo geral foi analisar a qualidade de vida de acadêmicos de enfermagem em uma instituição privada no Cariri. E como objetivos específicos: conhecer o perfil socioeconômico e demográfico do estudante de enfermagem, e descrever os fatores que interferem diretamente na qualidade de vida de acadêmicos de enfermagem.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo é de caráter descritivo com abordagem quantitativa desenvolvido a partir da contribuição da pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa foi desenvolvida no Centro Universitário Doutor Leão Sampaio (UNILEÃO), Unidade Saúde, localizada na Avenida Leão Sampaio, km 03, bairro Lagoa Seca, CEP 63040-005, Juazeiro do Norte, no estado do Ceará, Região Metropolitana do Cariri, distante a 491 km da capital, Fortaleza.



O estudo foi realizado com os acadêmicos do Curso de Enfermagem matriculados na UNILEÃO, Unidade Saúde. Foram selecionados os estudantes do turno matutino e noturno, referentes as duas turmas do 10º período ou semestre, com uma população de aproximadamente de cinquenta (50) estudantes.

A amostra desse estudo foi composta de trinta e cinco (35) acadêmicos. Foi adotado como critérios de inclusão: estudantes que apresentarem maior maturidade com o curso, mais tempo frequentando esta instituição de ensino, encontrar-se no último ano do curso. Portanto, com maior vivência e maior experiência de vida na consolidação da graduação com a vida pessoal, acadêmica, bem-estar psicológico, relações sociais e meio ambiente e os alunos que enviaram o questionário respondido. Os critérios de exclusão: acadêmicos não pertencentes a UNILEÃO, estudantes dos períodos inferiores ao 10º semestre, ou alunos que durante o momento da pesquisa estivesse afastado por motivos de licença maternidade, problemas de saúde por atestado médico ou desistentes no último semestre letivo.

Para a obtenção das informações foi feita uma pesquisa de campo por meio da aplicação de um questionário, adaptado de acordo com (XIMENES NETO; SANTOS; MUNIZ, 2016), com questões subjetivas envolvendo o perfil socioeconômico demográfico dos estudantes. Em seguida, utilizou-se um questionário validado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), chamado de método de *Word Health Organization Quality of Life Instrument Bref (WHOQOL - BREF)*, traduzindo para o português, Qualidade de Vida da Organização Mundial de Saúde – Breve (WHOQOL-BREF). A OMS criou este instrumento para se avaliar a qualidade de vida, “visando a padronização da pesquisa de forma a possibilitar a comparação dos resultados entre diferentes situações, setores ou regiões” (FERENTZ, 2017, p. 120).

O índice *WHOQOL-BREF*, tem sua aplicação por meio de questionários, em escala *Likert* de cinco pontos (1 a 5). Sendo um tipo de escala de resposta psicométrica usada habitualmente em questionários, onde o depoente vai apontar uma nota em uma escala pré-determinada. Esse instrumento é composto de vinte e seis (26) questões, sendo duas delas gerais que fazem referência à percepção da qualidade de vida e à satisfação com a saúde. As demais interrogativas representam às vinte e quatro (24) facetas que compõem o instrumento e estão distribuídas em quatro domínios:

físico, psicológico, relações sociais e meio ambiente, (BAMPI et al, 2013), conforme tabela 1 abaixo.

**Tabela 1** - Domínios e Facetas do *WHOQOL-BREF*.

Domínios	Facetas
<b>I - Físico</b>	Dor e desconforto; dependência de tratamento médico; energia para o dia a dia; locomoção; sono; capacidade de desempenhar atividades cotidianas; capacidade de trabalho.
<b>II - Psicológico</b>	Sentimento positivos; concentração; Autoestima; aceitação de aparência física; ausência de sentimentos negativos; Crenças pessoais.
<b>III - Relações Sociais</b>	Relações pessoais; vida sexual; suporte social.
<b>IV - Meio Ambiente</b>	Segurança física; ambiente físico; recursos financeiros; oportunidade de novas informações; Atividades de lazer; condições de moradia; Acesso aos serviços de saúde; meio de transporte.
<b>V - Geral</b>	Percepção da qualidade de vida; satisfação com a saúde

Fonte: Elaborado a partir de Fleck (2008).

No Brasil, a utilização do *WHOQOL-BREF* é justificada pela literatura, como uma ferramenta de pesquisa usada entre os acadêmicos de enfermagem, pois o instrumento mostra boa resposta em relação a avaliação da qualidade de vida do público alvo (BAMPI et al, 2013).

Os pesquisados foram contatados previamente pelo pesquisador, para convite à participação na pesquisa, para a solicitação de contatos, pelos quais foram enviados o questionário *on-line*, conjuntamente, com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme aceitação dos participantes. As informações foram coletadas por meio de um questionário eletrônico elaborado no *google forms*, onde foi gerado e, em seguida, enviado para os estudantes de enfermagem, turmas do 10º período, por meio *e-mail* e ou *WhatsApp*.

Esse procedimento de coleta de dados foi importante na atual conjuntura social, pois foi uma possibilidade de evitar o contato social, em virtude das medidas de isolamento social impostas por meio de Decreto Estadual nº 33.510, de 16 de março de 2020, que determinou situação de emergência em saúde e dispôs sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus (CEARÁ, 2020).

A análise de dados foi organizada através do programa de edição de planilha Excel, de estatística simples, de modo ser possível a tabulação por variáveis e análise por meio da estatística descritiva, já que essa permite representações simplificadas de conjuntos e realidades complexas (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A avaliação da qualidade de vida de acadêmicos de enfermagem foi feita considerando as informações do questionário na íntegra. Assim, dos valores encontrados para cada uma das vinte e quatro facetas que compõem os domínios aparece o resultado por média (1 a 5), por domínio e por faceta. De um lado, para calcular cada domínio somou-se os valores das facetas e dividiu-se pela quantidade de facetas que compõem cada domínio. Por outro lado, para calcular a mediana das facetas somou-se o total de pontos obtidos em cada uma (1 a 5) e dividiu-se pela quantidade de participantes da pesquisa (WHOQOL-BREF, 1995).

As categorias eleitas na discussão dos resultados procuraram refletir os resultados da qualidade de vida dos acadêmicos de enfermagem de uma instituição privada do Cariri. O estudo foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da UNILEÃO, aprovado por meio do Parecer nº 4.397.344, em 13 de novembro de 2020.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1 Perfil socioeconômico e demográfico de estudantes de enfermagem do cariri**

No decorrer do processo de preparação formal para uma profissão, ou seja, no período de transição do ensino secundário para a entrada na universidade, é comum as pessoas enfrentarem situações de dúvida quanto à escolha do curso, medo de não terem feito a escolha correta, insegurança quanto ao futuro, necessidades afetadas pelo afastamento do meio familiar e necessidades de autoestima, ansiedade pelas incertezas, angústia, medo das demandas e exigências da vida acadêmica, como o hábito de novos comportamentos e outros sentimentos que podem estar agravados por fatores socioeconômicos (OGUISSO et al, 2015).

No entanto, essa fase universitária se torna de extrema importância ao se considerar que o jovem estará em contato com múltiplos fatores, que farão com que este se desenvolva pessoal e profissionalmente. Contudo, quando não ocorre a adaptação e a sensação de realização, enquanto

futuro profissional, pode levar ao insucesso acadêmico, traduzido por problemas com os estudos associado a outras tarefas do cotidiano estudantil, sendo o meio utilizado pelo acadêmico que revela o seu desconforto emocional (CORREIA, 2013).

Desse modo, salienta-se a necessidade de abordar o perfil dos estudantes de enfermagem, uma vez, que o futuro profissional possui o compromisso ético nas práticas de enfermagem na busca de desenvolver intervenções no cotidiano, além da possibilidade de operar nos serviços de saúde uma prática condizente com os anseios da população, de modo, a estabelecer uma relação diferenciada do trabalhador de saúde em consonância com às expectativas do usuário (XIMENES NETO; SANTOS; MUNIZ, 2016).

Com o advento do Sistema Único de Saúde (SUS) no país, o perfil do enfermeiro teve que ser alterado, a fim de atender ao modelo atual de atenção à saúde, onde o trabalho em enfermagem passou e passa por um processo de ressignificação, com a aquisição de novas práticas e saberes, para dar conta das demandas, problemas, necessidades de saúde e as ações coletivas voltadas para o contexto biopsicossocial do sujeito, tendo como foco a família, os sujeitos e sua comunidade, em uma perspectiva da concepção de saúde, com qualidade de vida (XIMENES NETO et al, 2017).

De acordo com Gama (2016), os estudantes do Curso de Enfermagem constituem um grupo com especial atenção entre os pesquisadores, pois, a estes, caberá o cuidado com a saúde da população, a interação com o outro. Assim, os universitários deparam-se com mudanças ambientais, na rotina diária e no suporte social em virtude do afastamento familiar e do grupo social no qual relacionavam-se anteriormente ao ingresso à universidade. Além, da conciliação com as diferenças econômicas e sociais visivelmente gritante no âmbito da sala de aula.

Sob esse olhar, essa discussão acima reflete o modo com os estudantes de enfermagem se preparam para cuidar do outro, bem como, na consolidação de suas relações pessoais e profissionais de atuação no mercado de trabalho. São fatores que influenciam diretamente, tanto na formação, como na qualidade de vida dos acadêmicos (BAMPI et al, 2013).

Esse pensamento também é apresentado por Gama (2016), quando afirma que os estudantes estão submetidos a circunstâncias não promotoras da qualidade de vida, como por exemplo, carga de aula intensa (aulas práticas, estudos teóricos, estágios, atividades extracurriculares); exigências impostas pelos professores nas diferentes disciplinas durante o curso; cobrança por rendimento

acadêmico satisfatório; recursos financeiros insuficientes; dificuldades na aprendizagem e na realização das atividades acadêmicas; baixa capacidade de concentração, sentimentos negativos e de incerteza quanto ao futuro.

De um lado, tais fatores podem influenciar negativamente na qualidade de vida e, conseqüentemente, no rendimento acadêmico, ao ponto de provocar problemas de saúde, como ansiedade, estresse e angústia. Por outro lado, a melhoria da qualidade de vida dos universitários pode aprimorar o processo de humanização, do cuidado e da assistência em enfermagem, uma vez que, sentir-se bem, pode refletir na forma de cuidar bem do outro (GAMA, 2016). Sendo esse um debate propício na investigação sobre a qualidade de vida dos alunos do Curso de Enfermagem de uma instituição privada do Cariri.

### **3.2 Revisitando as discussões sobre qualidade de vida**

Pensar sobre a qualidade de vida direcionada aos acadêmicos do curso de enfermagem nos dias atuais se torna algo emergente, tendo em vista que as estatísticas comprovam cada vez mais a incidência de hábitos deletérios como sinal de agravos à saúde dos indivíduos, acontecimentos que requerem um olhar sensível no trato profissional com esse grupo em específico. A qualidade de vida se apresenta como “condição humana resultante de um conjunto de parâmetros individuais e socioambientais, modificáveis ou não, que caracterizam as condições em que vive o ser humano” (NAHAS; BARROS; FRANCALACCI 2001, p. 05).

Ao longo do tempo, o senso comum se apropriou dessa expressão de forma a transmitir melhorias ou um alto padrão de bem-estar na vida das pessoas, sejam elas de ordem econômica, social ou emocional. Assim, muitas vezes, a falta de especificidade terminológica e de uma visão simplista sobre o tema, a qualidade de vida passa a ser, de forma equivocada, um termo abordado como algo a ser alcançado individualmente e sempre que desejável, algo que depende unicamente da boa vontade e da atitude individual do sujeito em mudar seus hábitos. Desse modo, ela pode ser classificada como um tema abstrato, de forma que cada pessoa possui o seu ponto de vista e o mesmo reflete diretamente na sua definição (ALMEIDA; GUTIERREZ; MARQUES, 2012).

A partir deste pensamento, pode-se dizer que quanto maior for a satisfação das pessoas com as necessidades básicas, melhor será seu desenvolvimento na qualidade de vida. Estas necessidades

básicas são compreendidas e consideradas de direito de cada cidadão, sendo dever do governo atender prioritariamente aos determinantes sociais como: alimentação, saúde física e mental, habitação, segurança, emprego, renda para o atendimento das necessidades básicas, alfabetização e conhecimento dos direitos civis (FERENTZ, 2017).

Para a OMS, a qualidade de vida, é “a percepção do indivíduo de sua inserção na vida no contexto da cultura e sistemas de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” Esta definição reflete a subjetividade do construto pessoal inserida no contexto cultural, social e do meio ambiente, relacionada aos elementos tanto positivos como negativos em envolvem o subjetivo do ser humano (BRASIL, 2013).

Assim, a qualidade de vida pode ser compreendida como a percepção de cada indivíduo sobre sua situação na vida dentro da realidade social e cultural em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações, devendo por isso, ser analisada a partir da percepção individual. Envolve assim, a subjetividade e as individualidades de cada sujeito que existe e coexiste em sociedade no modo em que percebe sua saúde, lazer, emprego, renda, ambiente e outros (PEREIRA; TEIXEIRA; SANTOS, 2012).

Com isso, Bampi et al (2013), acrescentam que a qualidade de vida pode se transformar ao longo do tempo, de pessoa para pessoa, porque engloba a subjetividade humana, de forma global ou em algumas áreas da vida. Essa expressão tão discutida entre os pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e que ocupa cada vez mais espaço na sociedade, principalmente, no campo das políticas públicas, na fala dos indivíduos, no emprego das diversas propagandas que induzem ao convencimento, entre outros empregos, contudo, não possui uma definição universal. Nos diversos estudos e abordagens sobre o tema são empregados diferentes conceitos, modelos teóricos e instrumentos de avaliação.

No entanto, a perspectiva é que estudos sobre qualidade de vida possam contribuir não somente para esclarecimentos conceituais ou debate teórico, mas principalmente, para a tomada de decisão sobre implementação de programas de instrumentalização de profissionais para o cuidado, a mudança de comportamentos entre indivíduos, de reflexão para as universidades na orientação de decisões em relação a diretrizes curriculares do Curso de Enfermagem, a proposição e testagem

de instrumentos para intervenção e acompanhamento de estudantes no estabelecimento de ações educativas (SAUPE, 2002).

Nesse sentido, após a aplicação dos instrumentos de pesquisa e da análise dos dados é possível apresentar uma avaliação de um processo em formação e em construção de conceitos e verdades que envolvem diferentes áreas do conhecimento curricular, das condições sociais, do grau de satisfação com a vida, do saber e da vivência humana em sociedade.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Esse trabalho despertou o interesse e a possibilidade de analisar mais de perto a qualidade de vida de acadêmicos do curso de enfermagem da UNILEÃO. Para isso, são discutidos neste tópico os resultados da pesquisa, o qual encontra-se dividido em três sub tópicos, conforme os objetivos específicos propostos para este estudo. Em princípio trata-se do perfil socioeconômico demográfico dos acadêmicos de Enfermagem. Em seguida, apresenta-se os fatores que interferem diretamente na qualidade de vida, considerando os domínios e as facetas que envolvem o instrumento de pesquisa *WHOQOL-BREF* e os fatores que levam os acadêmicos a sustentarem hábitos deletérios à saúde.

##### **4.1 Perfil socioeconômico e demográfico de acadêmicos de enfermagem**

No atual contexto social, o perfil socioeconômico e demográfico e, particularmente, as características de acadêmicos do Curso de Enfermagem brasileira vêm passando por intensas mudanças políticas e educacionais, para adequarem-se ao cenário contemporâneo do mercado de trabalho em saúde (XIMENES NETO *et al*, 2017).

A organização seguinte tem como base o perfil socioeconômico e demográfico destes estudantes, em relação aos dados de identificação dos sujeitos. Desse modo, dos cinquenta (50) acadêmicos regularmente matriculados no 10º semestre do curso de enfermagem, turno matutino e noturno, no ano de 2020, trinta e cinco (35) dispuseram-se a participar deste estudo, correspondente a (70%), no contexto de uma instituição privada no Cariri/CE. As informações socioeconômicas e demográficas obtidas por meio da aplicação do referido questionário são descritas na Tabela 2 a seguir.



**Tabela 2** - Características socioeconômica e demográfico de estudantes de enfermagem (N=35), instituição privada do Cariri/CE.

<b>Características</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Gênero</b>		
Feminino	28	80
Masculino	7	20
<b>Faixas etárias</b>		
20 – 25	25	71
26 – 30	7	20
31 – 35	2	6
41 – 45	1	3
<b>Estado civil</b>		
Solteiro	23	65,7
Casado	9	25,7
Outro	3	8,6
<b>Renda</b>		
Menos de 1 salário mínimo	6	17
De 1 a 2 salários mínimo	22	63
De 3 a 5 salários mínimo	7	20
<b>Cor</b>		
Parda	20	57
Branca	10	28,6
Amarela	3	8,6
Preta	2	5,6
<b>Escolaridade</b>		
Cursando Graduação	34	97
Tem graduação	1	3
<b>Curso de Graduação</b>		
Não tem (Cursando)	34	97
Biologia	1	3

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

Quanto as características dos acadêmicos, a distribuição por gênero é predominantemente feminina (80%) e masculina (20%), reproduzindo o cenário da força de trabalho entre os profissionais de enfermagem enquanto profissão, que ainda é destinada as mulheres, associada com o hábito de cuidar do outro, ideia difundida no meio feminino igualmente ao cuidado da boa mãe, da professora e da opção pelos serviços de enfermagem.

Ainda hoje, prevalece essa visão de cuidado entre a população jovem, estudante de enfermagem, visto que os entrevistados apresentam faixa etária entre 20 e 45 anos de idade. Isto

também mostra o quão precocemente estes profissionais poderão inserir-se no mercado de trabalho (OLIVEIRA; MININEL; FELLI, 2011).

Nesse sentido, os dados evidenciam que o estado civil da maioria dos estudantes são 65,7% solteiros, 25,7% são casados e 8,6% outros, portanto, apresenta um perfil bastante coerente com a média de idade dos acadêmicos. Sobre a renda familiar 17% recebem menos de um salário mínimo, 63% ganham de um a dois salários e 20% recebem de três a cinco salários mínimos. Talvez a predominância de estudantes jovens recém-formados no ensino médio, certamente, o sustento financeiro é oriundo de suas famílias, mesmo sendo, em sua maioria considerados de baixa renda.

A renda familiar dos pesquisados encontra-se conforme aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), metade dos trabalhadores brasileiros têm, em média, a renda mensal 19,5% abaixo do salário mínimo. Isso é possível pelo número de pessoas trabalhando de maneira informal ou por conta própria. Trata-se da concentração de renda, pois 10% dos brasileiros concentram 43,3% de toda a renda média mensal do país. Enquanto isso, os 10% na faixa de menor renda concentram apenas 0,7% da renda média mensal (BRASIL, 2018).

Nesse contexto, 57% dos estudantes declararam-se pardos, 28,6% branca; 8,6% amarela e 5,8% preta. Em relação a escolaridade e curso de graduação, 97% estão cursando a primeira graduação e 3% tem uma graduação em Biologia. Esses dados estão associados ao perfil jovem dos estudantes, peculiar nas universidades públicas do país.

De um lado, as variáveis etnia e raça são utilizadas como fatores de risco no campo das pesquisas socioeconômicas; por outro lado, no campo das pesquisas sociais – essas variáveis são parte do processo de determinação social para ingresso na universidade por meio de cotas sociais (SILVA et al, 2017).

Por conseguinte, em relação ao nível de escolaridade, este tem adquirido uma outra dimensão na escala social, sendo uma exigência colocada por todo o discurso do processo de globalização e sua consequente competitividade no mercado de trabalho (SAUPE, 2002).

Em relação aos locais de origem dos acadêmicos, apresentaram uma diversidade de ascendências, compreendendo desde municípios do Ceará, Rio Grande do Norte (Parnamirim e São Miguel) e de Pernambuco (Araripina), prevalecendo o município de Juazeiro do Norte com (26%), Crato (23%) e Barbalha (11%) com os maiores quantitativos de estudantes. Ademais, 2, 9%

correspondem, respectivamente, a municípios circunvizinhos (Salgueiro, Missão Velha, Tauá, Mauriti, Milagres, Assaré e Carriáçu). Isso retrata que o crescimento e o desenvolvimento econômico e social, não ocorre de modo linear em todas as regiões, havendo a necessidade de deslocamento populacional em busca de outros centros educacionais.

Assim, pode-se dizer que esta visão vem mudando e aperfeiçoando-se cada vez mais, pois o urbano é visto como um organismo vivo com suas diversas transformações, e sendo assim, oferece oportunidade de uma vida digna e saudável, instituições de educação superior para as pessoas, com a perspectiva de um futuro próximo por meio da inserção no mercado de trabalho (FERENTZ, 2017).

No tocante aos municípios de moradia desses estudantes, 40% residem em Juazeiro do Norte; e 60% são de municípios adjacentes. Desse modo, pode-se citar o fato de estudantes terem que sair de seu município de origem para adaptar-se em um novo ambiente e a uma nova rotina de estudo. Pois os dados indicam que alguns deixaram seu município, estão longe de sua cidade e passaram a morar em Juazeiro do Norte, local onde se encontra a UNILEÃO em que estudam, passando de um percentual de (26% para 40%); e outros 60% permaneceram morando na cidade de ascendência fazendo deslocamento diário, o que não deixa de ser um ato cansativo e estressante. Além disso, estes alunos estão frequentando o curso há mais de 50 (cinquenta) meses e estão matriculados em mais de 20 (vinte) créditos semanais. Portanto, são fatores e modo de viver que implicam para a não qualidade de vida dos entrevistados.

No município de moradia, as companhias dos estudantes de enfermagem são bem diversificadas, 17% residem respectivamente com amigos, pais e sozinhos. Outros 8,6% relativamente vivem com mãe/irmão, esposo/filho, pai/irmã, esposo, mãe/namorado, mãe/filho. Este processo implica uma abordagem centrada no comportamento individual e do outro. Portanto, uma adaptação ao modo de conviver, trabalhar, estudar e se recriar no contexto social e acadêmico.

O modo como os estudantes vivenciam esta transição acadêmica e comportamental, determina a necessidade de intervenções específicas, fundamentadas numa série de novos e não menos complexos desafios como a alteração na dinâmica familiar, em muitos casos motivada pela saída de casa; a adaptação a um sistema de ensino com regras diferentes; a uma rotina de estudo

sistemática, a gestão de uma maior autonomia; a ansiedade decorrente de múltiplas adaptações; entre outros fatores (PIMENTEL, MATA, ANES, 2013).

Além disso, a trajetória do estudante é repleta de grandes escolhas, de abdições e ansiedade, de alterações da gestão emocional, psíquica e afetiva, desde o momento de sua entrada na universidade até a formatura. Ele convive com inúmeros afazeres impostos pela rotina acadêmica, o que tem conduzido, atualmente, a discussão sobre a qualidade de vida dos alunos, no meio universitário.

#### **4.2 Avaliação da qualidade de vida de acadêmicos de enfermagem com o uso do *whoqol-bref***

O estudo sobre a qualidade de vida vem se mostrando um importante parâmetro a ser considerado no interior das instituições de nível superior, de modo que se faça presente o conhecimento sobre os problemas enfrentados na vida cotidiana de acadêmicos a partir da sua percepção individual e pessoal.

Pensando na investigação sobre a qualidade de vida de estudantes de enfermagem de uma instituição privada no Cariri foi aplicado um instrumento denominado de *WHOQOL-BREF* que contempla quatro domínios: físico, psicológico, relações sociais e meio ambiente, possui duas questões gerais iniciais relacionadas a percepção da qualidade de vida e a satisfação com a saúde, sendo essas indagações descritas a seguir.

Na primeira questão, a percepção dos estudantes sobre sua qualidade de vida, 60% (n=21) a considera boa; 28,5% (n=10) nem ruim nem boa; 8,5% (n=3) ruim; 3% (n=1) muito boa. Mediante o ponto de vista dos investigados percebe-se que apresentam uma avaliação positiva em relação a sua qualidade de vida. Assim, as características predominantes dessa qualidade de vida indicada são justificadas, talvez, pelas respostas positivas em relação as facetas: sono, capacidade de desempenhar atividades cotidianas, sentimentos positivos, autoestima, vida sexual, recursos financeiros, acesso aos serviços de saúde e ao meio de transporte que obtiveram uma média 4 na escala de *likert* (1 – 5), manifestando uma percepção boa ou satisfeito com a qualidade de vida atual.

Essa constatação, também é apresentada pelos estudos de Bampi et al (2013), quando relata que essa predominância da qualidade de vida de estudantes seja justificada pela inserção de jovens

recém-formados no ensino médio, de baixa faixa etária, cujo sustento financeiro é oriundo de suas famílias.

Em relação a satisfação com a saúde, encontrou-se dados preocupantes, 34% (n=12); 28,5% (n=10) e 3% (n=1) dos entrevistados, respectivamente, afirmaram estar nem satisfeitos nem insatisfeitos, insatisfeitos e muito insatisfeito com sua saúde. Enquanto a avaliação com o grau de satisfeito é de 31,5% (n=11) e muito satisfeito 3% (n=1). De acordo com Bampi et al (3013), pesquisas realizadas em universidades públicas e privadas encontraram percentuais semelhantes. Portanto, os dois estudos apresentam pontos de vista em comuns, onde aproximadamente 70% dos entrevistados demonstraram um nível, de mediano a baixo, com o grau de insatisfação com a saúde.

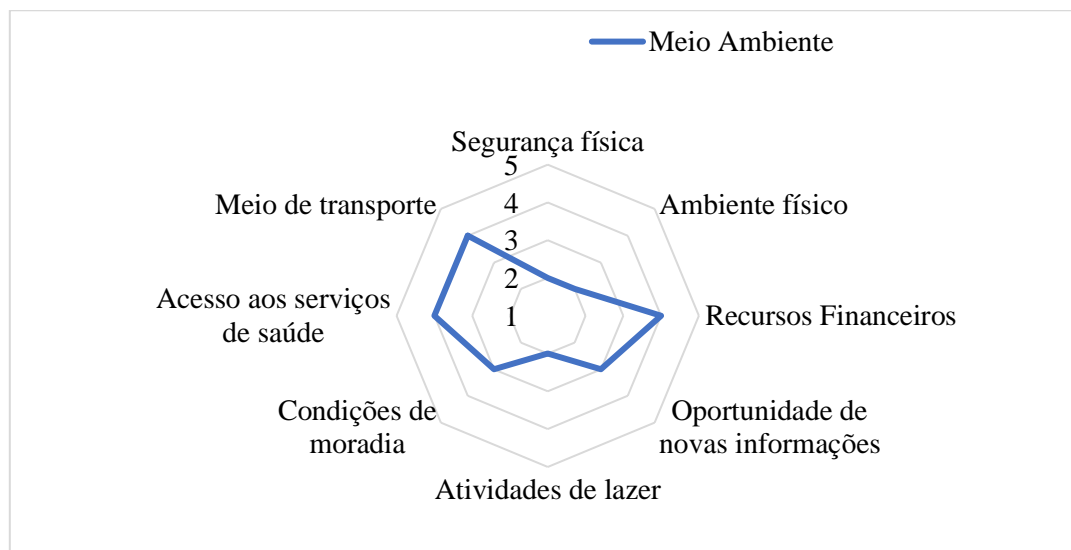
Essa pesquisa deu-se por meio eletrônico, obtendo-se a média por domínio e a média por facetas. Esse procedimento, visou respeitar as recomendações da OMS e das autoridades sanitárias do País e do Estado, no sentido de diminuir a aglomeração e o fluxo de pessoas em espaços coletivos e públicos mediante o isolamento social, a quarentena e o distanciamento social para mitigar a disseminação da COVID-19 (BRASIL, 2020).

Na obtenção da média dos domínios (somou-se os valores das facetas dividido pela quantidade de facetas), o resultado revelou a seguinte avaliação média para cada domínio: meio ambiente atingiu a média de 94%; físico 76%, psicológico 60% e relações sociais com 32%.

A partir das informações colhidas é possível realizar uma avaliação comparativa entre os domínios, de modo a possibilitar maior visibilidade dos resultados. Na comparação entre os domínios verificou-se que as médias de avaliação são visivelmente diferenciadas. Pois a qualidade de vida analisada por meio do instrumento *WHOQOL-BREF* aponta que quanto maior percentagem (mais perto de 100%) melhor a qualidade de vida dos acadêmicos investigados (BAMPI et al, 2013). Portanto, os resultados indicaram o domínio meio ambiente (94%) com a melhor avaliação em relação a qualidade de vida. E o domínio com pior avaliação foi o de relações sociais (32%).

Em seguida, foi classificado os domínios individualmente com as suas respectivas facetas. Sendo realizada a análise referente à mediana das respostas em cada uma das questões (facetas) para cada domínio presente no instrumento de pesquisa, com a descrição a seguir.

**Figura 1** – Mediana das avaliações dos entrevistados nas facetas do domínio Meio ambiente do *WHOQOL-BREF*.



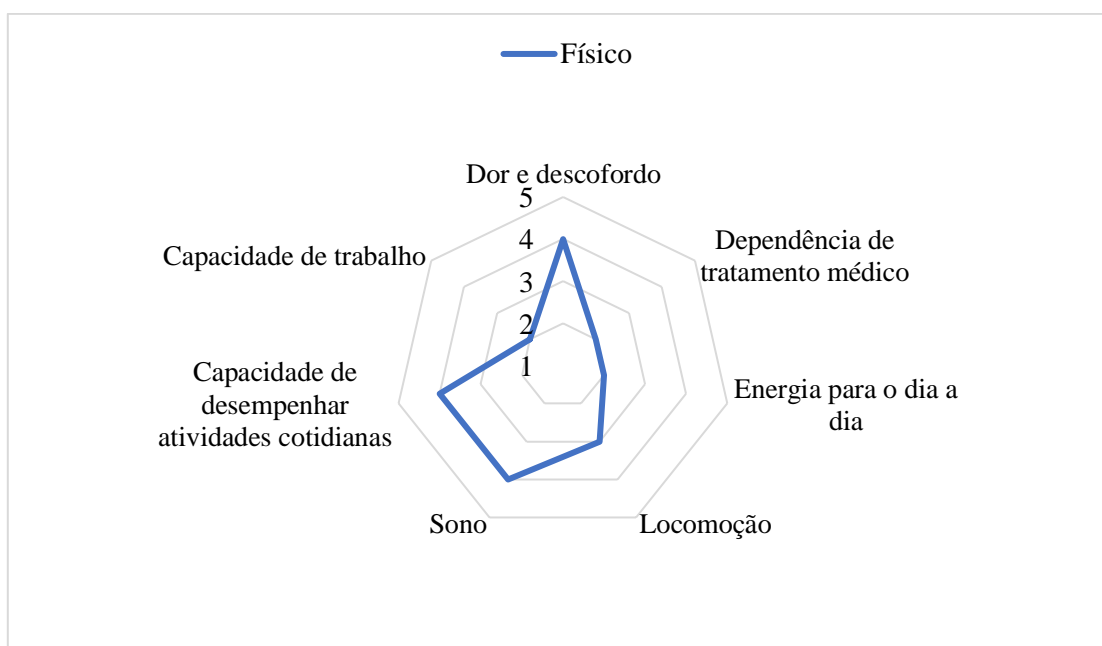
Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

O domínio meio ambiente foi o que obteve uma melhor avaliação. É composto por oito (08) questões que abordam as condições ambientais, qualidade e o estilo de vida dos pesquisados. As questões relacionadas a recursos financeiros, acesso aos serviços de saúde e ao meio de transporte obtiveram mediana 4, caracterizando uma avaliação satisfatória. A questão financeira aparece como elemento contraditório, quando no perfil socioeconômico dos estudantes entrevistados, declararam em sua maioria que a renda da família é de 1 a 2 salários mínimos. Portanto, a partir destes dados é possível afirmar que os fatores analisados favorecem a qualidade de vida dos estudantes.

De um lado, outras duas questões, no entanto, obtiveram mediana 3, essas facetas estão relacionadas a oportunidade de novas informações e condições de moradia. Nessas questões, mais da metade dos participantes afirmaram ter um nível médio de informação e estão satisfeitos com o ambiente do lar. Por outro lado, três facetas apresentaram uma mediana 2: segurança física (proteção), ambiente físico (poluição/ruído/clima) e atividades de lazer. Nesse cenário, é possível deduzir que sem proteção e as próprias condições ambientais não são propícias as oportunidades de recreação/lazer, aspecto também condizente com a renda das famílias. Além disso, considera-

se que as atividades de lazer e diversão são essenciais em relação à qualidade de vida, mas, que não é desfrutada pela maioria dos estudantes.

**Figura 2** - Mediana das avaliações dos entrevistados nas facetas do domínio Físico do *WHOQOL-BREF*.



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

Enquanto o domínio físico é composto por sete (07) questões apresentadas na figura 2. Nela pode-se observar algumas variações entre as medianas das avaliações de cada faceta. A melhor avaliação apresentada refere-se à dor e desconforto, sono e capacidade de desempenhar atividades cotidianas, com mais da metade dos entrevistados classificando-as com média 4, correspondente a muito pouco desconforto, satisfeito, nem satisfeito nem insatisfeito com a questão do sono e atividades da vida cotidiana. A análise deste resultado aponta que fisicamente não existem problemas que prejudiquem as atividades dos acadêmicos. Portanto, esta ideia coaduna-se com a identificada no estudo de Bampi et al (2013).

Em relação a boa avaliação, com mediana 3, relacionada à mobilidade também sugere um bom estado físico geral. Embora o escore total do domínio (76%) indique uma avaliação aceitável das condições físicas por parte dos acadêmicos, algumas facetas obtiveram mediana 2: dependência

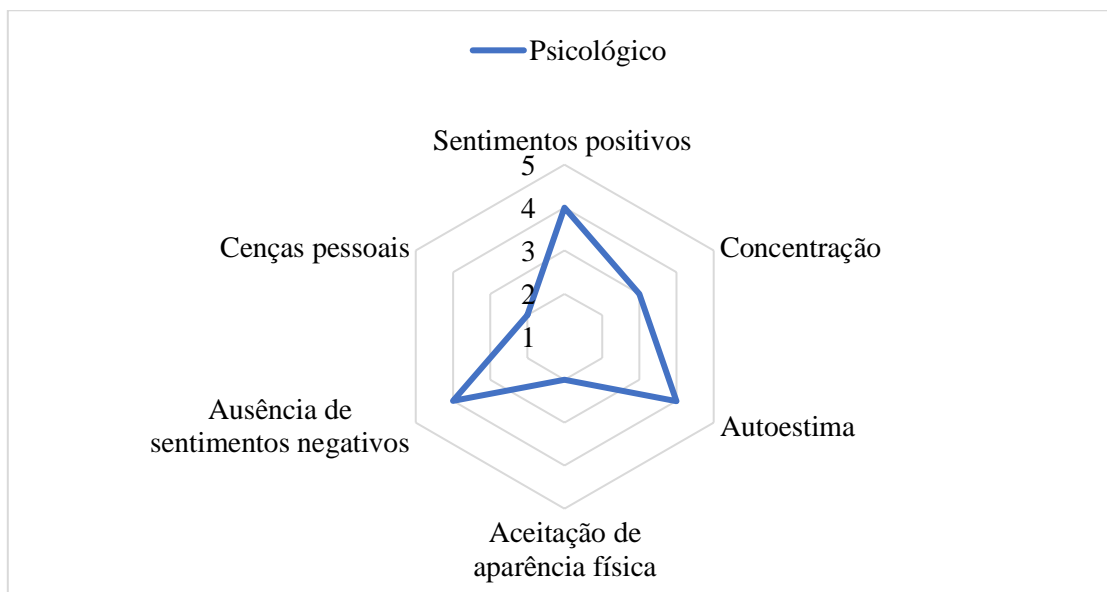


de tratamento médico, nível de energia diário e capacidade para o trabalho, refletindo certo grau de insatisfação.

Além destes fatores, os estudantes estão submetidos a circunstâncias não promotoras da qualidade de vida, tais como: a carga horária integral intensa (aulas práticas, estágios, atividades extracurriculares); exigências impostas pelos professores nas diferentes disciplinas; cobrança por rendimento acadêmico; baixa capacidade de concentração; dificuldades na aprendizagem e na realização das atividades acadêmicas. Tais circunstâncias podem influenciar negativamente na qualidade de vida e, por consequência, no rendimento acadêmico. De um lado, a baixa média nas atividades de lazer e energia para as ações cotidianas, podem chegar a provocar problemas de saúde, como o estresse. Por outro lado, a melhoria da qualidade de vida dos acadêmicos pode aprimorar o processo de humanização da assistência de enfermagem, uma vez que, sentir-se bem, pode refletir na forma de cuidar do outro (GAMA, 2016).

Sob esse olhar, é importante salientar que essas facetas estão intimamente relacionadas, visto que os pesquisados apresentaram uma percepção positiva em relação a qualidade de vida, enquanto, a energia do indivíduo para o dia a dia é consequência de uma boa saúde, sendo indicada um certo grau de indisposição para a capacidade de trabalho, particularmente, as relacionadas com estudo (BAMPI et al, 2013).

**Figura 3** – Mediana das avaliações dos entrevistados nas facetas do domínio Psicológico do *WHOQOL-BREF*.

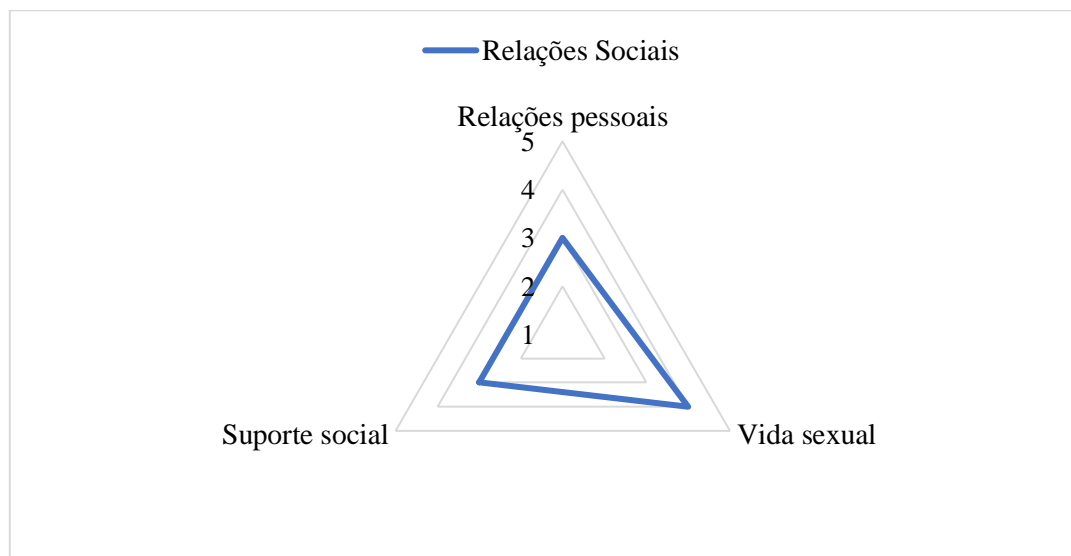


Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

O domínio psicológico é composto por seis (06) questões que traduzem a condição pessoal de vida do indivíduo. Por meio das análises percebe-se que os entrevistados apoiam-se em sentimentos positivos, autoestima e ausência de sentimentos negativos com mediana 4. A partir destas características pode-se afirmar que os fatores mencionados favoreceram a qualidade de vida dos acadêmicos entrevistados. A questão sobre a capacidade de concentração, porém, apresentou mediana 3, indicando mais ou menos um certo grau de satisfação. Enquanto, questões relativas à aceitação da aparência física e crenças pessoais obtiveram mediana 2.

Por conseguinte, estas informações assemelham-se com os estudos de Gama (2016), quando o autor relata que os estudantes universitários deparam-se com mudanças psicológicas em virtude da rotina diária, interferindo na aceitação da aparência física e na crença pessoal em virtude do afastamento familiar e do novo grupo social com o qual passa a relacionar-se após o ingresso a universidade.

**Figura 4 -** Mediana das avaliações dos entrevistados nas facetas do domínio Relações sociais do *WHOQOL-BREF*.



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

Com relação ao domínio relações sociais, é composto por três (03) questões que abordam as relações com o outro, atividade sexual e o apoio social. Os entrevistados demonstraram estarem satisfeitos com sua vida sexual, apresentando uma mediana 4. Além disso, os relacionamentos pessoais e o suporte que recebem dos amigos e dos familiares foi avaliado com mediana 3. De um lado, estas características traduzem-se para os acadêmicos de enfermagem fatores de influência positiva para sua qualidade de vida. Por outro lado, esse domínio obteve um menor nível de avaliação no escore médio entre os acadêmicos de enfermagem entrevistados que também utilizaram a metodologia do *WHOQOL-BREF*.

Nesse cenário, as análises revelaram comprometimento da qualidade de concentração, à aceitação da aparência física, crenças pessoais e do grau de energia para as atividades diárias interferindo na realização da capacidade de trabalho e no processo de aprendizagem dos acadêmicos. Situação semelhante foi verificada em pesquisa com estudantes de Educação Física, Psicologia e sistemas de informação do Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino, instituição privada, em São João da Boa Vista/São Paulo, levando a pensar que são queixas

recorrentes entre os universitários e não somente dos graduandos da área de enfermagem (BAMPI et al, 2013).

Portanto, a insatisfação dos estudantes com a falta de tempo para atividades de lazer pode ter raízes na mesma justificativa para os problemas com ambiente físico, falta de energia e dependência de tratamento médico. De um lado, o lazer é considerado em outros estudos como fator comprometido pelo excesso de cobrança no meio acadêmico. Por outro lado, é apontado como um quesito indispensável para a manutenção de uma vida equilibrada e com qualidade diante da sobrecarga que os acadêmicos enfrentam na rotina estudantil.

Ademais, esta realidade exige uma reflexão consciente acerca dos aspectos relacionados a qualidade de vida. Isso torna-se real a partir do momento em que o ambiente, as condições de trabalho, de saúde e a pressão acadêmica em que o sujeito está inserido podem ou não influenciar na qualidade de vida, levando-o a uma vida calma, ativa, tranquila ou estressante, como também, uma vida sedentária ou com hábitos deletérios prejudiciais a qualidade de vida do sujeito (CARDOSO, 2008).

De acordo com as análises realizadas é possível compreender que a relação da qualidade de vida está associada com as questões de saúde, com os fatores físicos, sociais, ambientais, psicológicos e relações pessoais. À Medida que ocorre um desequilíbrio nestes aspectos pode-se concluir que sua qualidade de vida está sendo afetada por alguma destas questões propostas no questionário de pesquisa

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. B.; GUTIERREZ, G. L.; R. MARQUES. **Qualidade de vida: definição, conceitos e interfaces com outras áreas de pesquisa**. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, EACH/USP, 2012.

BAMPI, L. N. S.; BARALDI, S.; GUILHEM, D.; POMPEU, R. B.; CAMPOS, A. C. O. **Percepção sobre qualidade de vida de estudantes de graduação em enfermagem**. Rev. Gaúcha Enferm. Vol. 34, n. 1, p.125-132, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1983-14472013000200016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-14472013000200016). Acesso em: ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Secretaria de Vigilância em Saúde**. Organização Mundial da Saúde – OMS. Brasília: MS, 2013. 45p.

BRASIL. **Brasil: 50% dos trabalhadores ganham menos de um salário mínimo**. Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia, atualizado em 2018. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/brasil-50-dos-trabalhadores-ganham-menos-de-um-salario-minimo/>. Acesso em: set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Mundial de Saúde 2010. **O que é o COVID-19?** Disponível em <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>. Acesso em: Mar. 2020.

CARDOSO, I. S. **Atividade física e qualidade de vida**. CURITIBA, 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/2055-6.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

CORREIA, T. S. **O insucesso escolar no ensino superior: estudo de caso**. 2013. 154 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

ESTADO DO CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Diário Oficial. **Decreto Nº 33.510 de 16/03/2020**. Palácio da Abolição, do Governo do Estado do Ceará, em Fortaleza, 16 de março de 2020.

FERENTZ, L. M. S. **Análise da qualidade de vida pelo método whoqol-bref: estudo de caso na cidade de Curitiba, Paraná**. Estudo & Debate, Lajeado, v. 24, n. 3, p. 116-134, 2017. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1359>. Acesso em: set. 2019.

FLECK, M. P.de A. (org). **A avaliação de qualidade de vida: guia para profissionais de saúde**. Porto Alegre: ARTMED, 2008.

GAMA, A.S. M. **Qualidade de vida de estudantes de enfermagem do Amazonas, Brasil**. Revista Baiana de Enfermagem, Salvador, v. 30, n. 4, p. 1-9, out./dez. 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/enfermagem/article/view/17011/0>. Acesso em: out. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NAHAS, M. V.; BARROS, M. V. G.; FRANCALACCI, V. L. **O pentáculo do bem-estar: base conceitual para avaliação do estilo de vida de indivíduos ou grupos**. Revista Brasileira de Atividade Física e Saúde, v. 5, n. 2, 2001, 48-59. Disponível em: <https://rbafs.org.br/RBAFS/article/view/1002>. Acesso e, jul. 2019.

NAHAS, M. V. **Atividade física, saúde e Qualidade de Vida: conceitos e sugestões para um estilo de vida ativo.** 3. ed. Londrina: Midiograf, 2010.

OGUISSO, T; SEKI, L. K; ARAÚJO, G. L. de; SHIBUYA C. A.; SPECIALE, C; TROVÓ, M. **M. Enfermagem: idealismo x realismo: perspectivas de formandos do curso de graduação de enfermagem sobre a profissão de enfermagem.** Rev. Esc. Enferm. USP. São Paulo, v.35, n.3, p. 271-281, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v35n3/v35n3a10.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

OLIVEIRA, B. M.; MININEL, V. A.; FELLI, V. E. A. **Qualidade de vida de graduandos de enfermagem.** Rev Bras Enferm, Brasília 2011 jan-fev; 64(1): 130-5. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672011000100019](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672011000100019). Acesso em: julho 2020.

PEREIRA, E. F.; TEXEIRA, C. S.; SANTOS, A. **Qualidade de vida: abordagens, conceitos e avaliação.** Rev. bras. Educ. Fís. Esporte, São Paulo, v.26, n.2, p.241-50, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbef/v26n2/07.pdf>. Acesso em: mai. 2020.

PIMENTEL, M., MATA, M., ANES, E. **Tabaco e álcool em estudantes: Mudanças decorrentes do ingresso no ensino superior.** Psicologia, Saúde & Doenças, vol.14, n. 1, p. 185-204, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-00862013000100012](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-00862013000100012). Acesso em: ago. 2020.

SAUPE, R. **Qualidade de vida de estudantes de enfermagem conforme escala de Flanagan.** Rev. Ciência, Cuidado e Saúde, Maringá, v.1 n.2, p.287-291, jul-dez, 2002. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CiencCuidSaude/article/download/5593/3550/>. Acesso em: abr. 2019.

SILVA, N. G.; BARROS, S.; AZEVEDO, F. C.; BATISTA, L. E.; POLICARPO, V. C. **O quesito raça/cor nos estudos de caracterização de usuários de Centro de Atenção Psicossocial.** Saúde Soc. São Paulo, v. 26, n.1, p.100-114, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902017000100100](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902017000100100). Acesso em: out. 2020.

THE WHOQOL GROUP. **World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): position paper from World Health Organization.** Soc. Sci. Med.1995;41(10):1403-9. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/8560308/>. Acesso em: jul. 2020.

XIMENES NETO, F. R. G.; SANTOS, F. D.; MUNIZ, C. F.F. **Perfil dos estudantes de enfermagem de uma Universidade Pública Estadual do Norte Cearense.** Biblioteca Lascasas, 2016; 12(3). Disponível em: <http://www.indexf.com/lascasas/documentos/lc0920.php>. Acesso em: jul. 2020.

XIMENES NETO, F. R. G.; MUNIZ, C. F. F.; DIAS, L. J. L. F.; DIOGENES JÚNIOR, F.; SILVA, M. A. M.; OLIVEIRA, E. **Perfil sociodemográficos dos estudantes de Enfermagem da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)**. *Enferm. Foco*; Vol. 8, n. 3, p. 75-79, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio1028321?src=similardocs>. Acesso em: jun. 2020.

ZAMAI, C.A. **Impacto das atividades físicas nos indicadores de saúde de sujeitos adultos: Programa Mexa-se**. Tese de doutorado. Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, 2009.



## HISTÓRICO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Francisco Fernando Pinheiro Leite<sup>1</sup>  
Larissa da Silva Ferreira Alves<sup>2</sup>  
Sara Taciana Firmino Bezerra<sup>3</sup>  
Themis Cristina Mesquita Soares<sup>4</sup>  
Sâmara Fontes Fernandes<sup>5</sup>

### RESUMO

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) são iniciativas públicas importantes e essenciais no combate às problemáticas sociais e econômicas decorrentes da pobreza, desigualdade e exclusão social no Brasil. Neste trabalho, objetivamos analisar a produção disponível nas bases de dados científicas sobre as iniciativas de transferência de renda brasileiras. Realizamos uma Revisão Integrativa da Literatura, definindo palavras-chave para realização da busca através das bases de dados Scielo, Google Acadêmico, Scopus e Periódicos Capes, e construindo um protocolo passível de verificação e replicação. Verificou-se que os estudos encontrados não abordavam de forma geral os programas. Ao fim da pesquisa, foi possível traçar o histórico proposto, apresentando características das iniciativas governamentais em forma de transferência de renda assim como reforçar a relevância de programas sociais na composição da renda das famílias e no combate à pobreza e desigualdade no Brasil.

**Palavras-chave:** Desigualdade Social; Pobreza; Transferência de Renda; Programa Bolsa Família; Políticas Públicas.

**GT 06:** ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA.

### 1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno dos Programas de Transferência de Renda (PTR) tomou força no período pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. A partir

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Administrador. Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES/UERN. [franciscopleite@alu.uern.br](mailto:franciscopleite@alu.uern.br)

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Geógrafa. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES/UERN. [larissafferreira@uern.br](mailto:larissafferreira@uern.br)

<sup>3</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Enfermeira. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES/UERN. [themissoares@uern.br](mailto:themissoares@uern.br)

<sup>4</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Bacharela em Educação Física. Coordenadora e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES/UERN. [sarataciana@uern.br](mailto:sarataciana@uern.br)

<sup>5</sup> Universidade Estadual do Ceará. Enfermeira. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação de Cuidados Clínicos em Enfermagem e Saúde pela Universidade Estadual do Ceará (PPCCLIS/UECE). <mailto:samara.fernandes@aluno.uece.br>

dos anos de 1960, surgem iniciativas deste tipo em países-membros da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), frutos do aumento do desemprego, da crise do *Welfare State* e do fortalecimento dos debates acadêmicos e sociais (DIAS, 2006).

A pobreza, desigualdade e exclusão social presentes no Brasil não são fenômenos novos. O processo de acumulação capitalista, com agravamentos cíclicos caracteriza a sociedade estruturalmente como potencialmente exclusiva (SPOSATI, 1999).

A desigualdade decorre em declínio no Brasil e no mundo com o passar dos anos, considerando causas e políticas públicas apontadas por alguns autores e pesquisas como: contribuição dos programas de transferência de renda, crescimento real do salário mínimo e previdência social (BARROS *et al.*, 2006; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007; IPEA, 2010).

Em 2022, com base nas famílias alcançadas pelo Cadastro Único, estima-se que 53 milhões de pessoas estejam abaixo da linha da pobreza e destas, 8 milhões se encontram em situação de extrema pobreza, e tornam-se público-alvo para participação nos programas sociais, em especial os de transferência de renda (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022).

Desta forma, motivados pela escassez de estudos ordenados cronologicamente, que tracem um histórico dos Programas de Transferência de Renda prévia e atualmente existentes no Brasil e que considerem e analisem o contexto político em que surgiram, nos objetivamos nesse artigo a realizar uma revisão integrativa da literatura que nos possibilite construir um histórico da transferência de renda no Brasil. Esta revisão se torna importante, considerando a grande participação dos PTR na composição da renda das famílias brasileiras em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade social, e potencialmente contributiva como forma de subsídio para o processo de construção de novos estudos no campo das políticas públicas e sociais.

Este artigo está estruturado, além desta introdução, por uma seção com os procedimentos metodológicos e desenho da revisão, seguida dos resultados e da discussão onde se traça, de forma cronológica, a trajetória dos programas e, por fim, as considerações finais dos autores.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

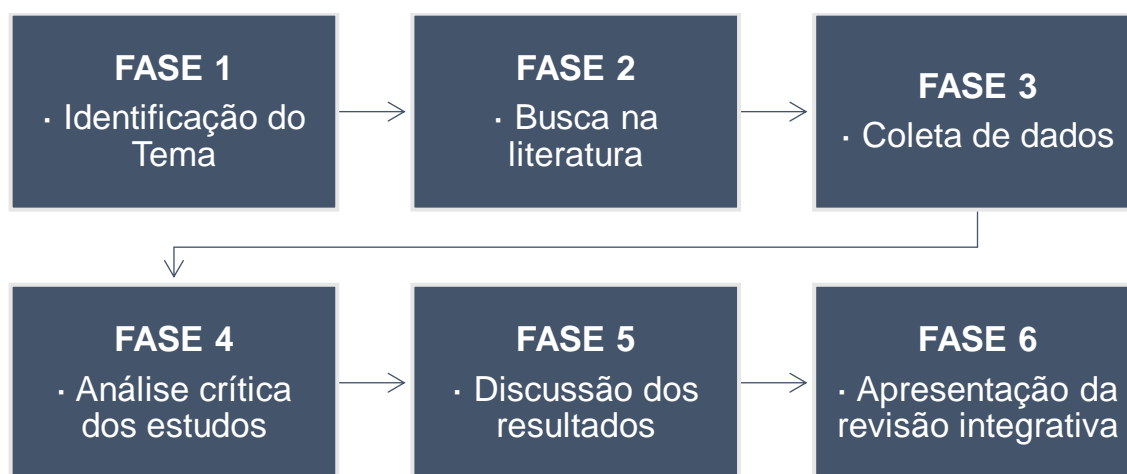
Para traçar um histórico do processo de surgimento dos programas de transferência de renda no Brasil realizou-se um levantamento teórico da temática através de uma Revisão Integrativa de Literatura, que é a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, pois permite a inclusão de diversas modalidades de estudos e dados da literatura teórica e empírica a fim de propiciar uma compreensão completa do fenômeno analisado (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

A revisão integrativa é um estudo que possibilita sintetizar o estado do conhecimento de um determinado assunto e permite identificar lacunas no conhecimento que podem ser preenchidas com o desenvolvimento de novos estudos (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008). Através deste método, é possível apontar novas conclusões a respeito de um tema em particular.

Trata-se de um estudo bibliográfico, de caráter exploratório e descritivo que, segundo Gil (2008), utilizando-se destes procedimentos as ideias encontradas podem ser aprimoradas e a flexibilidade do método possibilita adotar diferentes perspectivas na pesquisa (MARKONI; LAKATOS, 2003). Ainda segundo Gil (2008), as pesquisas exploratórias se utilizam de instrumentos bibliográficos para obterem melhores resultados.

A pesquisa tem caráter qualitativo, tendo em vista que o estudo é baseado em fenômenos sociais que podem ser influenciados pela subjetividade dos sujeitos e seus resultados (MINAYO, 2001). Os procedimentos metodológicos se desenvolveram da seguinte forma:

**Figura 13** - Etapas da Revisão Integrativa



Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Souza et al. (2010).

Conforme o protocolo elaborado para desenvolvimento do trabalho, para cumprimento do primeiro passo delimitamos o nosso tema como Transferência de Renda no Brasil.

Na segunda etapa do protocolo de Revisão Sistemática, elegemos como descritores para realizar as buscas de publicações em bases de dados as seguintes palavras-chave: (i) Transferência de Renda; e (ii) Brasil. Para desenvolver a pesquisa, selecionamos como base de dados a serem utilizadas a *Scopus*, *SciELO*, Google Acadêmico e o Periódicos Capes, através do acesso CAFe. A fim de aprimorar os resultados, delimitamos a pesquisa a publicações em língua portuguesa, com texto completo disponível e sem recorte temporal.

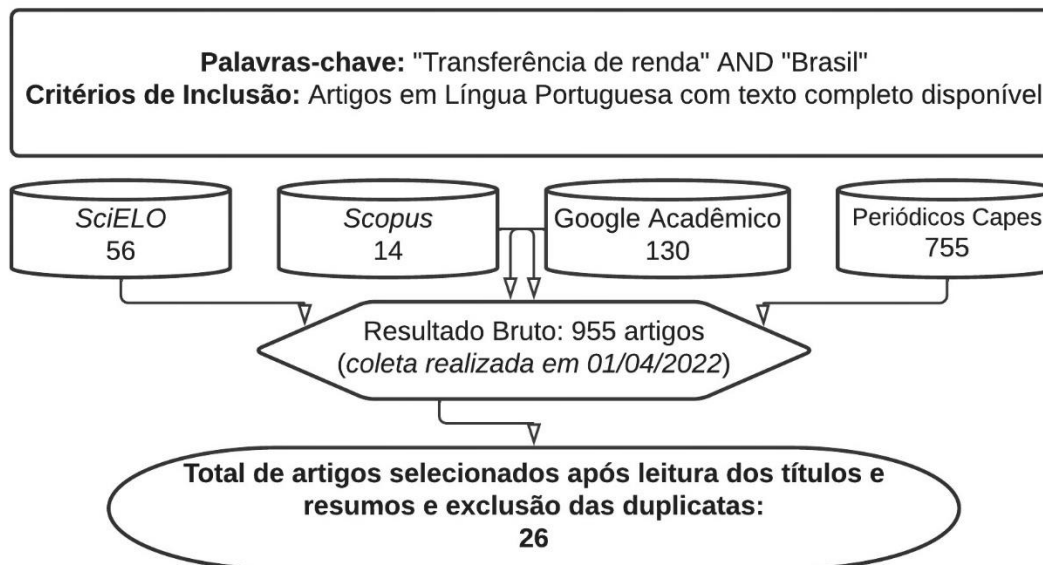
Na próxima etapa, adotamos como critério de seleção dos artigos a serem utilizados a leitura dos títulos e dos resumos, de forma sequenciada, a fim de identificar os que mais atendem ao objetivo desta pesquisa. Com o objetivo de seguir o protocolo e atender a análise crítica dos resultados, na quarta fase, listamos os artigos selecionados e excluimos as duplicatas e artigos que não estavam relacionados ao tema central.

A discussão dos resultados foi realizada seguindo a quinta etapa do protocolo, elaborando uma interpretação e uma síntese dos estudos selecionados a fim de cumprir com o objetivo de traçar um histórico da temática estudada. Para Souza (2010, p. 104) "esta fase demanda uma abordagem organizada para ponderar o rigor e as características de cada estudo". Ainda, quando necessário, utilizou-se de uma revisão narrativa de literatura e de busca documental complementar a fim de aprimorar a abordagem de conceitos e ideias. Após isso, apresentamos a revisão integrativa com sua discussão, metodologia e conclusões.

### **3 RESULTADOS**

Através da busca eletrônica realizada foram identificados, nos bancos de dados, através das palavras-chave e operadores booleanos utilizados, 955 artigos científicos. Destes, 52 artigos foram selecionados após a exclusão das duplicatas e leitura dos títulos, sendo elencados para a leitura do resumo; desta etapa, 26 artigos foram selecionados para compor esta revisão, conforme demonstrado na figura abaixo.

**Figura 14 - Fluxo do processo de seleção de artigos da revisão**



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

A extração dos dados foi realizada utilizando um instrumento elaborado no Microsoft Excel a fim de identificar itens como: autor, ano de publicação, objetivo do estudo e base de dados. Observa-se estudos a partir do ano de 2004, que foram considerados relevantes para este trabalho por apresentar uma visão do contexto histórico da época da popularização dos programas de transferência de renda no país, contribuindo para a construção do histórico aqui proposto. Após o processo de extração dos dados, os achados foram organizados no Quadro 1, abaixo:

**Quadro 11 - Artigos selecionados após leitura dos títulos, resumos e exclusão das duplicatas**

AUTORES	ANO DE PUBLICAÇÃO	OBJETIVO	BASE DE DADOS
Lício	2004	Retratar a trajetória dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, procurando demonstrar como algumas questões federativas têm afetado decisivamente a sua implementação	Google Acadêmico
Pinheiro	2005	Relatar o momento atual da assistência social no Brasil, no contexto de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Periódicos Capes
Vasconcelos	2005	Analisar historicamente os programas de combate à fome no Brasil no período de 1930 a 2003.	SciELO

<b>Silva</b>	2005	Refletir sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento no Brasil, com destaque aos Programas de Transferência de Renda, considerados a estratégia de Política Social mais relevante no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade	Google Acadêmico
<b>Dias</b>	2006	Analisar os programas de transferência de renda implementados e financiados pelo Governo Federal Brasileiro, a fim de conhecer suas características e tendências e verificar a contribuição para o enfrentamento da questão social	Google Acadêmico
<b>Medeiros; Britto; Soares</b>	2007	Reunir evidências que contribuam para responder a algumas questões recorrentes no debate sobre PBF	SciELO
<b>Pasquim; Santos</b>	2007	Analisar de modo qualitativo, aspectos da percepção e prática dos atores envolvidos direta ou indiretamente nos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação em nível nacional e estadual	SciELO
<b>Costa</b>	2009	Examinar a dinâmica do sistema de proteção social brasileiro pós Constituição Federal de 1988	SciELO
<b>Vaitsman; Andrade; Farias</b>	2009	Discutir as mudanças do componente assistencial da proteção social nas duas décadas que se seguiram à Constituição de 1988	SciELO
<b>Cacciamali; Camilo</b>	2009	Contribuir para o debate sobre a queda da desigualdade na distribuição domiciliar de renda no Brasil no início do século XXI	SciELO
<b>Santos; Rosa</b>	2009	Analisar algumas concepções sobre a pobreza que surgem a partir do século XX bem como o surgimento de novas políticas sociais de enfrentamento do problema	Google Acadêmico
<b>Bichir</b>	2010	Explorar pontos de discussão em torno do PBF e caracterizar desenho institucional dos programas de transferência de renda no Brasil	SciELO
<b>Silva</b>	2010	Refletir sobre as categorias pobreza, desigualdade e exclusão social enquanto referências teóricas que têm orientado a formulação e a implementação de políticas públicas de corte social no Brasil.	SciELO
<b>Sartori</b>	2010	Realizar um breve retrospecto histórico sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil	Google Acadêmico
<b>Rocha</b>	2011	Avaliar em que medida e em que direção avançaram as "novas" transferências no momento em que o governo considerou estarem praticamente finalizados os processos de expansão de cobertura e de unificação do PBF sobre os programas preexistentes	SciELO
<b>Carvalho</b>	2011	Analisar concisamente os programas de transferência condicionada de renda no Brasil e suas implicações,	Google Acadêmico
<b>Araújo; Flores</b>	2017	Apresentar evidências de que a transferência de renda não se traduz automaticamente em redistribuição de recursos entre territórios	Scopus
<b>Ribeiro; Shikida; Hillbrecht</b>	2017	Apresentar uma ampla investigação e documentação dos resultados da pesquisa em economia sobre os efeitos do mais popular dos programas sociais em vigência no país desde 2003	SciELO

<b>Silva; Ribeiro</b>	2019	Desenvolver um estudo da implementação dos programas de transferência de renda na América Latina, descrevendo as experiências do Brasil, México, Colômbia e Honduras	Periódicos Capes
<b>Souza; Freire; Alchorne</b>	2019	Refletir sobre a política de transferência de renda no Brasil por meio do processo histórico e social, assim como destacar a importância dessa enquanto instrumento de combate à pobreza.	Google Acadêmico
<b>Monteiro; Garcia</b>	2019	Analisar políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à desigualdade.	Google Acadêmico
<b>Saad; Bortoluzzo; Menezes Filho; Komatsu</b>	2020	Sistematizar as explicações para a queda da desigualdade de renda, ocorrida no Brasil entre 2001 e 2015, analisando cada região e subperíodo separadamente, com foco nos programas sociais	SciELO
<b>Costa; Soares</b>	2020	Analisar a evolução e importância das políticas de transferência de renda como instrumento de proteção social, destacando o tratamento dado a estas pelo governo brasileiro em momentos de crise	Google Acadêmico
<b>Lucca-Silveira; Barbosa</b>	2021	Refletir sobre os dilemas normativos que rondam o futuro das transferências de renda no Brasil, pós-pandemia	Scopus
<b>Sena; Araujo</b>	2021	Analisar as políticas de transferência de renda no Brasil, com ênfase no PBF, durante os governos Lula e Dilma	Google Acadêmico
<b>Simoni Júnior</b>	2021	Analisar aspectos da implementação do Auxílio Emergencial no Brasil, criado para combater as crises sanitária, econômica e social acarretadas pela pandemia da Covid-19	Google Acadêmico

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

#### 4 DISCUSSÃO

É consenso de que um dos maiores desafios para o Brasil se encontra na redução dos índices históricos de pobreza e desigualdade. O quantitativo de pobres e pessoas em situação de insegurança alimentar é fator determinante para a ação das políticas de transferência de renda. O debate a respeito da concessão de benefício monetário à população como forma de distribuição de renda é fruto da discussão entre liberais clássicos cuja preocupação está focalizada na autonomia financeira das pessoas e das correntes ideológicas de esquerda que se preocupam com a equidade, distribuição de recursos e desigualdade social (FRIEDMAN, 1962; VAN PARIJS, 1992; LÍCIO, 2004).

O histórico de implementação de Programas de Transferência de Renda pelo mundo é traçado desde os anos 1930, na Europa, mas só cria forças internacionalmente a partir dos anos 1980. O debate desta temática iniciou a partir das transformações econômicas dos anos 1970



(VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009) que refletiram nos índices de desemprego, pobreza e precarização do trabalho em todo o mundo, exigindo maior demanda de proteção social (SILVA, 2005). No Brasil, a primeira discussão desta temática acontece em 1975, em um debate a respeito da erradicação da pobreza através da redistribuição da renda, estabelecendo uma relação entre crescimento econômico e bem estar.

Desde a década de 1970 já existem iniciativas de transferência de renda não contributiva e de cunho assistencial por meio do governo federal, a exemplo da Renda Mensal Vitalícia (RMV), destinado às pessoas com deficiência e idosos de baixa renda (DIAS, 2006).

A RMV pode ser considerada a primeira iniciativa federal de transferência de renda. Mesmo que com caráter assistencial, o benefício era concedido através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) após vinculação do requerente. Para ser beneficiado, o candidato ao benefício deveria ter sido, em algum momento da vida, filiado ao regime do INPS por, no mínimo, doze meses (DIAS, 2006).

Através da Constituição Federal de 1988 e do fortalecimento da democracia e descentralização política promovida por ela, as instâncias subnacionais ganharam maior autonomia política, administrativa e fiscal. A proximidade com a população exigiu dos municípios a adoção de políticas sociais, fator motivador e determinante para o surgimento das primeiras experiências de transferência de renda em nível municipal no Brasil (LÍCIO, 2004; COSTA; SOARES, 2020).

A Assistência Social foi reconhecida pela CF de 88 como direito social. As investidas neoliberais haviam compreendido a Seguridade Social resumida ao seguro e previdência e às práticas focalizadas, emergenciais e assistencialistas, de caráter tutelador. É a partir do modelo de gestão proposto após a promulgação da Carta Magna que o movimento social cresceu e houve maior atenção ao andamento dos programas sociais (PINHEIRO, 2005; ARAÚJO; FLORES, 2017).

As políticas públicas com foco social, no Brasil, têm elevada importância não por seguir a tendência mundial pela implementação dos modelos de estado de bem estar social, mas sim pelo consenso acadêmico e político de que o Brasil está entre os países com maior concentração de renda no mundo e, conseqüentemente, apresenta extrema desigualdade. Para serem formuladas, essas políticas consideram as categorias pobreza, desigualdade e exclusão social. No caso

específico do Brasil, o elevado contingente de população em situação de vulnerabilidade social tem caráter intergeracional fruto do modelo de sociedade que incentiva, de forma indireta, a popularização do trabalho autônomo ou assalariado com baixos salários que reflete num cenário de precariedade e dificuldade ao acesso de bens necessários à sobrevivência e participação na sociedade (SILVA, 2010).

A fim de estabelecer um padrão subsidiário para as reflexões acerca da transferência de renda, compreenderemos pobreza como um fenômeno multidimensional, conforme Silva (2005). Além da insuficiência de renda, a pobreza é caracterizada pela desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, o inaccessos aos serviços básicos de cidadania e informação, dificuldade de acesso ao trabalho e renda e exclusão da participação social e política (SILVA, 2010).

Para Silva (2002; 2003; 2005) no Brasil, a história da Política Social é marcada por um quantitativo de ações variadas direcionadas à população empobrecida que se tornou insuficiente e descontinuada à medida que essas ações foram visualizadas através de uma perspectiva compensatória e assistencialista.

Os Programas de Transferência de Renda fazem parte dos pilares principais do atual Sistema de Proteção Social Brasileiro, "situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias que vêm marcando a reestruturação do capitalismo mundial na sua fase mais recente" (SILVA, 2005, p. 5). Nesse sentido, os PTR tornam-se mecanismos importantes para o enfrentamento da pobreza e dos efeitos do desemprego, realçando as políticas de inserção e garantia de renda como estratégias de intervenção social, conforme modelos de *Welfare State* dos países desenvolvidos (SILVA, 2005).

Consideramos aqui, como marco nas políticas de assistência social e vinculamo-las aos PTR, a aposentadoria rural desvinculada de contribuição previdenciária através da CF88, marcando a trajetória do enfrentamento à pobreza no campo (SILVA, 2005).

A assistência social como era conhecida anteriormente sofreu mudanças advindas do período da crise fiscal dos anos oitenta, adotando um caráter mais amplo que envolve formação de capital humano e combate à pobreza em longo prazo. Essa mudança na concepção da assistência

social surgiu do argumento de que, em período de restrição fiscal, os recursos disponíveis devem ser direcionados à população mais necessitada (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

O debate sobre os PTR e iniciativas de renda mínima foram fomentados principalmente pelas propostas levantadas pelo Senador Eduardo Suplicy<sup>1</sup>, tornando-se parte da agenda pública a partir de 1991 (DIAS, 2006).

A proposta de renda mínima apresentada por Suplicy em 1991 e aprovada pelo Senado Federal foi convertida na Lei nº 10.845 de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania de caráter universal (BRASIL, 2004). No entanto, a lei que deveria ter entrado em vigor em 2005 permaneceu sem ações efetivas e em estado de lei sem efeito. Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, priorizando a estabilização econômica e o combate ao crescimento dos índices de pobreza, o Governo adotou políticas neoliberais que serviram como marco para o trato da questão social. O Programa Comunidade Solidária (PCS) focalizava suas ações nos municípios que apresentavam maiores índices de miséria e contribuía com as ações locais de transferência de renda, a exemplo das iniciativas das prefeituras de Campinas e Ribeirão Preto em 1995 (DIAS, 2006).

O início dos programas de transferência de renda, como conhecemos hoje, pode ser delineado a partir de 1993, com a regulamentação da Seguridade Social (BRASIL, 1988) através da aprovação da Lei nº 8.762 que instituiu o Benefício de Prestação Continuada direcionado à população com mais de 65 anos de idade e pessoas portadoras de deficiência impossibilitadas de vida autônoma (SILVA, 2005).

Deve-se dar destaque, no histórico do surgimento e aprimoramento das políticas sociais e dos programas de transferência de renda direcionados a população em situação de pobreza, a existência do Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM), de 1993, na gestão do Presidente Itamar Franco, que foi direcionada a 32 milhões de indigentes constantes no mapa da fome desenvolvido pelo IPEA, na época (SILVA, 2010).

O período de 1993 a 2001 pode ser perfeitamente utilizado como exemplo do constante investimento insuficiente em tentativas falhas de políticas públicas de combate à pobreza que

---

<sup>1</sup> Utilizando ideias e conceitos apresentados previamente em estudos de Friedman (1962), Silveira (1985), Bacha e Unger (1978).

tenderam a descontinuação como o PCFM (1993), o Programa Comunidade Solidária (1998) e o Programa Comunidade Ativa (1999) até, finalmente, em 2001, ser criado o Fundo de Combate à Pobreza que passou a financiar programas de transferência de renda associados ao incentivo e/ou garantia de acesso a outros direitos básicos de cidadania (SILVA, 2010).

Com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993, o Benefício de Prestação Continuada – BPC passou a ser substituto gradual da RMV. O caráter vitalício da RMV, que não sofria suspensão nem processos periódicos de revisão após sua concessão, foi descontinuado a partir de 1996 quando se encerraram as concessões do benefício (DIAS, 2006).

O BPC é o único, entre os PTR, constituído como direito social, com possibilidade de ser reclamado judicialmente. O caráter não vitalício do benefício é baseado na crença de que a situação de vulnerabilidade, incapacidade e pobreza pode ser alterada (DIAS, 2006). Existe a possibilidade, jurídica, de concessão do benefício se comprovada a necessidade e a incapacidade de subsistência mesmo com a renda superior ao estabelecido pelo programa. Nestes casos, o pressuposto constitucional do BPC prevalece como necessário ao sustento e garantia do acesso ao mínimo para sobrevivência (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

O BPC caracteriza-se por seu perfil universal, embora seja provável que tal atendimento esteja abaixo da demanda efetiva, pois o acesso a esse benefício implica o critério de renda extremamente restritivo, contribuindo para a exclusão de grande parcela de idosos e pessoas com deficiência pobres (DIAS, 2006, p. 170).

A visibilidade das experiências pontuais com políticas de renda mínima estimulou a apresentação de novos projetos de lei que objetivavam expandir os resultados alcançados para o território nacional em sua totalidade, resultando na aprovação da Lei nº 9.533/97, que instituiu o Programa Renda Mínima, dando autorização à União para co-financiar iniciativas municipais de garantia de renda mínima desde que associadas a ações socioeducativas. A estratégia reforçou o entendimento sobre a maior chance de eficácia de execução das políticas pelos municípios, levando em consideração a maior proximidade do público-alvo (LÍCIO, 2004; BICHIR, 2010; CARVALHO, 2011).

O programa Renda Mínima (1997) não tinha cobertura sobre todos os municípios brasileiros. O apoio da União aos programas municipais de transferência de renda iniciaria pelos

municípios mais carentes, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA) e só seria estendido ao restante dos municípios havendo disponibilidade extra de recursos (LÍCIO, 2004).

Os municípios foram, num primeiro momento, os principais atores responsáveis pelas iniciativas de transferência de renda, seguidos pela União com o incentivo através do cofinanciamento das iniciativas de municípios sem condições orçamentárias que possibilitassem a execução de programas deste tipo (LÍCIO, 2004).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi o primeiro programa de transferência de renda direta com condicionalidades do Governo Federal, em 1996, e além da complementação de renda, investia na geração de renda e em ações socioeducativas, identificando os focos de trabalho infantil e trabalhando na inserção e permanência da criança na escola, em detrimento do trabalho, justificados pela renda repassada (SARTORI, 2010).

A gestão de FHC foi palco para surgimento de diversas iniciativas, através de diferentes instâncias do governo federal, para o combate à pobreza. A concepção dos estudos é que a desarticulação e a desconexão entre as iniciativas e seus responsáveis resultou em problemáticas de ações sobrepostas e relativamente concorrentes (PASQUIM e SANTOS, 2007).

Em junho de 2001 foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, responsável por financiar programas de transferência de renda associados a ações de educação, saneamento e geração de emprego, considerando-as ao maior impacto sobre a pobreza. Nesse contexto, o Governo organizou a "Rede de Proteção Social"<sup>1</sup> que somava 12 programas e iniciativas de transferência de renda (SILVA, 2005).

Outro evento importante na história da implementação e aperfeiçoamento dos PTR no Brasil é a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social através das deliberações resultantes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, que organizou o sistema e delimitou responsabilidades, competências e atribuições às três esferas de governo principalmente no que tange à gestão dos programas sociais e de transferência de renda (DIAS, 2006).

---

<sup>1</sup> Segundo Silva (2005), o conceito está presente no relatório "Brasil 1994-2002 - na era do Real" do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, reunindo os resultados das ações da gestão.

A fim de romper com o assistencialismo, a estrutura do SUAS foi fortalecida com o surgimento do Ministério do Desenvolvimento Social e com os incentivos à criação de um sistema de avaliação e monitoramento do alcance, cobertura e efetividade das ações da política de assistência no país. Para esse fortalecimento, destaca-se a contribuição dada através das discussões, avaliações e formulações no âmbito das universidades e escuta dos gestores e técnicos municipais e estaduais (PINHEIRO, 2005).

No contexto político, segundo Pinheiro (2005, p. 4), é em 2004 que, pela primeira vez, é expresso pelo governo federal, através do Plano Plurianual 2004-2007, que um dos objetivos do país seria a "inclusão social e a desconcentração da renda integrados ao crescimento do emprego e do produto".

Com isso, houve a criação do Fome Zero e ressurgiu o discurso do pacto social no Brasil: combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar tomaram lugar de prioridade na agenda pública brasileira (VASCONCELOS, 2005).

O Programa Fome Zero é a integração de ações compartilhadas com o objetivo de erradicar a fome e implementar a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil (VASCONCELOS, 2005). Dentro do PFZ estava inserido o Bolsa Escola e o Cartão alimentação como iniciativas de renda mínima a fim de contribuir no objetivo do programa.

No contexto do PFZ e do MDS, os Programas de Transferência de Renda foram organizados idealizando impacto na autonomia financeira e social das famílias beneficiadas através do repasse monetário somado aos incentivos na oferta e prestação dos serviços básicos, em especial na educação, saúde e emprego (SILVA, 2005).

Um fator problemático presente na maior parte dos PTR discutidos e apresentados aqui é a existência de lacunas na cobertura. Para além das discussões sobre má fé ou corrupção, acredita-se que o dilema maior está na utilização de critérios numéricos rígidos no processo de seleção que reflete diretamente na exclusão de famílias que deveriam ser beneficiadas (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

A adoção das condicionalidades nos PTR é fruto das ampliações dos conceitos e entendimentos sobre pobreza e proteção social. O conceito de pobreza passou a abranger inaccessibilidade à renda ou insuficiência dela e inaccessibilidade ou falta de oferta de serviços de educação e saúde que

possibilitem a formação de capital humano a fim de reduzir a pobreza entre as gerações (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

Para Silva (2005) os programas de transferência de renda, no modelo de vinculação a ações de educação que conhecemos, são sustentados pelos pressupostos de que os gastos com a manutenção dos filhos na escola são elevados, considerando a necessidade de participação de toda a família no trabalho a fim de garantir a sobrevivência. De mesmo modo, acredita-se que a formação educacional precária é fator determinante para dificultar as possibilidades de aumento de renda das famílias, compreendendo o que entendemos como ciclo vicioso e intergeracional da pobreza. Assim, os PTRC são consolidados como compensação financeira às famílias que optaram pela inserção dos filhos no ambiente escolar a fim de romper ou amenizar os efeitos do ciclo da pobreza, articulando o acesso à renda com o acesso à educação, saúde e trabalho (SILVA, 2005).

As condicionalidades adotadas nos PTR objetivam contribuir com o aumento da relação entre a população pobre e os serviços básicos de educação, saúde e assistência social a fim de reduzir a pobreza no sentido de inaccessos aos direitos básicos de cidadania (SANTOS e ROSA, 2009).

No processo de construção do modelo de políticas sociais atuais, em especial das de transferência de renda, um dos fatores determinantes foi o incentivo pela descentralização das decisões. Desta forma, os estados e municípios passaram a dividir as responsabilidades na condução, execução e controle dos programas e políticas sociais com o governo federal, fruto do arranjo federativo brasileiro (BICHIR, 2010).

A problemática que levou as políticas sociais e os programas de transferência de renda a serem tão reformulados, até que uma iniciativa suprisse as necessidades básicas que a conjuntura exigia, envolve questões relativas ao investimento insuficiente e descontínuo. As iniciativas existentes até os anos 1980 tinham caráter contributivo e limitavam-se aos trabalhadores que estavam inseridos no trabalho formal, a exemplo do cupom alimentação fornecido aos empregados de diversas empresas privadas (SILVA, 2010).

A partir dos anos 2000, a gestão de Fernando Henrique Cardoso investiu na criação de diferentes PTR. Em 2001, foram criados o Programa Bolsa Escola, coordenado pelo Ministério da Educação, que condicionava o recebimento do benefício monetário de R\$ 15,00 a crianças com



idade entre 6 e 15 anos à frequência escolar regular e o Programa Bolsa Alimentação, no âmbito do Ministério da Saúde, com o objetivo de garantir melhores condições de saúde e nutrição a gestantes e nutrizas de famílias de baixa renda, contribuindo também na complementação da renda familiar (BRASIL, 2001; LEITE; ALVES, 2022).

O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é um programa do ano 2001, que se destina a adolescentes entre 15 e 17 anos de idade que estejam em situação de vulnerabilidade social, visando possibilitar sua permanência na escola e incentivando experiências práticas que auxiliem na inserção no mercado de trabalho, além do repasse financeiro de R\$ 65,00 (LEITE; ALVES, 2022).

Em 2002, houve a instituição do Auxílio-Gás através do Ministério de Minas e Energia, que subsidiava o preço do gás para as famílias de baixa renda após visualizados os efeitos da liberação do comércio de combustível no país; de mesma forma, havia um repasse financeiro no valor de R\$ 7,50 (DIAS, 2006).

O Programa Bolsa Família emerge da racionalização do Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Auxílio-gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Este novo programa surgiu com a proposta de unificar a base de dados utilizada focando em uma maior atualização e abrangência, modificar a estrutura interministerial confusa que se formou com os diversos programas anteriormente existentes, sendo coordenado a partir de então apenas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, garantir o acesso dos cadastrados a todos os benefícios disponíveis e condicionar o recebimento dos valores ao cumprimento de agenda de educação, saúde e assistência social (PASQUIM, 2009; ROCHA, 2011; SANTOS; SENA; ARAUJO, 2021).

O PBF foi estruturado em três eixos principais: 1) alívio imediato da extrema pobreza através da transferência monetária direta; 2) cumprimento de condicionalidades; e 3) articulação com outras ações (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021). A fim de aliviar os efeitos da pobreza, o governo tomou a iniciativa de repassar às famílias beneficiadas valores específicos divididos em diferentes benefícios, calculados com base em sua composição econômica e familiar. Atendendo aos critérios de recebimento e tornando-se beneficiários, as famílias deveriam garantir que todas as crianças e adolescentes acima de 6 anos de idade estivessem matriculadas em instituições de ensino, que a agenda de vacinação e acompanhamento nutricional das crianças e possíveis gestantes

e nutrízes estivesse atualizada e que os cadastros fossem atualizados periodicamente. Com o objetivo de garantir que as famílias que passassem a fazer parte do quadro de beneficiários do programa pudessem encontrar diferentes meios de sustento e aumento de renda, desvinculando-se do PBF, o governo federal incentiva a capacitação profissional por meio de diferentes ações, configurando a Porta de Saída (ROCHA, 2011; SILVA e RIBEIRO, 2019; SANTOS; SENA; ARAUJO, 2021).

No eixo do repasse direto de renda às famílias, o PBF possui diferentes benefícios que foram sendo implementados desde a sua criação, com o objetivo de alcançar a variedade de públicos-alvo presentes nas diferentes famílias beneficiárias (SILVA e RIBEIRO, 2019).

**Quadro 12 - Programa Bolsa Família - Benefícios**

<b>BENEFÍCIO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Benefício Básico (desde 2004)	Benefício destinado às famílias em situação de extrema pobreza.
Benefício Variável (desde 2004)	Benefício destinado às famílias pobres e extremamente pobres que tenham, em sua composição, crianças de até 15 anos de idade.
Benefício Variável Jovem (a partir de 2007)	Benefício destinado às famílias pobres e extremamente pobres que possuam, em sua composição, membros com idade entre 16 e 17 anos.
Benefício Variável Gestante (a partir de 2011)	Benefício pago em 09 parcelas às famílias que possuam, em sua composição, alguma gestante acompanhada pelos serviços de saúde e com gestação identificada até o nono mês.
Benefício Variável Nutriz (a partir de 2011)	Benefício pago em 06 parcelas às crianças recém-nascidas de até 06 meses de idade, desde que tenha sido inserida no cadastro da família até o sexto mês de vida.
Benefício de Superação da Extrema Pobreza (a partir de 2012)	Benefício pago às famílias que, mesmo com o recebimento dos demais benefícios somados aos rendimentos formais e informais que venha a possuir, não atingem o valor necessário para superação da extrema pobreza.

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Existem efeitos positivos destacados através de pesquisas censitárias, sociais e econômicas que fortalecem a compreensão de que o PBF é um programa com retorno favorável à sociedade. Acumula-se ao resultado econômico resultante da transferência direta de renda às famílias que alivia as necessidades imediatas, o incentivo à educação e o acesso à saúde, além da participação nas políticas de saneamento e habitação, assim como também nos incentivos à inserção no mundo do trabalho (RIBEIRO; SHIKIDA; HILLBRECHT, 2017).

Os estudos sugerem que os efeitos econômicos dos PTR podem estar relacionados aos períodos de recessão econômica no Brasil. No período de 2001 a 2004, por exemplo, a renda advinda dos programas sociais ocupou o segundo lugar no rendimento das famílias, caindo no ranking até os anos 2012-2015, quando voltaram a ocupar lugar de destaque na composição de renda das famílias brasileiras (SAAD et al, 2020).

O PBF, de forma resumida, conseguiu abranger os beneficiários dos outros programas sociais com foco no repasse monetário direto e com condicionalidades já existentes, unificando o serviço de oferta. Segundo Costa e Soares (2020), o programa tornou-se relevante tão rapidamente devido a sua capacidade de cobertura, tendo no seu primeiro ano de existência, elevado o número de beneficiários de 3,6 milhões para 6,5 milhões.

Para além do reconhecimento nacional, o PBF contribuiu para que o Brasil se destacasse internacionalmente no combate à pobreza a partir do alcance de mais de 13 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (até março de 2020) com estimativa média de 40 milhões de brasileiros assistidos pelo benefício (COSTA e SOARES, 2020).

Compreende-se, ainda, que a unificação dos programas pelo PBF ainda contaram com a ajuda conjuntural da existência do investimento em políticas emergenciais e estruturais que fortaleciam a necessidade de se trabalhar, juntamente, o econômico e o social. Houveram, na época, iniciativas e investimentos no fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, geração de emprego e renda, merenda escolar, banco de alimentos, restaurantes populares e construção de cisternas, contribuindo diretamente para o combate à permanência da pobreza no contexto estudado (SENA; ARAUJO, 2020).

Utilizando-se dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2004; 2006) é consenso que não houve aumento de programas de transferência de renda, mas sim unificação dos já existentes. Na pesquisa de 2004, houve um quantitativo de respostas equivocadas, identificando-se como beneficiários de programas prévios e não do programa novo, existente. Entre uma pesquisa e outra, notou-se a diminuição do quantitativo de famílias que recebia mais de um benefício social, tornando o PBF a principal transferência de renda em questão (ROCHA, 2011).

Em um cenário em que o PBF estava consolidado como maior programa de transferência de renda da América Latina, com premiações por todo o mundo pelo seu modelo de estruturação e

sua capacidade de cobertura, em 2020 a crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 demandou ações emergenciais que fossem capazes de suprir as necessidades imediatas que emergiram junto à problemática sanitária.

Como forma de combate às vulnerabilidades e ameaças econômicas que surgiram, o governo federal implantou o Auxílio Emergencial Temporário, formulado com Renda Básica Emergencial pelo Congresso Nacional, fruto das discussões previamente existentes sobre a formulação de um Programa Universal de Renda Mínima, destinados aos públicos já participantes do PBF, ao público inserido no Cadastro Único e, também, ao público ausente do Cadastro Único, mas que se enquadrava nos critérios de elegibilidade (SIMONI JÚNIOR, 2021).

Grosso modo, o Auxílio Emergencial teve papel importante no combate à pandemia e suas consequências socioeconômicas. O repasse financeiro colaborou com a garantia de acesso aos itens básicos de sobrevivência em um contexto de isolamento e distanciamento social, assim como também conseguiu elevar a renda bruta de parte dos beneficiários do PBF em sua primeira versão (SIMONI JÚNIOR, 2021).

A proposta do AET era compensar a perda de renda das famílias e, juntamente, estimular a manutenção do distanciamento social através do controle da necessidade emergencial de buscar emprego e renda. Não seguiu os moldes dos programas que visaram combater a pobreza e seus causadores, mas sim amenizar os efeitos econômicos da crise (LUCCA-SILVEIRA; BARBOSA, 2021).

O Auxílio Emergencial Temporário (AET) foi reformulado pelo governo federal por mais de três vezes. O ajuste nos valores através da diminuição, o enxugamento do número de beneficiários e o aumento da quantidade de critérios a serem cumpridos para elegibilidade descaracterizaram o programa desenhado inicialmente e fugiram do perfil de benefícios adotados pelo SUAS e pela LOAS (COSTA; SOARES, 2020).

Para Leite e Alves (2022), houveram problemáticas operacionais e estruturais desde a formulação do AET que dificultaram a informação, orientação, acesso, cadastramento e sobretudo o recebimento dos valores. O programa foi formulado na ideia de utilizar dados já existentes nos bancos de dados sociais e cadastrar novos possíveis beneficiários de forma autônoma e digital, através de um aplicativo para celular. O cadastramento, por sua vez, não foi facilitado, as equipes

municipais não puderam e nem tiveram ferramentas necessárias para orientar e auxiliar o público-alvo e o processo de implementação tornou-se desordenado.

Com o encerramento do AET, em outubro de 2021, o público beneficiário voltaria à folha de pagamento regular do PBF, cumprir suas condicionalidades e receber os seus valores específicos. Entretanto, o governo federal editou uma Medida Provisória que dissolve o PBF, que em 2021 completou 18 anos, e cria o Auxílio Brasil (MP 1.061/2021). o Programa Auxílio Brasil (PAB) começa a funcionar já em dezembro de 2021, com valor de transferência média de R\$ 400,00 para uma média de 14,5 milhões de famílias (ANDRADE, 2021; BRASIL, 2022).

O PAB surge em meio às incertezas e indicativos de improvisação em sua construção. De forma inicial, o pagamento do benefício no valor que é proposto dependeu da aprovação de PEC's e questões administrativas. O seu antecessor, encerrado sem avaliação ou estudo crítico parece não ter servido como base para a sua formulação (MACHADO, 2021).

Para os valores referenciais de pobreza e extrema pobreza, assim como para os valores transferidos pelo programa, houve reajuste a fim de compensar os anos que o PBF ficou com valor congelado e o aumento substancial dos produtos da cesta básica, conforme podemos observar na tabela abaixo:

**Tabela 1** – Valores de referência do Programa Auxílio Brasil

REFERÊNCIAS	VALOR ANTERIOR	VALOR ATUAL (Dec. 10.852/2021)	% de aumento
<b>EXTREMA POBREZA</b>	Até R\$ 89,00	Até R\$ 100,00	12,35
<b>POBREZA</b>	Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	Entre R\$ 100,00 e R\$ 200,00	12,35

Fonte: NOTA CONJUNTA – Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/PR e Departamento de Assistência Social - DAS/SEJUF Programa Auxílio Brasil em substituição ao Programa Bolsa Família (2021); Ministério da Cidadania (2022).

O PAB traz novos benefícios com critérios específicos que focalizam suas ações em famílias com crianças e adolescentes em sua composição, mesmo que as famílias unipessoais ou sem crianças e adolescentes também estejam elegíveis, neste caso, ao benefício de superação da extrema pobreza. A principal crítica é à ilusão de ampliação do investimento, enquanto isso não ocorre principalmente graças às políticas de austeridade fiscal de 2016. Seu desenho parece, ainda,

assumir tom de meritocracia e estigmatizante abrindo interpretações, mais uma vez, para a compreensão de que a transferência possa resultar em desestímulo ao trabalho ou capacitação<sup>1</sup>.

Destaque, ainda, à falta de orientação aos profissionais do SUAS que trabalham diretamente com a operacionalização do programa e com orientações aos beneficiários e a não consideração de consulta às coordenações estaduais do PBF e Cadastro Único que poderiam ter poder contributivo no processo de criação e aprimoramento do programa (CEAS/PR, 2021; ANDRADE, 2021).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização das políticas sociais através do Estado e a crescente busca pelo aprimoramento dos PTR do ponto de vista da focalização, cobertura e eficácia são indicativos de conquistas sociais. O esforço pela permanência e continuidade das políticas e investimentos sociais deve ser priorizado de forma efetiva, visto o longo combate a questão da pobreza no país.

Ao fim do histórico traçado, podemos afirmar a eficácia que os programas de transferência de renda dependem diretamente da capacidade de cobertura e da intersectorialidade. A intervenção única e exclusivamente monetária não é capaz de romper problemáticas agravantes da pobreza e não geram expectativa de resolução ou amenização da questão a longo prazo.

As experiências surgidas praticamente ao mesmo tempo, em municípios diferentes, com valores e critérios diferentes resulta na participação de famílias diferentes e não é capaz de resolver o problema que, de forma alguma, é apenas municipal. Neste mesmo raciocínio, a existência de programas que transferiam renda em vinculados a ministérios diferentes baseando-se na condicionalidade de saúde, educação e assistência social, também causa confusão e competição entre os próprios programas. A estratégia da unificação das iniciativas, concretizada com a criação do PBF solucionou a problemática e tornou-se exemplo prático de motivação à intersectorialidade nas políticas.

À medida que o Estado, através de programas de proporções do PBF e BPC, exige, como contrapartida, presença ativa nos serviços educacionais e de saúde, torna-se necessário por parte

---

<sup>1</sup> Conforme nota técnica emitida pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/PR e Departamento de Assistência Social - DAS/SEJUF como forma de orientação sobre a implementação do Programa Auxílio Brasil. Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/sites/ceas/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-12/site\\_-\\_nota\\_conjunta\\_-\\_ceas-pr\\_e\\_das-sejuf\\_-\\_programa\\_auxilio\\_brasil\\_em\\_substituiu\\_o\\_ao\\_pbf.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/sites/ceas/arquivos_restritos/files/documento/2021-12/site_-_nota_conjunta_-_ceas-pr_e_das-sejuf_-_programa_auxilio_brasil_em_substituiu_o_ao_pbf.pdf).

das gestões o aprimoramento na oferta e estrutura desses serviços que passarão, obrigatória e inevitavelmente, a aumentar seu público, buscar garantir acesso e oferta dignos aos beneficiários.

É necessário, ainda, compreender que o sucesso do PBF pode-se relacionar ao contexto de criação e implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (2004) que reorganizou, regulou e coordenou os programas e serviços socioassistenciais.

Em suma, é essencial que a trajetória percorrida desde a discussão acerca das primeiras iniciativas de transferência de renda até a eficácia alcançada pelo PBF não seja descartada na formulação, planejamento e implementação de novos programas. Através dos estudos produzidos previamente, da discussão social levantada à medida que cada novo programa surgia e era substituído e das pesquisas avaliativas, os gestores de políticas públicas têm grande arsenal de subsídios que auxiliam na construção de programas que sejam capazes de, se não resolver, amenizar os efeitos das problemáticas resultantes da pobreza e desigualdade tão presentes no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rithyelle Elisa de Souza. **O AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**: uma análise do perfil dos beneficiários do auxílio emergencial entre 2020 e 2021. 2021. 60 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2021.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. **Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, [S.1], v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017. ISSN 1678-9873. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/55524>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BARROS, R. P. de, et al. **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Texto para Discussão, n. 1.258. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: abr. 2022.

BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. Novos Estudos - Cebrap, [S.L.], n. 87, p. 115-129, jul. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002010000200007>.



CARVALHO, H. C. F. **Evolução e crise do estado social no Brasil e o advento do programa de transferência condicionada de renda bolsa família.** Revista do Caap: Centro Acadêmico Afonso Pena, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 115-135, 2011.

COSTA, A. B. da; SOARES, M. A. T. **Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil.** Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, [S. l.], v. 17, n. 30, p. p. 65-83, 2020. DOI: 10.22481/ccsa.v17i30.7124. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/7124>. Acesso em: 28 abr. 2022.

COSTA, N. R.; MARCELINO, M. A.; DUARTE, C. M. R.; UHR, D. **Proteção social e pessoa com deficiência no Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva, [S.L.], v. 21, n. 10, p. 3037-3047, out. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320152110.18292016>.

COSTA, N. R. **A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula.** Ciência e Saúde Coletiva, v.14, n.3, p.693-706, 2009.

DIAS, A. T. **A "nova" questão social e os programas de transferência de renda no Brasil.** Repositório UNB, Brasília, 2006.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom.** Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, F. F. P.; ALVES, L. S. F. **Assistência social no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19: uma documentação de ações de assistência e do Auxílio Emergencial Temporário (AET).** REVISTA POLÍTICA E PLANEJAMENTO REGIONAL, v. 9, p. 164-179, 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano.** Brasília: Comunicação da Presidência, n. 7, ago. 2008.

LÍCIO, E. C. **A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa.** Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 55, n. 3, p. p. 37-59, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v55i3.250. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/250>. Acesso em: 2 abr. 2022.

LUCCA-SILVEIRA, M. P.; BARBOSA, R. J. **O FUTURO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: dilemas empíricos e normativos para um programa pós-pandemia e pós-auxílio emergencial.** Sociologia & Antropologia, [S.L.], v. 11, n., p. 67-92, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2238-38752021v11esp3>.

MACHADO, Cecília. **As incógnitas do Auxílio Brasil.** Jornal do Comércio Online - RS, Porto Alegre, ano 1, v. 1, n. 1, p. 1-2, 10 nov. 2021. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/31262/Cec%C3%ADlia-Machado-As%20inc%C3%B3gnitas%20do%20Aux%C3%ADlio%20Brasil.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 5º Ed., 2003.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Transferência de renda no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP, [s. l.], ed. 79, p. 5-21, 1 jul. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>. Acesso em: 4 abr. 2022.

MENDES, K. dal S.; SILVEIRA, R. C. de C. P.; GALVÃO, C. M. **Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem**. Texto & Contexto - Enfermagem, [S.L.], v. 17, n. 4, p. 758-764, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-07072008000400018>.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PASQUIM, E. M.; SANTOS, L. M. P. **Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil sob a Ótica e Prática de Atores Federais e Estaduais**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 52-68, 2007.

PINHEIRO, M. M. B. **Política pública de assistência social: o momento de consolidação no Brasil**. Serviço Social e Saúde, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 29–38, 2015. DOI: 10.20396/sss.v4i1.8634979. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634979>. Acesso em: 3 abr. 2022.

RIBEIRO, F. G.; SHIKIDA, C.; HILLBRECHT, R. O. **Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil**. Estudos Econômicos (São Paulo) [online]. 2017, v. 47, n. 4 [Acessado 28 Abril 2022], p. 805-862. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-416147468fcr>>.

ROCHA, S. **O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza**. Economia e Sociedade, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 113–139, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642363>. Acesso em: 28 abr. 2022.

ROCHA, S. **O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza**. Economia e Sociedade, [S.L.], v. 20, n. 1, p. 113-139, abr. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182011000100005>.

SAAD, M. G.; BORTOLUZZO, A. B.; MENEZES FILHO, N. A.; KOMATSU, B. K.. **Os determinantes da queda da desigualdade de renda nas regiões brasileiras entre 2001 e 2015.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, [S.L.], v. 35, n. 104, p. 1-21, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/3510313/2020>.

SANTOS, G. R.; ROSA, T. R. S. **Pobreza e transferência de renda no Brasil.** IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, v. 1, n. 1, p. 1-15, ago. 2009. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos\\_OLD/3.%20Desigualdades%20Sociais%20e%20Pobreza/POBREZA%20E%20TRANSFER%20C3%8ANCIA%20DE%20RENDA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos_OLD/3.%20Desigualdades%20Sociais%20e%20Pobreza/POBREZA%20E%20TRANSFER%20C3%8ANCIA%20DE%20RENDA.pdf). Acesso em: 11 abr. 2022.

SARTORI, E. **Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e suas interfaces: Políticas Compensatórias versus Emancipatória.** Revista Análise, v. 9, n. 15/16, p. 55-68, 2009.

SENA, V. M. P.; ARAUJO, C.P. **Transferência de renda e mudança social no Brasil: um olhar sobre o Programa Bolsa Família.** REVISTA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, v. 9, p. 33-58, 2021.

SILVA, M. O. da S. **Os programas de transferência de renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação?** Revista de Políticas Públicas, v. 9, n. 1, p. 251-278, 2005.

SILVA, M. O. S. e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Revista Katálysis, v. 13, n. 2, p. 155-163, 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-49802010000200002>.

SILVA, R. N. M. DA; RIBEIRO, J. M. **Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras.** Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, v. 41, n. 2, p. e46766, 23 set. 2019.

SIMONI JUNIOR, S. **Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela Covid-19.** Brazilian Journal of Latin American Studies, [S. l.], v. 20, n. 40, p. 210-236, 2021. DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186413. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/186413>. Acesso em: 28 abr. 2022.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países.** Brasília: MDS, 2007.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. **Integrative review: what is it? how to do it?** Einstein (São Paulo), [S.L.], v. 8, n. 1, p. 102-106, mar. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-45082010rw1134>.

SPOSATI, A. **Políticas sociais nos governos petistas.** Em I. Magalhães, L. Barreto & V. Trevas (Orgs.), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar.* (pp. 82-107). São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1999.

VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988.** *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 14, no 3, junho de 2009, p. 731–41. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.

VAN PARIJS, Philippe (Ed.). **Arguing for a basic income.** London: Verso, 1992.

VASCONCELOS, F. A. G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas as Lula.** *Revista de Nutrição*. Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

## ORGANIZAÇÃO E DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO DA POPULAÇÃO JOVEM NO NORDESTE (2016 - 2019): notas sobre os impactos da nova reforma trabalhista

Wagna Maquis Cardoso de Melo Gonçalves<sup>1</sup>

### RESUMO:

Em 2017 foram adotadas as Leis nº 13.429/2017 (Lei da terceirização) e Lei nº 13.467/2017 (Nova Reforma Trabalhista) que flexibilizaram as relações de trabalho no Brasil alterando a organização e dinâmica do mercado de trabalho. Este trabalho objetiva evidenciar os primeiros impactos da Reforma quanto a organização e dinâmica do mercado de trabalho da população jovem na região Nordeste do Brasil. A metodologia valeu-se da análise dos dados da PNAD Contínua (2016 a 2019) e de autores como Pais (1990); Antunes (1995, 2020); Suiron (2018), Trovão e Araújo (2020), entre outros. Identificou-se que a Reforma produziu uma piora na organização e dinâmica do mercado de trabalho destes jovens, com aumento do desemprego, informalidade, desigualdade, queda na renda e oportunidades. Conclui-se que a reforma trabalhista não cumpriu sua promessa de geração de emprego e renda, pois os dados pós Reforma demonstram uma piora no quadro da população trabalhadora jovem do Brasil, especialmente do Nordeste.

**Palavras-chave:** Reforma Trabalhista; Jovem; Nordeste; Mercado de trabalho; Precarização.

**GT 06:** ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA

### 1 INTRODUÇÃO

Segundo Bourdieu (1983), a diversidade de ser jovem é demonstrada a partir dos efeitos que as desigualdades possuem para determinar a trajetória do jovem no percurso de sua vida. Segundo Pais (1990, p. 146), a juventude é uma categoria socialmente construída, “formulada no contexto de particulares circunstâncias econômicas, sociais ou políticas; uma categoria sujeita, pois, a modificar-se ao longo do tempo”. Biologicamente falando, no Brasil o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013) delimita que jovens são as pessoas que se situam na faixa etária entre 15 a 29 anos (BRASIL, 2013).

---

<sup>1</sup> Docente do Departamento de Ciências Exatas e da Natureza da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (DECEN/UFERSA); Pós Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semi-Árido (PLANDITES/UERN); Vice Líder do Grupo de Pesquisa Observatório do Fundo Público (OFFP/UFDPar). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Educação (NEED/UERN).

Segundo Antunes (1995); Costa, Rocha e Silva (2018) e Suiro (2018) a população jovem é a que mais sofre com as situações econômicas adversas. No mercado de trabalho suas taxas de emprego, rotatividade e informalidade se demonstram mais alarmantes que as das demais faixas etárias, culminando com uma situação de maior vulnerabilidade socioeconômica e precarização do trabalho. É nesse sentido que a realização de estudos sobre os impactos da Reforma Trabalhista, realizada no Brasil em 2017, sobre a condição do jovem se fazem necessários para acompanhar a evolução da organização e dinâmica desse grupo específico no mercado de trabalho, contribuindo para a análise que os efeitos da Reforma, dentro de determinadas circunstâncias econômicas e sociais, provocaram sobre a trajetória dos jovens no percurso de sua vida.

Segundo Trovão e Araújo (2020), recentemente, entre 2017 e 2019 foram adotadas medidas de flexibilização das relações de trabalho no Brasil, que provocaram mudanças significativas no mercado de trabalho, especialmente quanto à sua organização e sua dinâmica. Ainda segundo os autores, as reformas da época ainda não se mostraram capazes de proporcionar uma recuperação do mercado de trabalho, não contribuíram para reduzir o desemprego, a informalidade e ainda retiraram direitos dos trabalhadores. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo principal, evidenciar os primeiros impactos da Reforma trabalhista no Brasil sobre a organização e dinâmica do mercado de trabalho da população jovem, em particular, a dos estados do Nordeste.

Em junho de 2016, quando o quadro do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff se desenhava, a taxa de desemprego da população jovem chegou a 20,9% (5 pontos percentuais a mais em relação a 2015), já a taxa geral de desemprego representava 11,7% (IBGE, 2022). Segundo Antunes (2020), a classe trabalhadora assistiu a partir desse período, além do aumento do desemprego, também a deterioração dos seus rendimentos e a demolição completa dos seus direitos trabalhistas.

Os dados populacionais também evidenciam a importância deste coorte etário. No Nordeste, a população acima de 10 anos correspondia, em média, a 27% da população brasileira entre os anos 2016 a 2019, ou seja, havia no Brasil um contingente de 178.384,25 milhões de habitantes em idade ativa, onde 48.089,75 milhões de pessoas estavam no Nordeste. Já a população jovem no Brasil (de 15 a 29 anos de idade) entre os anos 2016 a 2019 eram, em média, 53.892,5

milhões de pessoas, isto representa, 30,2% do total da força de trabalho do país. No caso do Nordeste, onde a população jovem representava um quantitativo de 15.282,75 milhões de pessoas, esta representa 31,78% da força de trabalho da região. Já a proporção de jovens que vivem no Nordeste representa 28,4% da força de trabalho jovem do Brasil (IBGE, 2022).

A metodologia do trabalho se baseou em uma análise exploratória e descritiva, de natureza quantitativa. Teve como fonte pesquisa secundária os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD Contínua, para os anos de 2016 a 2019 (dados disponíveis no banco de dado SIDRA/IBGE). Para tratar sobre os temas abordados, também se valeu de autores como Pais (1990); Antunes (1995, 2020); Suiro (2018), Trovão e Araújo (2020), entre outros. Dessa forma, o presente trabalho ficou organizado da seguinte forma. Além desta introdução e considerações finais, o primeiro tópico trata sobre os aspectos da Reforma Trabalhista no Brasil realizada no ano de 2017. O segundo tópico apresenta a configuração da dinâmica e organização do mercado de trabalho jovem no Brasil após a reforma trabalhista. Por fim, o terceiro tópico que apresenta os impactos da reforma trabalhista na dinâmica e organização do mercado de trabalho jovem no Nordeste. Espera-se contribuir para o debate acerca da condição de vulnerabilidade desta população em sua trajetória de vida, sobretudo, do Nordeste, em um cenário de novas configurações do pós Pandemia da Covid-19.

## **2 ASPECTOS DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL**

Segundo Trovão e Araújo (2020), Antunes (2020) e Galvão et. al. (2017) a transformação das relações de trabalho nas últimas décadas no Brasil foi marcada pelo avanço da flexibilização da legislação trabalhista. A flexibilização da legislação trabalhista é um processo justificado pela rigidez que as leis trabalhistas impõem ao mercado causando impossibilidades às empresas de criar mais empregos (TROVÃO E ARAÚJO, 2020). No entanto, conforme argumenta os autores, o movimento de flexibilização e desregulação do trabalho no Brasil é associado ao baixo grau de proteção social e permitiu:

(...) a reprodução de um mercado de trabalho pouco institucionalizado, com a presença marcante de contratos de trabalho estabelecidos na informalidade. O elevado desemprego, impulsionado pelo excesso de oferta de mão de obra, somou-



se à informalidade para marcar um quadro de elevada desigualdade de renda (TROVÃO E ARAÚJO, 2020, p. 6).

Recentemente, o Brasil passou por uma nova reforma trabalhista. A Lei 13.429 de março de 2017, que dispõe sobre o trabalho temporário, permite a terceirização total das relações de trabalho, perfilada pelo Governo Michel Temer (vice da presidente Dilma que assumiu em 2016 após seu *impeachment*/Golpe). Destarte, a Lei nº 13.429/2017, não foi o único dispositivo que alterou as relações e os direitos do trabalho no Brasil recentemente, pois a Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, avançou significativamente na demolição do que ainda restava desses direitos. Porém, essa nova Reforma “têm se mostrado incapaz de garantir a criação de postos de trabalho e, em grande medida, a expansão de empregos protegidos pela CLT ou de melhor perfil de remuneração” (TROVÃO E ARAÚJO, 2020, p. 07).

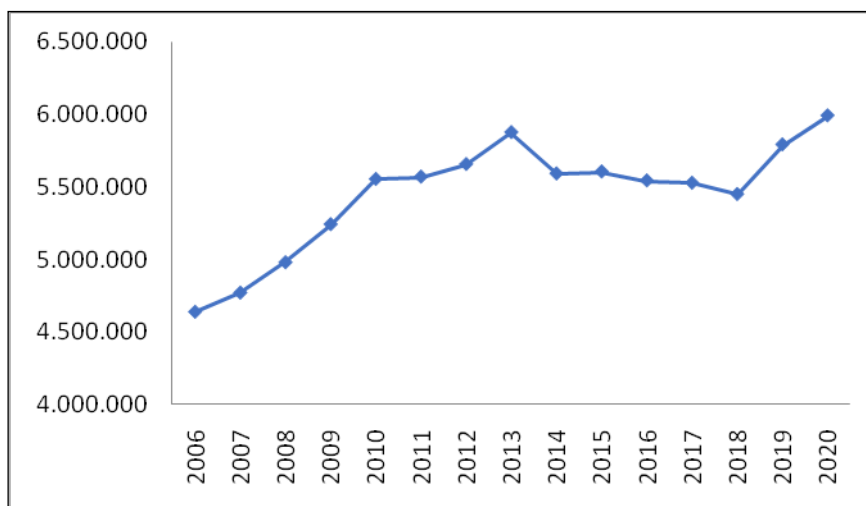
Somando-se a essas Leis ainda resta a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 2019) cujo objetivo é a desburocratização do exercício da atividade econômica e a Medida Provisória MP 905/2019 conhecida por ‘MP da Carteira de Trabalho Verde e Amarela’ (proposta em 2018 pelo então candidato a presidência Jair Bolsonaro em seu plano de governo) que estabelece uma modalidade diferenciada à contratação de jovens com idade entre 18 a 29 anos. A referida medida foi sancionada em meio a Pandemia da Covid-19 (abril de 2020) e em seguida revogada pelo presidente Bolsonaro com a MP 955/2020, que também implica na redução de direitos trabalhistas vigentes, como por exemplo, isenção de contribuição previdenciária dos trabalhadores jovens. Entretanto, ressalta-se que à análise deste trabalho só se aplica aos efeitos causados pelas leis 13.467/2017 e 13.429/2017, haja vista estarem vigentes no período da análise, diferentemente das demais citadas.

Nesse sentido, uma das medidas que mais chama atenção quanto ao seu impacto no mercado de trabalho presente na Lei 13.429/2017 (também conhecida por Lei da terceirização), prevê em seu artigo 4º que o trabalho de terceiros, a ser executado na empresa tomadora de serviços, pode ser realizado para qualquer atividade da empresa contratante, seja atividade-meio ou atividade-fim (BRASIL, 2017a). Em outras palavras, fica configurado a permissão de terceirização total das atividades da empresa contratante. De forma prática, essa medida é capaz de provocar o aumento da Pjotização, isto é, a relação da empresa com seus empregados (inclusive recolhimentos

e pagamentos de direitos sociais) é substituída pela relação entre empresas. Nesse caso, o indivíduo/trabalhador se inscreve no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e se registra na Junta Comercial, passando a exercer pessoalmente, como pessoa jurídica (em alguns casos com empregados), atividades específicas em outras empresas, configurando-se assim a relação entre empresas.

Os primeiros resultados da pjetização já podem ser observados, pois os dados do IBGE (2022a) demonstram que os registros de CNPJ, no Brasil, voltaram a aumentar à partir de 2018 (depois de uma série histórica de quedas sucessivas desde os anos de 2012), dentro de um período caracterizado por forte recessão econômica no Brasil. Chama a atenção que os anos de 2018, 2019 e 2020 não se caracterizaram por períodos de crescimento econômico, tampouco de recuperação, mas o oposto (ANTUNES, 2020 e TROVÃO E ARAÚJO, 2020). Assim, o crescimento de CNPJ no Brasil alcançou um patamar excepcional de 6,8% entre 2018 e 2019; e de 3,44% entre 2019 e 2020; superando o período de expansão econômica compreendido entre os anos 2006 a 2013, período de relativo crescimento e estabilidade econômica, conforme pode ser percebido no Gráfico 01, abaixo.

**Gráfico 1:** Brasil: Número de Unidades Locais de empresas (2006 - 2020)



Fonte: IBGE (2022a) Cadastro Central de Empresas – CEMPRE. Elaboração Própria em 2022.

A precarização pode ser melhor evidenciada quando se observa o avanço dos registros de CNPJ por tamanho da empresa. Os dados do Cadastro Central de Empresas do IBGE, as empresas registradas que possuíam mais de 5 pessoas ocupadas representava apenas 24,7% do conjunto total, enquanto que as empresas com até 4 pessoas ocupadas representava 75,3% em 2020 (este quantitativo saltou de 72% em 2018 para 75% em 2020, com um crescimento de 15%). Por outro lado, o número de pessoas ocupadas nesses estabelecimentos não acompanhou o mesmo crescimento, pois o nível de ocupação das empresas registradas que possuem até 4 pessoas ocupadas aumentou 10%, enquanto as demais reduziram, com exceção as empresas com mais de 100 funcionários, cujo número de pessoal ocupado cresceu, em média, de 1% entre 2018 e 2020 (IBGE, 2022a). Assim, verifica-se que em um cenário de crise econômica e aumento do desemprego, o número de empresas com até 4 funcionários cresceu a uma taxa maior do que o quantitativo de pessoas ocupadas nesse tipo de empresa, enquanto as demais empresas apresentaram queda no quantitativo de pessoas ocupadas, um traço dos impactos da ‘lei da terceirização’.

Em relação a Lei 13.467/2017 (também conhecida por Nova Reforma Trabalhista) podem ser citadas uma série de medidas com potencial de provocar um impacto mais catastrófico nas relações de trabalho. Trovão e Araújo (2020, p. 9) sintetizam de forma mais esclarecedora tais impactos:

- 1) Acordos coletivos: o negociado prevalece sobre o legislado mesmo que menos benéfico para o trabalhador. Eles versam sobre temas como jornada de trabalho (podendo alcançar até 12 horas), plano de carreira, licença maternidade.
- 2) Jornada parcial: pode ser de até 30 horas semanais (antes apenas 25 horas) sem hora extra, ou de até 26 horas semanais com acréscimo de até seis horas extras.
- 3) Férias: podem ser parceladas em até três vezes (não inferior a cinco dias com uma delas sendo obrigatoriamente maior do que 14 dias).
- 4) Grávidas e lactantes: podem trabalhar agora em locais insalubres, sendo afastadas somente a pedido médico.
- 5) Contribuição sindical: passa a não ser mais obrigatória.
- 6) Autônomos: as empresas podem contratar autônomos, ainda que se verifique uma relação de exclusividade, sem significar vínculo empregatício.
- 7) Trabalho em domicílio: não há controle de jornada, sendo a remuneração feita por tarefa.
- 8) Trabalho intermitente: contratos em que o trabalho não é contínuo passam a ser permitidos, sendo que a convocação do empregado pelo empregador deve ocorrer com três dias de antecedência e sua remuneração é feita por hora não inferior ao valor-hora referente ao salário mínimo.
- 9) Almoço: o tempo de almoço (antes de uma hora)

passa a ser objeto de negociação entre empregador e empregado. 10) Ações na Justiça: se o trabalhador perder ações na Justiça do Trabalho, deverá arcar com custas processuais e honorários do advogado do empregador.

Nas palavras de Galvão et al. (2017, p. 33), a Nova Reforma Trabalhista consiste na implantação de um conjunto de medidas de modo a promover:

1. a substituição da lei pelo contrato; 2. a adoção de uma legislação mínima, residual, a ser complementada pela negociação/contratação; 3. a criação de diferentes tipos de contrato, distintos do padrão de assalariamento clássico representado pelo contrato por tempo indeterminado; 4. a substituição de direitos universais por direitos diferenciados; 5. a descentralização da negociação coletiva, se possível ao âmbito da empresa; 6. a substituição da intervenção estatal na resolução dos conflitos trabalhistas pela autocomposição das partes.

Considerando o discurso da classe (política/empresarial/capitalista) que se coloca à favor da Reforma trabalhista, a mesma chama os impactos citados de ‘modernização das leis trabalhistas’. Em outro sentido, a modernização da lei trabalhista brasileira, ocorrida recentemente significa, em tese, alterações negativas e substanciais no arcabouço legal de amparo ao trabalhador e alteração do princípio da proteção trabalhista, afetando de forma negativa as relações de trabalho (GALVÃO et. al. 2017; TROVÃO e ARAÚJO, 2020; ANTUNES, 2020), que no final pouco contribuiu para o que se propôs, a saber melhorar quali e quantitativamente os indicadores de mercado de trabalho no Brasil. Dentro deste contexto, fica a indagação: se os jovens representam aquela parcela da força de trabalho mais vulnerável com a idiossincrasia econômica, como se comportou sua dinâmica e organização no mercado de trabalho brasileiro após a Reforma Trabalhista de 2017? Será que houve melhora qualitativa e quantitativa na ocupação destes no mercado de trabalho? O conteúdo apresentado nos próximos itens irá expor os primeiros resultados de três anos após tal Reforma para esses trabalhadores.

### **3 DINÂMICA E ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO JOVEM NO BRASIL APÓS A REFORMA TRABALHISTA**

Ao analisar os impactos da Nova Reforma Trabalhista brasileira, Antunes (2020, p. 291 e 292) afirma que a “(contra)reforma trabalhista instituiu o preceito do negociado sobre o legislado nas relações de trabalho, ao expandir intensamente o trabalho intermitente e ao implementar a flexibilização das relações de trabalho”. Segundo Antunes (2020); Trovão e Araújo (2020) a flexibilização não passa de um discurso que beneficia o lado do capital na relação capital-trabalho e conduz a classe trabalhadora à um caminho de precarização e vulnerabilidade. Entretanto, se o trabalhador está na faixa etária jovem a precarização e a vulnerabilidade é acentuada. É o que mostra os dados da tabela 1, abaixo.

**Tabela 1** - Brasil: Pessoas de 14 a 29 anos de idade ocupadas, por posição na ocupação (2012-2019)

Distribuição percentual, por posição na ocupação (%)									
Anos	Total Absoluto (1000 pessoas)	Empregado		Trabalhador doméstico		Militar e servidor	Conta própria	Empregador	Trabalhador
		Com carteira de trabalho assinada	Sem carteira de trabalho assinada	Com carteira de trabalho assinada	Sem carteira de trabalho assinada				
2012	29 747	50,1	22,6	0,9	3,8	3,8	12,9	1,3	4,6
2013	29 580	51,1	22,1	0,9	3,4	3,6	13,1	1,3	4,5
2014	29 039	51,7	21,8	0,8	3,0	3,7	13,2	1,4	4,3
2015	28 164	50,6	21,7	0,8	3,1	3,6	14,5	1,5	4,3
2016	26 161	49,2	21,9	0,9	3,1	3,5	15,8	1,8	3,9
2017	26 096	47,0	23,4	0,7	3,3	3,2	16,6	1,8	4,0
2018	25 980	46,4	24,9	0,6	3,2	3,1	16,2	1,7	3,9
2019	26 338	46,2	24,7	0,6	3,0	2,9	17,4	1,6	3,7

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Os dados da tabela 01 mostram que o número absoluto de jovens brasileiros ocupados, desde os anos 2012, vem reduzindo paulatinamente, tal fato pode ocorrer por questões relacionadas à queda na taxa de participação, aumento da inatividade, ou até mesmo, desemprego. Seria necessário um estudo vinculando essas e outras variáveis para determinar ao certo o motivo para esta redução. No entanto, os dados das tabelas mais a frente, nos apontarão para uma das respostas. Não obstante, a despeito desses números, percebe-se que a deterioração do mercado de trabalho é uma realidade, mesmo após as promessas da reforma trabalhista de flexibilizar as leis para dar

condições das empresas gerarem mais empregos. Quando se analisa a posição de ocupação, os dados da tabela 1 mostram que em 2016 (momento em que o projeto da reforma trabalhista é lançado), cerca de 49,2% dos jovens estavam empregados com carteira assinada, porém, em 2019 esse contingente cai para 46%.

Em contrapartida, o número de jovens empregados sem carteira assinada saltou de 21,9% em 2016 para 24,7% em 2019. Com relação ao trabalho doméstico, o quantitativo de jovens com e sem carteira assinada caiu de 0,9% em 2016 para 0,6% em 2019, e 3,1% em 2016 para 3% em 2019, respectivamente. Nesse cenário, ainda chama a atenção os casos das ocupações Militar e servidor estatutário que apresentaram uma queda acentuada (3,5% em 2016 para 2,9% em 2019) e a por Conta própria, que por sua vez aumentou (15,8% em 2016 para 17,4% em 2019). Já as posições do tipo empregador e trabalhador familiar auxiliar, reduziram levemente.

Com o aumento do percentual de jovens empreendedores (por conta própria e empregadores), ainda nos resta analisar outro dado para mensurar o nível de formalização e precarização de seu trabalho: a situação da contribuição previdenciária. Nesse aspecto, os dados da tabela 2 apresentam os resultados que a Reforma trouxe para este campo.

**Tabela 2** - Brasil: Pessoas de 14 a 29 anos de idade ocupadas como trabalhadores por conta própria e empregadores, e distribuição percentual por contribuição para a previdência social (2015 – 2019)

Distribuição percentual, por posição na ocupação (%)					
Anos	Total Absoluto (1 000 pessoas)	Trabalhadores por conta-própria (%)		Empregadores (%)	
		Não contribuem para previdência social	Contribuem para previdência social	Não contribuem para previdência social	Contribuem para previdência social
2015	4 509	82,3	17,7	28,0	72,0
2016	4 599	79,9	20,1	27,7	72,3
2017	4 786	79,5	20,5	31,0	69,0
2018	4 641	80,9	19,1	35,1	64,9
2019	5 013	80,4	19,6	33,4	66,6

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Nesse sentido, vê-se que em números absolutos, o quantitativo de jovens empreendedores aumentou a partir de 2017. Dado que demonstra como as dificuldades de inserção em empregos (seja formal ou informal) são resolvidas nesta faixa etária, pois, se retomarmos a tabela 1, veremos que, apesar da queda em períodos anteriores, o quantitativo absoluto de jovens ocupados, após 2016, permaneceu inalterado. Assim, o percentual de jovens trabalhadores por conta própria e os jovens empregadores que não contribuía para a previdência social apresentava uma tendência à queda de 2012 até 2017 e foi revertida após tal data, em síntese, saiu de 79,5% em 2017, para 80,4% em 2019, para o percentual de jovens trabalhadores por conta própria; e de 31% em 2017, para 33,4% em 2019, para os jovens empregadores. Por outro lado, o quantitativo de jovens que contribuía para a previdência social caiu. Nesses termos, os trabalhadores por conta própria que contribuía à previdência saiu de 20,1% em 2016 para 19,6% em 2019. Já os empregadores caiu de 69% em 2017 para 66,6% em 2019. Conforme citou Galvão et. al. (2017, p.29) “a ausência de proteção social [...] expõe os trabalhadores a uma série de riscos e inseguranças”.

Por fim, ainda resta mencionar o comportamento da taxa de desocupação e subutilização por insuficiência de horas trabalhadas dos jovens. Claramente percebe-se que a Reforma não foi capaz de reduzir as taxas de desemprego dos jovens ao patamar que existia anteriormente. A tabela 3 evidencia que no ano de 2016 a taxa era 20,9%, e em 2019 a taxa estava em 21,2%. O mesmo ocorreu com a taxa de subutilização por insuficiência de horas trabalhadas que disparou após a Reforma, de 27,7% em 2015 para 36,7% em 2019.

**Tabela 3** - Brasil: taxa de desocupação, subutilização de pessoas de 14 a 29 anos  
(2015 – 2019)

Anos	Taxa de desocupação (%)	Taxa de Subutilização (%)
2015	15,9	27,7
2016	20,9	33,3
2017	22,0	36,4
2018	21,6	37,3
2019	21,2	36,7

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.



Portanto, esta é uma síntese do que a reforma trabalhista trouxe para os jovens brasileiros, a saber: uma redução nos empregos de qualidade (com carteira assinada e estatutário), e aumento da informalidade expressada no aumento no emprego sem carteira e por conta própria, onde se predomina o trabalho do tipo que não contribui para a previdência, impactando na perda de direitos sociais e trabalhistas. Ainda acrescenta-se a este quadro o aumento das taxas de desocupação e subutilização da força de trabalho jovem. A Reforma trouxe para o jovem brasileiro o aumento da vulnerabilidade e da precarização no mercado de trabalho. É a partir daí que vem a preocupação em analisar o caso do jovem no Nordeste, uma vez que se trata de uma região tradicionalmente conhecida por apresentar indicadores socioeconômicos mais problemáticos dentre as demais regiões do Brasil.

#### **4 IMPACTOS DA REFORMA TRABALHISTA NA DINÂMICA E ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO JOVEM NO NORDESTE**

O presente subitem irá discorrer sobre aspectos da dinâmica e organização do mercado de trabalho jovem no Nordeste do Brasil após a Reforma trabalhista. No entanto, antes de adentrarmos especificamente nos impactos da Reforma, convém informar que os dados socioeconômicos para o Nordeste, em comparação às demais regiões do país, se expressam nos priores resultados, assim, se a situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil apresentou uma situação de piora, na região Nordeste essa piora tende a ser potencializada.

Os dados da Tabela 4, abaixo, trazem as informações em valores relativos e absolutos do contingente populacional de jovens na região Nordeste por Unidade de Federação e por sub-faixa etária para o período selecionado. No Nordeste a proporção média de jovens por subfaixa etária no período de 2016 a 2019 estava da seguinte forma: 38,05% (para jovens de 14 a 19 anos); 31,48% (20 a 24 anos) e 30,24% (25 a 29 anos). Os estados que possuem o menor e o maior contingente absoluto de jovens são Sergipe e Bahia, respectivamente, para quaisquer das subfaixas etárias.

**Tabela 4** - Nordeste: Proporção de jovens entre 14 a 29 por estado (2016 – 2019) em mil.

Estados	2016	2017	2018	2019	Proporção média da População jovem total no estado (%)
<b>Nordeste (14 a 19 anos)</b>	<b>6034</b>	<b>5864</b>	<b>5819</b>	<b>5819</b>	<b>38,05</b>
Maranhão	817	790	804	804	40,41
Piauí	349	335	326	326	38,49
Ceará	971	926	871	871	36,34
Rio Grande do Norte	342	350	342	342	37,52
Paraíba	412	394	401	401	37,91
Pernambuco	967	980	943	943	38,36
Alagoas	375	361	360	360	39,88
Sergipe	241	227	233	233	36,58
Bahia	1560	1501	1539	1539	39,39
<b>Nordeste (20 a 24 anos)</b>	<b>4837</b>	<b>4790</b>	<b>4807</b>	<b>4810</b>	<b>31,48</b>
Maranhão	618	599	598	611	30,50
Piauí	280	281	272	280	32,07
Ceará	817	788	807	818	32,25
Rio Grande do Norte	308	307	304	286	32,86
Paraíba	329	356	328	358	32,32
Pernambuco	807	765	779	786	31,40
Alagoas	288	279	289	290	31,39
Sergipe	201	191	209	213	31,88
Bahia	1189	1224	1221	1168	30,81
<b>Nordeste (25 a 29 anos)</b>	<b>4594</b>	<b>4725</b>	<b>4622</b>	<b>4546</b>	<b>30,24</b>
Maranhão	589	584	565	560	28,89
Piauí	251	257	270	255	29,76
Ceará	776	827	795	761	31,54
Rio Grande do Norte	271	287	277	285	30,54
Paraíba	330	321	323	306	30,17
Pernambuco	737	767	775	756	30,38
Alagoas	261	266	264	244	28,35
Sergipe	197	203	202	203	31,53
Bahia	1182	1213	1151	1176	30,30

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Conforme pode-se observar na tabela 4, o estado do Maranhão é o que possui maior proporção de jovens (40,41%) na faixa etária entre 14 a 19 anos. Já Ceará e Sergipe possuem a menor proporção da região, 36,34%, e 36,58%, respectivamente. No entanto, em valores absolutos, é o estado da Bahia que possui o maior contingente de jovens nessa faixa etária, o oposto está com o estado de Sergipe. Se tratando de jovens de faixa etária entre 20 a 24 anos, o Rio Grande do Norte

é o estado com maior proporção de jovens nesta faixa (32,86%), já o Piauí é o com menor proporção (30,5%). Por fim, a faixa etária que abrange as idades de 25 a 29 anos é a que possui menor proporção do contingente jovem no Nordeste (30,24%). O estado com menor proporção de jovens nessa faixa etária está representado por Alagoas (28,35%), já os que possuem maior proporção são os estados do Ceará (31,56%) e Sergipe (31,53%).

Segundo Antunes (1995); Gonzalez (2009) e Gonçalves (2019) o ciclo de vida de um jovem é caracterizado pela saída da escola, após conclusão dos estudos, e entrada no mundo do trabalho. “Nessa perspectiva, o adiamento da entrada no mundo do trabalho estaria na própria condição juvenil” (GONZALEZ, 2009, p. 111), esse adiamento é denominado de moratória social, que representa um período da vida que o jovem passa fora da vida ativa, enquanto estuda (GONZALEZ, 2009). No entanto, desde início dos anos 1990 a heterogeneidade das experiências juvenis em escolarização e trabalho no Brasil tem demonstrado que a saída da escola e entrada no mundo do trabalho não se sucede linearmente, por vezes se sobrepõem, se desvinculam ou se anulam. Isso significa que, atualmente, a entrada no mundo do trabalho não acontece, necessariamente, após a conclusão dos estudos. Nesse sentido, a sequência de tabelas a seguir (Tabela 5 a 8) apresentam as características predominantes de inserção do jovem no mercado de trabalho com tais configurações, trazendo informações sobre a evolução dos jovens que estudam e trabalham concomitantemente; que só estudam; que só trabalham; e que nem trabalham nem estudam.

**Tabela 5** - Nordeste: População de 15 a 29 anos de idade Ocupadas e frequentando escola, cursos pré-vestibular, técnico de nível médio ou qualificação profissional (2016-2019)

Estado	Jovens que trabalham e estudam (em mil)				Varição (%)
	2016	2017	2018	2019	2016 - 2019
Maranhão	196	170	161	167	-15
Piauí	102	94	90	99	-3
Ceará	243	213	228	250	3
Rio Grande do Norte	79	85	85	96	22
Paraíba	106	104	106	97	-8
Pernambuco	209	166	193	212	1
Alagoas	74	59	51	60	-19

Sergipe	64	64	59	58	-9
Bahia	481	450	413	424	-12
<b>Nordeste</b>	<b>1554</b>	<b>1405</b>	<b>1386</b>	<b>1463</b>	<b>-6</b>
Proporção	11,5%	10,2%	10,2%	11,0%	

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Os dados da tabela 5 evidenciam o quantitativo absoluto de jovens que trabalham e estudam concomitantemente, por estado da região Nordeste, além de mostrar a proporção dessa população no quantitativo total de jovens da região e a taxa de variação ao longo do tempo. Assim, vê-se que entre 2016 e 2019 a participação de jovens que trabalham e estudam, isto é, que estavam ocupados em alguma atividade laboral ou frequentavam escolas regular ou técnica era, ou profissional, era em média, 10,7% do total da população jovem, no entanto, esse quantitativo caiu em -6% no período. Quando se observa os dados por Unidade de Federação (UF), percebe-se que o estado do Alagoas foi o que apresentou uma maior redução com -19%, seguido por Maranhão, Bahia, Sergipe, Paraíba e Piauí com -15%; -12%; -9; -8 e -3, respectivamente. Por outro lado, o Rio Grande do Norte apresentou um crescimento disparado de 22% de jovens que estudam e trabalham, seguido por Ceará (3%) e Pernambuco (1%). Dessa forma, os dados da tabela apresentam uma queda no número de jovens que estudam e trabalham na região. Em nível de Brasil, a queda foi de -1% (IBGE, 2022b). Essa redução pode estar relacionada a diversos fatores, como por exemplo, a dedicação exclusiva dos jovens aos estudos, ou a situação de desemprego. As tabelas seguintes auxiliarão a entender o fato.

**Tabela 6** - Nordeste: População de 15 a 29 anos de idade ocupadas e não frequentando escola, cursos pré-vestibular, técnico de nível médio ou qualificação profissional (2016-2019)

Estado	Jovens que só trabalham (em mil)				Variação (%)
	2016	2017	2018	2019	2016 - 2019
Maranhão	552	494	464	446	-19
Piauí	235	208	220	224	-5
Ceará	719	758	747	730	2
Rio Grande do Norte	247	249	250	230	-7
Paraíba	290	283	284	256	-12
Pernambuco	693	632	658	657	-5
Alagoas	224	203	174	205	-8

Sergipe	176	169	177	184	5
Bahia	1034	1043	976	993	-4
<b>Nordeste</b>	<b>4170</b>	<b>4039</b>	<b>3950</b>	<b>3925</b>	<b>-6</b>
Proporção	30,7%	29,3%	29,2%	29,5%	

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Com relação a proporção de jovens que só trabalham e não frequentam escola, esta representava, em média, 29,6% no período, ou seja, aproximadamente apenas um terço dos jovens do Nordeste só trabalhavam. Ademais, esse quantitativo caiu -6% em nível regional e -3% em nível de Brasil (IBGE, 2022b). Destaca-se que somente os estados do Ceará (2%) e Sergipe (5%) apresentaram crescimento, enquanto os demais caíram, com o Maranhão protagonizando esta queda (-19%), seguido por Paraíba (-12%), Alagoas (-8%), Rio Grande do Norte (-7%), Pernambuco e Piauí (-5% ambos) e Bahia (-4%). Nesse caso, vê-se que tanto os jovens que trabalham e estudam concomitantemente, quanto os que só trabalham, apresentaram queda de mesma intensidade na região.

**Tabela 7** - Nordeste: População de 15 a 29 anos de idade não ocupadas e frequentando escola, cursos pré-vestibular, técnico de nível médio ou qualificação profissional (2016-2019)

Estado	Jovens que só estudam (em mil)				Varição (%)
	2016	2017	2018	2019	2016 - 2019
Maranhão	544	547	566	576	6
Piauí	233	263	253	234	0,4
Ceará	621	651	634	614	-1
Rio Grande do Norte	268	277	267	249	-7
Paraíba	318	307	309	310	-3
Pernambuco	673	728	679	673	0
Alagoas	265	260	281	248	-6
Sergipe	174	174	170	174	0
Bahia	1053	1094	1066	1116	6
<b>Nordeste</b>	<b>4149</b>	<b>4301</b>	<b>4225</b>	<b>4194</b>	<b>1</b>
Proporção	30,6%	31,2%	31,2%	31,0%	

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Na região, a proporção de jovens que não estão ocupados, mas frequentam escolas representavam em média 31% entre os anos de 2016 a 2019. Segundo os dados do IBGE (2022b),

o quantitativo de jovens que só estudava no Brasil, no período, caiu -4%, enquanto que no Nordeste esse dado aumentou em 1%, conforme pode ser visto na tabela 7. Apesar desse aumento, muitos estados apresentaram queda, como o Rio Grande do Norte (-7%), Alagoas (-6%), Paraíba (-3%) e Ceará (-1%). Enquanto que Sergipe, Pernambuco e Piauí se mantiveram inalterados (0%), já o Maranhão e a Bahia cresceram 6%.

Até o momento não foi possível concluir os fatores que podem ter provocado o uma redução de -6% no quantitativo de jovens que trabalham e estudam na região (dados da tabela 5), pois, a dedicação exclusiva aos estudos (dados da tabela 7) cresceu apenas 1% e a dedicação apenas ao trabalho (dados da tabela 6) caiu -6%. Porém, ainda faltam outras variáveis para entender esse comportamento.

É nesse sentido que a tabela 8 vem apresentando os dados da população jovem que não está ocupada e também não está frequentando escola. Esses dados demonstram o comportamento de um segmento ‘residual’ dessa população denominada de Nem Nem<sup>1</sup>, ou seja, jovens que nem estuda, nem trabalha, nem se capacita e nem procura emprego. No Brasil, o estudo sobre a evolução deste grupo específico começou a ser investigado mais detidamente a partir de 2006, por Camarano (COSTA, ROCHA E SILVA, 2018 E SUIRON, 2017). O trabalho de Camarano atestava que, na época, o perfil desses jovens constituía-se, em sua maioria, por mulheres jovens, jovens negros, de baixa escolaridade, localizados em zonas rurais e que viviam em domicílios com maior número de crianças e com chefes de família de baixa escolaridade. Costa, Rocha e Silva (2018, p.98) constataram que a heterogeneidade e desigualdade regional brasileira implicam traços fortes na determinação do destino dos jovens, inclusive os Nem Nem, pois “Os jovens brasileiros com maior probabilidade de serem ‘Nem Nem’ são aqueles de baixa renda, que apresentam maior atraso escolar, vivem em áreas rurais e nas regiões centro-oeste, nordeste e norte do país”.

Assim, chama a atenção a proporção de jovens no Nordeste que nem estudam, nem trabalham e nem procuram emprego, com média de 28,5% no período. Essa média é aproximadamente equivalente a proporção de jovens que só estudam (tabela 7) e dos que trabalham

---

<sup>1</sup> Em português brasileiro, Nem Nem é uma sigla utilizada para nomear aqueles jovens que estão fora do sistema escolar formal e de treinamento e também do mercado de trabalho, ou seja, ‘Nem estuda, Nem trabalha’. Seu equivalente em países de língua hispânica é chamado de NI NI que significa ‘*Ni estudia, Ni trabaja*’. Em países de língua inglesa tem-se o NEET, ‘*Neither in Employment, nor in Education or Training*’.

e estudam (tabela 5). A tabela 8, abaixo, mostra que no período selecionado o quantitativo cresceu 1%, mas estados como Ceará (-13%) e Paraíba (-6%) apresentaram queda. Já Pernambuco não mudou essa condição dos jovens (0%), e os demais estados: Piauí (7%), Paraíba, Sergipe e Alagoas (4% ambos) e Bahia (1%) apresentaram aumento.

**Tabela 8 - Nordeste: População de 15 a 29 anos de idade não ocupadas e não frequentando escola, cursos pré-vestibular, técnico de nível médio ou qualificação profissional (2016-2019)**

Estado	Jovens que não estudam, nem trabalham (em mil)				Crescimento (%)
	2016	2017	2018	2019	2016-2019
Maranhão	504	558	583	591	17
-Piauí	183	204	202	195	7
Ceará	642	676	642	561	-13
Rio Grande do Norte	208	219	233	196	-6
Paraíba	247	255	246	256	4
Pernambuco	655	717	652	658	0
Alagoas	255	290	299	265	4
Sergipe	142	145	163	148	4
Bahia	853	973	962	866	2
<b>Nordeste</b>	<b>3689</b>	<b>4037</b>	<b>3982</b>	<b>3736</b>	<b>1</b>
Proporção NE	27,2%	29,3%	29,4%	28,1%	

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Em nível nacional, o contingente dos jovens ‘Nem Nem’ representa 22,5% da força de trabalho jovem, que no período caiu -1% (IBGE, 2022b), ao passo que caiu também a ocupação formal, seguida com o aumento das taxas de desocupação, subutilização informalidade e desemprego. É nesse caminho que Costa, Rocha e Silva (2018) afirmam que o termo Nem Nem (nem estuda, nem trabalha, nem procura emprego) se tornou controverso no Brasil a partir de estudos críticos, onde foi originado outro termo alternativo chamado de ‘Sem Sem’, que significa, ‘sem oportunidades de trabalho e educação’, em virtude de todo o cenário adverso que os mesmos têm atravessado em sua condição de ocupação no mercado de trabalho e acesso a educação.

Ao se falar em falta de oportunidades no mercado de trabalho, também merece ser mencionada a taxa de desocupação dos jovens no período. Conforme vem evidenciado na tabela 9 a seguir, percebe-se que as taxas de desocupação dos jovens sempre se mantiveram elevadas no



contexto da região Nordeste, em torno de 24,5% entre 2016-2019, mas há estados que apresentavam uma média bem maior, como é o caso da Bahia e Pernambuco (média de 27,4% ambos) e Alagoas (27,3%). Também destaca-se que a taxa de desocupação cresceu na maioria dos estados como Sergipe (5,9 p.p.), Maranhão (3,9 p. p.), Piauí (3,3 p.p.) e Alagoas (1,3 p.p.). Já para Ceará, Rio Grande do Norte Bahia e Paraíba praticamente não houve variação. Em contra partida apenas Pernambuco apresentou tendência a queda com uma redução de -2,4 p.p, enquanto que no Nordeste houve um aumento de 7,1 pontos percentuais de 2015 para 2019.

**Tabela 9 - Nordeste: Taxa de desocupação jovem (%) (2015 – 2019)**

	Taxa de desocupação total e jovem (%)				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nordeste</b>	<b>17,4</b>	<b>24,0</b>	<b>24,3</b>	<b>25,5</b>	<b>24,5</b>
Maranhão	16,1	20,3	22,0	23,2	24,2
Piauí	14,4	17,7	22,0	22,5	21,0
Ceará	15,8	21,2	21,6	20,7	21,6
Rio Grande do Norte	21,7	24,9	25,3	22,3	24,3
Paraíba	17,0	20,8	18,8	20,2	20,3
Pernambuco	16,9	27,3	28,9	28,7	24,9
Alagoas	20,7	25,5	27,9	29,2	26,8
Sergipe	16,8	18,8	21,6	27,7	24,7
Bahia	18,4	28,0	25,6	29,0	27,4

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Assim, ao julgar pelo comportamento da dinâmica de ocupação dos jovens no Nordeste, é possível afirmar que a tendência do mercado de trabalho jovens da região é distinta, pois, ora, determinados estados apresentam uma situação melhor em alguns indicadores, ora apresentando uma situação ruim em outros. No entanto, o que é comum a todos os estados é que os processos são sentidos de forma mais intensa e o quadro se demonstra mais agravado do que a situação da média brasileira. Logo, os dados demonstram que se a situação dos jovens no Brasil vai mal, no Nordeste essa situação fica pior.

Além dos indicadores demonstrados até o presente momento já apontarem para uma situação de piora da condição do jovem no mercado de trabalho, mesmo após a Reforma trabalhista, os indicadores da taxa de subutilização e do nível de renda do trabalho irá contribuir para ratificar as constatações elencadas. Desse modo, foi visto na tabela 3, acima, que a taxa de subutilização no Brasil aumentou 3,4 p.p., no caso do Nordeste, a tabela 10 demonstra que esse foi de 6,1 p.p.

**Tabela 10 - Nordeste:** Taxa de subutilização da força de trabalho jovem de 14 a 29 anos (2015-2019)

Estados	Taxa de Subutilização em %				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nordeste</b>	<b>37,8</b>	<b>44,5</b>	<b>49,0</b>	<b>51,1</b>	<b>50,6</b>
Maranhão	35,8	43,5	49,7	51,6	55,0
Piauí	43,4	48,7	55,5	55,0	59,3
Ceará	34,8	39,8	43,3	43,6	44,7
Rio Grande do Norte	41,4	43,8	50,4	52,7	51,0
Paraíba	40,5	46,7	46,5	50,0	48,1
Pernambuco	29,2	41,0	46,5	47,8	44,9
Alagoas	38,0	46,9	50,0	53,9	51,7
Sergipe	40,8	42,5	47,3	53,1	52,9
Bahia	41,6	48,2	52,3	55,4	53,2

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Assim, vê-se que no período, considerando o total da população jovem que estava ocupada, aproximadamente 50% estava subutilizada por insuficiência de horas trabalhadas, exercendo atividades que não a integravam de forma plena no processo produtivo. Ressalta-se que esta subutilização não está ligada a conciliação de trabalho e estudo, com os jovens precisando reduzir seus horários de trabalho para dedicar mais tempo aos estudos, pois, a tabela 5 mostra que o quantitativo de jovens que trabalha e estuda caiu. Nesse sentido, Suiron (2018) afirma que a subutilização é uma forma comum de ocupação dos jovens, independente se os jovens trabalham e estudam concomitantemente. Nesse sentido, a subutilização não é exclusiva do período pós Reforma, pois, nesse caso, a mesma só contribuiu para piorar.

**Tabela 11 - Rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês por pessoas de 14 a 29 anos, ocupadas (2013 – 2019)**

Regiões/Estados	Rendimento médio real do trabalho principal em R\$						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	1 570	1 589	1 537	1 514	1 512	1 485	1 454
Norte	1 278	1 339	1 274	1 195	1 245	1 215	1 153
Sudeste	1 772	1 775	1 739	1 699	1 659	1 647	1 594

Sul	1 766	1 812	1 741	1 716	1 720	1 679	1 721
Centro-Oeste	1 763	1 769	1 690	1 664	1 677	1 670	1 604
Nordeste	1 097	1 138	1 085	1 077	1 118	1 049	1 026
Maranhão	1 016	959	962	953	980	987	956
Piauí	1 028	1 070	1 076	1 014	1 016	1 032	942
Ceará	1 085	1 191	1 121	1 142	1 075	1 044	1 069
Rio Grande do Norte	1 070	1 178	1 123	1 120	1 144	996	1 116
Paraíba	1 023	1 132	1 077	990	1 098	1 077	1 008
Pernambuco	1 406	1 365	1 242	1 179	1 171	1 127	1 059
Alagoas	1 060	1 103	1 061	1 066	1 038	1 092	1 162
Sergipe	1 104	1 093	1 047	1 198	1 211	1 067	976
Bahia	1 008	1 067	1 031	1 039	1 193	1 029	992

Fonte: IBGE 2022b. PNAD Contínua. Elaboração própria 2022.

Por fim, a tabela 11 traz os dados sobre rendimentos do trabalho para os jovens. A partir desta tabela pode-se retirar quatro informações sobre aspectos gerais da renda do trabalho da população jovem no Brasil: a) que os jovens do Nordeste são, disparados, os que recebem menor remuneração no país; b) que a renda dos jovens vem caindo desde 2014 em todas as regiões; c) que a reforma trabalhista em 2017 não teve capacidade de aumentar a renda do trabalho da população jovem em nenhuma região do país e d) em todo país, a renda real do trabalho das pessoas jovens em 2019 estava abaixo do patamar de 2013, uma regressão de mais de 6 anos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso da flexibilização das leis trabalhistas argumenta que mais flexibilização permite que as empresas gerem mais empregos. Entretanto, os resultados da presente pesquisa demonstram que esta afirmação é duvidosa. Sobretudo, se tratando da população jovem.

Conforme mostram os dados, no Brasil a flexibilização das leis trabalhista ocorrida durante ano de 2017 através da Lei da terceirização (Lei 13429/2017) e a Reforma Trabalhista (Lei 13467/2017) proporcionou claramente uma piora na precarização do emprego do trabalhador jovem com uma queda no emprego formal, renda do trabalho, aumento do desemprego e subutilização. Enfim, o aumento da informalidade e precarização, além da redução de oportunidades de trabalho no serviço público civil e militar, que neste último caso, pode-se creditar

aos governos neoliberais que se instalaram no poder público desde 2016, cativos da idéia de austeridade fiscal e enxugamento da máquina pública.

Neste aspecto, as empresas também não foram capazes de criar empregos, haja vista que, o número de empresas que empregam até 4 funcionários cresceu a uma taxa maior do que o quantitativo de pessoas ocupadas nesse tipo de empresa, enquanto as demais empresas apresentaram queda no quantitativo de pessoas ocupadas. Se associarmos esse fator, ao aumento do empreendedorismo jovem, puxados pelas ocupações do tipo Conta Própria e Empregador, é possível ver o traço dos impactos da ‘lei da terceirização’. Mas o aumento do empreendedorismo jovem não deve ser comemorado cegamente, pois, este se deu através de uma redução da formalização e na arrecadação previdenciária, isto é, uma redução nas garantias dos direitos sociais previdenciários e do trabalho, diante de um aumento da Pjotização no país. Assim, os jovens brasileiros resolvem o problema do desemprego, subemprego e baixa renda com empreendedorismo do tipo subsistência/necessidade.

Se tratando dos impactos da Reforma especificamente para os jovens da região Nordeste, viu-se que essa também provocou sumariamente uma redução no número de jovens ocupados; elevados índices de desocupação e subutilização. Ademais, os jovens também apresentaram uma regressão de seu patamar de renda, onde, os nordestinos são os que recebem menor remuneração no país, que esta vem caindo desde 2014 (em todas as regiões), e que a reforma trabalhista, assim como não proporcionou a criação de empregos, também não contribuiu para aumentar a renda do trabalho das pessoas jovens, cuja renda em 2019 estava abaixo do patamar de 2013, representando uma regressão de mais de 6 anos.

Por fim, resta entender a dinâmica da participação dos jovens no mercado de trabalho, cuja forma mais recorrente se dá através da participação concomitante com os estudos. Nesse aspecto, viu-se que houve uma queda no número de jovens que estudam e trabalham concomitantemente e dos que só trabalham. Por outro lado, houve um leve aumento no quantitativo de jovens que só estudam. Por fim, um dos dados mais preocupantes é o caso dos jovens Nem Nem, cujo quantitativo de jovens desestimulados e sem oportunidades com trabalho e educação cresceu.

Portanto, conclui-se que a reforma trabalhista não cumpriu sua promessa. Muito pelo contrário! A reforma piorou algo que já estava ruim. No caso da população jovem, conclui-se que

se a situação dos jovens no Brasil vai mal, no Nordeste essa situação fica pior. Essa população assistiu ao aprofundamento da piora de suas condições de trabalho, renda, oportunidades e demolição completa de seus direitos trabalhistas em prol de um discurso que só é capaz de beneficiar um lado na relação capital-trabalho, e com certeza, não é o lado do trabalho, independente de sua idade.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 2ed. São Paulo. Cortez. 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** 2ª ed. São Paulo. Boitempo. 2020.

BOURDIER, Pierre. **A juventude é apenas uma palavra.** Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero. 1983. pp. 112-121.

BRASIL. **Lei no 12.852/2013 de 05 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm). Acesso em: 16 de ago. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasil. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm). Acesso em: 05 de julho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasil. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 05 de julho de 2022.

COSTA, Joana. ROCHA, Enid. SILVA, Claudia. **Voces de la juventud en Brasil: aspiraciones y prioridades.** In: NOVELLA, Rafael. REPETTO, Andrea. ROBINO, Carolina. RUCCI, Graciana. Editores. *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* Banco Interamericano de Desarrollo. Canadá. 2018. Disponível em:

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/millennials-en-america-latina-y-el-caribe-trabajar-o-estudiar> Acessado em 12 de fev. de 2019.

GALVÃO, Andréia. KREIN, José Dari. BIAVASCHI, Magda. Teixeira, Marilane. **Contra-argumentos à desconstrução dos direitos trabalhistas.** Carta Social e do Trabalho, Campinas, n. 35, p. 10-40, jan./jun. 2017. CESIT. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2017/12/Carta-Social-35.pdf>. Acesso em: 04 de julho de 2022.

GONÇALVES, Wagna Maquis Cardoso de Melo. **As políticas de mercado de trabalho para a juventude na "agenda de trabalho decente" dos países BRICS.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/28622>. Acesso em: 01 de jul. de 2022.

GONZALEZ, Roberto. **Políticas de emprego para os jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída?** IN: CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Luseni Maria C. de. ANDRADE, Carla Coelho de. (org). Juventude e políticas sociais no Brasil. IPEA. Brasília. 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE.** Rio de Janeiro. 2019: IBGE, 2022a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em 05 de jul. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua.** Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Rio de Janeiro. 2019: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em 05 de jul. de 2022.

PAIS. José Machado. **A construção sociológica da juventude - alguns contributos.** Análise Social, vol. XXV (105-106), 1990 (1º, 2º), 139-165.

SUIRON, Rafaela Semíramis. **Juventude e precarização do trabalho no Brasil: trabalho e vida do jovem comerciário de uma loja de departamento na região metropolitana de São Paulo.** Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista. Marília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/152218>. Acesso 20 de mar. de 2019.

TROVÃO, C. J. B. M. ARAÚJO, J. B. de. **Reformas trabalhistas, flexibilização e novas formas de contratação: impactos sobre o mercado de trabalho no Brasil de 2012 a 2019.** RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho, Campinas, SP, v. 2, n. 00, p. e020009, 2020. DOI: 10.20396/rbest.v2i00.13304. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/rbest/article/view/13304>. Acesso em: 3 jul. 2022.

## EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: Expansão da Rede Federal e contribuição para o desenvolvimento

Simone Moro Manini<sup>1</sup>  
Zelimar Soares Bidarra<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo tematiza a educação e o desenvolvimento. Para isso buscou identificar os critérios do Ministério da Educação para expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; bem como analisar essa expansão e a oferta da Educação Profissional no IFPR. Com a pesquisa documental verificou-se a orientação para instalação de unidades dessa Rede de modo a atender regiões com maior vulnerabilidade socioeconômica, para promover a interiorização do ensino profissional e estimular fatores de desenvolvimento. Na relação entre as políticas públicas de Educação e Desenvolvimento Regional apurou-se que foram contemplados 3 dos 4 Territórios da Cidadania paranaenses. O Paraná possui duas instituições integrantes dessa Rede: a UTFPR e o IFPR, que estão em todas as mesorregiões do Estado e em 26 das 39 microrregiões. A maioria dos cursos e matrículas asseguradas pelo IFPR foram nos eixos: Desenvolvimento Educacional e Social, Informação e Comunicação e Gestão e Negócios.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Educação Profissional e Tecnológica; Expansão; Institutos Federais; Paraná.

### GT 06: ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CENÁRIO PÓS-PANDEMIA

### 1 INTRODUÇÃO

A oferta de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) pelo Governo Federal passou por expressivas mudanças a partir de 2005, dentre as quais se destacam o Plano de Expansão da Rede Federal e a criação dos Institutos Federais (IFs). A Ação de Expansão da Rede Federal e do Programa de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica teve como objetivo a ampliação da oferta de vagas da EPT, visando a formação de cidadãos críticos e profissionais competentes, com autonomia ética, política, intelectual e tecnológica. A execução da Ação se deu pela implantação de novas unidades de ensino (CGU, 2013).

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Oeste do Paraná/IFPR; Mestranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA); Administradora no Instituto Federal do Paraná; Toledo, Paraná, Brasil; [simone.manini@hotmail.com](mailto:simone.manini@hotmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) na Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Toledo, Paraná, Brasil; [zelimar@yahoo.com.br](mailto:zelimar@yahoo.com.br)



O Plano de Expansão da Rede foi implementado em três fases: Fase I, do final de 2005 a 2006; Fase II, de 2007 a 2010; e Fase III de 2011 a 2014. O Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC), estabeleceu diretrizes para instalação das novas unidades, visando melhorar a distribuição espacial e ampliar a cobertura das instituições de ensino no país.

Em 2008, durante a Fase II, foi realizada uma reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e houve a criação dos IFs. A RFEPCT é composta por 38 IFs, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), por 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 22 Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais e pelo Colégio Pedro II (BRASIL, 2020).

Os IFs, dotados de “nova institucionalidade”, são organizações de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de EPT. São equiparados às universidades federais para fins de regulação, avaliação e supervisão dos cursos superiores. Dentre suas características e finalidades estão a oferta de educação com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional e a busca da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados no seu território de atuação (BRASIL, 2008a).

O estado do Paraná possui duas instituições da Rede: a UTFPR e o Instituto Federal do Paraná (IFPR). Dadas essas considerações preliminares, o texto desse trabalho explicita os resultados de uma pesquisa documental cujo objetivo foi o de identificar os critérios adotados para expansão da Rede Federal de Educação Profissional; bem como analisar como ocorreu essa expansão no Paraná e apresentar informações sobre a oferta de EPT pelo IFPR. A metodologia referenciou-se na abordagem qualitativa, utilizando-se fontes bibliográficas e documentais.

Para a visibilidade dos resultados obtidos, o texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, intitulada “Histórico da Educação Profissional Tecnológica (EPT) Brasileira”, é realizada uma exposição dos fatos que marcaram a evolução da EPT no Brasil. Chamada “Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica”, a segunda seção busca identificar as orientações estabelecidas pela SETEC/MEC para implantação das unidades federais. A “Expansão da Rede Federal no estado do Paraná e a atuação do IFPR” constitui a terceira seção do artigo, em que são analisadas a distribuição das unidades no Estado e

apresentados dados sobre o IFPR. Por fim, são realizadas algumas “Considerações Finais” sobre essa expansão da oferta de EPT no Brasil e no estado paranaense.

## **2 HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TECNOLÓGICA (EPT) BRASILEIRA**

O marco inicial da EPT como política pública no Brasil é representado pelo Decreto nº 7.566, assinado em 23 de setembro de 1909 pelo presidente Nilo Peçanha, o qual criou dezenove Escolas de Aprendizes Artífices (EAA), destinadas ao ensino profissional, primário e gratuito (BRASIL, 2018). Segundo Cunha (2000), essa Rede de escolas não inovou muito em termos ideológicos e pedagógicos, mas trouxe uma novidade em relação à estrutura do ensino, por constituir-se no primeiro sistema educacional de abrangência nacional.

As EAA foram instituídas nas capitais dos estados, obedecendo mais a um critério político do que econômico, pois poucas capitais contavam com um parque industrial desenvolvido. Foram, portanto, um mecanismo de presença e barganha do governo federal junto às oligarquias locais (MANFREDI, 2002).

O Decreto de criação desses estabelecimentos trazia as razões para a fundação das Escolas, sendo: o crescimento da população urbana demandava auxílio para as classes proletárias de modo que essas tivessem condição de vencer os crescentes desafios da luta existencial; era necessário habilitar os filhos dos trabalhadores com preparo técnico e intelectual; era dever do governo formar cidadãos úteis à nação. A formação de mão de obra qualificada para atender às exigências do processo de industrialização estava ausente nas motivações, apesar de ter sido manifestada constantemente, nos anos seguintes, pelo presidente Nilo Peçanha e pela burocracia ministerial (CUNHA, 2000).

As EAA atingiram o volume máximo de alunos na década de 1920, entrando em decadência nos anos posteriores. Os ofícios ensinados eram os de marcenaria, alfaiataria e sapataria, portanto mais artesanais do que propriamente manufactureiros, mostrando a distância entre os propósitos industrialistas de seus criadores e a realidade diversa de sua vinculação com o trabalho fabril (CUNHA, 2000).

Durante o Estado Novo, período em que foram realizados pesados investimentos públicos na criação de infraestrutura para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro, a política

educacional legitimou a separação entre trabalho manual e intelectual. Dessa forma, o ensino secundário foi destinado às elites e o ensino médio profissionalizante às classes menos favorecidas (MANFREDI, 2002).

Nessa época, a Reforma Capanema (reforma do sistema educacional realizada sob o comando do Ministro da Educação e Saúde Gustavo Capanema) normatizou o ensino através de leis orgânicas do ensino exaradas por decretos-lei, os quais estruturaram o ensino industrial, reformaram o ensino comercial, alteraram o ensino secundário, criaram o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Como consequência se teve o fortalecimento da dualidade educacional, pois havia forte restrição para o acesso ao ensino superior, na medida em que egressos da educação profissional somente poderiam ingressar em cursos superiores da mesma carreira. Já os egressos do ensino secundário não tinham restrição alguma (ROMANELLI, 1986).

Romanelli (1986) explica que as camadas sociais médias e superiores procuravam o ensino secundário e superior como meio de adquirir *status*. Por outro lado, as camadas populares procuravam o ensino profissional, preferencialmente os cursos rápidos de aprendizagem, para ingresso no mercado de trabalho, e aqueles que já estavam empregados (e fora do sistema escolar oficial) buscavam esses cursos a fim de obter melhor remuneração.

Segundo a autora, com a criação do SENAI e SENAC o sistema oficial de educação ocupou-se, predominantemente, de cursos de formação de curta duração. Mesmo as leis orgânicas permitindo a oferta pelo sistema oficial de vários tipos de formação, não havia condições para comandar o treinamento ágil de mão de obra necessária à expansão econômica da época, bem como acompanhar o ritmo do desenvolvimento tecnológico. Por isso, o SENAI e SENAC (Sistema S) tiveram mais êxito na preparação dos trabalhadores, ocupando-se de cursos de aprendizagem elementar e rápida, além de serem as únicas escolas nas quais os alunos recebiam incentivos financeiros para estudar, o que funcionou como um atrativo para as populações pobres (ROMANELLI, 1986).

Entre 1945 e 1964, os governos brasileiros continuaram sendo protagonistas dos planos, projetos e programas que alicerçaram os empresários e o parque industrial. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, a dualidade estrutural persistiu,

mesmo com maior flexibilidade. As entidades do Sistema S foram mantidas como um sistema paralelo e tiveram grande expansão, principalmente a partir da ascensão dos militares ao poder (MANFREDI, 2002). Essa LDB permitiu a equivalência entre a educação geral e o ensino profissionalizante para fins de prosseguimento nos estudos, representando um avanço para a educação brasileira.

Os governos militares promoveram uma nova Reforma do ensino fundamental e médio através da Lei 5.692/1971, a qual instituiu a profissionalização compulsória para o ensino secundário. Segundo Cunha e Góes (2002), o objetivo era de que o ensino secundário profissionalizante tivesse um caráter terminal, promovendo habilitação profissional dos estudantes para ingresso mais cedo no mercado de trabalho, diminuindo também a procura pelo ensino superior. Moura (2007) explica que esses governos tinham um projeto de desenvolvimento para o País baseado no endividamento externo para financiar a industrialização, para isso era indispensável o aumento da oferta educacional e acelerar o nível de escolarização dos trabalhadores. O período que ficou conhecido como o milagre brasileiro demandou mão de obra qualificada (técnicos de nível médio) para atender a tal crescimento. Então, a estratégia utilizada foi a formação técnica profissionalizante a nível de segundo grau, que “garantiria” a inserção no mercado de trabalho.

Cabe destacar que no período de regime militar o MEC e seus órgãos correlatos assinaram uma série de convênios com a *Agency for International Development*, conhecidos como “Acordos MEC-USAID” para assistência técnica e cooperação financeira dessa Agência à reorganização do sistema educacional brasileiro. Os convênios lançaram as principais bases das reformas que serviram de fundamento para a definição da política educacional (ROMANELLI, 1986).

Porém, essa Reforma fracassou e foi sofrendo alterações até que em 1982 foi retirada a obrigatoriedade da habilitação profissional no segundo grau. Como consequência desse processo, o ensino público de caráter geral teve sua qualidade deteriorada e as escolas técnicas industriais, que conseguiram manter um ensino de alta qualidade, foram procuradas pelos estudantes como opção de preparação gratuita para os vestibulares (CUNHA; GÓES, 2002).

O processo de redemocratização pelo qual o Brasil passou ensejou fortes debates e participação da comunidade científica nos rumos da educação nacional, culminando na

Constituição Federal de 1988, mas também foi marcado por seguidas crises política e econômica resultando em medidas de caráter neoliberal, como o avanço das privatizações e a redução do papel do Estado. Nos anos 1990, a reorganização produtiva levou à emergência de uma lógica de competição mundial entre as empresas, que passaram a exigir trabalhadores mais flexíveis e polivalentes (BRAZOROTTO; VENCO, 2021).

Durante a primeira metade dos anos 1990 vários projetos de reestruturação do ensino médio e profissional estiveram em tramitação na Câmara e no Senado Federal e foram objeto de debates e enfrentamentos, representando as aspirações e propostas de diferentes grupos sociais (MANFREDI, 2002).

A versão inicial da LDB sancionada em 1996 (Lei nº 9.394/1996) destinou um capítulo específico para a EPT, porém definiu de forma simples e pouco direta os princípios para essa educação profissional. Por esse motivo, as definições para a EPT foram determinadas por meio de diversas normativas, como: leis complementares ou de forma temporária/transitória através de decretos, portarias ministeriais ou resoluções.

Dentre tais normatizações ressalta-se o Decreto 2.208/1997, mediante ao qual o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) regulamentou os objetivos da educação profissional, as suas formas de articulação, seus níveis, diretrizes curriculares, formas de estruturação dos currículos e outros aspectos. Foram estabelecidos três níveis para a educação profissional: o básico, o técnico e o tecnológico. Com esse Decreto se extinguiu a possibilidade de formação técnica integrada ao ensino médio (BRASIL, 1997). Para Afonso e Gonzalez (2016) isso deixou claro o compromisso da política de governo FHC com uma formação tecnicista voltada para o mercado de trabalho e flexível de acordo com os interesses econômicos, excluindo a possibilidade de uma formação mais humanística e unitária.

Também em 1997 foi criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), gerenciado pelo MEC, com recursos advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Grabowski (2010), o PROEP tinha entre seus parâmetros de atuação: a separação entre cursos técnicos e educação média regular, redefinição da demanda de cursos para segmentos da população de renda mais baixa e idade mais elevada, investimento em projetos no segmento comunitário em que a

sustentação financeira provém da sociedade civil, incluindo-se nesse segmento o Sistema S. Destaca-se que a implementação do PROEP perpassou as gestões dos governos de FHC e de Lula.

Em 1998 houve uma alteração da Lei nº. 8.948/1994 que havia criado o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, com isso várias escolas técnicas e agrotécnicas federais foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). No corpo dessa Lei foi acrescentado um parágrafo que representou um entrave à expansão da Rede Federal, sendo ele:

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, **somente** poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Dado a isso, ao que parece, esta Lei promoveu o “congelamento” da Rede Federal o qual vigorou até o ano de 2005, quando o governo Lula a substituiu pela Lei 11.195/2005, cujo conteúdo do parágrafo foi modificado para:

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, **preferencialmente**, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2005a, grifo nosso).

Apesar da preferência para o estabelecimento de parcerias, inclusive com a iniciativa privada, para a criação de novas unidades de ensino por parte da União, a Lei possibilitou a retomada da expansão da Rede. Outra importante alteração já havia sido realizada pelo Decreto nº 5.154/2004, o qual retornou a possibilidade de integração entre o ensino médio e a EPT. Embora tenha mantido os níveis da educação profissional, deu-lhes nova denominação: ao nível básico, denominou de “qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores”; ao nível técnico, denominou “educação profissional técnica de nível médio”; e ao nível tecnológico, “educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação”, estendendo a formação profissional até a pós-graduação (BRASIL, 2004).

Para Kuenzer (2007), ao longo do século XX, concomitantemente à escola de formação geral, foi se desenvolvendo extensa e diversificada oferta de educação profissional com o objetivo

de atender às demandas decorrentes da expansão dos setores industrial, comercial e de serviços. Porém, a crítica da autora em relação a esta expansão é de que ela foi determinada pelo movimento do mercado e se deu de forma caótica, sem responder a uma política especificamente formulada para a educação profissional.

Durante o governo Lula (2003-2010) houve a defesa da importância da educação profissional como estratégia para o projeto de desenvolvimento do país. Para isso, lançou o Plano de Expansão da Rede Federal que foi implementado em três fases. Na próxima seção é realizada uma exposição dos critérios que delinearão cada fase da expansão da Rede Federal.

### **3 PLANO DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**

A expansão da oferta de EPT pelo governo federal esteve articulada com a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada pelo Ministério da Integração Nacional, como um esforço para repensar a política regional brasileira. As discussões se iniciaram em 2003 e a PNDR foi institucionalizada em 2007, através do Decreto nº 6.047/2007. Nela, os objetivos principais visavam reduzir as desigualdades regionais e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento (BRASIL, 2012).

No final de 2005 foi lançado o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica, no Documento de apresentação do Plano a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) argumenta que:

Esta política pública, além de reafirmar a educação profissional e tecnológica como bem público, condição de desenvolvimento humano, econômico e social, compromete-se com a redução das desigualdades sociais e regionais, vincula-se ao projeto de nação soberana e de desenvolvimento sustentável, incorporando a educação básica como requisito mínimo e direito de todos os trabalhadores, mediados por uma escola pública com qualidade social e tecnológica (BRASIL, 2005b, p. 2).

O Documento indica que o objetivo do Plano para a Fase I era a criação de 5 Escolas Técnicas Federais, 4 Escolas Agrotécnicas Federais e implantação de 33 novas Unidades de Ensino Descentralizadas nos estados que ainda não possuíam essas instituições. Além de serem instaladas preferencialmente em periferias de grandes centros urbanos e municípios interioranos, distantes



desses centros. Os cursos oferecidos deveriam ser articulados com as potencialidades locais do mercado de trabalho (BRASIL, 2005b, p. 7).

A Fase II foi lançada em 2007, através da Chamada Pública MEC/SETEC n.º 001/2007, para o estabelecimento de parcerias entre o governo federal e os municípios selecionados. Com o slogan “*uma escola técnica em cada cidade polo do país*”, o Documento anunciava uma iniciativa para implantar 150 novas unidades na Rede Federal até 2010, oferecendo formação e qualificação profissional nos diversos níveis e modalidades, suporte ao desenvolvimento da atividade produtiva, geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos e estímulo ao desenvolvimento socioeconômico em níveis local e regional. De acordo com a SETEC, a definição das localidades contempladas foi orientada por uma abordagem multidisciplinar em que foram analisadas variáveis geográficas, demográficas, socioambientais, econômicas e culturais (BRASIL, 2007, p. 1-2).

Ainda durante a Fase II foi publicada a Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Além dos Institutos, a Rede ficou constituída pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), o CEFET-RJ, o CEFET-MG, as Escolas Técnicas Vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II (BRASIL, 2008a).

A Fase III, que ocorreu de 2011 a 2014, teve como objetivo ampliar a presença dos IFs no território nacional, de forma que todas as microrregiões brasileiras tivessem pelo menos um *campus* desse Instituto. Como parte da estratégia de expansão da oferta de Educação Profissional e Tecnológica foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), em 2011, visando ampliar a oferta de vagas, através de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2011).

Verifica-se também nessa Fase III a aderência dessa expansão para com as finalidades da PNDR. A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em 2012, definiu princípios e diretrizes para a reformulação da PNDR; em cujo Eixo *vetores de desenvolvimento regional sustentável* se problematizou e indicou diretrizes para EPT, tais como: a priorização dos espaços elegíveis da PNDR no plano de expansão da Rede; a oferta de cursos em sintonia com o sistema produtivo; o atendimento aos interesses e as necessidades das populações do campo,

indígenas, quilombolas, afrodescendentes, mulheres de baixa renda e das pessoas portadoras de necessidades especiais; o fortalecimento do componente de extensão técnica e tecnológica da Rede Federal de EPT (BRASIL, 2012).

Pereira e Cruz (2019) consideram que a citada política de Expansão seguiu dois vetores: a regionalização (possibilitando maior capilaridade na oferta de educação profissional) e a territorialização (buscando reconhecer, articular e incluir as práticas, tradições e experiências locais e regionais no contexto de decisões sociais e econômicas). Portanto, a expansão da Rede Federal fez parte das iniciativas que objetivaram contribuir para a redução da fragmentação e dos hiatos territoriais que marcam a trajetória do desenvolvimento brasileiro.

No Quadro 1 estão apresentados de modo sintético os critérios definidos pela SETEC/MEC para implantação das unidades federais em cada uma das três fases de Expansão da Rede.

**Quadro 1 – Critérios para implantação de unidades da Rede Federal**

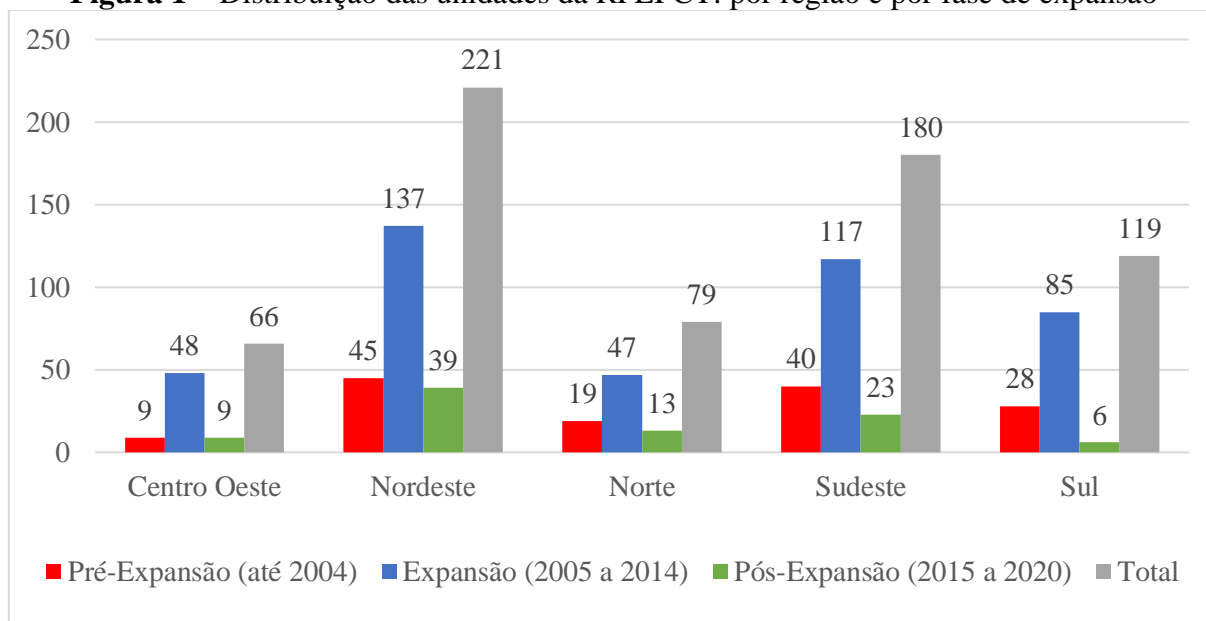
Fase	Período	Critério
I	2005/2006	a) Unidades da Federação que não possuísem nenhuma escola da Rede Federal; b) Regiões mais interioranas do país; c) Periferias dos grandes centros urbanos.
II	2007/2010	a) Distribuição territorial equilibrada das novas unidades de ensino; b) Cobertura do maior número possível de mesorregiões em cada Unidade da Federação; c) Proximidade das novas unidades de ensino aos Arranjos Produtivos Locais instalados e em desenvolvimento; d) Interiorização da oferta pública de educação profissional e de ensino superior; e) Redução dos fluxos migratórios originados nas regiões interioranas com destino aos principais centros urbanos; f) Aproveitamento de infraestruturas físicas existentes; g) Identificação de potenciais parcerias.
III	2011/2014	a) Inserção no Programa Território da Cidadania de modo que haja pelo menos uma unidade da Rede Federal em cada um desses Territórios; b) Municípios populosos e com baixa receita per capita priorizando os municípios que compõem o grupo de cidades com mais de 80.000 habitantes e que possui receita per capita inferior a R\$1.000,00, o chamado G100; c) Municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais, preferencialmente, os que tenham mais de 50.000 habitantes; d) Universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas as mesorregiões haja uma ou mais unidades da Rede Federal; e) Localidades que receberam investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC; f) Municípios com Arranjos Produtivos Locais identificados; entorno de

		grandes investimentos e os municípios com elevado percentual de extrema pobreza.
--	--	--

Fonte: Brasil (2005b, 2007, 2012). Elaborado pelas autoras.

Após 2014 novas unidades da Rede Federal foram criadas, algumas remanescentes da Fase III, porém em ritmo mais lento em comparação aos períodos iniciais da expansão. Chegou-se a 665 unidades em 2020 incluindo os IFs, a UTFPR, os CEFETs, as Escolas Técnicas e o Colégio Pedro II (BRASIL, 2021). Não foram localizados documentos que indicassem um novo plano ou fase de expansão, ou até mesmo uma prorrogação da última fase. Com base na pesquisa documental elaborou-se a Figura 1 que apresenta a evolução da RFEPCT nas cinco regiões brasileiras.

**Figura 1** – Distribuição das unidades da RFEPCT: por região e por fase de expansão



Fonte: Brasil (2021). Elaborado pelas autoras.

Com base nos dados levantados vê-se que a região Nordeste possui maior número de unidades com 221, seguida das regiões Sudeste (180) e Sul (119). O Nordeste foi a região do País que recebeu mais unidades durante todo o período de expansão. Considerando apenas as unidades criadas entre 2005 e 2014, houve um aumento de 433% no Centro-Oeste, 204% no Nordeste e no Sul, 193% no Sudeste e de 147% no Norte. No total das regiões a expansão atingiu 208% até 2014 e 372% até o ano de 2020.

#### **4 EXPANSÃO DA REDE FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ E A ATUAÇÃO DO IFPR**

No Estado do Paraná a RFEPCT é constituída pela UTFPR e pelo IFPR. A UTFPR foi criada por meio da Lei nº 11.184/2005, cuja origem remonta ao CEFET-PR que teve como protoforma uma das Escolas de Aprendizes Artífices, fundada em 1909. Quando da sua criação a Universidade atendia os municípios de Campo Mourão, Cornélio Procópio, Curitiba, Dois Vizinhos, Medianeira, Pato Branco e Ponta Grossa. Atualmente também está presente em Apucarana, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Santa Helena e Toledo, totalizando 13 *campi* (vide Figura 2). Oferece cursos de graduação (tecnologia, bacharelados e licenciaturas), pós-graduação e qualificação profissional de nível médio (UTFPR, 2017).

A UTFPR ampliou a sua difusão no Estado porque foi uma das universidades federais que aderiram ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Esse Programa teve como objetivo a ampliação do acesso e da permanência dos estudantes na graduação, além de otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das instituições federais de educação superior (BRASIL, 2009).

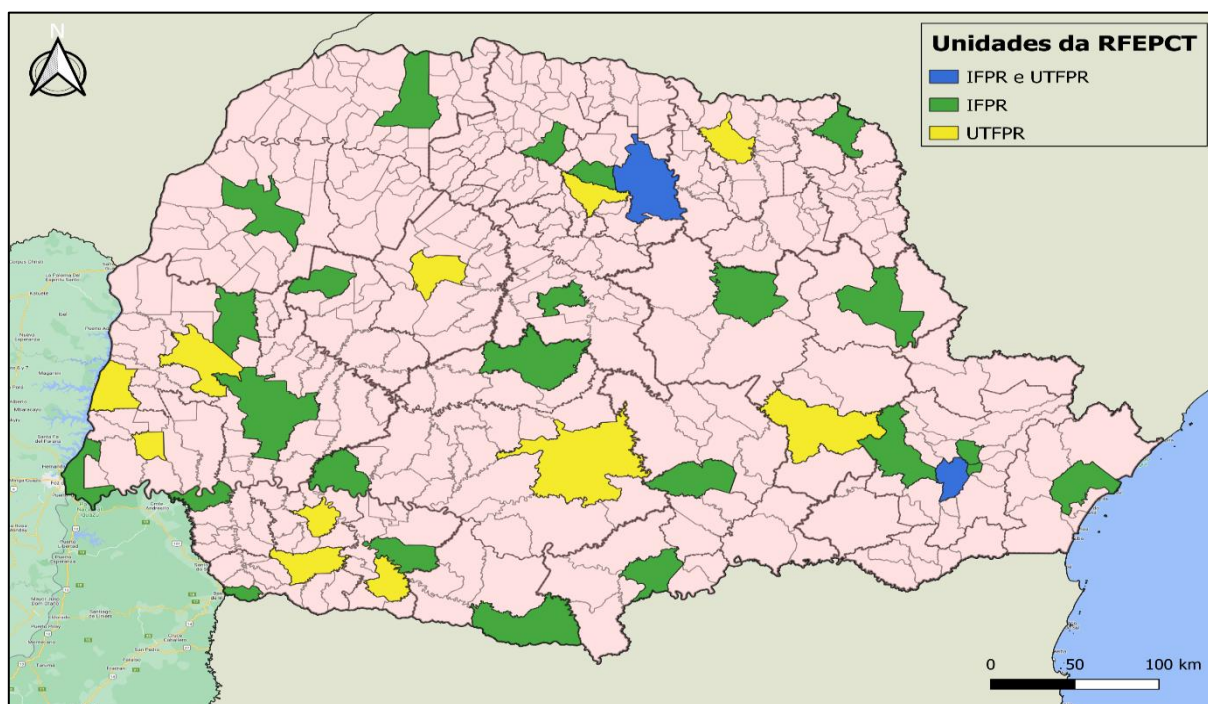
O IFPR teve origem a partir da Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná (ET-UFPR) que foi criada em 1892 e pertenceu à antiga Colônia Alemã de Curitiba. Em 1974, foi integrada à Universidade Federal do Paraná, vinculando-se ao setor de Ciências Sociais Aplicadas sob a denominação de Escola Técnica de Comércio. Em 1990, com a reorganização administrativa da Universidade, sua denominação foi alterada para Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná (ET-UFPR), vinculando-a à Pró-reitora de Graduação. Em 2008 o Conselho Universitário autorizou a implantação do IFPR a partir da reestruturação e nova nomeação da ET-UFPR (IFPR, 2018).

O IFPR é uma instituição voltada a educação superior, básica e profissional, com a oferta do ensino em diferentes modalidades e níveis. Tem como missão promover a educação profissional, científica e tecnológica, pública, gratuita e de excelência, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, visando à formação integral de cidadãos críticos, empreendedores, comprometidos com a sustentabilidade e com o desenvolvimento local e regional (IFPR, 2018).

Organizado na modalidade multicampi, o IFPR possui 26 (vinte e seis) *campi* distribuídos

no Estado (vide Figura 2), abrangendo os municípios de: Arapongas, Assis Chateaubriand, Astorga, Barracão, Campo Largo, Capanema, Cascavel, Colombo, Coronel Vivida, Curitiba, Foz do Iguaçu, Goioerê, Irati, Ivaiporã, Jacarezinho, Jaguariaíva, Londrina, Palmas, Paranaguá, Paranaíba, Pinhais, Pitanga, Quedas do Iguaçu, Telêmaco Borba, Umuarama e União da Vitória. Também possui três centros de referência que estão localizados em São José dos Pinhais, em Toledo em parceria com o Parque Científico e Tecnológico de Biociências (Biopark) e em Ponta Grossa junto à UTFPR (IFPR, 2022).

**Figura 2 – Campi UTFPR e IFPR no Paraná**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base na pesquisa documental.

Os dados coletados demonstram a presença dessas unidades da Rede em todas as

mesorregiões do Paraná. Em relação as microrregiões, constatou-se que em 26 das 39 possuem pelo menos um *campus* do IFPR e/ou UTFPR. É fato que 13 microrregiões não possuem unidades da Rede Federal de EPT, enquanto em algumas estão instalados mais de uma instituição e/ou *campus*.

**Quadro 2** – Distribuição dos *campi* nas mesorregiões e microrregiões paranaenses

Mesorregião	Microrregião	Quantidade de <i>Campus</i>
Centro Ocidental Paranaense	Campo Mourão	1
	Goioerê	1
	Jaguariaíva	1
	Ponta Grossa	1
	Telêmaco Borba	1
Centro-Sul Paranaense	Guarapuava	2
	Palmas	1
	Pitanga	1
Metropolitana de Curitiba	Curitiba	5
	Paranaguá	1
Noroeste Paranaense	Paranavaí	1
	Umuarama	1
Norte Central Paranaense	Apucarana	2
	Astorga	1
	Ivaiporã	1
	Londrina	2
Norte Pioneiro Paranaense	Cornélio Procópio	1
	Jacarezinho	1
Oeste Paranaense	Cascavel	1
	Foz do Iguaçu	2
	Toledo	3
Sudeste Paranaense	Irati	1
	União da Vitória	1
Sudoeste Paranaense	Capanema	1
	Francisco Beltrão	3
	Pato Branco	2
<b>Total</b>		<b>39</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na pesquisa documental.

Na Fase III da expansão da RFEPCT uma das propostas era a inserção e articulação para com o Programa Território da Cidadania, da PNDR/2007. Esse Programa foi criado em 2008, com objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, desenvolvida em parceria com governos estaduais, municipais e a sociedade. Os Territórios foram definidos considerando regiões, municípios e/ou localidades com as mesmas características econômicas e ambientais, que tinham identidade e coesão social, cultural e geográfica (BRASIL, 2008b).

No Paraná foram instituídos quatro Territórios da Cidadania. O Território denominado Cantuquiriguaçu recebeu um *campus* avançado do IFPR no município de Quedas do Iguaçu. O Norte Pioneiro possui o IFPR em Jacarezinho. No Território Paraná Centro estão instalados um *campus* do IFPR (em Pitanga) e um da UTFPR (em Guarapuava). Ressalta-se que no Território do Vale do Ribeira não foi instalada nenhuma dessas instituições (FNP, 2012).

Outro critério para a instalação de unidades no Territórios foi a priorização dos municípios pertencentes ao *g100*, isto é, um grupo composto por municípios populosos, com baixa receita *per capita* e alta vulnerabilidade socioeconômica. A metodologia de cálculo para determinar os municípios do *g100* foi aprimorada no decorrer do tempo, devido ao atendimento do grupo por políticas públicas específicas (FNP, 2020).

Nove municípios paranaenses estavam na lista do *g100* em 2012, sendo eles: Almirante Tamandaré, Araongas, Cambé, Campo Largo, Colombo, Fazenda Rio Grande, Guarapuava, Piraquara e Sarandi (FNP, 2012). Desses, Campo Largo e Colombo foram contemplados com *campus* do IFPR, em 2013 e 2015 respectivamente. Araongas recebeu um *campus* avançado do IFPR apenas em 2018 e Guarapuava conta com a UTFPR desde 2011. Apenas o município de Colombo ainda permanece na lista do *g100* de 2020, entre os municípios em que foram instalados algum *campus*.

A instalação das unidades da RFEPCT também deveria ser direcionada pela proximidade com os Arranjos Produtivos Locais (APLs), de acordo a SETEC/MEC. Ademais, a Lei de criação dos IFs determina que a sua oferta formativa deve ser orientada para consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, no âmbito de atuação da instituição. Além de apoiar e fortalecer os APLs já existentes, os IFs devem atuar para identificar novas potencialidades



de desenvolvimento socioeconômico.

Os APLs estabelecidos no Paraná, bem como os setores produtivos e municípios que os compõem estão relacionados na Quadro 3. Consta-se que APLs relacionados possuem relação com municípios onde há a presença de instituição da Rede Federal.

**Quadro 3 – APLs paranaenses**

<b>Nome do APL</b>	<b>Setor Produtivo</b>	<b>Municípios que compõem o APL</b>
Bonés de Apucarana	Têxtil e Confeccões	Apucarana
Confeção Maringá	Têxtil e Confeccões	Amaporã; Ângulo; Atalaia; Barbosa Ferraz; Cafeara; Corumbataí do Sul; Cruzeiro do Sul; Diamante do Norte; Fênix; Floraí; Floresta; Flórida; Guairaçá; Guaraci; Iguaraçu; Inajá; Itaguajé; Itambé; Itaúna do Sul; Ivatuba; Jardim Olinda; Lobato; Luiziana; Lupionópolis; Marilena; Maringá; Mirador; Nossa Senhora Das Graças; Nova Aliança do Ivaí; Ourizona; Paiçandu; Paraíso do Norte; Paranacity; Paranapoema; Pitangueiras; Planaltina do Paraná; Porto Rico; Presidente Castelo Branco; Querência do Norte; Quinta do Sol; Santa Cruz de Monte Castelo; Santa Fé; Santa Inês; Santa Isabel do Ivaí; Santa Mônica; Santo Antônio do Caiuá; Santo Inácio; São João do Caiuá; São Pedro do Paraná; Tamboara; Terra Rica; Uniflor.
Confeção Moda Sudoeste	Têxtil e Confeccões	Ampere; Capanema; Dois Vizinhos; Francisco Beltrão; Palmas; Pato Branco; Salto do Lontra; Santa Izabel do Oeste; Santo Antônio do Sudoeste.
Curitiba Tecnoparque	3º Setor	Campo Largo; Colombo; Curitiba; Mandirituba; Pinhais; São José dos Pinhais.
Iguassu IT	Software; Tecnologia	Toledo; Cascavel; Foz do Iguaçu; Medianeira; Guaira; Marechal Candido Rondon.
Instrumentos Médico e Odontológicos de Campo Mourão	Indústria	Araruna; Campo Mourão; Peabiru.
Madeira e Móveis do Sudoeste	Madeira e Móveis	Ampere; Barracão; Capanema; Dois Vizinhos; Eneas Marques; Francisco Beltrão; Itapejara do Oeste; Marmeleiro; Nova Prata do Iguaçu; Nove Esperança do Sudoeste; Pérola do Oeste; Planalto; Pranchita; Realeza; Renascença; Salgado Filho; Salto do Lontra; Santa Isabel do Oeste; Santo Antônio do Sudoeste; São Jorge do Oeste; Verê.
Mandioca e Derivados	Mandioca	AMUNPAR; Paranavaí.
Metais Sanitários	Metal Mecânico	Loanda; Santa Cruz do Monte Castelo; Santa Isabel do Ivaí; São Pedro do Paraná.
Moda Bebê de Terra Roxa	Têxtil e Confeccões	Terra Roxa.
Móveis Arapongas e Região	Mobília Residencial e Corporativa	Apucarana; Arapongas; Astorga; Cambé; Ibiporã; Jandaia do Sul; Londrina; Mandaguacu; Mandaguari; Marialva; Maringá; Paiçandu; Prado Ferreira;

		Rolândia; Sabaúdia; Terra Rica.
Software by Maringá	Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)	Maringá.
Tecnologia da Informação do Sudoeste do Paraná	Desenvolvimento de Software e Prestação de Serviços em Tecnologia da Informação	Pato Branco.
Utensílios Domésticos e Produtos em Alumínio do Sudoeste do Paraná	Industrial e Serviços	Flor da Serra do Sul; Bom Sucesso do Sul; Coronel Vivida; Francisco Beltrão; Marmeleiro; Nova Prata do Iguaçu; Pato Branco; Realeza; Renascença.
Vestuário Cianorte de Maringá	Indústria de Confecções	Cianorte; Maringá.

Fonte: Observatório Brasileiro APL (2022).

O Planejamento de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFPR orienta que as diferenças de territorialidade e dimensões culturais, históricas e econômicas que caracterizam a localidade devem ser consideradas, além do compromisso com o desenvolvimento regional sustentável; bem como o estudo dos arranjos produtivos sociais e culturais locais, com foco no desenvolvimento de saberes tecnológicos. Desse modo, o Ensino, a Pesquisa, a Extensão e a Inovação devem ter seus objetos definidos a partir da observação dos aspectos regionais, como ponto de partida para o planejamento das ações nos diferentes *campi*, respeitando-se as especificidades de cada região, que devem estar explicitadas nos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs) dos *campi* (IFPR, 2018).

A seguir são apresentadas algumas informações sobre a oferta de EPT pelo IFPR, dados obtidos através da consulta à Plataforma Nilo Peçanha (PNP), que tem caráter público. A PNP foi desenvolvida para coleta, validação e disseminação de estatísticas da Rede Federal. Ela reúne dados relativos ao corpo docente, discente, técnico-administrativo e de gastos financeiros das unidades, para fins de cálculo dos indicadores de gestão monitorados pela SETEC/MEC (PNP, 2022).

A Tabela 1 apresenta o total de cursos, matrículas, vagas novas ofertadas e quantidade de concluintes de todos os *campi* do IFPR, de 2017 a 2021, período em que as informações estão disponíveis.

**Tabela 1 – Dados acadêmicos IFPR**

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Cursos	362	325	317	308	310

Matrículas	44.359	30.228	29.840	26.408	29.094
Vagas	13.617	13.798	13.149	6.968	7.631
Concluintes	14.057	5.382	4.590	1.710	3.087

Fonte: PNP (2022).

Verifica-se que houve uma redução na oferta de cursos, passando de 362 em 2017 para 310 em 2021. Isso ocorreu porque em 2017 houve maior oferta de cursos subsequentes à distância, realizados em parceria com outras entidades, principalmente prefeituras, de diversos municípios.

As matrículas indicam a quantidade de alunos que estiveram com matrícula ativa em pelo menos um dia no ano de referência. Reduziu-se a quantidade de alunos, principalmente no ano de 2020, podendo ser uma consequência da pandemia de Covid-19 que afetou as atividades das instituições de ensino. As vagas novas ofertadas em 2020 também sofreram grande redução. A quantidade de estudantes concluintes foi afetada nesse ano, reduzindo para 1.710, porém em 2021 já se percebe uma recuperação, considerando esse fato, para ilustrar a importância dessas unidades nas realidades em que se inserem, procedeu-se um levantamento dos dados relativos ao ano de 2021, em que se começou a estabilizar os efeitos da pandemia, considerando a disponibilidade da vacinação e o progressivo retorno ao ensino de modo presencial. A Tabela 2, mostra a distribuição dos cursos ofertados e as matrículas do ano 2021, por eixo tecnológico.

A maioria dos cursos oferecidos pelo IFPR estão concentrados nos eixos Desenvolvimento Educacional e Social (20%), Informação e Comunicação (20%) e Gestão e Negócios (16%). O maior quantitativo de matrículas em 2021 também foi nesses eixos, sendo que: Informação e Comunicação, Gestão e Negócios, ambos com 20%, e o de Desenvolvimento Educacional e Social com 15% das matrículas.

**Tabela 2** – Cursos e matrículas por eixo tecnológico (2021)

Eixo Tecnológico	Nº de Cursos	%	Nº de Matrículas	%
Desenvolvimento Educacional e Social	61	20%	4.358	15%
Informação e Comunicação	61	20%	5.815	20%
Gestão e Negócios	49	16%	5.708	20%
Controle e Processos Industriais	41	13%	3.469	12%
Ambiente e Saúde	33	11%	3.154	11%
Recursos Naturais	25	8%	1725	6%
Produção Cultural e Design	10	3%	448	2%

Infraestrutura	8	3%	657	2%
Produção Alimentícia	8	3%	961	3%
Produção Industrial	6	2%	554	2%
Segurança	4	1%	1.377	5%
Turismo, Hospitalidade e Lazer	4	1%	868	3%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100</b>	<b>29094</b>	<b>100</b>

Fonte: PNP (2022).

Esses cursos estão distribuídos em diversos níveis e modalidades, sendo a maioria de cursos técnicos de nível médio (54%) nas formas de oferta integrada, subsequente e concomitante. Em seguida estão os cursos superiores de Tecnologia (11%) e Qualificação Profissional (10%), conforme Tabela 3. Em 2021, 58% das matrículas foram em cursos técnicos.

**Tabela 3 – Tipos de curso e matrículas IFPR (2021)**

<b>Tipo de Curso</b>	<b>Nº de Cursos</b>	<b>%</b>	<b>Nº de Matrículas</b>	<b>%</b>
Técnico	167	54%	16.835	58%
Tecnologia	34	11%	3.436	12%
Qualificação Profissional (FIC)	32	10%	1798	6%
Licenciatura	27	9%	3.190	11%
Bacharelado	23	7%	2.865	10%
Especialização Lato Sensu	22	7%	764	3%
Mestrado	5	2%	206	1%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100</b>	<b>29.094</b>	<b>100</b>

Fonte: PNP (2022).

Importa lembrar que a Lei nº 11.892/2008 determina que 50% das vagas dos IFs devem ser destinadas para cursos técnicos de nível médio e 20% para cursos de licenciatura ou programas especiais de formação pedagógica, visando a formação de professores para a educação básica, principalmente nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional. A SETEC/MEC utiliza o conceito de matrícula equivalente para calcular esses percentuais, que corresponde à matrícula ponderada pelos fatores: equiparação de carga horária, esforço de curso e nível de curso. Assim, de acordo com a PNP (2022), o IFPR atingiu 61,33% de matrículas em cursos técnicos superando a meta, porém, quanto à formação de professores não atingiu o percentual estabelecido, obtendo 13,25% em 2021.

No tocante ao perfil dos estudantes, 51,42% eram do sexo masculino e 48,58% do sexo feminino. A faixa etária de 15 a 19 anos correspondeu a 36,52% das matrículas e de 20 a 24 anos representou 22,05%, demonstrando que a maioria do público atendido pelo IFPR é jovem.

A PNP (2022) também procura coletar dados sobre a renda familiar do público abrangido pelas unidades da Rede Federal, porém cerca de 37% das matrículas não têm renda declarada, 22% possuem renda familiar *per capita* entre 0,5 e 1 salário-mínimo, 14% renda de até 0,5 salário-mínimo e 14% estão na faixa de 1 a 1,5 salário-mínimo. A classificação racial não foi declarada em 32,7% das matrículas, contudo 43,62% dos estudantes são brancos, 18,64% pardos e 3,79% pretos. A complementação dessas informações contribui para que o IFPR possa estabelecer estratégias para melhorar a efetividade de sua política de inclusão, e no que tange especificamente à EPT, seja através das cotas e/ou das bolsas e auxílios estudantis, que visam assegurar aos discentes em situação de vulnerabilidade social condições de permanência e êxito.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar os critérios elencados pelo Ministério da Educação para expansão da Rede Federal de Educação Profissional e analisar como ocorreu essa expansão no Paraná, bem como apresentar informações sobre a oferta de EPT pelo IFPR.

A presença de uma instituição de ensino altera a dinâmica regional. De acordo com Kempton *et al.* (2021), às universidades contribuem para o desenvolvimento local através de três processos: ancoragem do emprego e do consumo locais, pois geram empregos e demanda por bens e serviços locais; fornecimento de capital humano, aumentando o conhecimento e as habilidades da força de trabalho local; desenvolvimento de inovação e transferência de conhecimento.

Verifica-se que houve uma preocupação em instalar as unidades da RFEPCT para atender regiões com maior vulnerabilidade socioeconômica e promover a interiorização dessas instituições. Diante das desigualdades regionais, as políticas públicas que visem desenvolver os territórios são imprescindíveis, porém precisam ser planejadas e estarem articuladas.

No Paraná todas as mesorregiões possuem alguma instituição da Rede Federal e o IFPR tem como missão ofertar EPT, por meio do ensino, pesquisa e extensão, com vistas à formação integral de cidadãos. Os cursos técnicos de nível médio abrangem a maior parte das vagas

oferecidas, conforme estabelecido pela legislação. Esses dados representam o resultado para o total dos *campi* do IFPR, podendo ocorrer variações entre as unidades devido a autonomia na oferta e atuação para atendimento de cada região.

Apesar do processo de constituição dos IFs ter ocorrido no contexto da implementação do projeto neoliberal que pressupõe a redução da intervenção estatal com relação aos serviços das políticas públicas, inclusive a da educação. É importante reconhecer que essas instituições têm potencial para superar a dualidade que marcou a história da política educacional brasileira, pautada numa proposta que formava um público para o trabalho manual e outro para o trabalho intelectual, atendendo apenas as demandas do setor produtivo. Porém, a superação dessa dualidade requer investimentos progressivos e contínuos o que não tem sido a realidade, dados os frequentes cortes orçamentários na área da educação que precarizam e dificultam o funcionamento das instituições. Também é necessária a compreensão sobre a proposta da EPT e sua indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, cujas diretrizes precisam estar referenciadas em um projeto de desenvolvimento (regional ou local) que objetiva diferentes níveis e vieses de transformação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de abril de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htmimpressa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htmimpressa.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de maio de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9649cons.htm#art66](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm#art66). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União em 26 de julho de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005.** 2005a Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de

novembro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111195.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica**. 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-aco-es/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Chamada Pública MEC/SETEC nº 001/2007**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-aco-es/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 30 de dezembro de 2008. 2008a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm). Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.503, de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União em 26 de fevereiro de 2008. 2008b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/dnn/Dnn11503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/Dnn11503compilado.htm). Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência**. 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/756-1-conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional>. Acesso em: 09 abr. 2022.



BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Educação Profissional e Tecnológica (ETP)**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/educacao-profissional-e-tecnologica-ep/apresentacao-ep>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Rede Federal completa 12 anos e ultrapassa mais de um milhão de matrículas**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/rede-federal-completa-12-anos-e-ultrapassa-mais-de-um-milhao-de-matriculas>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **2020 - Unidades da Rede Federal de EPCT**. 2021. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/pronatec/item/122-2020-unidades-da-rede-federal-de-epct>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRAZOROTTO, C. M.; VENCO, S. **Educação profissional no Brasil: História e política dos institutos federais**. ETD: Educação Temática Digital, v. 23, n. 1, p. 98-116, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7781850>. Acesso em: 01 fev. 2022.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 23: expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília, 2013.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CUNHA, L. A.; GÓES, M. de. **O golpe na educação**. 11.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

FNP. Frente Nacional de Prefeitos. **g100 Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica**. 2012.

FNP. Frente Nacional de Prefeitos. **Nota técnica – 03/12/2020**. 2020. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/899-g100-2020>. Acesso em: 27 jun. 2022.

GRABOWSKI, G. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27074>. Acesso em: 01 fev. 2022.

IFPR. Instituto Federal do Paraná. **Planejamento Estratégico dos Campi**. 2018. Disponível em: <http://info.ifpr.edu.br/pdi-2019-2023/pdi-2019-2023-2/>. Acesso em: 15 set. 2020.

IFPR. Instituto Federal do Paraná. **Portal de Informações do IFPR - Mapa dos Campi**. 2022. Disponível em: <https://info.ifpr.edu.br/mapa-dos-campi/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

KEMPTON, L. *et al.* 2. **Understanding the contributions of universities to regional development**. Regional Studies Policy Impact Books, v. 3, p. 13-32, 2021.

KUENZER, A. Z. **Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente**. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 1153-1178, 2007.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/sB3XN4nBLFPRrhZ5QNx4fRr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOURA, D. H. **Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração**. Holos, v. 2, p. 4-30, 2007. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/4815/481549273001.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO APL. **Quem são os APLs Brasileiros**. 2022. Disponível em: <https://www.sistema.observatorioapl.gov.br/apls/#results>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PEREIRA, L. A. C.; CRUZ, J. L. V. da. **Os institutos federais e o desenvolvimento regional: interface possível**. Holos, v. 4, p. 1-18, 2019. Disponível em:

<https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/7992>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PLATAFORMA NILO PEÇANHA. **Indicadores de Gestão**. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/pnp>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ROMANELLI, O. de O. R. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1986.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Sobre a UTFPR**. 2017. Disponível em: <http://portal.utfpr.edu.br/institucional/sobre-a-utfpr-1>. Acesso em: 26 jun. 2022.

## A COVID-19 E SUAS RELAÇÕES COM A VULNERABILIDADE SOCIAL: Uma Revisão Sistemática de Literatura

Ana Angélica Nonato<sup>1</sup>  
Karinne Regina Simplício Marques<sup>2</sup>  
Alessandra Cristina Guedes Pellini<sup>3</sup>  
Cristiano Capellani Quaresma<sup>4</sup>

### RESUMO

O entendimento das relações entre casos da Covid-19 e a vulnerabilidade social em áreas urbanas é fundamental à elaboração de políticas públicas com vistas a minimizar as desigualdades e a construir cidades mais resilientes em um cenário pós-pandêmico. Passada a fase crítica da pandemia da Covid-19, com a retomada das atividades por parte da população, faz-se necessária uma reflexão sobre a produção científica recente e que se voltou ao entendimento das relações entre vulnerabilidade social e a propagação da Covid-19. Este, trata-se, portanto, do objetivo do presente estudo. Para tanto, como procedimento metodológico, adotou-se a revisão sistemática de literatura, com base na produção acadêmica de periódicos dos últimos três anos. Os resultados mostraram que há um número significativo de pesquisas que utilizam a análise espacial para identificar populações vulneráveis e afetadas pela Covid-19. Também revelam a necessidade e importância do investimento em ciência no Brasil.

**Palavras-chave:** Vulnerabilidade Social, Covid-19, Pandemia, Distanciamento Social, Análise Espacial.

**GT 06:** ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL PÓS PANDEMIA.

### 1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, foi detectado, na cidade de Wuhan/China, o primeiro caso de Covid-19, doença provocada pelo vírus SARS-CoV-2. Por se tratar de uma doença altamente contagiosa, a Covid-19 se espalhou de forma rápida por todo o mundo, passando a ser considerada, em março de 2020, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), uma “pandemia”, definida como a

---

<sup>1</sup> Universidade Nove de Julho; Graduada em Engenharia Civil e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, Brasil; [a.nonato@uni9.edu.br](mailto:a.nonato@uni9.edu.br)

<sup>2</sup> Universidade Nove de Julho; Graduada em Educação Física e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, Brasil; [karinne.marques@uni9.edu.br](mailto:karinne.marques@uni9.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Nove de Julho; Médica; Doutora em Saúde Pública e Professora do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, SP, Brasil; [alessandra.pellini@uni9.pro.br](mailto:alessandra.pellini@uni9.pro.br)

<sup>4</sup> Universidade Nove de Julho; Doutor em Geografia e Professor do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis; São Paulo, SP, Brasil; [quaresmacc@uni9.pro.br](mailto:quaresmacc@uni9.pro.br)

transmissão sustentada de uma doença, de pessoa para pessoa, que atinge diferentes continentes (OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde, [s.d.]; SCHUELER, [s.d.]).

Corroborando com os autores, Matta et al. (2021, p.15) definem pandemia como “um termo que designa uma tendência epidemiológica. Indica que muitos surtos estão acontecendo ao mesmo tempo e espalhados por toda parte.”

A distribuição geográfica de uma doença e sua escala de disseminação determinam se esta será considerada um surto, uma epidemia ou uma pandemia. O surto ocorre quando há o aumento de casos da doença em um lugar e período específico, como uma cidade, um bairro, um hospital etc.; a epidemia é o aumento de casos da doença, em diversas cidades, sem que ocorra a disseminação entre países. Já a pandemia ocorre quando a doença atinge níveis mundiais de disseminação, colocando em risco a saúde pública mundial, como ocorreu com a Covid-19 (PELOGI, [s.d.]).

A pandemia de Covid-19 evidenciou a desigualdade social presente no Brasil, desde a dificuldade ao acesso de serviços essenciais, até a impossibilidade do distanciamento social, tendo em vista a alta densidade populacional presente nas edificações irregulares, pequenas e sem infraestrutura, assim como a escassez de saneamento e demais serviços básicos em áreas de habitações subnormais (CESTARI, 2021).

Segundo Baggio et al. (2021) e Andrade et al. (2021), a segunda posição no ranking de países mais afetados pela Covid-19 foi ocupada pelo Brasil. Cestari et al. (2021) corroboram com esta afirmação, descrevendo que São Paulo e Rio de Janeiro foram os estados da região Sudeste do país mais afetados pela doença.

Baggio et al. (2021) analisaram as taxas de incidência e mortalidade por Covid-19, e relacionaram essas informações ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e ao Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) em Alagoas, estado da região Nordeste do Brasil. Os autores concluíram que o maior número de mortes ocorreu nos municípios mais pobres, mostrando que a vulnerabilidade social é um fator preponderante para determinar o avanço da doença.

Para tanto, o presente artigo tem como objetivo a reflexão sobre a produção científica recente e que se voltou ao entendimento das relações entre vulnerabilidade social e a propagação da Covid-19.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa de revisão sistemática de literatura com foco em artigos dos últimos três anos (de janeiro de 2020 a julho de 2022) e que analisaram relações entre a Covid-19 e a vulnerabilidade social, por meio de análise geoespacial. Creswell, Lopes, e Da Silva (2010) definem “revisão sistemática” como uma forma de unir evidências com o objetivo de responder a uma pergunta de pesquisa pré-determinada pelo autor, reunindo todas as pesquisas primárias e principalmente relevantes para a questão de revisão, avaliação e síntese dos resultados. Sendo assim, foram utilizadas três bases de dados bibliográficos: Web of Science (WOS), Scopus e Scientific Electronic Library (SciELO).

Com relação as *strings* de busca, foram utilizados os termos “vulnerabilidade social” e “Covid-19”, em português e, “*social vulnerability*” e “Covid-19”, presentes apenas no “título”, aplicando o recorte temporal de análise dos últimos três anos (de janeiro de 2020 a julho de 2022), de acesso aberto, resultando no total de 99 artigos. Na sequência, foi realizada a leitura do resumo de cada um dos artigos, eliminando-se aqueles cuja metodologia não consistisse em análise visual ou espacial de mapas e/ou que abordasse mais de um tipo de vulnerabilidade, além da social.

Desta forma, após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão descritos no Quadro 1, foram selecionados 18 artigos científicos, que foram lidos na íntegra com o intuito de analisar seu conteúdo.

O presente referencial tem como objetivo a reflexão sobre a produção científica recente e que se voltou ao entendimento das relações entre vulnerabilidade social e a propagação da Covid-19 por meio da análise e discussões dos pesquisadores nos últimos três anos (de janeiro de 2020 a julho de 2022).

**Quadro 1** - Critérios de inclusão e exclusão.

<b>A</b>	Apenas artigos publicados de janeiro de 2020 a julho de 2022
<b>B</b>	Apenas artigos publicados nas bases de dados: Scopus, SciELO e Web of Science.
<b>C</b>	Apenas artigos nos idiomas: Inglês e Português.

<b>D</b>	Apenas artigos resultantes dos termos de busca: “vulnerabilidade social” e “Covid-19”, em português e, “social vulnerability” e “Covid-19” no “título”.
<b>F</b>	Apenas artigos onde somente a vulnerabilidade social é abordada.
<b>G</b>	Apenas artigos que possuam estudo de casos e análise espacial ou visual de mapas.
<b>H</b>	Apenas artigos disponibilizados na íntegra.

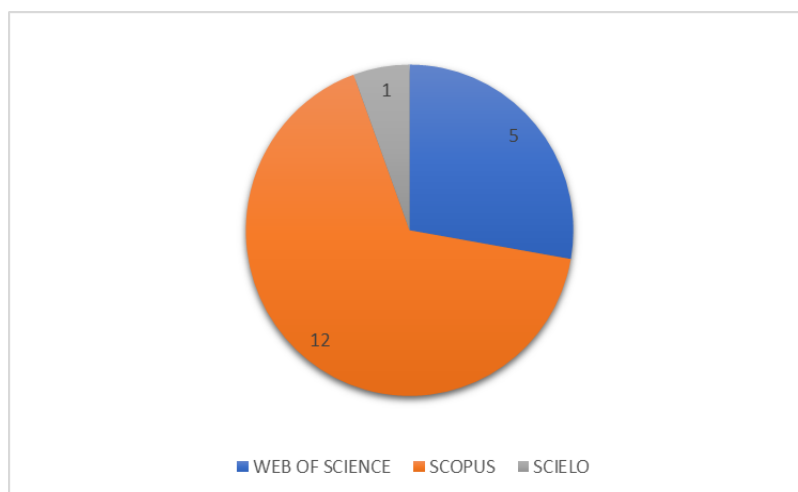
Fonte: Os autores, 2022.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em síntese, a partir dos 18 artigos científicos devidamente selecionados, conforme a metodologia descrita no item de aspectos metodológicos, pôde-se observar uma predominância de estudos publicados na base de dados Scopus, seguida da Web of Science e, por fim, a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), que segundo Packer et al. (1998), trata-se de uma biblioteca digital brasileira de livre acesso e sistema cooperativo de publicação digital de periódicos científicos. A busca na SciELO resultou em apenas um trabalho, como se pode notar na Figura 1.

Dessa forma, cabe a reflexão sobre o fato de uma plataforma brasileira obter menos resultados em comparação às bases de dados internacionais, revelando o quanto o Brasil ainda engatinha em pesquisas, a desvalorização do poder público em apoiar pesquisas, além da necessidade de maiores investimentos na ciência.

**Figura 1** - Artigos selecionados segundo as bases de dados.

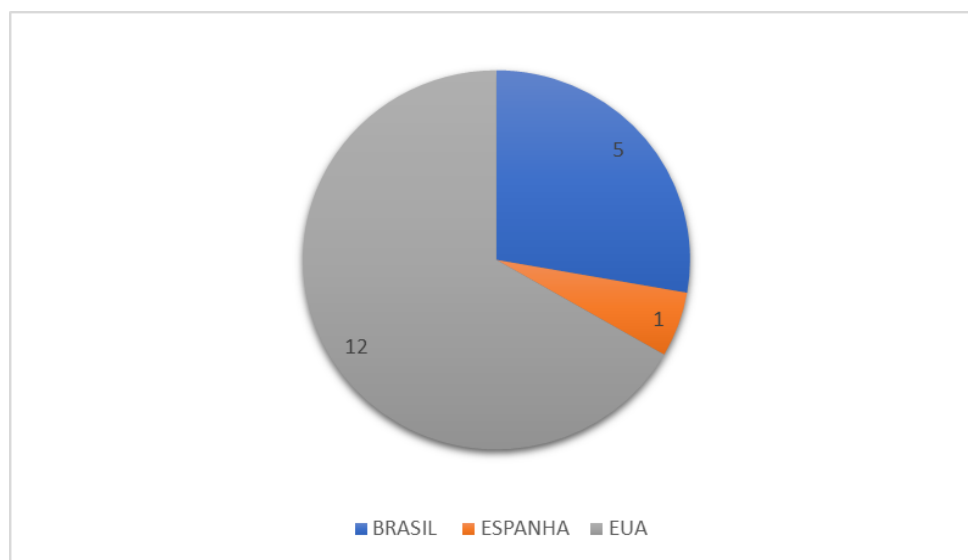


Fonte: Os autores, 2022.

Além da disparidade na quantidade de pesquisas observada entre as bases de dados, nota-se, na Figura 2, essa mesma tendência na distribuição geográfica mundial da produção científica sobre vulnerabilidade social e Covid-19, entre janeiro de 2020 a julho de 2022, sendo que, das 18 pesquisas aqui selecionadas, apenas cinco exploraram localidades do Brasil.

Mesmo com a necessidade urgente de pesquisas que buscassem uma solução para minimizar o impacto causado pela maior emergência de saúde pública dos últimos tempos, voltadas sobretudo para a descoberta de medicamentos e vacinas, houve uma redução orçamentária em pesquisas e na área da saúde em meio à Pandemia de Covid-19. Foi constatada uma redução de 12% na área da saúde e de R\$17,2 bilhões no orçamento direcionado para a Ciência e Tecnologia (ANDES, 2022).

**Figura 2** - Distribuição geográfica mundial da produção científica sobre Vulnerabilidade Social e Covid-19 (2020-2022).



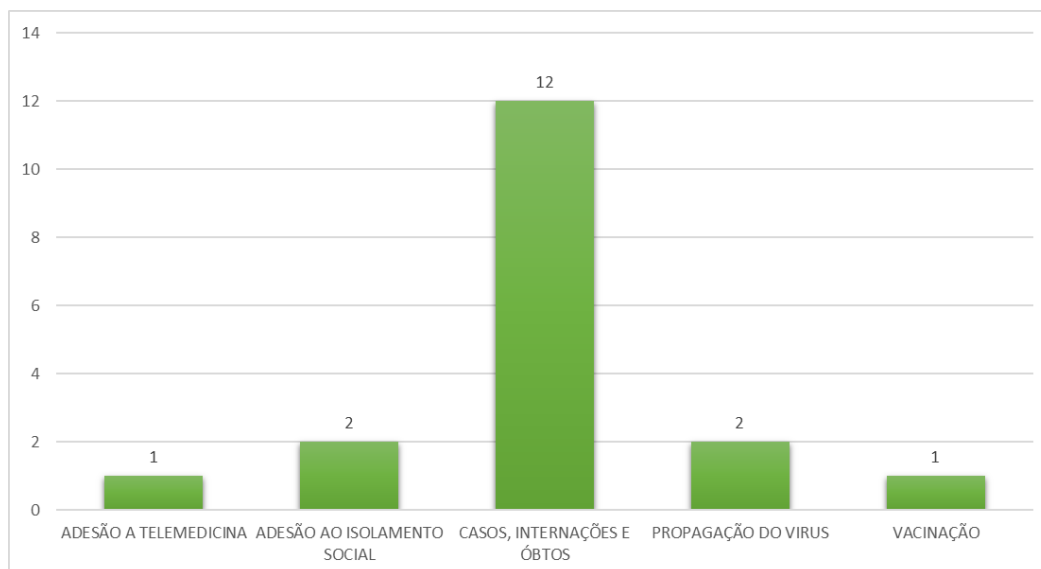
Fonte: Os autores, 2022.

No que concerne à distribuição temática dos estudos selecionados, nota-se por meio da Figura 3, que a análise de casos, óbitos e internações por Covid-19 foi o tema de maior significância encontrado nos artigos, enquanto a adesão ao isolamento e a propagação do vírus ocupam juntos o



segundo lugar em número de publicações. Por último, duas únicas pesquisas tiveram ênfase na vacinação e na adesão à telemedicina consecutivamente.

**Figura 3 -** Distribuição temática da produção acadêmica sobre Covid-19 e Vulnerabilidades Sociais (2020-2022).



Fonte: Os autores, 2022.

Os estudos contabilizados na Figura 3, por se tratarem de pesquisas que utilizam a análise espacial corroboram com a afirmação de Peixoto et al. (2020), que a pandemia de Covid-19 acelerou o processo de utilização de recursos tecnológicos de geolocalização, visando o controle e o monitoramento da população, na tentativa de reduzir a disseminação do vírus. De acordo com os autores, os dados móveis de geolocalização são altamente relevantes, pois auxiliam na previsão da disseminação da doença, a partir dos padrões de movimentação da população, se tornando um recurso fundamental no planejamento de empresas e na gestão pública.

#### 4 REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de vulnerabilidade social adotado nesta pesquisa parte do princípio de que um sujeito, em condição precária em relação à sua situação socioeconômica, cultural, identidade demográfica, gênero, redes e suporte sociais, violência, contexto familiar, controle social e

ecossistema encontra-se em situação de vulnerabilidade social (Cestari et al., 2021, apud, Florêncio & Moreira, 2021).

Tendo em vista a análise dos trabalhos selecionados, após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão anteriormente descritos, esta pesquisa apoiou-se em 18 artigos científicos elencados no Quadro 2.

**Quadro 2 - Artigos selecionados.**

<b>AUTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>PERIÓDICO DE PUBLICAÇÃO</b>
Yellow Horse et al.	COVID-19 in New Mexico Tribal Lands: Understanding the Role of Social Vulnerabilities and Historical Racisms	2020	Frontiers in Sociology
Kim & Bostwick	Social Vulnerability and Racial Inequality in COVID-19 Deaths in Chicago	2020	Health Education & Behavior
Coelho et al.	Assessing the spread of COVID-19 in Brazil: Mobility, morbidity and social vulnerability	2020	Plos One
Karaye & Horney	The Impact of Social Vulnerability on COVID-19 in the U.S.: An Analysis of Spatially Varying Relationships	2020	American Journal of Preventive Medicine
Cestari et al.	Vulnerabilidade social e incidência de COVID-19 em uma metrópole brasileira	2021	Ciência & Saúde Coletiva
Fletcher et al.	Social vulnerability and county stay-at-home behavior during COVID-19 stay-at-home orders, United States, April 7–April 20, 2020	2021	Annals of Epidemiology
McAlarnen et al.	Virtual visits among gynecologic oncology patients during the COVID-19 pandemic are accessible across the social vulnerability spectrum	2021	Vaccines
Sung	A spatial analysis of the association between social vulnerability and the cumulative number of confirmed deaths from COVID-19 in United States counties through November 14, 2020	2021	International Journal of Environmental Health Research
Fu & Zhai	Examining the spatial and temporal relationship between social vulnerability and stay-at-home behaviors in New York City during the COVID-19 pandemic	2021	Sustainable Cities and Society
Biggs et al.	The Relationship Between Social Vulnerability and COVID-19 Incidence Among Louisiana Census Tracts	2021	Front. Public Health

Baggio et al.	COVID-19 in Brazil: spatial risk, social vulnerability, human development, clinical manifestations and predictors of mortality – a retrospective study with data from 59 695 individuals	2021	Epidemiology and Infection
Islam et al.	Temporal trends in the association of social vulnerability and race/ethnicity with county-level COVID-19 incidence and outcomes in the USA: an ecological analysis	2021	BMJ OPEN
Mofleh et al.	Spatial Patterns of COVID-19 Vaccination Coverage by Social Vulnerability Index and Designated COVID-19 Vaccine Sites in Texas	2022	Vaccines
Nogueira et al.	COVID-19's intra-urban inequalities and social vulnerability in a medium-sized city	2022	Revista da Sociedade Brasileira de Medicina
Wang et al.	The spatial association of social vulnerability with COVID-19 prevalence in the contiguous United States	2022	International Journal of Environmental Health Research
Tortolero et al.	Examining Social Vulnerability and the Association With COVID-19 Incidence in Harris County, Texas	2022	Frontiers in Public Health
Galacho-Jiménez et al.	Evidence of the Relationship between Social Vulnerability and the Spread of COVID-19 in Urban Spaces.	2022	International Journal of Environmental Research and Public Health
Almeida Andrade et al.	Spatiotemporal Pattern of COVID-19-Related Mortality during the First Year of the Pandemic in Brazil: A Population-based Study in a Region of High Social Vulnerability	2022	American Journal of Tropical Medicine and Hygiene

Fonte: Os autores, 2022.

Os trabalhos elencados no Quadro 2 permitiram descobrir e conhecer estudos que versam sobre o impacto da Covid-19 em áreas socialmente vulneráveis. Dos 18 estudos selecionados, 14 se referem à população dos Estados Unidos, 1 à população da Espanha e os demais destacam a situação da vulnerabilidade social e casos de Covid-19 no Brasil.

A chegada da Covid-19 no Brasil evidenciou as diferenças socioeconômicas existentes no país, a partir das restrições impostas pelos governos. O fechamento de locais públicos, a orientação para que a população permanecesse em casa e a restrição da mobilidade, foram medidas tomadas visando a redução da disseminação do vírus (MATTA et al., 2021).

A alta densidade populacional, presente nas construções pequenas e sem infraestrutura, assim como a falta de acesso ao saneamento e demais serviços básicos observados nas habitações subnormais brasileiras, foram alguns dos fatores preponderantes para o aumento de casos de Covid-19 no Brasil, como se observa na pesquisa de Baggio et al. (2021). Este estudo descreve que a infraestrutura precária em que vivem as populações vulneráveis dificultou a adoção de ações preventivas, como medidas de higiene e distanciamento social durante a pandemia, aumentando a incidência de casos e, conseqüentemente, o número de óbitos por Covid-19 (BAGGIO et al., 2021).

Fletcher et al. (2021) buscaram compreender a relação entre a vulnerabilidade social e o índice de pessoas residentes em diversos condados dos Estados Unidos que obedeceram à ordem de isolamento social entre as datas de 7 e 20 de abril de 2020. Os autores, por meio da análise de modelos mistos generalizados e lineares, puderam concluir que os condados com maior índice de vulnerabilidade social tiveram menor adesão ao isolamento social, uma vez que essas comunidades podem estar abrigando os trabalhadores cujas ocupações, em sua maioria, são de serviços essenciais, conseqüentemente trabalhadores sem opções ou até mesmo carentes de recursos para obedecer ao isolamento social por um longo período de tempo.

A descoberta feita por este estudo revelou, assim como a pesquisa de outros autores anteriormente citados, a necessidade de estratégias de comunicação sobre o uso de máscaras, distanciamento social, a alocação devida de recursos, visando essa parcela mais vulnerável da população, assim como o desenvolvimento de políticas comunitárias a fim de mitigar futuros surtos de doenças infecciosas (FLETCHER et al., 2021).

Nogueira et al. (2022) corroboram com esta afirmação, descrevendo que as situações sociais da população estão diretamente associadas ao impacto de epidemias. Em seu estudo, apesar de os primeiros casos de Covid-19 terem sido identificados nas regiões mais ricas, e depois se espalhado para as regiões periféricas, observou-se uma progressão grave da doença nas regiões mais vulneráveis, provocando um maior número de internações e óbitos, em comparação às regiões de menor vulnerabilidade social, da região urbana de Juiz de Fora / Minas Gerais. Para os autores, planejar ações que previnem e controlam as doenças é fundamental para reduzir o impacto desses eventos na vida de grupos populacionais vulneráveis (NOGUEIRA et. al, 2022).

Mofleh et al. (2022) realizaram um estudo sobre a relação entre os Índices de Vulnerabilidade Social (IVS) e a cobertura de vacinação da Covid-19 no estado do Texas - EUA, por meio do código postal da população. Partindo de um estudo ecológico, que estimou a relação entre as duas variáveis, foi possível concluir que os fatores raciais, étnicos, sociais, de habitação e transporte influenciam na cobertura vacinal, e que grupos minoritários demandam maior atenção por parte do poder público; sendo assim, faz-se necessário um estudo/plano de vacinação por meio de intervenções políticas e comunitárias.

Já Wang et al. (2022) examinaram a associação entre casos e mortes por Covid-19 aos fatores de vulnerabilidade social, nos Estados Unidos, que apesar de ser um país com características diferentes do Brasil, mostra que as desigualdades sociais trazem consigo particularidades semelhantes, como a baixa infraestrutura de saúde, aglomerações e marginalização em todas as regiões, circunstâncias que propiciam a disseminação de doenças, como se pode observar também nos estudos de Cestari et al. (2021) e Nogueira et al. (2022).

Em sua pesquisa, Wang et al. (2022) afirmam que o índice de vulnerabilidade social é uma ferramenta importante para que se tomem medidas que minimizem o impacto causado pela pandemia de Covid-19, e se inicie o processo de planejamento de recuperação a partir da identificação de áreas com populações vulneráveis. Segundo os autores, entender os impactos da vulnerabilidade social em situação de disseminação de doenças, em diferentes regiões, auxilia as autoridades de saúde na tomada de decisão e ajuda a população a se tornar resiliente em meio aos desafios impostos por surtos de doenças.

Já no estudo desenvolvido por Sung (2021), foi examinada a associação entre a vulnerabilidade social e o número acumulado de mortes por Covid-19. Como objeto de estudo, foram analisados os condados dos Estados Unidos, avaliados pelo método de modelos de autorregressão espacial. Após a análise dos resultados, o autor pôde concluir que as altas taxas de mortalidade por Covid-19 estão ligadas a diversas vulnerabilidades sociais, tais como: baixa renda, escolaridade, famílias monoparentais e a falta de seguro de saúde.

Sung (2021), e Karaye e Horney (2020) analisaram populações dos Estados Unidos, no que se refere à vulnerabilidade social e à Covid-19, a fim de identificar os municípios mais vulneráveis à doença. Os autores afirmam que as pessoas em vulnerabilidade social têm maior propensão a

sofrerem problemas graves de saúde, em situações de desastres naturais ou antropogênicos, devido às condições precárias de saúde, alimentação e transporte.

Coelho et al. (2020), diferentemente dos demais autores, objetivaram prever e identificar as áreas, em regiões altamente vulneráveis no Brasil, possivelmente propensas ao aumento de casos de Covid-19, antes mesmo que essas áreas fossem acometidas pela doença. Os autores analisaram dados de mobilidade que antecederam a pandemia, e os relacionaram aos índices socioeconômicos, a partir de modelos de probabilidade de disseminação da doença. Observou-se que a não implementação de fortes restrições de mobilidade provocaria surtos de Covid-19 nas áreas urbanas rapidamente, e a disseminação para as cidades vizinhas seria inevitável.

Os resultados desta pesquisa, a partir dos mapas construídos, foram direcionados para as autoridades de saúde, a fim de auxiliar nas tomadas de decisões referentes ao combate à pandemia de Covid-19. Os mapas gerados contemplaram a probabilidade de surto, a capacidade hospitalar e a distância efetiva em relação ao tempo de propagação do vírus para novos territórios. (COELHO et al., 2020).

Os artigos anteriormente citados mostram que a ciência tem papel fundamental para a expansão do conhecimento sobre a vulnerabilidade social e epidemias, auxiliando as autoridades e a população sobre as medidas necessárias para a mitigação de doenças. Como afirmam Tortolero et al. (2022), para implementar ações que reduzam o risco de propagação de doenças infecciosas, é crucial compreender a relação entre determinantes sociais e a ocorrência de casos de doenças.

Biggs et al. (2021), por meio de um estudo ecológico, investigaram a relação entre informações obtidas por meio do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e a ocorrência da Covid-19 na cidade de Lousiana, Estados Unidos, epicentro da Covid-19 no verão de 2020. Os autores notaram que 38% dos casos e 47% das mortes relacionadas à Covid-19 consistiam de pessoas negras, sendo que apenas 33% da população de Louisiana é constituída por pessoas negras. Além disso, o artigo reforça que tanto os negros quanto outras minorias tendem a ter uma fonte de renda limitada e que, em sua maioria, integram o grupo de trabalhadores de serviços essenciais, logo, fatores tais como raça, etnia, rendimento, educação, composição do agregado familiar e transporte influenciam o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) de uma determinada região.

Assim como mencionado pelos autores anteriormente citados, Biggs et al. (2021) reforçam a necessidade de estudos como estes, de mapeamento da vulnerabilidade social nas áreas mais impactadas pela Covid-19, para que, por meio do investimento de novos recursos nas áreas identificadas como vulneráveis, haja uma diminuição da desigualdade social, presente não só em Louisiana, mas em todos os países e cidades. Foi identificado também o impacto na saúde que o racismo estrutural, presente nos Estados Unidos, causou e causa frente a desafios, tal como foi e ainda é a pandemia da Covid-19.

Logo, além da necessidade de planejar recursos e estratégias para a mitigação da Covid-19, faz-se necessário também uma abordagem mais humanizada a respeito das questões financeiras e emocionais da população que encontra-se vulnerável (BIGGS et al., 2021).

Yellow Horse et al. (2020), mediante a escassez de estudos sobre o impacto da Covid-19 em comunidades indígenas, realizaram um estudo a respeito do impacto do vírus nas vulnerabilidades estruturais de racismos históricos contra povos Indígenas. O objeto do estudo foi o povo Indígena do Novo México - Estados Unidos. Ao final, verificou-se a crítica necessidade de se concentrar conhecimento e metodologias na mitigação dos impactos da pandemia em comunidades indígenas, que por sua vez, carecem de saneamento básico, acesso a serviços de telefonia, dentre outros serviços que em áreas urbanas são considerados como básico, mas que não estão presentes nas áreas ocupadas por estas tribos.

Islam et al. (2021), por meio de uma medida baseada em percentual de vulnerabilidade social e desastres, investigaram a associação temporal entre o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e a incidência de morte e de casos pela Covid-19 em nível de condado nos Estados Unidos, a partir de março de 2020. Notou-se um aumento acentuado nas taxas de infecção e morte por Covid-19 no inverno em comparação ao verão. Observou-se também que as comunidades cuja predominância consiste de pessoas negras, tiveram um maior índice de mortalidade e infecção por Covid-19, quando comparadas às comunidades brancas.

O estudo demonstrou que, durante as fases iniciais da Pandemia, comunidades com maior parcela de populações vulneráveis sofreram efeitos desastrosos. A pesquisa aborda também os impactos da “terceira onda” da Covid-19, ocorrida entre novembro de 2020 e janeiro de 2021, e que, ao contrário das fases anteriores, afetou mais profundamente a população branca.



Esta pesquisa sinaliza a relevância de estudos geográficos relacionados à vulnerabilidade social e sua associação com a disseminação do vírus. Islam et al., (2021), assim como outros autores anteriormente citados, reafirmam que os mais afetados pela pandemia foram as comunidades de baixa renda, uma vez que estas tendem a ter ambientes multifamiliares lotados, assim como problemas nos meios de transporte.

As pesquisas realizadas por Kim e Bostwick, (2020) e por Yellow Horse et al. (2020) buscaram compreender o impacto da Covid-19 em comunidades pobres e segregadas na cidade de Chicago - Estados Unidos. Por meio de uma análise do peso relativo da vulnerabilidade social e dos fatores de risco à saúde, os autores puderam notar uma maior porcentagem de afro-americanos em estado de vulnerabilidade, assim como um maior índice de mortalidade de pessoas pertencentes a este mesmo grupo, reflexo da exclusão e da desigualdade racial já existentes nos Estados Unidos antes mesmo da Covid-19.

Kim e Bostwick (2020) reforçam que bairros altamente segregados e marginalizados estão mais sujeitos a riscos sociais e de saúde. Diante de tal constatação, os autores destacam o conceito de “vulnerabilidade estrutural”, que responde pela relação diretamente proporcional entre desigualdade racial e falta de acesso à saúde e de recursos sociais. Portanto, faz-se necessária maior atenção às iniquidades estruturais, por parte dos formuladores de políticas de saúde, de modo que sejam mitigadas as vulnerabilidades existentes.

Galacho-jiménez et al. (2022), por meio de um modelo multidimensional de vulnerabilidade social, analisaram a relação entre a evolução do contágio do SARS-CoV-2 ao mapa de diferenciação social. Como estudo de caso, os autores utilizaram a cidade de Malta, localizada na Espanha, e puderam notar que a disseminação do vírus da Covid-19 está diretamente associada à vulnerabilidade social, e que a análise espacial é interessante para auxiliar na compreensão desta vulnerabilidade em diferentes distritos dentro do mesmo espaço urbano, bem como para evidenciar a resiliência destas áreas. Os autores salientam também que uma análise da distribuição geográfica da pandemia é necessária para a aplicação de políticas públicas de recuperação destas áreas vulneráveis.

Tendo em vista o aumento da vulnerabilidade durante o enfrentamento da Covid-19, Cestari et al. (2021) buscaram investigar a relação dos indicadores de vulnerabilidade social e a

distribuição espacial da ocorrência de casos de Covid-19 na cidade de Fortaleza - CE/Brasil, entre os meses de março e abril de 2020. Em março deste ano, a cidade registrou os primeiros casos de Covid-19, em bairros ricos, tendo em vista a presença de moradores infectados em viagens feitas ao exterior, o que acabou, posteriormente, por disseminar a doença para bairros mais vulneráveis. Com o estudo ecológico e a análise dos mapas desenvolvidos pelos autores, foi revelado que, quanto maior a escolaridade das pessoas, menor foi seu risco de adquirir a doença, e que a população na faixa etária maior ou igual a 18 anos mostrou-se mais propensa a contrair e disseminar o vírus, visto que possuía maior dificuldade de se manter em isolamento social, por conta dos aspectos de emprego e renda.

Em contrapartida, nota-se uma discrepância no estudo de Fu e Zhai (2021), em que os autores analisaram o padrão espaço-temporal do isolamento social em relação aos indicadores de vulnerabilidade social em Nova York, de março a agosto de 2020, por se tratar do primeiro epicentro do surto de Covid-19 nos Estados Unidos. Os pesquisadores se surpreenderam com o resultado da pesquisa que identificou, de um modo geral, menor adesão ao isolamento social por parte da população com renda *per capita* mais elevada; em contrapartida, a população socialmente vulnerável aderiu ao isolamento social e permaneceu em casa, principalmente as comunidades afro-americanas e as pessoas com limitação de conhecimento do idioma inglês.

Para os autores, esses resultados se justificam ao se levar em consideração que as pessoas com renda mais elevada possuem melhores condições, discernimento e capacidade de adotarem medidas de higiene e prevenção, se deslocando em seus próprios automóveis, utilizando máscaras e convivendo apenas em grupos específicos. A população vulnerável, por sua vez, principalmente aquela com deficiência no idioma, está mais propensa a permanecer em seus grupos reduzidos (FU e ZHAI, 2021).

Baggio et al. (2021) e Andrade et al. (2021) analisaram as taxas de mortalidade por Covid-19 relacionadas ao Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) em regiões altamente vulneráveis do Nordeste brasileiro. Ambas as pesquisas destacam que áreas mais pobres, com construções aglomeradas e condições sanitárias desfavoráveis, têm maior potencial de propagação do vírus SARS-CoV-2.

Diferente dos autores mencionados no parágrafo anterior, McAlarnen et al. (2021), abordando os impactos da Covid-19 no acesso a serviços de saúde e adotando a geocodificação e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), analisaram 270 pacientes oncológicos atendidos, de forma virtual, por uma única instituição, de março a agosto de 2020. O atendimento presencial a pacientes com câncer foi altamente prejudicado pela chegada da Covid-19. Os resultados da pesquisa mostraram que a população afro-americana, asiática e hispânica foram as mais afetadas devido à restrição de acesso ao tratamento oncológico presencial por residirem em regiões com alto grau de vulnerabilidade. Nesse sentido, utilizou-se a telemedicina como recurso tecnológico e inteligente com o intuito de atender essa parcela negligenciada da população.

Desta forma, para Fu e Zhai (2021), a identificação e o monitoramento dos grupos populacionais vulneráveis, durante a pandemia, é uma estratégia eficaz para o desenvolvimento de respostas políticas, que busquem minimizar as desigualdades. Pôde-se observar que as pesquisas mencionadas reconhecem a necessidade de discernir e priorizar os grupos de alta vulnerabilidade, identificados a partir dos indicadores de vulnerabilidade social associados à geoespacialização, para que sejam formuladas medidas necessárias para a mitigação de futuras doenças que possam acometer a população.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sendo assim, para futuras pesquisas tendo como foco o Brasil, faz-se necessária a atualização, assim como o desenvolvimento e o investimento em novos indicadores de mapeamento da vulnerabilidade e sua espacialização, podendo auxiliar a compreender os desafios sofridos pela população vulnerável, e contribuindo para a construção de um país com cidades mais resilientes a desastres e eventos de grande magnitude, tal como foi a Pandemia de Covid-19.

Esta pesquisa mostrou que o contexto de vida da população tem relação direta com o comportamento e a disseminação de doenças. A falta de acesso à saúde de qualidade, baixa renda salarial, que conseqüentemente impacta na má alimentação, em moradias precárias e na falta de saneamento básico são questões importantes para a manutenção da saúde. Portanto, identificar as principais dificuldades enfrentadas pela população vulnerável e as regiões mais afetadas, pode

orientar as autoridades de saúde nas tomadas de decisões referentes às ações de prevenção e, consequentemente, na diminuição da propagação de doenças.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA ANDRADE, L. et al. **Spatiotemporal Pattern of COVID-19-Related Mortality during the First Year of the Pandemic in Brazil: A Population-based Study in a Region of High Social Vulnerability.** *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, v. 106, n. 1, p. 132–141, 10 nov. 2021.

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2022. **Pesquisa Nacional Luta para Sobreviver Asfixiada por Cortes Orçamentários.** Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/pesquisa-nacional-luta-para-sobreviver-asfixiada-por-cortes-orcamentarios1>. Acesso em: 12 ago. 2022.

AYRES, J. R. DE C. M. et al. **Risco, vulnerabilidade e práticas de prevenção e promoção da saúde.** Tratado de saúde coletiva, 2009.

BAGGIO, J. A. O. et al. **COVID-19 in Brazil: spatial risk, social vulnerability, human development, clinical manifestations and predictors of mortality – a retrospective study with data from 59 695 individuals.** *Epidemiology & Infection*, v. 149, ed 2021.

BIGGS, E. N. et al. **The Relationship Between Social Vulnerability and COVID-19 Incidence Among Louisiana Census Tracts.** *Frontiers in Public Health*, v. 8, p. 617976, 2020.

CESTARI, V. R. F. et al. **Social vulnerability and COVID-19 incidence in a Brazilian metropolis.** *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, n. 3, p. 1023–1033, mar. 2021.

COELHO, F. C. et al. **Assessing the spread of COVID-19 in Brazil: Mobility, morbidity and social vulnerability.** *PLOS ONE*, v. 15, n. 9, p. e0238214, 18 set. 2020.

Creswell, John W.; Lopes, Magda França; Da Silva, Dirceu. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Sage, 2010.

FLETCHER, K. M. et al. **Social vulnerability and county stay-at-home behavior during COVID-19 stay-at-home orders, United States, April 7-April 20, 2020.** *Annals of Epidemiology*, v. 64, p. 76–82, dez. 2021.

FU, X.; ZHAI, W. **Examining the spatial and temporal relationship between social vulnerability and stay-at-home behaviors in New York City during the COVID-19 pandemic.** *Sustainable Cities and Society*, v. 67, p. 102757, 1 abr. 2021.

GALACHO-JIMÉNEZ, F. B. et al. **Evidence of the Relationship between Social Vulnerability and the Spread of COVID-19 in Urban Spaces.** *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 19, n. 9, p. 5336, 27 abr. 2022.

ISLAM, S. J. et al. **Temporal trends in the association of social vulnerability and race/ethnicity with county-level COVID-19 incidence and outcomes in the USA: an ecological analysis.** *BMJ Open*, v. 11, n. 7, p. e048086, 1 jul. 2021.

KARAYE, I. M.; HORNEY, J. A. **The Impact of Social Vulnerability on COVID-19 in the U.S.: An Analysis of Spatially Varying Relationships.** *American Journal of Preventive Medicine*, v. 59, n. 3, p. 317–325, set. 2020.

KIM, S. J.; BOSTWICK, W. **Social Vulnerability and Racial Inequality in COVID-19 Deaths in Chicago.** *Health Education & Behavior*, v. 47, n. 4, p. 509–513, ago. 2020.

MATTA, G. C. et al. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia.** 2021.

MCALARNEN, L. A. et al. **Virtual visits among gynecologic oncology patients during the COVID-19 pandemic are accessible across the social vulnerability spectrum.** *Gynecologic Oncology*, v. 162, n. 1, p. 4–11, jul. 2021.

MOFLEH, D. et al. **Spatial Patterns of COVID-19 Vaccination Coverage by Social Vulnerability Index and Designated COVID-19 Vaccine Sites in Texas.** *Vaccines*, v. 10, n. 4, p. 574, 8 abr. 2022.

NOGUEIRA, M. C. et al. **COVID-19's intra-urban inequalities and social vulnerability in a medium-sized city.** *Revista Da Sociedade Brasileira De Medicina Tropical*, v. 55, p. e04452021, 2022.

PACKER, A. L. et al. **SciELO: uma metodologia para publicação eletrônica.** *Ciência da Informação*, v. 27, p. nd-nd, 1998.

PEIXOTO, P. S. et al. **Potential dissemination of epidemics based on Brazilian mobile geolocation data. Part I: Population dynamics and future spreading of infection in the states of São Paulo and Rio de Janeiro during the pandemic of COVID-19.** [s.l.] *Epidemiology*, 11 abr. 2020. Disponível em: <<http://medrxiv.org/lookup/doi/10.1101/2020.04.07.20056739>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

PELOGI, A. **Qual é a diferença entre surto, epidemia, endemia, pandemia e sindemia ?** Disponível em: <<https://www.telessaude.unifesp.br/index.php/dno/redes-sociais/159-qual-e-a-diferenca-entre-surto-epidemia-pandemia-e-endemia>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

SCHUELER, P. **O que é uma pandemia.** Disponível em:  
<<https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia>>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SUNG, B. **A spatial analysis of the association between social vulnerability and the cumulative number of confirmed deaths from COVID-19 in United States counties through November 14, 2020.** *Osong Public Health and Research Perspectives*, v. 12, n. 3, p. 149–157, 2 jun. 2021.

**TD 2364 - Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Disponível em:  
<[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32296&Itemid=433](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32296&Itemid=433)>. Acesso em: 9 ago. 2022.

TORTOLERO, G. A. et al. **Examining Social Vulnerability and the Association With COVID-19 Incidence in Harris County, Texas.** *Frontiers in Public Health*, v. 9, 2022.

WANG, C. et al. **The spatial association of social vulnerability with COVID-19 prevalence in the contiguous United States.** *International Journal of Environmental Health Research*, v. 32, n. 5, p. 1147–1154, mai. 2022.

YELLOW HORSE, A. J.; DESCHINE PARKHURST, N. A.; HUYSER, K. R. **COVID-19 in New Mexico Tribal Lands: Understanding the Role of Social Vulnerabilities and Historical Racisms.** *Frontiers in Sociology*, v. 5, 2020.