

## Neste número:

- Mudanças estruturais, mercado de trabalho e rotatividade no emprego agropecuário no Brasil
- Competitividade, capacidade de inovação e desenvolvimento regional: inter-relações no contexto do agronegócio suinícola no oeste de Santa Catarina
- Revisitando o planejamento federal no Brasil
- A economia da unidade familiar camponesa de produção
- Reflexões sobre o estudo da pobreza: o que há de novo no debate atual?
- A “velha” geografia econômica da nova geografia econômica: Lösch frente aos demais antecedentes da modelagem
- Universidade e região: inserção de uma IFE em prol o desenvolvimento
- Impactos socioambientais da mecanização da lavoura da cana-de-açúcar no Brasil
- Consulta popular e os planejamentos regionais no Rio Grande do Sul: intersecções e resultados
- Energia para o desenvolvimento: o cenário piauiense
- As falhas na política macroeconômica: uma contribuição institucionalista
- As relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento regional numa perspectiva da gestão democrática
- O terceiro setor e o quarto poder: a dialógica e a dupla hermenêutica implícitas na transformação das instituições modernas
- Reflexões sobre a intervenção estatal para o desenvolvimento da indústria brasileira de software
- Produções culturais marginais na Cidade do Salvador

REVISTA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

**RdE**

*revista* \_\_\_\_\_  
**DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

---

Ano XV • Nº 27 • Semestral • Junho de 2013 • Salvador, BA

---



**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano

## INDEXAÇÃO

A Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE é indexada por:

- GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais < <http://www.geodados.uem.br> >
- Universidad Nacional Autónoma de México CLASE Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades: < <http://www.dgbiblio.unam.mx> >

A RDE foi classificada pelo **QUALIS** da CAPES como **B2** pelas áreas de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (área do Programa responsável pela sua edição) e Arquitetura e Urbanismo.

Depósito legal junto à Biblioteca Nacional,  
conforme decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

## FICHA CATALOGRÁFICA

RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. – Ano 1, n.1, (nov.1998).  
– Salvador: Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2 / Universidade Salvador, 1998.

v.: 30 cm.  
Semestral  
ISSN 1516-1684

Ano I, n. 1 (nov. 1988); Ano I, n. 2 (jun. 1999); Ano 2, n. 3 (jan. 2000);  
Ano 3 n. 4 (jul. 2001); Ano 3, n. 5 (dez. 2001); Ano 4, n. 6 (jul. 2002);  
Ano 4, n. 7 (dez. 2002); Ano 5, n. 8 (jul. 2003); Ano 6, n. 9 (jan. 2004);  
Ano 6, n. 10 (jul. 2004); Ano 7, n. 11 (jan. 2005); Ano 7, n. 12 (jul. 2005);  
Ano 8, n. 13 (jan. 2006); Ano 8, n. 14 (jul. 2006); Ano 9, n. 15 (jan 2007);  
Ano 9, n.16 (dez. 2007); Ano 10, n. 17 (jan. 2008); Ano 10, n.18 (jul. 2008); Ano  
11, n. 19 (jan. 2009); Ano 11, n. 20 (jul. 2009); Ano 12, n. 21 (jul. 2010); Ano  
12, ed. esp. (dez. 2010); Ano 13, n. 22 (dez. 2010); Ano 13, n. 23 (jun. 2011);  
Ano 13, n. 24 (dez. 2011); Ano 14, n. 25 (jun. 2012); Ano 14, n. 26 (dez. 2012);  
Ano 15, n. 27 (jun. 2013).  
ISSN eletrônico 2178-8022

I. Economia – Periódicos. II. UNIFACS – Universidade Salvador.  
UNIFACS.  
CDD 330

Pede-se permuta  
*On demande l'échange*  
*We ask for exchange*  
*Pede-se canje*  
*Si rischiede lo scambo*  
*Mann bitted um austausch*

## EXPEDIENTE

**REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**  
A Revista de Desenvolvimento Econômico é uma publicação  
semestral do Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade  
Salvador – UNIFACS.

**Universidade Salvador – UNIFACS**  
**Laureate International Universities**

**Presidente**

Marcelo Henrik

**Chanceler**

Manoel Joaquim Fernandes de Barros Sobrinho

**Reitora**

Márcia Pereira Fernandes de Barros

**Pró-reitora de Pesquisa e Extensão Comunitária**

Carolina de Andrade Spinola

**Coordenadora Geral da Pós-graduação Lato Sensu**

Maria de Fátima Santana Maia

**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento**

**Regional e Urbano – PPDRU**

Laumar Neves de Souza

**Coordenadora do Centro Cultural e Editora – UNIFACS**

Gismália Marcelino Mendonça

**Conselho Editorial**

Prof. Dr. Alcides Caldas  
Profª Dra. Bárbara-Christine Nentwig Silva  
Profª Dra. Debora Cordeiro Braga  
Prof. Dr. Benny Kramer Costa  
Prof. Dr. José Manoel G. Gândara  
Prof. Dr. Luiz Gonzaga G. Trigo  
Prof. Dr. Fernando C. Pedraza  
Prof. Dr. Noelio D. Spinola  
Prof. Dr. Pedro Vasconcelos  
Profª Dra. Regina Celeste de Almeida Souza  
Profª Dra. Rosélia Piquet  
Prof. Dr. Rossine Cruz  
Prof. Dr. Sylvio Bandeira de Mello e Silva  
Prof. Dr. Tomás Albuquerque Lapa  
Profª Vera Lúcia Nascimento Brito  
Prof. Victor Gradin

**Editor**

Prof. Dr. Noelio D. Spinola

**Secretário da Redação**

Paulo Patrício Costa

**Editoração Eletrônica**

Nexodoc Consultoria em Tecnologia da Informação LTDA.

**Capa e Editoração Gráfica**

Raimundo Cardoso

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores. Os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte dos artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. É vedada a reprodução integral de artigos sem a formal autorização da redação.

**ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA**

Rua José Peroba nº 251, 7º andar, sala 702 - STIEP  
Salvador – Bahia, CEP 41770235 - Tel: 3273 8528  
E-MAIL: rde@unifacs.br – dantasle@uol.com.br



**Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Regional e Urbano - PPDRU**

# EDITORIAL

Temos a satisfação de apresentar o nº 27 da *Revista de Desenvolvimento Econômico*, editada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador. Circula com quinze artigos, sendo 80% procedentes de autores de outros estados e universidades do país, fato que coloca a revista numa posição privilegiada no que diz respeito ao critério de endogenia, recentemente enfatizado nas métricas das comissões editoriais da Capes.

A despeito deste indicador, julgamos oportuno repetir neste espaço o nosso questionamento sobre o critério da endogenia estabelecido pela métrica que, a cada dia, mais se impõe na avaliação funcionalista do desempenho acadêmico, reduzindo a produção dos saberes a números e coeficientes.

Seria interessante que se fixasse um limite tolerável para a “endogenia” de sorte a evitar prejuízos para as revistas que publicam artigos da chamada “prata da casa”. A prevalecer este critério sem uma regulamentação consensual e, como não existe reciprocidade, ou ela não se aplica a todas as revistas, acaba-se trabalhando para as outras instituições em detrimento daquela que favorece e estimula a produção acadêmica e de seus próprios membros.

A esta observação, que sugere uma reflexão mais profunda e sistêmica dos comitês de avaliação de periódicos da Capes, cabe comentar adicionalmente a péssima qualidade de muitos textos que nos têm sido enviados por doutores e pós-doutores, assinando em conjunto com estudantes da pós-graduação, provavelmente seus orientandos. A cada edição, cerca de 90% dos textos não são aproveitados pela insuficiente qualidade técnica. É o que resulta de publicar para pontuar. Além de ataques grosseiros ao vernáculo, muitos artigos nada acrescentam constituindo-se em um desfile de citações. Diante disso, cabe indagar: alguém está se preocupando com o fato?

Os quinze artigos ora selecionados tratam de uma ampla gama de assuntos, a começar pela análise das *mudanças estruturais, no mercado de trabalho e rotatividade no emprego agropecuário brasileiro*, que aponta as transformações acentuadas ocorridas neste mercado ao longo do período compreendido entre 2006 e 2010. Vem em seguida outro texto, mais específico, com *um estudo sobre a competitividade e a capacidade de inovação no contexto do agronegócio suínicola no Oeste de Santa Catarina* que reúne mais de 44 mil produtores. O estudo confirma a tese de que o nível de desempenho de uma região, enquanto estiver inserido no contexto de um ambiente concorrencial globalizado, será dependente da capacidade de inovação e do grau de competitividade das organizações e agentes nela inseridos. O terceiro artigo trata de uma *revisita ao planejamento federal no Brasil*, muito interessante por fornecer uma visão de conjunto das políticas públicas no país, desde os primórdios da República aos tempos atuais. No percurso realizado, os autores desenharam as formas diferenciadas de planejamento federal, cujas variações dependeram fundamentalmente da conjuntura político-econômica internacional e nacional, dos atores no poder e de suas concepções. A despeito da construção de um aparato especializado no planejamento e de a disseminação da cultura correspondente ter percorrido toda a história republicana do Brasil, persistem dúvidas se esta cultura, efetivamente, ganhou raízes no corpo burocrático e político do país. No quarto artigo, apresenta-se um estudo sobre a *economia da unidade familiar camponesa de produção*, tomando como objeto de pesquisa a comunidade Apiques, Assentamento Maceió, no município de Itapipoca-CE. O trabalho apresenta uma aplicação prática da teoria da unidade econômica camponesa de Alexander Chayanov, economista e sociólogo russo. O quinto artigo, intitulado *reflexões sobre o estudo da pobreza: o que há de novo no debate atual?* O texto analisa o debate a respeito das formulações teóricas sobre o conceito pobreza nas discussões internacionais e seus reflexos na elaboração dos estudos de pobreza no Brasil. O sexto artigo, irrevolvemente, aborda o que denomina de a “*velha*” *geografia econômica da nova geografia econômica: Lösch frente aos demais antecedentes da modelagem*. O autor busca promover um resgate do economista alemão August Lösch, fazendo uma compilação dos principais textos da NGE e da teoria da localização e mostrando as possíveis complementaridades entre as abordagens. Segundo ele, Lösch, por muitos, é apenas considerado como alguém que consolidou os tratamentos teóricos da teoria da localização anterior a ele, mas poderia ser considerado algo mais, caso sejam analisados mais a fundo as reais proximidades e distanciamentos entre a NGE e sua obra. O sétimo artigo versa sobre a *inserção de uma IFE em prol o desenvolvimento* analisando as contribuições da Universidade Federal do Pampa para o desenvolvimento regional. No oitavo texto, volta-se à agricultura, com o exame dos *impactos socioambientais da mecanização da lavoura da cana-de-açúcar no Brasil* enquanto, no nono, aborda-se a utilização do mecanismo de *consulta popular nos planejamentos regionais no Rio Grande do Sul*. O décimo texto faz um diagnóstico da realidade energética no *Estado do Piauí*. Seu objetivo principal é apontar avanços e dificuldades encontrados neste segmento, bem como estabelecer uma relação entre energia, meio ambiente e desenvolvimento. No décimo primeiro texto, registra-se uma crítica institucionalista que aponta *falhas na formulação de políticas macroeconômicas*. O autor busca demonstrar que o erro básico dos formuladores dessas políticas consiste em transferir os pressupostos da micro à macroeconômica sem considerar o conceito de instituições. O décimo segundo artigo trata das *relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento regional*, numa perspectiva da gestão democrática mediante um estudo de caso em município do R.G. do Sul. No décimo terceiro artigo, os autores apresentam um *estudo do terceiro setor e o quarto poder*. Para eles “o surgimento do Terceiro Setor e a emergência do Quarto Poder são concebidos como manifestações da dupla hermenêutica implícita na transformação das instituições modernas, expressando os efeitos evolutivos de uma sociedade complexa e de uma racionalidade emergente dialógica”. O décimo quarto texto trata uma *reflexão sobre a intervenção estatal para o desenvolvimento da indústria brasileira de software* enquanto o décimo quinto, que fecha a edição, faz uma *análise da cidade do Salvador considerando alguns aspectos da sua economia cultural*.

Boa leitura.

**Prof.Dr. Noelio Dantaslé Spinola**  
EDITOR

# SUMÁRIO

- 5 MUDANÇAS ESTRUTURAIS, MERCADO DE TRABALHO E ROTATIVIDADE NO EMPREGO AGROPECUÁRIO NO BRASIL  
*Luís Abel da Silva Filho*
- 16 COMPETITIVIDADE, CAPACIDADE DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTER-RELAÇÕES NO CONTEXTO DO AGRONEGÓCIO SUINÍCOLA NO OESTE DE SANTA CATARINA  
*Miquelangelo Gianezini, Kleiton Douglas Saggin, Fernanda S. Brandão, César Augustus Winck, Cláudio Favarini Ruviano, Alex Leonardi*
- 25 REVISITANDO O PLANEJAMENTO FEDERAL NO BRASIL  
*Kilma Gonçalves Cezar, Elimar Pinheiro Nascimento*
- 42 A ECONOMIA DA UNIDADE FAMILIAR CAMPONESA DE PRODUÇÃO  
*Diana Cajado, Gema Esmeraldo, Luiz Antônio de Paula, José de Alencar, Mariamayorça*
- 55 REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DA POBREZA: O QUE HÁ DE NOVO NO DEBATE ATUAL?  
*Fernanda Calasans Costa Lacerda, Gustavo Casseb Pessoti, Jadson Santana da Silva*
- 67 A “VELHA” GEOGRAFIA ECONÔMICA DA NOVA GEOGRAFIA ECONÔMICA: LÖSCH FRENTE AOS DEMAIS ANTECEDENTES DA MODELAGEM  
*André Luiz Cardoso Coelho*
- 75 UNIVERSIDADE E REGIÃO: INSERÇÃO DE UMA IFE EM PROL DO DESENVOLVIMENTO  
*Carolina Freddo Fleck, Valmíria Carolina Piccinini*
- 89 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA MECANIZAÇÃO DA LAVOURA DA CANA-DE-AÇÚCAR NO BRASIL  
*Rodrigo Galbieri, André Felipe Simões*
- 96 CONSULTA POPULAR E OS PLANEJAMENTOS REGIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL: INTERSECÇÕES E RESULTADOS  
*Victor da Silva Oliveira, Erica Karnopp*
- 104 ENERGIA PARA O DESENVOLVIMENTO: O CENÁRIO PIAUIENSE  
*Marcos Antônio Tavares Lira, José Machado Moita Neto*
- 112 AS FALHAS NA POLÍTICA MACROECONÔMICA: UMA CONTRIBUIÇÃO INSTITUCIONALISTA  
*Herton Castiglioni Lopes*
- 125 AS RELAÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NUMA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA  
*Roberto Tadeu Ramos Moraes*
- 137 O TERCEIRO SETOR E O QUARTO PODER: A DIALÓGICA E A DUPLA HERMENÊUTICA IMPLÍCITAS NA TRANSFORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MODERNAS  
*Airton Carlos Patzlaff, Gilson Ditzel Santos, Hieda Maria Paçliosa Corona, Nilvania Aparecida de Mello*
- 145 REFLEXÕES SOBRE A INTERVENÇÃO ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE SOFTWARE  
*Sívio Vanderlei Araújo Sousa, Lucas Santos Cerqueira*
- 162 PRODUÇÕES CULTURAIS MARGINAIS NA CIDADE DO SALVADOR  
*Noelio Dantaslé Spinola, Tatiana de Andrade Spinola, Natália Cardoso Rangel*

# MUDANÇAS ESTRUTURAIS, MERCADO DE TRABALHO E ROTATIVIDADE NO EMPREGO AGROPECUÁRIO NO BRASIL

LUÍS ABEL DA SILVA FILHO<sup>1</sup>

## Resumo

As transformações nas relações de produção e de trabalho assistidas no mundo desenvolvido e, posteriormente, no mundo em desenvolvimento resultaram de um processo irreversível desencadeado pelo avanço do sistema capitalista. Os impactos das ações do capital sobre o trabalho são acentuadamente elevados, sobretudo em setores de atividade econômica trabalho/intensivo. Sob esse aspecto, a agropecuária brasileira, com forte participação de atividades monocultoras na produção nacional, absorveu os benefícios da produção em escopo e em escala. Todavia, a força de trabalho, lado mais frágil do elo produtivo, foi acentuadamente afetada pelo processo de inovação no campo. Destarte, pretende este artigo analisar o mercado formal de trabalho brasileiro no setor agropecuário. Para tanto, são utilizados dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), para a construção de indicadores de rotatividade no setor. O período abordado compreende os anos de 2006 a 2010. Os resultados mostram que o mercado de trabalho agropecuário passou por transformações acentuadas com o surgimento de novas formas de con-

trato de trabalho, elevada incidência de rotatividade, demissão sem justa causa e forte caráter de contratação mediante ajuste de mão de obra à demanda de mercado. Adicionalmente, registraram-se elevados índices de rotatividade para as mulheres; para a força de trabalho juvenil e jovem; para os menos escolarizados; e, nos postos de trabalho com remuneração média de até 1,0 salário mínimo.

**Palavras-chave:** Mercado de trabalho; Rotatividade, Agropecuária; Brasil.

## Abstract

The changes in production relations and work assisted in the developed world and later in the developing world resulted in an irreversible process triggered by the advance of the capitalist system. The impacts of the shares of capital over labor are markedly elevated, especially in sectors of economic activity / work intensive. In this respect, the Brazilian agriculture, with strong participation from domestic production activities monocultures, absorbed the benefits of production in scope and scale. However, the

workforce, next weakest link in the production, was markedly affected by the process of innovation in the field. Thus, this article aims to analyze the formal labor market in the Brazilian agricultural sector. For both, are used data from the Annual-Social Information (RAIS) and the General Register of Employed and Unemployed (CAGED) of the Ministry of Labor and Employment (MTE), for the construction of indicators of turnover in the sector. The period covered includes the years 2006 to 2010. The results show that the agricultural labor market has undergone marked changes with the emergence of new forms of employment contract, a high incidence of turnover, unfair dismissal and hiring of strong character through adjustment of labor market demand. Additionally, there were high rates of turnover for women, for the strength of youth work and young, for the less educated, and in jobs with average pay of up to 1.0 minimum wages.

**Keywords:** Labor market; turnover, Agriculture, Brazil

**JEL:** J1; J4

<sup>1</sup> Professor do departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA E-mail: abeleconomia@hotmail.com

## Considerações iniciais

O processo de expansão da fronteira agrícola brasileira, somando ao processo de inovação tecnológica no setor agropecuário, é responsável pelo desempenho da participação do país no comércio internacional de *commodities* e no desempenho assistido no setor em todas as dimensões. Acoplada a isso, a abertura econômica contribuiu para o resultado que tem alcançado o setor na produção nacional, desde meados do século XX e início do século XXI.

Se, por um lado, a atual conjuntura do setor agropecuário brasileiro é motivo de exaltação, de que é prova o sucesso alcançado pelo setor no país e em todo o mundo, por outro, há uma parte fragilizada no contexto agropecuário que não ficou incólume aos efeitos da modernização e que foi acentuadamente afetada pelas externalidades negativas do processo. A força de trabalho rural do país foi castigada e excluída por força do avanço de uma modernização marginalizadora e excludente, sobretudo pela ausência de políticas de efeito compensatório em favor da força de trabalho rural brasileira.

Evidências empíricas ratificam o acima exposto quando se estuda o mercado de trabalho rural do país. Balsadi (2009) observou que nas regiões de elevada produção agropecuária, caso do Centro-oeste brasileiro, a área plantada elevou-se em aproximadamente 10 vezes mais que a quantidade de mão de obra ocupada na agricultura. Isso implica que, ao crescer a área cultivada fica acentuadamente elevada em relação à mão de obra. Com isso, as culturas intensivas em mão de obra avançam na ocupação da terra, com cada vez menos trabalhadores ocupados.

Além disso, estudos de Silva Filho et al (2011, 2012) mostram que os postos de trabalho criados com a intensificação tecnológica da produção agropecuária brasileira foram, em sua grande maioria, precários, bem como se assistiu à redução relativa do setor na geração de postos formais de

“  
*Assim, é propósito deste artigo analisar o mercado formal de trabalho agropecuário brasileiro, dando ênfase a rotatividade e seus condicionantes. Os dados são da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e compreendem os anos de 2006-2007/2009-2010.*  
”

trabalho. Além disso, constatou-se incidência de rotatividade bastante elevada, agravada pela concentração de mão de obra a auferir rendimentos nas mais baixas faixas de remuneração.

Assim, é propósito deste artigo analisar o mercado formal de trabalho agropecuário brasileiro, dando ênfase a rotatividade e seus condicionantes. Os dados são da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e compreendem os anos de 2006-2007/2009-2010.

Para atingir os objetivos propostos pelo estudo, o artigo está assim estruturado: além dessas considerações iniciais, a segunda seção aborda os impactos do processo de mecanização da agropecuária relatado na literatura e algumas obser-

vações empíricas sobre o emprego agropecuário brasileiro; em seguida, na terceira seção, apresentam-se algumas notas metodológicas que orientam os resultados empíricos do estudo; na quarta seção, discutem-se os índices de rotatividade, levando-se em consideração as características demográficas e socioeconômicas condicionantes; e, por último, apresentam-se as considerações finais.

## Mudanças estruturais na agropecuária brasileira: breves considerações

O processo de inovação tecnológica para ganhos de produtividade e para atender a demanda mundial de alimentos intensificou-se a partir dos anos de 1960, com maior ênfase na década de 1980 e de 1990, no Brasil (BELIK, 2003; KAGEYAMA, 2004). Inicialmente, a inovação foi alavancada pela expansão da fronteira agrícola na região Centro-oeste e nas áreas de cerrados, sobretudo; e, posteriormente, o processo foi de intensificação tecnológica no meio rural brasileiro (BRANDÃO; LIMA, 2003).

Os ganhos de produtividade elevaram-se muito em virtude da tecnologia de ponta utilizada no campo, onde se destacam o melhoramento genético das sementes; o processo de manejo e criação de pequenos e grandes animais, incluindo-se a redução da idade média de abate e corte, além do ganho de peso em dimensões nunca vistas no país (SILVA FILHO et al., 2010; 2011); no tocante à mecanização, sobressaiu a entronização de máquinas de elevada tecnologia nas atividades monocultoras (BALSADI et al., 2002).

A redução do trabalho manual foi acentuadamente alta, com forte impacto na População Economicamente Ativa (PEA) rural do país. Máquinas de plantio e colheitadeiras mecânicas substituíam, em média, o trabalho de 80 a 150 homens por dia de trabalho em vários setores da agricultura monocultora brasileira, dentre elas: soja, milho e algodão (BELIK et al., 2003;

BALSADI, 2009). A capacidade de absorção de mão de obra rural ficou, pois, comprometida.

Além do impacto causado pela mecanização, a demanda de mão de obra nessas atividades ocorreu com caráter bastante diferenciado do que anteriormente se verificava. A força de trabalho necessária ao desenvolvimento da atividade mudava seu perfil, diante da necessidade de mão de obra com instrução suficiente para manusear maquinarias de tecnologia elevada. Tal circunstância acentuou ainda mais os problemas da força de trabalho rural brasileira (GRAZIANO Da SILVA, 1999).

O baixo nível de educação formal, seguido pela experiência acumulada no campo, prendeu boa parte da mão de obra rural brasileira a terra, sem vínculos ou com vínculos sob novas formas de contratos. Com isso, parte da mão de obra utilizada no campo, sobretudo no processo de manutenção e manuseio das máquinas utilizadas, provinham, principalmente, dos centros urbanos do país (GRAZIANO Da SILVA, 2001). Nesse âmbito, a parte vulnerável da força de trabalho foi, em sua grande

maioria, excluída do processo sob todos os seus aspectos.

Os problemas enfrentados se agravaram em alto grau com o processo de migração do campo para as cidades (êxodo rural). No mais das vezes, essa força de trabalho conseguia emprego apenas no setor de serviços e em atividades com elevada incidência de vulnerabilidade e fortes índices de trabalho precário, a exemplo de ajudantes da construção civil e carregadores em serviços terceirizados (SANTOS; TARGINO, 2006). Além disso, a informalidade ganhou fôlego nas relações de trabalho de grande parte da PEA rural.

Esses aspectos são recorrentes em anos recentes na economia brasileira. Os problemas inerentes à força de trabalho rural se reproduzem com intensidade elevada. Nos anos 2000, há incidência de fortes relações de trabalho precário com elevados índices de rotatividade, baixos salários e vulnerabilidade aos efeitos sazonais acentuadamente elevadas na agropecuária (SILVA FILHO et al., 2010, 2011, 2012).

Conforme os dados da tabela 01, observando-se a movimentação de

sagregada no setor, vê-se que a grande maioria dos contratados assume a movimentação por reemprego, o que significa que já atuaram no segmento agropecuário em tempos pretéritos. Em 2006, do total de 1.025.525 admitidos na agropecuária, 860.300 (83,9%) o foram por reemprego e apenas 165.225 (16,1%) por primeiro emprego. Diante disso, pode-se observar o caráter sazonal do setor e a forte tendência de demissão da força de trabalho com provável retorno em momentos oportunos.

Em relação aos tipos de demissão, ainda na tabela 01, observa-se que a demissão sem justa causa é sobremaneira acentuada em relação aos demais tipos. Em 2006 foram demitidos 1.018.951 trabalhadores da agropecuária brasileira. Dentre eles, 786.698 (77,2%) foram demitidos sem justa causa. Os demitidos por justa causa somaram 10.241 (1,0%); eos desligados a pedido 217.925 (21,4%). Evidencia-se assim a forte relação de predominância da relação de trabalho sob orientação do contratante, o que prejudica sobremaneira a dignidade do trabalho para o contratado.

**Tabela 01: Número de trabalhadores admitidos e desligados segundo o tipo de movimentação desagregada na agropecuária: Brasil- 2006/2010**

| Tipo Movimentação Desagregado               | 2006             |                  | 2010             |                  |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
|   | Admitidos        | Desligados       | Admitidos        | Desligados       |
| Admissão por Primeiro Emprego               | 165.225          | 0                | 170.073          | 0                |
| Admissão por Reemprego                      | 860.300          | 0                | 1.035.861        | 0                |
| Desligamento por Demissão sem Justa Causa   | 0                | 786.698          | 0                | 621.639          |
| Desligamento por Demissão com Justa Causa   | 0                | 10.241           | 0                | 10.649           |
| Desligamento a Pedido                       | 0                | 217.925          | 0                | 281.670          |
| Desligamento por Aposentadoria              | 0                | 1.659            | 0                | 1.233            |
| Desligamento por Morte                      | 0                | 2.428            | 0                | 3.265            |
| Admissão por Reintegração                   | -                | -                | 691              | 0                |
| Desligamento por Término de Contrato        | -                | -                | 0                | 314.813          |
| Contrato Trabalho Prazo Determinado         | -                | -                | 54.813           | 0                |
| Término Contrato Trabalho Prazo Determinado | -                | -                | 0                | 54.115           |
| <b>Total</b>                                | <b>1.025.525</b> | <b>1.018.951</b> | <b>1.261.438</b> | <b>1.287.384</b> |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE



No ano de 2010, novas formas de contratos, como por exemplo, o de trabalho por tempo determinado, ganham grande destaque na movimentação desagregada no setor agropecuário. Nessa conjuntura, algumas modificações foram registradas na movimentação. Porém, é pertinente destacar que a admissão por reemprego permanece com forte participação. Dentre 1.261.438 novos contratos regidos, 1.035.861 (82,1%) foram por reemprego, 170.073 (13,5%) como primeiro emprego e 54.813 (4,3%) por tempo determinado.

Em relação aos tipos de demissão, os dados mostram que, em 2010, de 1.287.384 trabalhadores desligados de seus vínculos formais de trabalho na agropecuária 621.639 (48,3%) foram demitidos sem justa causa, reduzindo-se acentuadamente a participação absoluta e relativa de demissões sob tais aspectos. Todavia, 314.813 (24,5%) trabalhadores tiveram seus vínculos suspensos por encerramento de tempo de contrato (modalidade de forte projeção nos contratos de trabalho). Além disso, destaca-se que 281.670 (21,9%) por desligamento a pedido e baixa participação por outros tipos de desligamento.

Com essa conjuntura, tornam-se evidentes problemas inerentes ao mercado de trabalho agropecuário dos anos 2000, diante de um contexto de grandes transformações nas estruturas produtivas e nas relações de trabalho ao longo da evolução do setor, bem como das leis de proteção ao trabalhador. Além do mais, a forte movimentação do setor tem confirmado o caráter sazonal e o forte movimento de ajuste da mão de obra à oferta de mercado no Brasil, não sendo, portanto, um problema inerente aos anos de abertura, mas de forte resistência ao próprio crescimento econômico do setor, em decorrência da melhora da performance no mercado internacional.

Outrossim, os dados da tabela 02 podem fornecer mais indícios do que

se tornou o mercado de trabalho agropecuário, no que concerne ao tempo de permanência no emprego. Em 2006, 41,1% da mão de obra ocupada na agropecuária perderam seus postos de trabalho em menos de 1 ano de contrato. Além disso, na faixa de mais de 1 e menos de 2 anos, 17,1% do total da força de trabalho saiu de seus empregos nesse intervalo de tempo. Isso é explicado pelo caráter de ajuste da mão de obra à demanda de mercado e é facilitado pelas novas formas de contratos, inclusive o contrato em tempo parcial reconhecido pela CLT.

**Tabela 02: Número de trabalhadores ocupados na agropecuária segundo o tempo de permanência: Brasil 2006 e 2010**

| Faixa Tempo no Emprego       | 2006             |              | 2010             |              |
|------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
|                              | ABS              | %            | ABS              | %            |
| Menos de 1 ano               | 557.655          | 41,1         | 573.979          | 40,7         |
| Mais de 1 e menos de 2 anos  | 232.638          | 17,1         | 235.592          | 16,7         |
| Mais de 2 a menos de 3 anos  | 144.292          | 10,6         | 150.734          | 10,7         |
| Mais de 3 a menos de 5 anos  | 162.023          | 11,9         | 164.064          | 11,6         |
| Mais de 5 a menos de 10 anos | 156.681          | 11,5         | 171.578          | 12,2         |
| 10 ou mais anos              | 103.618          | 7,6          | 113.001          | 8,0          |
| {ñ classificado}             | 323              | 0,0          | 649              | 0,0          |
| <b>Total</b>                 | <b>1.357.230</b> | <b>100,0</b> | <b>1.409.597</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE

Em 2010, não é possível constatar modificação estrutural no tempo de permanência da força de trabalho ocupada na agropecuária. Nesse ano, 40,7% dos ocupados deixaram seus postos de trabalho em menos de 1 ano; e 16,7%, entre 1 e 2 anos. Nessas duas faixas, assistiu-se à leve redução da participação relativa entre o primeiro e o último ano observado. Além disso, as demais faixas de tempo estabelecidas mantiveram as participações relativas praticamente estáveis, não se observando nenhuma mudança brusca na performance observada no primeiro ano.

O que se tem, portanto, é forte participação de ocupados que perdem seus postos de trabalho em curto espaço de tempo. Isso implica a baixa capacidade de constituição de vínculos duradouros no emprego, bem como a produtividade, em muitos casos, do ocupado. O forte movimento de entrada e saída da mão de obra, além de provocar ônus para o empregador, retira do empregado a possibilidade de ganhos, relativa ao desempenho na atuação profissional.

Nessa ótica, a seção que se segue traz as informações metodológicas necessárias à abordagem empírica estabelecida para o estudo, com descrição das variáveis e das taxas devidamente estabelecidas para o cômputo da rotatividade.

### Considerações metodológicas

Não é recente, nem ocorre apenas no setor agropecuário. A rotatividade no mercado de trabalho brasileiro é característica inerente ao processo de reestruturação da produção e das relações de trabalho. Em vários estudos foram constatadas elevadas taxas de rotatividade e o forte caráter sazonal da força de trabalho ocupada (CACCIAMALI, 1992; CARVALHO; FEIJÓ, 1993; BALTAR; PRONI, 1995; PAZELLO *et al*, 2000; CORSEUIL *et al*, 2002a, 2002b,

ORELLANO; PAZELLO, 2005; SILVA FILHO, 2012).

No setor agropecuário, sobretudo nas atividades monocultoras, a rotatividade elevada é fenômeno inerente ao próprio processo de sustentação das atividades no campo, graças à elevada sazonalidade de muitas culturas, bem como à baixa participação de órgãos de defesa do trabalho em acordos coletivos entre empregadores e empregados.

Assim, a admissão e o desligamento da mão de obra na agropecuária se constituem em fenômeno 'relativamente natural' para o empregador e reconhecidamente normal por parte da força de trabalho. Nesse aspecto a ausência de regulamentações legais que determinem a permanência da força de trabalho em seus empregos se torna distante da realidade nas atividades agropecuárias. Isso, no mais das vezes, marginaliza parte da mão de obra que atua apenas em caráter sazonal e que não consegue inserir-se em outros setores em períodos de ofertas de trabalho escassas.

Dessa forma, no presente estudo, objetiva-se analisar o mercado de trabalho na agropecuária brasileira, com enfoque direcionado à rotatividade e aos seus determinantes, tanto socioeconômicos quanto demográficos. Busca-se assim aplicar o método de composição da rotatividade utilizado por alguns autores (CORSEUIL et al., 2002a, 2002b; ORELLANO; PAZELLO, 2005; SILVA FILHO, 2012) em vários setores da atividade econômica. Destaque-se que, até o momento, não se conhece nenhum estudo que utilize o método sobre a rotatividade na agropecuária brasileira.

Os dados são referentes aos anos de 2006-2007 e 2009-2010, biênios imediatamente anteriores à crise econômica mundial e posteriores a ela. Além disso, a média de trabalhadores formalmente ocupados na agropecuária brasileira era de 1.369.650, no primeiro; e 1.418.623, no segundo biênio.

A rotatividade da força de trabalho nas atividades da agropecuária e decomposta da forma que se segue:

$$R_{it} = \left[ \frac{\sum (A_{it} + D_{it})}{(L_{cit} + L_{fit})/2} \right] \quad (1)$$

Onde,

$R_{it}$  = rotatividade no mercado de trabalho no setor  $i$  no tempo  $t$ ;

$A_{it}$  = número de trabalhadores admitidos no tempo em estudo;

$D_{it}$  = número de trabalhadores desligados no período de tempo determinado;

$L_{cit}$  = total da força de trabalho no início do período de tempo  $t$ ;

$L_{fit}$  = total da força de trabalho no final do período  $t_{t-1}$ .

Para o cálculo da taxa de criação de postos de trabalho no setor  $i$  no período de tempo  $t$ ,  $t_{t-1}$ , faz-se necessário:

$$TC = \left[ \frac{\sum_{i=1}^n (L_{ait} - L_{dit})}{\bar{L}_{it}} \right], \text{ para o setor agropecuário, tal que: } [L_{ait} > L_{dit}] \quad (2)$$

Em relação à taxa de destruição de postos de trabalho pode-se recorrer a seguinte expressão:

$$TD = \left[ \frac{\sum_{i=1}^n (L_{dit} - L_{ait})}{\bar{L}_{it}} \right] = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{L_{ait} - L_{dit}}{L_{it}} \right], \text{ para o mercado de trabalho agropecuário, tal que: } [L_{ait} > L_{dit}] \quad (3)$$

$[L_{ait} - L_{dit}] = (A_{it} - D_{it})$ , corresponde, respectivamente, ao número de trabalhadores admitidos (entrada) menos o número de trabalhadores desligados (saída), da mão de obra nas atividades agropecuárias brasileiras no período de tempo  $t$ ,  $t_{t-1}$ . Com isso, a taxa de criação/destruição líquida de postos de trabalho também pode ser assim inferida:

$$TCL = \left[ \sum_{i=1}^n \left( \frac{L_{ait} - L_{dit}}{L_{it}} \right) \right] = TC - TD \quad (4)$$

Diante da exposição do método, a taxa de criação/destruição líquida de

postos de trabalho na agropecuária no Brasil pode ser empiricamente testada. Dessa forma, julga-se necessária a construção das taxas de criação e de destruição de postos de trabalho. Com efeito, pode-se inferir pela rotatividade no mercado do setor para um determinado país, no período de tempo.

### Rotatividade no mercado de trabalho agropecuário brasileiro

A partir do método proposto, é possível observar empiricamente a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. A tabela 03 mostra a taxa de rotatividade por região geográfica. Os dados informam que o fenômeno é sobremaneira acentuado nas regiões de maior projeção do setor agropecuário. Desta sorte, o Sudeste lidera as taxas de rotatividade tanto no primeiro quanto no último biênio. Em seguida, o Centro-oeste mantém sua performance no primeiro e no segundo biênio enquanto área geográfica de elevada incidência de rotatividade, assumindo a segunda posição no ranking.

É oportuno destacar que no primeiro biênio a rotatividade no Sudeste atingiu a taxa de 2,16; e, no Centro-oeste, 1,78. Porém, na primeira região, o movimento de entrada foi praticamente semelhante ao de saída, fazendo com que a criação líquida fosse estatisticamente próxima de zero. Já as regiões Norte e Sul apresentaram taxas de criação líquida de 0,03, ficando o Nordeste com 0,01, e o Sul com a melhor performance (0,04).

No biênio 2006-2007, a taxa de rotatividade no setor agropecuário atingiu 1,90, com taxa de criação líquida de apenas 0,02. Isso, no entanto, não implica a redução da participação do país como produtor agropecuário mundial, mas traduz a face oculta do processo de entronização do Brasil no mercado mundial de produtos agropecuários: a mão de obra. Essa reduz relativamente em relação à área cultivada ano a ano, conforme estudo anteriormente publicados.

**Tabela 03: taxa de rotatividade no emprego formalna agropecuária segundo o a macrorregião: Nordeste - 2006-2007 e 2009-2010**

| Região   | 2006-2007       |                    |                      |                         | 2009-2010       |                    |                      |                         |
|----------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
|          | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida |
| Norte    | 0,71            | 0,67               | 1,38                 | 0,03                    | 0,69            | 0,67               | 1,35                 | 0,02                    |
| Nordeste | 0,83            | 0,82               | 1,65                 | 0,01                    | 0,86            | 0,84               | 1,70                 | 0,03                    |
| Sudeste  | 1,08            | 1,08               | 2,16                 | 0,00                    | 0,97            | 1,02               | 1,99                 | -0,05                   |
| Sul      | 0,82            | 0,78               | 1,60                 | 0,04                    | 0,79            | 0,80               | 1,60                 | -0,01                   |
| C. Oeste | 0,91            | 0,88               | 1,78                 | 0,03                    | 0,84            | 0,84               | 1,68                 | 0,01                    |
| Total    | 0,96            | 0,94               | 1,90                 | 0,02                    | 0,89            | 0,91               | 1,80                 | -0,02                   |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE

“

*Esses resultados mostram o caráter sazonal da atividade e evidenciam a rotatividade a acentuar-se no setor, sobretudo com taxa de criação líquida negativa exatamente nas regiões de maior dinamismo.*

”

No biênio 2009-2010, a taxa de rotatividade eleva-se apenas no Nordeste, quando sai de 1,65 para 1,70; mantém-se constante no Sul, 1,60; e se reduz no Sudeste de 2,16 para 1,99; e, no Centro-oeste, de 1,78 para 1,68. No Brasil, a redução deixou a taxa de rotatividade em 1,80. Porém, o forte movimento de saída da força de trabalho agropecuária registrado no Sudeste e no Sul do país, além de conferir taxa de criação líquida negativa de -0,05 para a primeira e -0,01 para a segunda, influenciou a média do país registrando-se taxa negativa de -0,02 nesse biênio. Apesar disso, o Nordeste apresentou o melhor desempenho com taxa de 0,03, seguido do Norte, 0,02; e do Centro-oeste, 0,01.

Esses resultados mostram o caráter sazonal da atividade e evidenciam a rotatividade a acentuar-se no setor, sobretudo com taxa de criação líquida negativa exatamente nas

regiões de maior dinamismo. Com isso, vê-se que o Sudeste, mesmo com grande potencial de atividades agropecuárias, desenvolve-as com forte intensidade tecnológica, o que reduz sua dinâmica no mercado de trabalho do setor.

Conforme a proposta metodológica do estudo, os dados da tabela 04 versam sobre a rotatividade, segundo o sexo dos ocupados no setor agropecuário. Os resultados mostram que a rotatividade no setor é mais acentuada para a força de trabalho feminina tanto no primeiro quanto no último biênio. No primeiro biênio as mulheres assistiram à taxa de rotatividade de 2,52 contra taxa de 1,79 registrada para os homens. Em ambos os sexos, tanto o movimento de entrada quanto o de saída foram acentuados, haja vista que a taxa de criação líquida foi de apenas 0,03 para elas e 0,02 para eles.

**Tabela 04: taxa de rotatividade no emprego formalna agropecuária segundo o sexo: Brasil - 2006-2007 e 2009-2010.**

| Sexo      | 2006-2007       |                    |                      |                         | 2009-2010       |                    |                      |                         |
|-----------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
|           | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida |
| Masculino | 0,90            | 0,89               | 1,79                 | 0,01                    | 0,83            | 0,85               | 1,68                 | -0,02                   |
| Feminino  | 1,28            | 1,25               | 2,52                 | 0,03                    | 1,19            | 1,22               | 2,41                 | -0,02                   |
| Total     | 0,96            | 0,94               | 1,90                 | 0,02                    | 0,89            | 0,91               | 1,80                 | -0,02                   |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE

“

*Além do mais, destaque-se que à medida que se avançava na idade da força de trabalho, a taxa de criação líquida negativa se confirmava com maior veemência. Isso mostra que à proporção que a força de trabalho agropecuária brasileira avança, em relação à idade, reduzem-se as oportunidades de trabalho no setor.*

”

No segundo biênio, registrou-se leve redução das taxas de rotatividade tanto para as mulheres quanto para os homens. Porém, ainda se registrou taxa de 2,41 para a força de trabalho feminina e 1,68 para a masculina. Adicionalmente, faz-se oportuno acrescentar que a taxa de criação líquida foi negativa tanto para os homens quanto para as mulheres. Nessa perspectiva, a queima de postos de trabalho agropecuário brasileiro ocorreu para ambos os sexos no biênio 2009-2010.

No tocante à rotatividade segundo a idade da força de trabalho ocupada na agropecuária, os dados da tabela 05 atestam que o fenômeno é acentuadamente elevado para a força de trabalho juvenil e jovem em ambos os biênios. Entre 2006-2007, as maiores taxas de rotatividade foram registradas para a mão de obra agropecuária com idade de até 29 anos. Entre as faixas etárias estabelecidas, sobressaiu com a maior taxa de rotatividade aquela de ocupados com até 17 anos (3,76); o forte movimento de entrada, sobretudo, conferiu taxa de criação líquida de 0,82 para eles.

É oportuno, no entanto, citar que aqueles com idade entre 18 e 24 anos também tiveram incidência

elevada de rotatividade, ficando o movimento de entrada próximo ao de saída, o que conferiu criação líquida de somente 0,12. Além deles, os que tinham idade entre 25 e 29 anos apresentaram rotatividade de 2,16 no biênio 2006-2007. Porém, o movimento de entrada e de saída foi estatisticamente semelhante, o que conferiu taxa de criação líquida de postos de trabalho próxima de zero.

Confere-se, ainda, na tabela, a taxa de criação líquida negativa para as demais faixas etárias estabelecidas. Porém, a rotatividade foi alta, desencadeada pelo elevado movimento de saída da mão de obra de seus postos de trabalho. Além do mais, destaque-se que à medida que se avançava na idade da força de trabalho, a taxa de criação líquida negativa se confirmava com maior veemência. Isso mostra que à proporção que a força de trabalho agropecuária brasileira avança, em relação à idade, reduzem-se as oportunidades de trabalho no setor. Isso se dá pelo fato de uma grande quantidade de atividades agropecuárias incentivarem o sistema de remuneração por produção, nesse caso, somente os mais hábeis e jovens podem permanecer.

**Tabela 05: taxa de rotatividade no emprego formal na agropecuária segundo a faixa etária: Brasil - 2006-2007 e 2009-2010.**

| Região      | 2006-2007       |                    |                      |                         | 2009-2010       |                    |                      |                         |
|-------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
|             | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida |
| Até 17 anos | 2,29            | 1,47               | 3,76                 | 0,82                    | 2,13            | 1,34               | 3,47                 | 0,80                    |
| 18 a 24     | 1,59            | 1,47               | 3,06                 | 0,12                    | 1,53            | 1,45               | 2,98                 | 0,09                    |
| 25 a 29     | 1,08            | 1,08               | 2,16                 | 0,00                    | 1,04            | 1,07               | 2,11                 | -0,03                   |
| 30 a 39     | 0,86            | 0,86               | 1,72                 | -0,01                   | 0,82            | 0,85               | 1,67                 | -0,04                   |
| 40 a 49     | 0,71            | 0,72               | 1,43                 | -0,01                   | 0,67            | 0,71               | 1,38                 | -0,04                   |
| 50 a 64     | 0,55            | 0,60               | 1,15                 | -0,05                   | 0,52            | 0,59               | 1,12                 | -0,07                   |
| 65 ou mais  | 0,34            | 0,54               | 0,88                 | -0,20                   | 0,35            | 0,55               | 0,90                 | -0,20                   |
| {ñ class}   | 7,17            | 11,44              | 18,61                | -4,28                   | 0,00            | 0,00               | 0,00                 | 0,00                    |
| Total       | 0,96            | 0,94               | 1,90                 | 0,02                    | 0,89            | 0,91               | 1,80                 | -0,02                   |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE

“

*Isso implica, antes de qualquer coisa, que o fator idade nas primeiras faixas etárias, mesmo que proporcione maior rotatividade, assegura, de certa forma, a possibilidade de retorno ao trabalho, fato esse não constatado para a população mais idosa, haja vista que há nesta queima de postos de trabalhos em ambos os biênios.*

”

No biênio 2009-2010, os resultados mostram que a dinâmica permanece. As faixas etárias em que se encontra a população juvenil e jovem são as mais vulneráveis elevadas taxas de rotatividade. Porém é na população com idade mais avançada que estão as taxas de criação líquida negativas. Isso implica, antes de qualquer coisa, que o fator idade nas primeiras faixas etárias, mesmo que proporcione maior rotatividade, assegura, de certa forma, a possibilidade de retorno ao trabalho, fato esse não constatado para a população mais idosa, haja vista que há nesta queima de postos de trabalhos em ambos os biênios.

Vê-se assim que as taxas de criação líquida se tornaram negativas já a partir da faixa etária de 25 a 29 anos. Isso evidencia ser a seletividade um fenômeno permanente no mercado de trabalho agropecuário brasileiro e se acentua com forte magnitude na força de trabalho. Nesse aspecto, registrou-se taxa de criação líquida negativa no último biênio, independentemente do bom desempenho da força de trabalho juvenil e jovem, no que concerne à criação líquida elevada.

Em relação à rotatividade por faixa de escolaridade, os dados da

tabela 06 mostram que o fenômeno é acentuadamente elevado para as primeiras faixas. Desta feita, a força de trabalho agropecuária com escolaridade baixa, são, sobretudo, molas de ajuste da produção à demanda de mercado. Isso se dá pelo fato de o trabalho de campo ser realizado com a força de trabalho menos escolarizada e, no mais das vezes, ser ela o fator de ajuste de produção.

Tem-se assim que, no primeiro biênio, a força de trabalho com escolaridade até o 9º ano do ensino fundamental experimentou as maiores taxas de rotatividade. Além disso, taxas de criação líquida negativas foram registradas para a força de trabalho que tinha até o 5º ano completo do ensino fundamental. Isso revela que para a mão de obra atuante no setor, na faixa de escolaridade citada, o movimento de demissão foi superior ao de admissão no período. Além disso, é oportuno realçar que as taxas de rotatividade menores são registradas nas melhores faixas de escolaridade. O fenômeno se explica pelo fato de que grande parte da força de trabalho mais escolarizada atua em atividades administrativas e enfrenta, por isso, menos violentamente a sazonalidade no mercado.

**Tabela 06: taxa de rotatividade no emprego formal na agropecuária segundo a escolaridade: Brasil - 2006-2007 e 2009-2010.**

| Escolaridade  | 2006-2007       |                    |                      |                         | 2009-2010       |                    |                      |                         |
|---------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
|               | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida |
| Analfabeto    | 0,94            | 0,96               | 1,89                 | -0,02                   | 0,88            | 0,95               | 1,82                 | -0,07                   |
| Até 5ª Inc.   | 1,07            | 1,11               | 2,18                 | -0,04                   | 0,99            | 1,04               | 2,03                 | -0,05                   |
| 5ª Com. Fund. | 1,04            | 1,06               | 2,09                 | -0,02                   | 0,91            | 1,00               | 1,91                 | -0,09                   |
| 6ª a 9ª Fund. | 1,06            | 1,02               | 2,09                 | 0,04                    | 0,97            | 1,00               | 1,97                 | -0,03                   |
| Fund. Com.    | 0,84            | 0,81               | 1,65                 | 0,03                    | 0,86            | 0,86               | 1,72                 | 0,00                    |
| Médio Inc.    | 0,83            | 0,75               | 1,57                 | 0,08                    | 0,89            | 0,84               | 1,73                 | 0,05                    |
| Médio Com.    | 0,72            | 0,60               | 1,32                 | 0,12                    | 0,77            | 0,68               | 1,45                 | 0,08                    |
| Superior Inc. | 0,49            | 0,39               | 0,88                 | 0,09                    | 0,48            | 0,43               | 0,91                 | 0,04                    |
| Superior Com. | 0,33            | 0,26               | 0,58                 | 0,07                    | 0,33            | 0,29               | 0,62                 | 0,04                    |
| Total         | 0,96            | 0,94               | 1,90                 | 0,02                    | 0,89            | 0,91               | 1,80                 | -0,02                   |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE

“*Pode-se daí inferir que o fenômeno da rotatividade no mercado de trabalho agropecuário brasileiro é seletivo em relação à escolaridade, com a criação líquida negativa apenas para os menos escolarizados. Além disso, mesmo com rotatividade maior que no biênio anterior, os mais escolarizados conseguiram taxas de criação líquida positiva.*”

No biênio 2009-2010, a tendência não se distancia muito do observado no biênio anterior. Porém faz-se pertinente destacar que a rotatividade se elevou, quando comparado o primeiro com o último biênio, para a força de trabalho mais escolarizada (a partir do ensino fundamental completo), mesmo que essa tenha registrado menores taxas do que aqueles com escolaridade de até o 9º ano do ensino fundamental. Além disso, a taxa de criação líquida negativa atingiu todas as faixas de escolaridade entre analfabetos e matriculados do 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

Pode-se daí inferir que o fenômeno da rotatividade no mercado de trabalho agropecuário brasileiro é seletivo em relação à escolaridade, com a criação líquida negativa apenas para os menos escolarizados. Além disso, mesmo com rotatividade maior que no biênio anterior, os mais escolarizados conseguiram taxas de criação líquida positiva.

Em relação à rotatividade por faixa de remuneração média da força de trabalho, os dados da tabela 07 mostram elevadas taxas nas primei-

ras faixas de remuneração, tanto no primeiro quanto no último biênio. Para os postos de trabalho que ofereciam remuneração de até 1,0 salário mínimo, a taxa de rotatividade do primeiro biênio foi acentuadamente elevada: 3,86, com criação líquida de 0,34. Já na segunda faixa (mais de 1,0 e até 2,0 salários mínimos), o movimento de entrada foi estatisticamente igual ao de saída e já conferiu taxa de criação líquida aproximadamente a zero.

Deve-se frisar que, nas faixas de remuneração de mais de 2,0 salários mínimos, a rotatividade pode ser considerada elevada. Porém, isso se deveu acentuado movimento de saída da força de trabalho do setor. À luz desses fatos, o que se tem no mercado de trabalho agropecuário brasileiro no biênio 2006-2007, é a forte tendência de criação de vagas nas mais baixas faixas de remuneração, seguido da compressão de postos de trabalhos em faixas mais bem remuneradas. As evidências empíricas ratificam isso no período e asseguram a precarização salarial no mercado de trabalho agropecuário brasileiro.

**Tabela 07: taxa de rotatividade no emprego formal na agropecuária segundo a faixa de remuneração: Nordeste - 2000-2001 e 2009-2010.**

| Faixa Remuneração Média (SM) | 2006-2007       |                    |                      |                         | 2009-2010       |                    |                      |                         |
|------------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
|                              | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida | Taxa de criação | Taxa de destruição | Taxa de Rotatividade | Taxa de criação líquida |
| Até 1,0 SM                   | 2,10            | 1,76               | 3,86                 | 0,34                    | 2,07            | 1,93               | 4,01                 | 0,14                    |
| Mais de 1,0 a 2,0 SM         | 1,00            | 1,00               | 2,00                 | 0,00                    | 0,93            | 0,94               | 1,87                 | -0,01                   |
| Mais de 2,0 a 4,0 SM         | 0,22            | 0,37               | 0,58                 | -0,15                   | 0,20            | 0,34               | 0,54                 | -0,14                   |
| Mais de 4,0 a 7,0 SM         | 0,14            | 0,29               | 0,43                 | -0,15                   | 0,13            | 0,26               | 0,38                 | -0,13                   |
| Mais de 7,0 a 15 SM          | 0,14            | 0,22               | 0,36                 | -0,08                   | 0,13            | 0,19               | 0,32                 | -0,05                   |
| 15 ou Mais SM                | 0,13            | 0,19               | 0,32                 | -0,06                   | 0,13            | 0,21               | 0,33                 | -0,08                   |
| {ñ classificado}             | 1,17            | 0,87               | 2,04                 | 0,31                    | 0,87            | 0,78               | 1,64                 | 0,09                    |
| Total                        | 0,96            | 0,94               | 1,90                 | 0,02                    | 0,89            | 0,91               | 1,80                 | -0,02                   |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da RAIS/MTE

Além da elevada rotatividade por faixa de remuneração acompanhada no primeiro biênio, no biênio 2009-2010 o fenômeno se acentua com mais veemência. Além de a rotatividade se elevar para a força de trabalho ocupada na primeira faixa de remuneração, registrando-se 4,01, reduz-se a taxa de criação líquida na mesma faixa para 0,14. Com isso, o movimento de entrada se aproximando do de saída permitindo criação líquida bem inferior ao observado no primeiro biênio.

Ainda no biênio 2009-2010, registrou-se rotatividade menor para as demais faixas. Essas faixas, no entanto, foram acentuadamente afetadas pelo forte movimento de saída, o que desaguou em criação líquida negativa. Já para a mão de obra ocupada nas faixas de rendimentos a partir de 1,0 salário mínimo, o fato confirma a precarização do emprego formal agropecuário brasileiro, que se reflete na criação de oportunidade de trabalho apenas em postos com baixa remuneração e acentua a destruição líquida de postos de trabalho com remuneração nas melhores faixas.

### Considerações finais

O objetivo deste artigo foi discutir teoricamente os efeitos da modernização do setor agropecuário brasileiro e seus impactos no mercado de trabalho. Além disso, recorreu-se a evidências empíricas para observar a mudança na performance do emprego formal agropecuário nos biênios 2006-2007 e 2009-2010. Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) foram necessários à observação empírica.

Os principais resultados mostraram que as novas formas de contratos de trabalho ganharam dimensão significativa no setor agropecuário brasileiro. Além disso, quando se observou a movimentação desagradada, os indícios de demissão sem justa causa foram acentuadamente

elevados no setor em ambos os biênios. Adicionalmente, observou-se que o ingresso por reemprego é fato relevante para confirmar o caráter de ajuste da mão de obra à demanda de mercado e denunciar o forte caráter sazonal da atividade agropecuária brasileira.

No que se refere à permanência no emprego, os dados mostraram que grande parte da força de trabalho agropecuária fica menos de um ano em seus postos de trabalho e isso se repete nos dois biênios em tela. Isso é fator extremamente prejudicial à força de trabalho, que já não consegue manter vínculo duradouro no emprego e tem renda garantida apenas em parte do ano.

No que se refere à rotatividade, os principais registros mostram que ela afeta sobremaneira as mulheres ocupadas na agropecuária. Além disso, a força de trabalho juvenil e jovem absorve com mais intensidade os efeitos do fenômeno. Porém, foi a força de trabalho com idade acima de 30 anos que registrou taxa de criação líquida negativa em ambos os biênios em estudo. Isso implica queima de postos de trabalho para a mão de obra atuante no setor agropecuário com idade mais avançada e denuncia os efeitos de contrato por produtividade intrínsecos na atividade agropecuária, sobretudo em monoculturas.

Em relação à educação formal da força de trabalho agropecuária brasileira, os dados mostraram que a rotatividade é mais elevada para a força de trabalho menos escolarizada e com taxa de criação líquida negativa para aqueles com menos anos de estudo. Nesse âmbito, mesmo que a escolaridade seja insuficiente para garantir melhores condições de trabalho, o setor agropecuário brasileiro mostrou que a escolaridade é condição necessária para pleitear um emprego formal nos últimos anos da primeira década do século XXI.

Em relação à rotatividade nos postos de trabalho por faixa de remuneração, constatou-se que ela é mais

acentuada nos postos de trabalho que remuneraram com os menores salários, sendo que nas faixas de remuneração acima de 2,0 salários mínimos, no primeiro biênio, e acima de 1,0 salário mínimo no segundo, as taxas de criação líquida foram negativas. Deduz-se daí que o saldo de vagas ocorre apenas nos postos de trabalho que remuneraram nas primeiras faixas, fechando oportunidades ou contratando com remuneração média menor.

Diante disso, há necessidade de se pensar uma política de emprego agropecuário brasileiro com maior participação da força de trabalho nos ganhos do setor, sobretudo promovendo melhoria para força de trabalho diante da forte seletividade que afeta a mão de obra rural do país. Com isso, proteger os postos de trabalho agropecuário no Brasil permite a menor desoneração da população rural e impacta positivamente o êxodo rural no país.

### Referências

- BALSADI, O. V. Evolução das Ocupações e do Emprego na Agropecuária do Centro-Oeste Brasileiro no Período de 2001-05. **Informações Econômicas**, SP, v. 39, n. 1, janeiro, p.32-40, 2009.
- BALSADI, O. V.; BORIN, M. R.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.. Transformações Tecnológicas e a Força de Trabalho na Agropecuária Brasileira no Período de 1990-2000. **Agric.** São Paulo – SP. v. 49, n. 1, p. 23-40, 2002.
- BALTAR, P. E., PRONI, M. W. **Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil.** Cadernos do CESIT, Campinas, SP: Unicamp, 1995 n.15.
- BELIK, W.; BALSADI, O. V.; BORIN, M. R.; AMPANHOLA, C.; DEL GROSSI, M. E.; SILVA, J. G.. O Emprego Rural nos Anos 90. In: **Trabalho, Mercado e Sociedade: o Brasil dos Anos 90.** Org. In PRONI M. W.; HENRIQUE, W.. São

Paulo – editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia UNICAMP, 2003, p. 153-198.

BRANDÃO, S. L.; LIMA, S. do C.. Espaço da Produção Agrícola no Centro-Oeste brasileiro, uma Paisagem em Questão. **Caminho da Geografia – Revista Online**, v. 4, n. 8, p. 38-45, fev. 2003.

CACCIAMALI, M. C. Mudanças estruturais e na regulação do mercado de trabalho no Brasil nos anos 80. **IPE/USP**, maio 1992. (Texto para Discussão Interna, 6).

CARVALHO, P. G. M., FEIJÓ, C. A. do V. C. Rotatividade do pessoal ocupado na indústria: sua evolução nos anos recentes — 1985-1993. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, **Anais...**1993.

CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P.; SANTOS, D. D.; DIAS, R. **Criação, destruição e realocação do emprego no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002a. (Texto para discussão n. 855).

———. Jobandworkerflows in Brazil. In: MENEZES-FILHO, N. A. (Coord.). **Labor market dynamics in Brazil**. Final Report, 2nd draft, Part I, Inter-American Development Bank Research Network, 11th round, Fipe-USP, Sep. 2002b.

GRAZIANO DA SILVA, J. O **novo rural brasileiro**. Campinas, São Paulo: IE/UNICAMP, 1999. 153 p. (Coleção pesquisas 1)

GRAZIANO DA SILVA, J.. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. Campinas: Unicamp/IE, 02 out. 2001. In: SEMINÁRIO O NOVO RURAL BRASILEIRO, 2. **Anais...** Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/rurbano.html>>. Acesso em: out. 2001, p. 1-20.

KAGEYAMA, A.. Mudanças no Trabalho Rural no Brasil, 1992-2002. **Agric**. São Paulo, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 71-84, jul./dez. 2004.

ORELLANO, V. I. F.; PAZELLO, E. T.. Evolução e determinantes da rotatividade da mão de obra nas firmas da indústria paulista na década de 1990. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.36, n.1, abr 2005.

PAZELLO, E., BIVAR, W., GONZAGA, G. Criação e destruição de postos de trabalho por tamanho de empresa na indústria brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, ago. 2000.

SANTOS, L. M. dos; MOREIRA, I. T.. Condições do Mercado de Trabalho no setor de serviços no Nordeste. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS

POPULACIONAIS – ABEP, 15., Caxambu, 2006. **Anais...** Caxambu, 2006.

SILVA FILHO, L. A. Rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro. In: CONGRESSO DE LAASOCIACIÓN-LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, MONTEVIDEO, URUGUAY, 5., **Anais...** Montevideo, 2012b.

SILVA FILHO, L. A.; SILVA, J. L. M. Evolução do emprego formal na agropecuária do Nordeste brasileiro – 1999-2009. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2011.

SILVA FILHO, L. A.; SILVA, J. L. M.; QUEIROZ, S. N.. Avaliação empírica do emprego formal agropecuário no centro-oeste -2000/2008. **Revista Perspectiva Econômica**, v. 6, n. 2, p. 1-22 jul./dez. 2010.

SILVA FILHO, L. A.; SILVA, J. L. M.; QUEIROZ, S. N.. Emprego formal e rotatividade no mercado de trabalho agropecuário no Nordeste. In: CONGRESSO DASOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 50., 2012, Vitória. **Anais...** Vitória, 2012.



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES\*

www.unifacs.br  
Tel.: (71) 3273-8528

# Mestrados e Doutorados

## MATRÍCULAS ABERTAS



# COMPETITIVIDADE, CAPACIDADE DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTER-RELAÇÕES NO CONTEXTO DO AGRONEGÓCIO SUINÍCOLA NO OESTE DE SANTA CATARINA

*MIGUELANGELO GIANEZINI<sup>1</sup>*  
*KLEITON DOUGLAS SAGGIN<sup>2</sup>*  
*FERNANDA S. BRANDÃO<sup>3</sup>*  
*CÉSAR AUGUSTUS WINCK<sup>4</sup>*  
*CLAUDIO FAVARINI RUVIARO<sup>5</sup>*  
*ALEX LEONARDI<sup>6</sup>*

## Resumo

O desenvolvimento regional é tema de debate nas esferas acadêmica, governamental e empresarial. E dentre os aspectos que influenciam nesta discussão estão a competitividade e a capacidade de inovação destes segmentos e das regiões. No Brasil, uma das principais regiões produtoras de carne suína é o Oeste Catarinense, que concentra mais de 44 mil estabelecimentos e pelo menos três das maiores agroindústrias do setor. Considerando-se o histórico e a atual situação do setor suinícola brasileiro, este artigo busca analisar a aplicabilidade dos conceitos de competitividade, capacidade de inovação e desenvolvimento regional ao sistema agroindustrial da suinocultura na região. Os procedimentos metodológicos incluem uma revisão bibliográfica e teórica para aprofundar conceitos como competitividade, sistemas agroindustriais, inovação e desenvolvimento regional. Como principal resultado observou-se que o Oeste Catarinense é internacionalmente

competitivo na produção de suínos, contando com ambiente institucional e sistema agroindustrial direcionado para o crescimento em produtividade e concentração produtiva. Evidencia-se ainda que os suinocultores atuam em conjunto com as agroindústrias através de contratos de integração, o que lhes garante acesso aos mercados, mas limita o seu poder de decisão sobre a produção. Ratificou-se a per-

cepção, de que o nível de desempenho de uma região, enquanto inserido no contexto de um ambiente concorrencial globalizado, será dependente da capacidade de inovação e do grau de competitividade das organizações e agentes nela inserida.

**Palavras-chave:** Cadeia produtiva. Dinâmica da concorrência. Estratégias. Suinocultura. Planejamento.

<sup>1</sup> Administrador. Pós-Doutor. Doutor em Agronegócios pela UFRGS. Professor e Coordenador em cursos de Graduação e Pós-Graduação. UNESC. E-mail: miguelgianezi@hotmail.com

<sup>2</sup> Agrônomo. Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: kleiton-saggin@agricultura.rs.gov.br  
Veterinária. Doutora em Agronegócios no Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios (CEPAN), na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ferbran@terra.com.br

<sup>3</sup> Veterinário. Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: cesar.winck@unoesc.edu.br

<sup>4</sup> Zootécnico. Doutor em Agronegócios pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios (Cepan) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto e Pesquisador na Universidade Federal da Grande Dourados, MS. E-mail: clandioruviaro@hotmail.com

<sup>5</sup> Economista. Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: alleo123@hotmail.com

## Abstract

The local development is an issue of debate in academic, government and business fields. And the elements that are influencing this discussion are competitiveness and innovation capacity of some sector and regions. In Brazil, the western of Santa Catarina state is the major pork producer, with more than 44 000 farms and at least three of the largest Brazilian industries of this sector. Considering the historical and current situation of Brazilian pig industry, this paper analyzes the applicability of the concepts of competitiveness, innovation and regional development in agro-industrial system of pig farming in the region. The methodology included a literature review on concepts such as competitiveness, agribusiness systems, innovation and regional development. The main results showed that the Western Santa Catarina is internationally competitive in pork production, with the institutional environment and agro-industrial system directed to the growth in productivity and concentration of production. The pig farmers have been working with the companies in contracts through regional integration, which gives them access to markets, but limits their decision-making power over production. Ratified the perception of the performance level of a region, while within the context of a globalized competitive environment, will be dependent on innovation and the degree of competitiveness of the organizations located there.

**Keywords:** Chain production; Dynamic competition; Strategies; Pig; Planning.

**JEL:** R13

## Introdução

As mudanças ocorridas nos últimos anos no agronegócio brasileiro têm forçado as organizações a se adequarem à nova realidade

competitiva. Com a modernização dos setores, a suinocultura passou a estar intimamente vinculada aos emergentes setores industrial, de transporte e de varejo. No interstício destes avanços, os consumidores têm forçado o aparecimento de inovações processuais, de produtos, de marketing e do ambiente organizacional. Assim, o espaço geopolítico torna-se um condicionante das especificidades inerentes às inovações.

O fenômeno da globalização, influenciador das mudanças dos sistemas agroindustriais em nível mundial, está deixando menos espaço para iniciativas de colaboração de nível regional e nacional. Nesse sentido, em termos de desenvolvimento regional, existem regiões “ganadoras”, que conseguem transformar ação cooperativa intra e inter-regional no principal elemento integrador do seu processo de desenvolvimento regional. Este tipo de ação pode resultar em aumento da competitividade do setor como um todo, desencadeando maior capacidade de inserção internacional dos produtos, promovendo emprego, renda e, principalmente, o desenvolvimento de regiões produtoras de carne suína (RUBIN, et al., 2009).

Por outro lado, a concorrência global exige alto nível de flexibilidade, qualidade, produtividade e inovação, se constituindo em ambiente propício para a ascensão de modelos integrativos, entre os quais: cadeias produtivas, sistemas locais de produção, arranjos produtivos, redes de empresas, e no caso deste trabalho, os sistemas agroindustriais, particularmente o da suinocultura no Brasil – que como quarto maior criador mundial – produziu mais de três milhões de toneladas de carne em 2010, sendo a grande maioria para consumo do mercado interno (ABIPECS, 2011).

O Oeste de Santa Catarina é pioneiro e expoente do agronegócio suinícola, com 16% do total de suínos alojados no Brasil. Tradicionalmente,

nesta região predominam pequenas propriedades, de base familiar, e que passaram por processo de desenvolvimento com base na sua vocação para a agropecuária, especialmente a suinocultura, a qual conta com mais de 44 mil estabelecimentos agropecuários nesta atividade (IBGE, 2006). No sistema produtivo da suinocultura do Estado têm-se como atores da Cadeia os suinocultores, que buscam permanecer na atividade adequando-se às exigências das grandes agroindústrias instaladas na região, e fatores como as demandas do mercado, que exigem altos níveis de sanidade, qualidade e rastreabilidade da carne.

Observando este contexto e partindo dos conceitos de competitividade e capacidade de inovação voltadas ao desenvolvimento regional, este artigo pretende identificar a aplicabilidade dos mesmos ao sistema agroindustrial da suinocultura catarinense.

## Método

Para o desenvolvimento do artigo buscou-se inicialmente um estabelecimento de limites para a busca de informações e delineamento da pesquisa (ROESCH, 1999). Observando o critério de classificação de pesquisa, quanto aos objetivos e procedimentos (GIL, 2001), optou-se pela investigação exploratória. Quanto aos procedimentos, realizou-se uma revisão bibliográfica e teórica para aprofundar conceitos como competitividade, sistemas agroindustriais, inovação e desenvolvimento regional, que também foram inseridos como resultados, aliados ao levantamento documental específico para a região Oeste de Santa Catarina.

## Resultados e Discussão

### Competitividade, capacidade de inovação e desenvolvimento regional

Competitividade é a capacidade da firma em implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam

ampliar ou conservar sua posição no mercado. Este conceito encontra-se cada vez mais fundamentado em condições sistêmicas de natureza social, que abrangem dimensões essenciais como: o reconhecimento e legitimação política e social dos objetivos da competitividade, que requer um compromisso mínimo entre competitividade e equidade; e a qualificação dos recursos humanos envolvidos nos processos produtivos e na gestão das organizações, o que abrange também mútuo reconhecimento entre capital e trabalho nas negociações trabalhistas.

Além disso, deve-se considerar o envolvimento amplo e consciente dos consumidores cada vez mais exigentes em termos de cumprimento às exigências de qualidade e conformidade dos produtos, no tocante ao atendimento às normas de meio ambiente, segurança e saúde (COUTINHO; FERRAZ, 1995).

Segundo Porter (1999) a competitividade de um país depende da capacidade de sua indústria (conjunto de firmas) de inovar. Para ele, o grande desafio para as nações está em equilibrar a dinâmica de mercado e intervenção estatal. No Japão, por exemplo, a riqueza está no povo, administração e governo, mais do que nos recursos naturais. Assim, a competitividade das nações estaria ligada com suas competências regionais e nenhum país pode ser competitivo em todos os setores produtivos.

Em complemento, Coutinho e Ferraz (1995) postulam ainda que a competitividade de uma nação, região ou setor é resultante da competitividade individual de agentes pertencentes a estes espaços. A competitividade de um país seria então expressa pela capacidade de sustentar uma taxa de crescimento e padrão de vida adequado aos seus cidadãos, proporcionando emprego sem reduzir o potencial de crescimento e o padrão de vida das gerações futuras.

A competitividade relaciona-se também com a capacidade sistêmi-

**“ Neste sentido, a inovação pode ser entendida como a reconfiguração de elementos em uma combinação mais produtiva, tendo assim um significado amplo nas sociedades cada vez mais fundamentadas no conhecimento. ”**

ca de organização e coordenação das cadeias produtivas, a partir das formas de governança estabelecidas entre os diferentes agentes (privados e públicos) que a constituem (JANK; NASSAR, 2000). Nesse sentido, para Batalha e Silva (2009) existiria uma relação causal entre a conduta estratégica de uma organização e seu desempenho eficiente.

Desta forma, a raiz da competitividade de uma organização está na posse de recursos e ativos especiais, que têm características de valor, heterogeneidade e que não podem ser copiados ou substituídos. Estes ativos e recursos constituem uma complexa hierarquia de capacidades (GUAN et. al., 2006) – que representa a base da competitividade da organização – e vão salvaguardar as posições da organização nas áreas de gestão estratégica e tecnologia.

No mesmo contexto, a competitividade de uma organização pode ser descrita em termos de quatro fatores: capacidade de inovação; relações-chaves, internas e externas; reputação; e ativos estratégicos (VILANOVA; LOZANO; ARENAS, 2008).

Em termos de alinhamento estratégico, destacam-se os recursos, as competências e as capacidades de inovação da firma (FORTUIN,

2006). Sendo a inovação definida como: introdução de um novo bem; introdução de um novo método de produção; abertura de um novo mercado; conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados; criação de novas estruturas de mercado em uma indústria (SCHUMPETER, 1934).

Neste sentido, a inovação pode ser entendida como a reconfiguração de elementos em uma combinação mais produtiva, tendo assim um significado amplo nas sociedades cada vez mais fundamentadas no conhecimento. Além de ser percebida como desenvolvimento de novos arranjos organizacionais (ETZKOWITZ, 2009), que melhoram o próprio processo inovador.

Desta forma, a firma é um local de criação de riqueza e inovação, resultado da combinação efetiva de diferentes fatores, bem como dos desafios tecnológicos e oportunidades de negócios (SHUMPETER, 1942). Estes desafios estão relacionados com o aumento constante de novos mercados; o gerenciamento das mudanças dos ciclos de vida do produto; a exploração de tecnologias emergentes e perante a adaptação da firma em tempos que o mercado está em colapso (FOURTUIN, 2006).

Por conseguinte, a *capacidade de inovação* é definida como o potencial interno para gerar novas idéias, identificar novas oportunidades no mercado e desenvolver uma inovação comercializável através dos recursos e competências existentes nas organizações, sendo a capacidade de inovação um dos indicadores mais completos para auferir o desempenho competitivo de uma organização (MOLINA-PALMA, 2004).

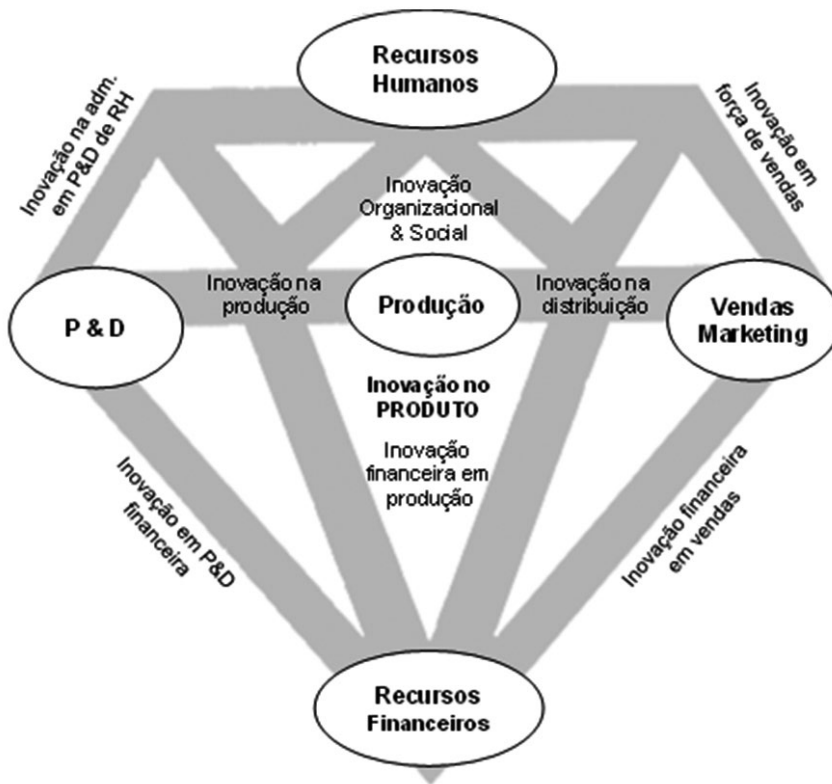
Deste modo, o desempenho organizacional é influenciado pelos recursos humanos e particularidades administrativas, localização, tamanho e história do empreendimento. Juntamente, a capacidade de inovação, os recursos financeiros (capital e crédito) e as políticas internas e externas que regem a firma influen-

ciam a competitividade da mesma (WALKER, 2004), conseqüentemente o desempenho das regiões.

A capacidade da organização em sustentar-se durante um longo período de maturação ou de agregar valor para ser adquirida no futuro é um elemento característico da sua competitividade e esta é uma função da capacidade de inovação.

Tomando como base os pressupostos de Giget (1997), o qual menciona que a inovação está intimamente relacionada com os Recursos Humanos, Produção, Pesquisa e Desenvolvimento, Marketing e Vendas, e Recursos Financeiros, balizando a estrutura e as possibilidades inovadores em uma organização (Figura 1).

Figura 1 - Diamante da Inovação Total.



Fonte: adaptado de GIGET, 1997.

Em complemento, para Neely e Hii (1998), a capacidade de inovação de uma organização pode ser definida como o potencial para gerar uma saída inovadora, sendo este potencial dependente da inter-relação sinérgica da cultura da empresa, dos processos internos e das relações inter-organizacionais.

A dinâmica própria de *desenvolvimento regional*, por sua vez, se constitui pela combinação da maior capacidade de inovação, gerando melhor desempenho competitivo e desenvolvendo potencialidades locais (BECKER; WITTMANN, 2003) com aproveitamento das oportunidades globais. Neste sentido, Porter (1999) estabelece elementos necessários para a competitividade de uma determinada região. Entre eles estão: estrutura organizacional e rivalidade; demanda exigente; firmas inter-relacionadas e de apoio; rivalidade entre firmas; qualidades definidas (competências, infraestrutura, pesquisa e

“ Tais modelos são resultantes do envolvimento direto dos agentes políticos, econômicos, sociais na concepção e execução de projetos de desenvolvimento de determinado local. ”

desenvolvimento); produtividade; capital etc.

O desenvolvimento regional é fruto do estímulo do capital social (valores culturais), uma vez que as regiões podem responder ativamente aos desafios da globalização, construindo modelos próprios de desenvolvimento (KUMAR, 1997). Tais modelos são resultantes do envolvimento direto dos agentes políticos, econômicos, sociais na concepção e execução de projetos de desenvolvimento de determinado local.

A dinâmica do desenvolvimento contemporâneo é síntese de dois processos contrários: a) globalização, caracterizada pela transnacionalização dos espaços econômicos (ação de fora para dentro), enquanto direção econômica-corporativa do desenvolvimento; e b) regionalização, representada pela localização, reação sócio-ambiental do desenvolvimento (de dentro para fora), conforme os interesses dos agentes locais (BECKER; WITTMANN, 2003).

Para os mesmo autores, a reação ativa e/ou nascida da integração social entre os diferentes atores, resulta da capacidade organizacional dos agentes regionais de superar contradições e conflitos, construindo projeto de desenvolvimento próprio e vinculando interesses capitalistas aos interesses regionalizados, por meio da equação que segue no quadro a seguir.



de compra e venda de insumos com os produtores. Basicamente, a indústria passou a ditar como e quando ocorre a criação e o abate de suínos, controlando o sistema de produção, fornecendo os leitões, a ração e a assistência técnica ao produtor, o qual deve entregar a produção após o tempo estabelecido em contrato a determinado preço de comercialização.

Com o período de modernização agrícola, característica do movimento da Revolução Verde nas décadas de 1960 e 1970, a forma de produção proposta pela agroindústria integradora foi o modelo tecnificado, em que se produz com plantel de genética apurada, e nutrição e sanidade adaptadas as exigências da produção, permitindo alcançar resultados melhores do que a antiga forma de produção, considerada tradicional, onde os animais possuem baixo desempenho zootécnico e alta relação gordura/carne.

Convém observar, que segundo Costa et al. (2005), o modelo tradicional não foi abandonado totalmente pelos produtores catarinenses. A suinocultura catarinense vem se destacando, conforme dados da ABCS (2011), pois é competitiva internacionalmente, tendo bons índices de produção, tanto na indústria como no campo, sendo considerada a segunda principal atividade agropecuária participando com 19% do PIB estadual. Contribuiu com 45% das exportações brasileiras, sendo que grandes empresas de suínos, tais como Perdigão, Seara, Sadia, Aurora estão concentradas em Santa Catarina (ACCS, 2011).

Além disso, o Estado conta com mão de obra qualificada, clima favorável, é considerada livre da febre aftosa desde 1993, livre da peste suína clássica desde 1990, e possui reconhecimento nacional como área livre sem vacinação desde 2002. Outros pontos positivos para o estado são a eficiência das barreiras sanitárias, os trabalhos em prol da manutenção e recuperação do meio ambiente e o fácil acesso ao Porto de Itajaí.

“ **Dados de comercialização evidenciam que, após a crise econômica mundial com início em 2008, apesar de um aumento de 13,5% nas exportações de carne suína até novembro de 2009, os ganhos em receita não foram proporcionais devido à queda do preço internacional em 28,7% (EPAGRI, 2009).** ”

Esta região possui 78% dos suínos e 54% dos estabelecimentos suinocultores de Santa Catarina (IBGE, 2006). Ainda, segundo dados do último censo agropecuário, a região concentra 16% do total de cabeças de suínos do país, sendo que o Brasil é o 4º maior criador mundial de suínos, tendo produzido mais de três milhões de toneladas desta carne em 2008 (ABIPECS-EMBRAPA, 2009), a grande maioria para consumo do mercado interno.

Embora se perceba a importância da produção de suínos na região e no Estado, está ocorrendo uma concentração da produção de suínos em um número menor de produtores, e segundo um estudo realizado pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI, com previsões para os sistemas agroalimentares até 2015 revela que a tendência regional para a suinocultura é de que o número de animais mínimo necessário para

a integração produtor-indústria, que atualmente é de 300 em média, passará a ser de 500 animais. E este será um novo fator para exclusão de alguns suinocultores desta atividade (ALTMANN; MIOR; ZOLDAN, 2008).

Dados de comercialização evidenciam que, após a crise econômica mundial com início em 2008, apesar de um aumento de 13,5% nas exportações de carne suína até novembro de 2009, os ganhos em receita não foram proporcionais devido à queda do preço internacional em 28,7% (EPAGRI, 2009).

A região também conta com diversas universidades, cooperativas e associações de agricultores, e com a Embrapa Aves e Suínos, instalada no município de Concórdia e dedicada ao desenvolvimento destas atividades na região.

Na década de 90 ocorreu a exclusão de 52 mil agricultores da atividade suinícola no Brasil, o que levou a uma maior concentração da atividade produtiva (SCHUBERT e NIEDERLE, 2009), incluindo produtores de Santa Catarina. A integração da produção ainda é a forma mais difundida de coordenação das transações entre produtores de suínos e agroindústrias (MIELE e WAQUIL, 2007).

### **Inter-relação dos elementos com o sistema agroindustrial suinícola no contexto do agronegócio catarinense e brasileiro**

O sistema agroindustrial é um conjunto de atividades desde a produção de insumos até a obtenção do produto final, independente do nível tecnológico ou processo de transformação aos quais tenham sido submetidos (CALLADO e CALLADO, 2008). Além disso, pode ser caracterizado (BATALHA e SILVA, 2009) como um conjunto formado por elementos e subelementos interagindo entre si nas seguintes condições: localizado em determinado ambiente; exercendo atividade ou cumprindo função;

possui estrutura e evolui como tempo; e tem objetivos definidos. Para Callado e Callado (2008), existe uma interdependência entre os vários agentes participantes do sistema agroindustrial. Assim, em uma abordagem sistêmica obviamente uma perturbação em qualquer elo deste sistema, trará conseqüências para os demais elos.

Estas considerações indicam porque a gestão de um sistema agroindustrial deve ser feita de maneira eficiente e eficaz. A eficácia do sistema pode ser definida como a capacidade que este possui de atender às necessidades de seus consumidores, perpassando pela *capacidade de inovação*. Para que isto ocorra (BATALHA; SILVA, 2009) é fundamental que todos os agentes componentes do sistema agroindustrial tenham profundo conhecimento dos atributos de qualidade que os consumidores almejam. No entanto, Batalha e Silva (2009) salientam que além de eficazes, os sistemas agroindustriais devem ser eficientes, na expressão de dois conjuntos distintos de fatores. Primeiramente na gestão interna dos agentes do sistema, os quais devem dispor de um ferramental gerencial moderno e adaptado às suas necessidades, melhorando seu desempenho e competitividade. Como segundo espaço de intervenção para a gestão eficiente do sistema agroindustrial, está a coordenação adequada das transações que ocorrem entre seus agentes, que podem resultar em um maior grau de desenvolvimento regional.

No contexto deste trabalho, a compreensão dos sistemas agroindustriais traz a noção de que a suinocultura deve ser vista como parte de um sistema mais amplo, composto também pelos produtores de insumos, pelas agroindústrias e pelos agentes de distribuição e comercialização. Aqui se ressalta o “aspecto dinâmico” (BATALHA; SILVA, 2009) do entendimento de sistemas agroindustriais no âmbito do agronegócio suinícola, que deve considerar

a gestão tecnológica, marketing, estratégia e política industrial. Este aspecto dinâmico traduz-se também pela participação de maneira coordenada de produtores agropecuários, distribuidores, agroindústrias, além de financiadores, transportadores e outros agentes.

Além disso, como fatores externos, foram observadas neste trabalho as principais mudanças estruturais decorrentes da globalização, que ocasionaram a necessidade de incrementar a competitividade do agronegócio brasileiro (afetando a cadeia suinícola), sendo de acordo com Jank& Nassar (2000): a abertura comercial; a desregulamentação dos mercados; a reformas na política agrícola brasileira; a consolidação de novos blocos econômicos no cenário mundial; a desregulamentação/privatização de setores ligados à infra-estrutura; e a estabilização econômica, além de eventuais questões sanitárias.

Do ponto de vista do mercado internacional de produtos agroindustriais, conforme a Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS, 2011), o atual panorama da cadeia suinícola brasileira *for export* é pautado pelo aumento robusto da produção, pelo aumento da produtividade resultante de avanços tecnológicos; pela maior oferta das carnes dos países concorrentes a preços competitivos; pela comercialização prejudicada pela crise financeira de 2008; pela acentuada queda nos preços; pela valorização do real e pela pressão sobre custos.

Assim, pode-se inferir que a competitividade da suinocultura brasileira em relação a seus principais concorrentes internacionais será determinante para o sucesso do setor nos próximos anos, o que remete aos conceitos revisados neste trabalho e sua aplicação ao ambiente agronegocial no qual esta se insere.

Observou-se que a mesma, de maneira geral, apresenta diferentes níveis de competitividade, capacidade de inovação, e conseqüentemente,

“

*De maneira geral, as características regionais e o modo produtivo permitem a inferência de que a competitividade da suinocultura no Oeste Catarinense e do Brasil em relação a seus principais concorrentes internacionais será determinante para o sucesso do setor nos próximos anos...*

”

diferentes etapas de desenvolvimento regional, uma vez que compreendeu-se que a dimensão sistêmica da inovação está relacionada com o processo de desenvolvimento econômico.

De maneira geral, as características regionais e o modo produtivo permitem a inferência de que a competitividade da suinocultura no Oeste Catarinense e do Brasil em relação a seus principais concorrentes internacionais será determinante para o sucesso do setor nos próximos anos, o que remete aos conceitos revisados neste trabalho e sua aplicação ao ambiente agronegocial no qual esta se insere.

Observa-se que a região do estudo possui capacidade de inovação tanto para o desenvolvimento das agroindústrias, especialmente pela formação de mão-de-obra e pelo suporte institucional existente, mas também pelas inovações organizacionais. Ainda, mesmo sendo a última região colonizada no Estado de Santa

“

*Na região, surgem ano após ano, empresas produtoras de equipamentos para a produção (metal-mecânica, núcleos minerais e vitamínicos, vacinas e medicamentos) e proliferam-se pequenos, médios e grandes frigoríficos que abastecem a região e permitem a exportação de cortes...*

”

Catarina, o Oeste Catarinense pautou sua evolução sobre uma dimensão sistêmica da inovação, refletida com o seu processo de desenvolvimento econômico.

Na região, surgem ano após ano, empresas produtoras de equipamentos para a produção (metal-mecânica, núcleos minerais e vitamínicos, vacinas e medicamentos) e proliferam-se pequenos, médios e grandes frigoríficos que abastecem a região e permitem a exportação de cortes e derivados de carne para mais de 150 países (ABCS, 2011)

Analisando os aspectos abordados, percebe-se que mesmo com a produção de suínos baseada em pequenas propriedades, e com mão-de-obra predominantemente familiar, a produção baseia-se em princípios de inovação e de forma competitiva, pois os resultados de produção e qualidade do suíno entregue aos frigoríficos de forma integrada ou não-integrada comprovam que a região

e o Estado produzem a carne que o mercado nacional e internacional demandam.

A utilização de formas de organização produtiva, equipamentos, nutrição, sanidade preventiva e técnicas de manejo desenvolvidas em parceria com universidades e empresas públicas de pesquisa, demonstram que a cadeia produtiva da suinocultura está adotando a inovação como forma de competir mercadologicamente e permitindo o desenvolvimento regional de forma concreta e constante.

#### 4. Considerações Finais

O Oeste Catarinense vem se desenvolvendo condicionado à capacidade de inovação e incremento de produtividade das suas agroindústrias, geralmente decorrentes de inovação organizacional, como os contratos de integração. Se por um lado, este é um fator positivo economicamente e permite a expressão desta região em nível nacional, por outro lado, exclui parte dos suinocultores desta atividade por incapacidade de adaptação. A tendência destes produtores é a inserção em cadeias produtivas concorrentes, como o leite e a avicultura.

E de maneira específica, no caso da suinocultura brasileira e do oeste catarinense, houve uma ratificação da percepção, comum a muitos dos sistemas agroindustriais brasileiros, de que o nível de desempenho de uma região ou sistema agroindustrial, enquanto inserido no contexto de um ambiente concorrencial globalizado, será dependente da capacidade de inovação e do grau de competitividade das organizações e agentes nela inserida. De forma complementar, cabe destacar as particularidades inerentes às características edafoclimáticas da região, a localização estratégica da mesma, os aspectos culturais, a disponibilidade de recursos humanos e de capital, assim como as políticas públicas que regem o agronegócio da suinocultura.

#### Referências

ABCS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CRIADORES DE SUÍNOS. Suínos. Disponível em: <<http://www.suino.com>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ACCS - ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CRIADORES DE SUÍNOS. **A suinocultura de Santa Catarina.** Disponível em: <[http://www.accs.org.br/dados\\_ver.php?id=2](http://www.accs.org.br/dados_ver.php?id=2)> Acesso em: 14 mar. 2013.

ABIPECS -ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA PRODUTORA E EXPORTADORA DE CARNE SUÍNA. **Produção Mundial de Carne Suína.** In: Site Institucional. Disponível em: <<http://www.abipecs.org.br/pt/estatisticas/mundial/producao-2.html>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

ABIPECS-EMBRAPA. Dados sobre a produção de carne suína, 2009. In: **Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína.** Site Institucional. Disponível em: <<http://www.abipecs.org.br/pt/estatisticas.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

ALVES, P.A.; MATTEI, L.F. Migrações no Oeste Catarinense: História e Elementos Explicativos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., Caxambu, 2006. **Anais..** Caxambu, 2006.

ALTMANN, R.; MIOR, L.C.; ZOLDAN, P. **Perspectivas para o sistema agroalimentar e o espaço rural de Santa Catarina em 2015:** percepção de representantes de agroindústrias, cooperativas e organizações sociais. Florianópolis: Epagri, 2008.

BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. **Gerenciamento de sistemas agroindustriais:** definições, especificidades e correntes metodológicas. In: BATALHA, Mário Otávio. **Gestão agroindustrial.** São Paulo: Atlas, 2009. p.2-62. (v. 1).



- BECKER, D.; WITTMANN, M. L. **Desenvolvimento Regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- CALLADO, A. A. C.; CALLADO, L. C. **Sistemas Agroindustriais**. In: CALLADO, Antonio André Cunha (Org.). Agronegócio. São Paulo: Atlas, 2008. p.1-19.
- COUTINHO L.; FERRAZ J. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**. Rio de Janeiro: Papirus, 1995.
- COSTA, T.V.M.; OLTRAMARI, A.P.; MONTOYA, M.A.; ONGARATTO, A.P.; BENETTI, L.. A competitividade da suinocultura na região da Produção/RS através da análise do cluster agroindustrial. **Teoria e Evidência Econômica**, v.9, n.17, 2005.
- EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. **A Lenta Recuperação das Exportações de Carnes (18/12/2009)**. Disponível em: <[http://cepa.epagri.sc.gov.br/Informativos\\_agropecuarios/Carnes/carne\\_exportacao\\_18.12.09.htm](http://cepa.epagri.sc.gov.br/Informativos_agropecuarios/Carnes/carne_exportacao_18.12.09.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- ETZKOWITZ, H. **Hélice tríplice**: universidade-indústria-governo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- FORTUIN, F, T, J, M. **Aligning Innovation to Business Strategy**. Combining Cross-Industry and Longitudinal Perspectives on Strategic Alignment in Leading Technology-based Companies., Wageningen University, 2006.
- GARCIA, F.; GOLDBAUM, S. O pensamento econômico latino-americano: o manifesto cepalino de Prebisch. In: FUSFELD, Daniel. **A era do economista**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 290 -303.
- GIGET, M. Technology, innovation and strategy. **International Journal of Technology Management**, v.14, 1997.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2001.
- GOMES, B. C. **Estratégia em primeiro lugar**. HSM management. n. 15, ano 3 jul./ago. 1999.
- GUAN, J. C.; MOK, C. K.; YAM, R. C. M.; CHIN, K. S.; PUN, K. F. Technology transfer and innovation performance: Evidence from Chinese firms. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 73, n. 6, 2006. p. 666–678.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp#8>>. Acesso em 20 mar 2013.
- ICEPA. Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola - Epagri/Cepa. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2009-2010**. 2011. Disponível em: <[http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/Sintese\\_2010/sintese%202010\\_inteira.pdf](http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/Sintese_2010/sintese%202010_inteira.pdf)> Acesso em: 13 mar. 2013.
- JANK, M. S.; NASSAR, A. M. Competitividade e globalização. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 137-163.
- KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- MIELE, M.; WAQUIL, P.D. Dinâmica Econômica e Organizacional dos Estabelecimentos Suinícolas de Santa Catarina. In: CONGRESSO DA SOBER, 2007. 45., Londrina, 2007. **Anais...** Londrina, 2007.
- MOLINA-PALMA, M. A. **A capacidade de inovação como formadora de valor**: análise dos vetores de valor em empresas brasileiras de biotecnologia. 2004. Tese (Doutorado) - Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, 2004.
- NEELY, A.; HII, J. **Innovation and Business Performance**: a Literature Review. Government Office of the Eastern Region. University of Cambridge, 1998. Disponível em: <<http://www.som.cranfield.ac.uk/som/cbp/literaturereviewcomplete.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2013.
- PAIM, E.A. Aspectos da Constituição Histórica da Região Oeste de Santa Catarina. **Saeculum – Revista de História**, n.14, 2006.
- PEREIRA, C.J. **O Desenvolvimento Econômico do Oeste Catarinense**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Negócios, Universidade Católica de Santos, 2007.
- PORTER, M. E. A Vantagem Competitiva das Nações. In: **Competição: Estratégias Competitivas Essenciais**. São Paulo: Campus, 1999.
- ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SCHUMPETER, J. **The Theory of Economic Development**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1934.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, traduzido em 1961.
- SCHUBERT, M.N.; NIEDERLE, P.A.. Estratégias competitivas do cooperativismo na cadeia produtiva do leite: o caso da Ascooper, SC. In: CONGRESSO DA SOBER, 49., Porto Alegre, 2009. **Anais...** Porto Alegre, 2009.
- VILANOVA, M.; LOZANO, J.M.; ARENAS, D. Exploring the Nature of the Relationship between CSR and Competitiveness. **Journal of Business Ethics**, 2008. p. 57-69.
- WALKER, G. **Modern Competitive Strategy**. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2004.

# REVISITANDO O PLANEJAMENTO FEDERAL NO BRASIL

*KILMA GONÇALVES CEZAR<sup>1</sup>*  
*ELIMAR PINHEIRO NASCIMENTO<sup>2</sup>*

## Resumo

Ao longo da história republicana brasileira o planejamento federal assumiu diferentes configurações. Estas se associam a uma realidade marcada por uma presença diferenciada do Estado. Tomando em consideração uma larga periodização, podem-se observar as mudanças que ocorrem no planejamento federal ao longo da República. Assim, entre 1889-1930, no Estado Liberal-Oligárquico diante da inexistência de uma integração nacional, não se encontra um planejamento federal sistematizado; entre 1930-1985, no Estado Desenvolvimentista, o planejamento é de cunho nacional, intervencionista, mesmo com subperíodos e variações internas; entre 1985-2002, no quadro de um Estado Regulador, na primeira fase (1985-1994), diante da impossibilidade de se pensar em longo prazo considerando a crise de hiperinflação e da dívida, não havia condições de ocorrer um planejamento, e na segunda (1995-2002), adota-se a prática indicativa de planejamento; finalmente, entre 2003-2010, no contexto de um Estado Indutor, o planejamento ganha uma nova configuração, permeando as políticas públicas. Contudo, será atropelado pela dinâmica político-eleitoral que dá nascimento ao

Plano de Aceleração Econômico (PAC), centrado em investimentos de infraestrutura. Dessa forma, com o percurso realizado foi possível desenhar formas de planejamento federal diferenciadas, e cujas variações dependeram fundamentalmente da conjuntura político-econômica internacional e nacional, e dos atores no poder, e suas concepções. A construção de um aparato especializado no planejamento e a disseminação da cultura correspondente percorreu toda a história republicana do Brasil, embora persistam dúvidas se esta cultura, efetivamente, ganhou raízes no corpo burocrático e político.

**Palavras-chave:** Estado, Planejamento Federal.

## Abstract

Throughout the Brazilian Republican history, federal planning took different settings. These settings are associated with a reality marked by a distinctive presence of the state. Taking into account a broad periodization, it is possible to observe the changes that occur in federal

planning throughout the Republic. Thus, between 1889 and 1930, in the Liberal Oligarchic state, due to the lack of a national integration, there was no systematized federal planning. Between 1930 and 1985, in the developmentalist state, the planning is national and interventionist, even with sub-periods and internal variations. Between 1985 and 2002, under a regulatory state, the first phase (1985-1994) is characterized by the impossibility of a long term thinking because of the crisis of hyperinflation and debt; so, there was no condition to plan. And in the second phase (1995-2002) the practice of indicative planning is adopted. Finally, between 2003 and 2011, in the context of an Inductor state, planning gets a new configuration, permeating public policy. However, it will be hit by the political and electoral dynamics that gives birth to the Accelerating Economic Plan (PAC), which focuses on infrastructure investments. Thus, the route taken made possible to draw different forms of federal planning, whose variations depended fundamentally on the international

<sup>1</sup> Economista, Doutora em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB, [kilmagc@yahoo.com.br](mailto:kilmagc@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Sociólogo, Professor Associado do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB), [elimarcds@gmail.com](mailto:elimarcds@gmail.com).

and national political-economic conjuncture and on the actors who have power and their conceptions. The construction of a specialized apparatus in planning and the dissemination of the correspondent culture traveled throughout the Republican history of Brazil, although there are doubts whether this culture effectively took root in the bureaucratic and political body.

**Keywords:** State, Federal Planning.

JEL: H 54

## Introdução

Ao longo da história republicana o Brasil tem experienciado a prática do planejamento federal. Entretanto, este não seguiu uma linha coesa em sua prática, pelo contrário, assumiu configurações distintas ao longo do tempo. Há momentos em que o planejamento é importante, em outros praticamente desaparece. Em determinados períodos assume certas funções que são desfeitas em seguida. Essas configurações se apresentam como manifestações de uma realidade marcada por uma presença diferenciada do Estado, e sua ação no campo econômico, social e político (PAULA, 2003).

Para se entender como ocorreram mudanças na prática do planejamento federal na trajetória dos governos da República pretende-se realizar uma releitura do contexto histórico dos governos republicanos buscando identificar o tipo de planejamento praticado, assim como a estrutura econômica e política de cada período. Percorrendo essa trajetória pretende-se apresentar uma periodização do planejamento federal. Em busca das linhas mais marcantes da República, esta foi dividida em grandes períodos (sem tomar em consideração variações internas, com regimes distintos, ditatorial ou democrático, como é o caso do período 1930-1985). O critério é a forma de Estado que predomina em cada período, independente de seu regime político, e

sem desconhecer variações internas.

O artigo está estruturado em quatro partes, e cada uma aborda um dos períodos seguintes:

1. Estado Liberal-Oligárquico (ou Primeira República), 1889/1930
2. Estado Desenvolvimentista, 1930-1985
3. Estado Regulador, 1985-2002
4. Estado Indutor, 2003-2010

Espera-se poder responder aos seguintes questionamentos: houve formas diferentes de realizar o planejamento no governo federal ao longo da história republicana? Em caso afirmativo, quais as razões prováveis para essas variações?

## A Primeira República ou República Oligárquica (1889-1930)

A Primeira República (1889-1930) nasceu sob os princípios norteadores do liberalismo apesar de manter padrões de comportamento oligárquico e tradicional. Contradição apenas aparente, pois como diz Faoro “[...] o liberalismo político casa-se harmoniosamente com a propriedade rural” [...]” (2000, p. 111). Assim, liberalismo e autoritarismo convivem na sociedade brasileira do final do século XIX, e mesmo em grande parte do século seguinte.

A Primeira República representou, sobretudo, o poder das oligarquias rurais no cenário nacional, por isso mesmo o Estado adota políticas que as favorece. Outros três personagens, no entanto, frequentam a cena política em aliança ou contradição com os grandes proprietários rurais: o forte segmento de importação e dois outros, débeis, mas crescentes: industriais e operários. Assim, por exemplo, a abolição da escravatura e a introdução do trabalho assalariado levaram o governo a contentar a classe dos antigos proprietários de escravos por meio de novas emissões monetárias, que se destinaram a ampliação do crédito (PRADO Jr., 2000). Mas também aos importadores e industriais nascentes com o aumento da circulação monetária no incentivo ao consumo interno

(FAUSTO, 2007; PATTO, 1999). O governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891) com seu ministro da Fazenda, Rui Barbosa, adotou a política econômica do encilhamento, que consistia, basicamente, em créditos livres às necessidades de pagamento dos assalariados, que substituíram os escravos após a abolição, e ao investimento no setor industrial, visando o aquecimento da economia (FAUSTO, 2007). Essa expansão monetária, no entanto, incrementou a especulação financeira e inflacionária. As ações desvalorizaram, o grande volume de dinheiro circulante no país gerou a alta da inflação, a dívida externa aumentou e, com isso, fracassou o primeiro plano econômico da República (MONTEIRO, 1990, FAUSTO, 2007), que desencadeou o fortalecimento dos setores ligados ao setor primário, descontentes com o apoio à indústria. Explodia, assim, um dos conflitos chave do início da República: agrários e industriais. (HOLANDA, 2007).

Em 1894 os cafeicultores aposaram-se do poder, iniciando o período conhecido como República Oligárquica. A ascensão ao poder das oligarquias agrárias fez surgir um dos mais característicos fenômenos sociais e políticos da sociedade brasileira: o coronelismo. Este consistia em um sistema de acordos entre o governo estadual e os coronéis, grandes proprietários de terras que, em função de seu poder econômico dominavam a política local impondo suas regras (HOLANDA, 2007; LEAL, 1975).

Foi sob o governo Campos Sales (1896-1901), que se consagrou o poder dos coronéis, pelo apoio que prestava aos candidatos eleitos pela política dominante no respectivo estado (CARVALHO, 2010).

A crise econômica do final do século XIX foi superada nos primórdios do novo século. Em 1902 iniciou o período de recuperação dos níveis de investimento, seguida da expansão do café. O Brasil dominava

“

*Para Furtado (1968) os efeitos da crise de 1929 impuseram ao país deslocar o centro dinâmico da economia para o mercado interno. O processo de substituição das importações iniciado na Primeira Guerra Mundial, acelerou-se.*

”

3/4 da oferta mundial do produto. A produção brasileira do café que havia aumentado de 3,7 milhões de sacas (de 60Kg) em (1880-1881) para 5,5 em (1890-1891) alcançou em 1901-1902 16,3 milhões, o que refletiu diretamente e positivamente nas exportações brasileiras (FURTADO, 2000). De maneira geral, até a Primeira Guerra, o país viveu em ritmo de abundância cambial e de crédito. O Convênio de Taubaté resultou em maior disponibilidade de divisas, inclusive para a importação de equipamentos pela indústria (FRANCO & LAGO, 2011).

A organização do espaço geográfico no Brasil se apresentava, de modo geral, como um arquipélago regional, pois a dinâmica econômica era conduzida pela produção e interesses regionais e internacionais e não havia uma integração entre elas. As “ilhas” desse arquipélago eram: a cana da Zona da Mata, o tabaco de Salvador, o ouro de Minas Gerais, a borracha da Amazônia e, sobretudo, o café do Sudeste. As economias regionais se articulavam mais para o espaço internacional do que para o

nacional, com exceção da economia gaúcha<sup>3</sup> (OLIVEIRA, 2008).

A eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) ocasionou, entre vários impactos, uma crise financeira em escala global, que se traduziu na interrupção de fluxos de capital para as economias latino-americanas (FRANCO; LAGO, 2011). No imediato pós-guerra (1919-1929), iniciou-se no Brasil uma nova fase de expansão do investimento na indústria de transformação, mediante política monetária expansionista, que perdurou por toda década de 1920, embora com duas pequenas recessões em 1922/1923 e 1926/1927 (SUZIGAN, 1986).

No final da década de 1920, a economia brasileira foi afetada pela Grande Depressão. Em 1927 houve a supersafra de café seguida de nova supersafra em 1929, diante de um cenário de abalo da economia mundial decorrente de forte crise provocada pela falência da bolsa de valores de Nova York: os preços do café despencaram (FURTADO, 2000). A saca do café custava em agosto de 1929, 200.000 réis e chegou em janeiro do ano seguinte a 21.000 réis. O número de desempregados chegou a 2 milhões no final de 1929 (SUZIGAN, 1986, 1989).

Ao gerar o colapso do comércio internacional, a crise de 1929 gerou um efeito devastador sobre o modelo econômico brasileiro, dependente das exportações de um único bem primário. Para Furtado (1968) os efeitos da crise de 1929 impuseram ao país deslocar o centro dinâmico da economia para o mercado interno. O processo de substituição das importações iniciado na Primeira Guerra Mundial, acelerou-se. A Primeira República chegava aos seus estertores (PAULA, 2003).

A industrialização se impôs pelas circunstâncias da economia internacional; surgiu como um subproduto dos controles cambiais e das desvalorizações que encareciam a redução das importações e a sua substituição por produção nacional. (DOELLINGER, 2010, p: 23).

Os planos, de cunho econômico, elaborados durante a Primeira República, se caracterizaram, quase que exclusivamente, como ações emergenciais em torno de políticas protecionistas, assim como, de definições práticas de concessão de incentivos e subsídios governamentais, não sistemáticos, mas esporádicos, ou seja, de políticas expansionistas pontuais, conforme quadro 1.

**Quadro 1 – Variação das Políticas Econômicas no período de 1889-1929**

| Período   | Tipos de política                             |
|-----------|---|
| 1880-1895 | Política Monetária Expansionista              |
| 1896-1901 | Política Deflacionária                        |
| 1902-1913 | Política Econômica Expansionista              |
| 1914-1918 | I Grande Guerra – choque adverso <sup>4</sup> |
| 1919-1929 | Política Monetária Expansionista              |

Fonte: Própria, baseado em (SUZIGAN, 2000).

<sup>3</sup> Um dos fatores que contribuíram para que o Rio Grande do Sul não seguisse o caminho da Província Cisplatina/Uruguai (Denis Bernardes, 1997), foi o fato de este estado ser o fornecedor de carne para as regiões ouríferas.

<sup>4</sup> Crises internacionais, guerras e eventos externos economicamente negativos causam dificuldades no comércio internacional, inviabilizando a importação de certos produtos. Conseqüentemente, a demanda interna, sustentada por políticas expansionistas, desloca os fatores de produção para as atividades de substituição de importação (SUZIGAN, 2000).

É possível verificar ainda, que essas políticas expansionistas pontuais não caracterizavam um planejamento federal, pois apesar de representarem uma racionalidade administrativa do Estado, não havia por parte deste uma ação sistematizada. A dinâmica econômica do País era conduzida pela produção regional que se articulava mais para o espaço internacional do que para o nacional. A ausência da integração nacional efetiva e de uma ação sistemática do governo em nível nacional conduz necessariamente à conclusão da inexistência de uma ação de planejamento por parte do governo federal.

## **O Estado Desenvolvimentista (1930 a 1985)**

### **Getúlio Vargas - (1930-1945)**

Nos período que compreende os 15 primeiros anos de Vargas (1930 a 1945) houve três tipos de governo: o governo provisório (1930-1934); o governo constitucional (1934-1937) e o governo ditatorial (1937-1945).<sup>5</sup> Nesse período iniciou-se a construção de uma forma de Estado planejador e intervencionista. Conhecido, posteriormente, segundo Ianni (1977), como Estado desenvolvimentista.

O Estado ao longo da década de 1930 e metade da próxima se apresenta como planejador do crescimento econômico, criador e regulador do ambiente institucional e produtor, financiador e distribuidor de bens e de serviços (PAULA, 2003).

A partir dos anos 30, o Estado nacional passa aos poucos a constituir-se em núcleo organizador da sociedade e alavanca a construção do capitalismo industrial. Tratava-se de um Estado capaz de impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio – em relação aos centros originários do capitalismo mundial – combinando certa autonomia organizacional e inserção na estrutura subjacente. Como todo Estado desenvolvimentista, o brasileiro desempenhou um papel estratégico no controle das forças de mercado internas e internacionais

e na sua utilização em favor de um interesse econômico nacional, definidos e, é claro, este interesse nacional de forma muito limitada ...” (SALLUM JR., 1994, p.146).

A política econômica de Vargas focava o mercado interno e protegia a indústria nacional dos competidores estrangeiros. O país acelerou a industrialização com o desenvolvimento de um parque industrial voltado para bens de consumo não duráveis como têxteis, alimentos, vestuários, necessários ao mercado interno e passíveis de substituição, já que os Estados Unidos e a Europa, em crise, não podiam nos fornecer, e a queda de nossas divisas não permitia comprar (SUZIGAN, 1986).

O ano de 1934 é considerado por alguns estudiosos (MONTEIRO; CUNHA, 1974; DOELLINGER, 2010; PAULA, 2003; VELLOSO, 2010) como a primeira experiência brasileira, efetiva, de planejamento federal, pela atuação prática do Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, para a defesa da economia.

“Embora criado com a finalidade de controlar e organizar o comércio exterior (como o nome indica), pela própria importância do setor externo da economia brasileira – na época política econômica quase se confundia com a política de comércio exterior – assumiu aos poucos a função de organizador da economia ... com a emergência da guerra foi elaborado pelo Conselho um plano de ação para a defesa da economia [...] tem-se assim a primeira tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento”. (DOELLINER, 2010, p. 28).

Em 1937 foi promulgada a Constituição que instituiu o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1946), eliminou a liberdade partidária e anulou a independência dos poderes

legislativo, judiciário e executivo. Com o Estado Novo permanecia, contudo, a preocupação de Vargas com as interventorias estaduais uma vez que possuíam prerrogativas executivas e legislativas e que não se mostravam de forma integrada nacionalmente. Nesse sentido coube ao governo buscar mecanismos que permitissem a unificação de procedimentos para as interventorias, considerando os princípios de centralização política e racionalidade administrativa do Estado Novo (ABREU, 1989).

Em 1938 foi criado Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP como órgão responsável pelas tentativas de imprimir racionalidade e eficiência na administração pública (VIANNA, 2007). Em 1939 foi criada a Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional para planejar a criação da usina siderúrgica nacional. Como parte do plano de desenvolvimento econômico nacional, a criação da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, se associou à da Companhia Siderúrgica Nacional que visava à exploração das riquezas minerais do subsolo brasileiro, em especial o ferro (CPDOC-FGV, 2009).

Ainda em 1942, no decorrer da II Grande Guerra, o governo Vargas se abasteceu de um aparato estatal voltado para a defesa da economia. Criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF), assim como, a Comissão de Controle e Abastecimento, a Comissão de Defesa Nacional, e a Coordenação da Mobilização. Além desses órgãos criou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC (1944 a 1946), ligado ao economista Roberto Simonsen, e a Comissão de Planejamento Econômico - CPE

<sup>5</sup> Na realidade este período corresponde a três governos: a) governo revolucionário (1930-1934); b) governo constitucional (1934-1937) e governo ditatorial (1937-1945). Aqui se toma como um todo e se distingue do governo de 1950-1954, quando no período populista Vargas foi eleito presidente e terminou por suicidar-se em agosto de 1954.

(1944 a 1945), ligada ao economista Eugênio Gudin. O CNPIC e a CPE respondiam pelo planejamento federal e representavam a intenção do governo de instituir um sistema central de planejamento (VELOSO, 2010; CPDOC-FGV, 2009).

O Estado Desenvolvimentista assumiu a responsabilidade de formar, dentro do sistema existente, um aparato estatal que incentivasse o investimento nacional industrial e assumisse o compromisso de acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro.

### **General Eurico Dutra (1946 a 1950)**

No governo do General Eurico Gaspar Dutra, o Estado priorizou uma política externa de proximidade com os Estados Unidos, a partir do compartilhamento da ideologia liberal e permitiu o aumento dos interesses internacionais no Brasil (IANNI, 1977).

A adesão ao liberalismo, do governo Dutra, foi preconizada pelas instituições criadas em *Bretton Woods*, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), em 1944. O modelo de *Bretton Woods* defendia o ordenamento monetário baseado na paridade cambial do padrão ouro-dólar. O governo entrou em defesa do liberalismo cambial e alfandegário e por menor intervenção do Estado na economia, suspendendo, assim, a prática do planejamento federal (PAULA, 2003, ALMEIDA, 2004).

a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constituiu-se em notável entrave, não apenas para as iniciativas de planejamento econômico federal, como também para o próprio processo de administração governamental". (ALMEIDA, 2004, p.7).

A proposta do governo era de uma economia liberalizante com diminuição da intervenção estatal e abertura comercial. Posição econô-

mica que Vianna (1990) chamou de ilusão de divisas.

Em 1949 foi apresentado o Plano Salte que representou uma retomada dos princípios do planejamento econômico, mas com a planificação da economia com o foco setorial. O Plano previa, por meio de empréstimos no exterior, a aplicação de recursos federais nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. A execução do Plano pretendia recuperar a economia e anular a posição dos críticos nacionalistas (PAULA, 2003).

Diante do exposto, é possível concluir sobre a gestão do Governo Dutra, que apesar de mostrar, aparentemente, uma postura ambígua em relação ao liberalismo, em específico, quanto ao intervencionismo estatal na economia do país, não se pode dizer que tenha abandonado a prioridade do desenvolvimento industrial. Durante este governo houve a continuidade e expansão de crédito ao setor industrial. Além disso, a política cambial, de modo geral, privilegiava a transferência de renda do setor de exportação para o mercado interno, e principalmente para a indústria. Favorecia, pois, as importações de bens de capital e de intermediários e restringia as de bem de consumo, por meio do sistema de licenciamentos.

### **Getúlio Vargas / Café Filho (1951 a 1954)**

O governo de Vargas (1951 a 1954) traduziu-se na reafirmação do projeto industrializante e desenvolvimentista implantado nos seus dois governos anteriores (1934/1937 e 1937/1945). Logo no início Vargas definiu um planejamento federal voltado para aceleração da industrialização, promoção dos interesses nacionais e garantia da direção estatal nas relações com o capital

estrangeiro. O presidente gaúcho propunha avançar na montagem de infraestrutura para o desenvolvimento econômico, favorecendo a integração da indústria pesada de bens de capital e de insumos e aplicando capitais públicos nos empreendimentos estratégicos, tais como petróleo, eletricidade e siderurgia. O objetivo consistia em promover uma integração vertical da industrialização envolvendo a indústria pesada, de bens de capital e de insumos, a partir de uma aliança com os Estados Unidos (CAPUTO; MELO, 2009).

Como estratégia de governo, Vargas traçou sua política econômica apoiada em um projeto que dividia sua gestão em duas fases: a primeira (1951-1952) trataria da estabilização da economia, tendo como pilares as políticas fiscais e monetárias e, a segunda (1953-1954), voltar-se-ia para empreendimentos nacionais, tendo como base a Comissão Mista Brasil-EUA, a qual asseguraria os financiamentos do Banco Mundial e do Eximbank<sup>6</sup>. A presença do Estado como articulador do planejamento do País era tida como indispensável em diversas áreas, pois era essencial para a formação de relações de mercado (VIANNA, 1990).

Nesse período, consolidou-se o populismo nacionalista, mediante a relação particular mantida entre o Estado e as classes sociais. Sob o controle do Estado, o populismo caracteriza-se pela incorporação das massas populares no processo político (WEFFORT, 1978). Segundo Weffort (2006), trata-se de um "fenômeno político de massas" no qual o Estado é sensível aos anseios populares, e é pautado por uma relação entre indivíduos e o poder político sendo este exercido por um "líder carismático e tutelador" (WEFFORT, 1978, p.28). Esse plano político era ca-

<sup>6</sup> Entretanto o governo não alcançou os objetivos propostos. Na primeira fase os indicadores econômicos inviabilizaram a política de estabilização da economia e na segunda fase, em 1953 a Comissão Mista foi extinta e ao mesmo tempo estouraram os movimentos sociais reivindicadores, o que levou o governo a abandonar o projeto inicial (VIANNA, 1989)

“Esses estudos, assim como, os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e os da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira.

Caracterizado pela estrutura institucional de forma autoritária, orientação política com vocação nacionalista, antiliberal e anti-oligárquica e visão econômica com tendência nacionalista e industrial.

Para favorecer o processo de modernização do País e incentivar o desenvolvimento nacional, priorizando a industrialização, o Governo Vargas elaborou o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico ou Plano Lafer, anunciado em 1951, criou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), bem como o Fundo de Reparcelamento Econômico, em 1952. No período 1951-1953 o governo criou, entre outros, a Petrobrás, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA), Eletrobrás, voltados para o desenvolvimento econômico do País (IANNI, 1977).

A criação da Petrobrás envolveu disputas político-ideológicas envolvendo duas correntes, os “entreguistas”, que defendiam a exploração do petróleo por meio de capital internacional, e os nacionalistas, que defendiam o petróleo como monopólio estatal. Essa disputa assegurou o comprometimento, ou ainda, a identificação de Getúlio Vargas com o nacionalismo econômico (IANNI, 1977).

Vargas favoreceu as importações de equipamentos e matérias-primas com uma política de câmbio que serviu como alavanca para o incentivo ao crescimento do setor industrial e fortaleceu o comprometimento do setor público na economia, provendo insumos básicos essenciais ao processo de industrialização, via financiamento do BNDE (SUZIGAM, 1978).

#### Juscelino Kubitschek – (1955 a 1960)

Juscelino Kubitschek assumiu o poder em 1955 quando o planejamento se consolidava como instrumento de intervenção do Estado e traçou o seu governo dentro de uma política desenvolvimentista, baseada no crescimento industrial, cujo lema foi desenvolver o país “cinquenta anos em cinco”.

Para atingir esses resultados elaborou um conjunto de ações que compuseram o Plano de Metas. O Plano de Metas de Juscelino foi fruto do diagnóstico dos entraves ao crescimento econômico brasileiro elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entre 1951 e 1953, ainda no governo Vargas. Esses estudos, assim como, os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e os da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira. A CEPAL, desde 1948, desenvolvia propostas seguindo uma programação econômica em nível regional, setorial e global baseada na estratégia de substituição de importações (IANNI, 1977, BENEVIDES, 1979, 1991).

Para a formulação do Plano de Metas o governo consagrou a prática do planejamento federal, aprofundando a relação entre o Estado, a economia e o desenvolvimento. A intervenção na economia por parte da administração pública foi de tal monta que as políticas públicas passaram a ser descritas como políticas econômicas “estatizantes”. O Plano

passou a ser, assim, o principal instrumento de política econômica do governo (IANNI, 1977; OLIVEIRA, 2008).

“planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública. Além disso, membros do governo, economistas, técnicos e administradores procuraram difundir a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra; uma técnica que se aplicaria indiferentemente, em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo do desenvolvimento. Dizia-se que a planificação experimentada em países socialistas era apenas uma das possibilidades de aplicação da técnica; que esta se havia aplicado também nos países capitalistas industrializados, para organizar as economias de guerra e, também, para acelerar a reconstrução econômica no pós-guerra” (IANNI, 1977, p. 146).

No governo JK a indústria se expandiu e se diversificou, mas o surto desenvolvimentista não foi acompanhado pela distribuição da riqueza de forma igualitária. Grandes empresas multinacionais instalaram-se no país, em especial montadoras de automóvel na região Sudeste, em específico no ABC paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul). Ao mesmo tempo a estrutura agrária permanecia inalterada e as formas de trabalho no campo eram precárias, sem o reconhecimento de direitos similares aos dos trabalhadores urbanos. As elites regionais, ligadas ao setor exportador ou ao aparelho de Estado, assumiam padrões de consumo cosmopolitas, incompatíveis com o nível da renda regional. Nessa condição, os excedentes eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento mais equitativo (OLIVEIRA, 2008).

Assim, emergiu uma nova dinâmica regional brasileira caracterizada pelas disparidades regionais e defi-

“ O governo JK realizava investimentos no setor industrial a partir da emissão de papel moeda e da abertura da economia ao capital estrangeiro, o que agravou o processo inflacionário e permitiu uma desnacionalização econômica...” ”

nida pelo processo de urbanização, de industrialização e pelas relações de trabalho produzidas pelo capitalismo, sob a chancela do Estado. As disparidades regionais eram o sinal de movimento diferencial de acumulação do capital nas relações entre os “Nordestes” e o Centro-Sul. Para atenuá-las emergiu no contexto governamental o planejamento regional, com o objetivo de promover maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento. O planejamento regional assumiu, dessa forma, os contornos da ideologia da classe dominante da região da indústria. (FURTADO, 2000; CANO, 1998; OLIVEIRA, 2008).

O quadro de disparidades regionais nos últimos anos da década de 1950, quando o país entra no processo de implantação acelerada de setores industriais de bens de capital, bens de consumo duráveis sofisticados (a indústria automobilística) e de insumos estratégicos (Petrobrás), levou a um amplo debate político sobre o destino em curso para as regiões que não se beneficiaram dos pacotes de investimentos industriais, ao contrário da região Sudeste. Desse contexto emergiu o planejamento regional (CANO, 1998).

O discurso do Estado, sob a forma de planejamento com o foco na questão regional, consistia em superar as desigualdades regionais do país a partir do predomínio da indústria sobre a agricultura. Para tanto precisava dinamizar e estimular as economias regionais, por meio de subsídios cambiais e financiamentos para estimular investimentos nas regiões abrangidas pelo plano, ou seja, precisava atrair o capital das regiões mais ricas para as mais pobres do Brasil, revertendo assim o processo auto-reforçado de concentração de renda no Centro-Sul do País. Tratava-se da “correia de repasse”, expressão utilizada por Oliveira (2008). Nesse contexto, o Estado se voltou para a criação das agências de intervenção regional, e em 1959 foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE com a finalidade de corrigir as desigualdades do Nordeste (OLIVEIRA, 2008). Cabia à SUDENE à promoção do desenvolvimento regional, principalmente na área mais atingida pelo clima árido, o polígono da seca, além de fomentar a industrialização da região a qual era vista como um caminho que levaria à redução das disparidades regionais. Para tanto sua função seria coordenar as ações governamentais no Nordeste, à qual as demais instituições federais com atuação na região se remeteriam, e estabelecer diretrizes, controlar e executar as políticas de incentivo na

região (CANEL; TÁVORA JR., 2005).

Desde sua criação, a SUDENE enfrentou fortes reações político-ideológicas das elites empresariais, políticas e intelectuais do Nordeste, isto porque, no que se refere às suas linhas de orientação e proposições, teria que, de algum modo, mexer na estrutura de propriedade agrária, o que não interessava às oligarquias nordestinas. O projeto da Lei de Irrigação, enviado ao Congresso, em 1959, nunca foi aprovado, uma vez que trazia os meios para o controle do uso da terra e da água, bases para a reforma agrária. As reações contrárias às propostas da SUDENE eram diversificadas: governadores de Estado, Forças Armadas, DNOCS, elites políticas e empresariais (OLIVEIRA, 2008).

O governo JK realizava investimentos no setor industrial a partir da emissão de papel moeda e da abertura da economia ao capital estrangeiro, o que agravou o processo inflacionário e permitiu uma desnacionalização econômica, uma vez que as empresas multinacionais passaram a dominar os setores mais dinâmicos da economia brasileira, como bens de consumo duráveis e bens de capital (ABREU, 1989).

Portanto, se por um lado, o Plano de Metas alcançou os resultados esperados, conforme tabela 1, por outro, foi responsável pela consolidação de um capitalismo dependente.

**Tabela 1 - Plano de Metas – Previsão e Resultados (1957-1961)**

| Meta                                    | Previsão | Realizado | %   |
|---|----------|-----------|-----|
| Energia Elétrica (mil quilowatts)       | 2.000    | 1.650     | 82  |
| Carvão (mil toneladas)                  | 1.000    | 230       | 23  |
| Petróleo – produção (mil barris/dia)    | 96       | 75        | 76  |
| Petróleo – refino (mil barris/dia)      | 200      | 52        | 26  |
| Ferrovias (mil quilômetros)             | 3        | 1         | 32  |
| Rodovias – construção (mil quilômetros) | 13       | 17        | 138 |
| Aço (mil toneladas)                     | 1100     | 650       | 60  |
| Cimento (mil toneladas)                 | 1400     | 870       | 62  |
| Carros e caminhões (mil unidades)       | 170      | 133       | 78  |

Fonte: Abreu (1990).



“*Desgastado com a crise econômica e com a oposição dos militares, do grande capital e dos Estados Unidos, que temiam uma nova Cuba no continente, deu-se o golpe de estado em 1 de abril de 1964* (ALMEIDA, 1994).”

Na caracterização da economia brasileira no governo de JK, Benevides (1979) enfatiza que o Plano de Metas foi além do processo de substituição de importações, já que a industrialização por ele promovida não era apenas uma reação ao estrangulamento externo. O Plano de Metas consolidou a industrialização no País, ao instalar a indústria pesada, principalmente a automobilística, ao dar impulso à indústria de base, com a instalação de novas indústrias siderúrgicas, além de promover o desenvolvimento da indústria de construção naval (BENEVIDES, 1991).

### **Jânio Quadros / João Goulart – (1961 A 1964)**

O governo de Jânio Quadros adotou a chamada Política Externa Independente que defendia a autonomia do Brasil, estimulava o país a manter relações com todos os países do mundo e visava à diminuição da influência norte-americana. Com isso, Jânio restabeleceu relações diplomáticas com a URSS, interrompidas no governo Dutra, condenou a tentativa de invasão dos EUA a Cuba e condecorou o líder guerrilheiro Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul. As medidas externas elevaram o tom da crítica a seu governo pela aproximação com os países comunistas (ALMEIDA, 1994). Porém,

o governo Jânio Quadros perdeu sua base de apoio político e social devido à política econômica austera e conservadora, o que o levou à renúncia em agosto de 1961 (MACEDO, 1975; ALMEIDA, 1994). Assumiu o governo o vice-presidente João Goulart cuja proposta consistia na realização de várias reformas como a agrária, administrativa, fiscal e bancária (ALMEIDA, 1994).

O governo de João Goulart tentou praticar uma política econômica planejada com a elaboração do Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado, que “exprimiu a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)” (IANNI, 1977, p. 205). O Plano Trienal foi inspirado no Plano de Metas e combinou o planejamento nacional e o planejamento regional. O Plano consistia em um programa de transformações estruturais, ou ainda, de reformas de base. Para Paula (2003) as ações previstas no seu capítulo final, intitulado de Programa das Reformas de Base, representavam a síntese da caminhada rumo ao nacional-desenvolvimentismo. Estas reformas garantiriam a ampliação do mercado interno e permitiriam os ganhos de produtividade no campo e na cidade, chegando com isso a um efetivo processo de desenvolvimento econômico. Com as reformas seria possível a distribuição primária da renda, pressuposto básico para o alcance do desenvolvimento via mercado interno (PAULA, 2003; ALMEIDA, 1994).

Entretanto, o cenário econômico não era favorável à elaboração de um planejamento federal consistente, com a taxa de inflação alcançando

81,3% em 1963, e também o cenário político, com a reação dos grandes proprietários de terra e do capital internacional, que aos poucos ganhavam a classe média para sua resistência às reformas de base. Em 1964 a situação de instabilidade política agravou-se. Desgastado com a crise econômica e com a oposição dos militares, do grande capital e dos Estados Unidos, que temiam uma nova Cuba no continente, deu-se o golpe de estado em 1 de abril de 1964 (ALMEIDA, 1994).

### **Marechal Castello Branco a General Figueiredo (1964 a 1985)**

Os militares no poder logo perceberam que para dar prosseguimento ao desenvolvimento econômico, tornava-se necessário incrementar o desenvolvimento do setor de bens de capital e ampliar o setor de bens intermediários que estavam defasados<sup>7</sup>. Vários problemas se colocaram neste sentido, em especial a ausência de mecanismos de financiamento adequados, tanto para o setor público, que se encontrava com elevado déficit devido aos gastos realizados no Plano de Metas, como para o setor privado, que necessitava de maiores recursos financeiros para viabilizar seus investimentos. Para tanto, era necessário implantar reformas institucionais que favorecessem a retomada dos investimentos. Essas reformas abrangeriam a Constituição, a política econômica e uma ação mais sistêmica do Estado (SILVA, 1986).

Neste contexto, o governo Castello Branco lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964 a 1966, cujo objetivo era retomar o crescimento econômico e atenuar os desníveis de desenvolvimento regional e setorial do Brasil decorrentes da crise na economia nacional. O controle inflacionário era visto como pré-condição para a

<sup>7</sup> Estes setores eram chamados de setores de “demanda derivada”, isto é, a demanda de seus produtos depende da demanda pelos produtos finais na economia.

“

*As reformas do PAEG alteraram, praticamente, todo o quadro institucional vigente na economia brasileira, adaptando-o às necessidades de uma economia industrial.*

”

retomada do crescimento da economia. Assim o PAEG foi dividido em duas linhas de atuação: políticas de combate à inflação, associadas a reformas estruturais que permitiram equacionar os problemas inflacionários, e a superação dos obstáculos infraestruturais e institucionais ao crescimento econômico. Essas reformas contemplavam a reforma tributária, monetária e financeira e do setor externo.

As reformas do PAEG alteraram, praticamente, todo o quadro institucional vigente na economia brasileira, adaptando-o às necessidades de uma economia industrial. Montou-se um esquema de financiamento que viabilizaria a retomada do crescimento, e dotou-se o Estado de maior capacidade de intervenção na economia (SILVA, 1986). Dessa forma o regime militar ampliou a natureza intervencionista e desenvolvimentista do Estado, adotando o planejamento federal como instrumento de intervenção, de controle social e de integridade nacional. O planejamento passou a integrar todas as atividades do Estado. A integração do mercado interno nacional e a sedimentação da integração físico-territorial foram consideradas como prioridades (SIMONSEN, 1976).

O planejamento, no regime militar, ganhou formalização e insti-

tucionalidade. Os militares criaram estrutura técnico-administrativa com a incumbência institucional. A criação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) é um marco histórico e político-administrativo, junto com a criação do IPEA. A política adotada no PAEG obteve grande êxito na redução das taxas inflacionárias e em preparar o terreno para a retomada do crescimento (GARCIA, 2000).

Na década de 1970 o projeto militar brasileiro, que visava inserir o Brasil no rol das potências mundiais, instava o capital financeiro internacional a financiar a construção do projeto “Brasil Grande Potência”. Essa década marcou um período de grande expansão e modernização da economia do país, a partir da intervenção estatal e do planejamento federal (ARAÚJO, 2000), sob a regência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). No geral, estes estabeleciam três grandes objetivos: o de colocar o Brasil no rol das nações desenvolvidas; duplicar até 1980 a renda per capita do país e garantir uma taxa do PIB variando entre 8% e 10% ao ano.

Esse período foi conhecido como a *Era dos PNDs*, uma vez que houve o PND I (1972-1974), PND II (1974 a 1979) e o PND III (1979 a 1985). A partir dessa experiência consolidou-se no país um modelo de planejamento com definição de metas de médio prazo, voltadas para o desenvolvimento econômico e que garantiam a lógica de acumulação capitalista comandada pelo Estado (EVANS, 1998). O milagre econômico (1968 a 1973) esteve, assim, associado ao empenho do governo em tornar o Brasil uma grande potência mundial, com investimentos em infraestrutura (ferrovias, aeroporto, telecomunicação e outros), nas indústrias de base (siderurgia e mineração), de transformação (cimento, papel, alumínio e outros), de equipamentos (turbinas, motores, telefonia e outros), de bens duráveis (carros e eletrodomésticos) e na agroindústria de alimentos (carnes, laticínios e grãos).

Em 1974, com o aumento mundial dos preços do petróleo, principal fonte energética do país e com a recessão da economia mundial, causa da redução de investimentos estrangeiros, se dá o início do fim do período de alto crescimento econômico (1968-1973) (ABREU, 1989).

Nesse contexto, para o período de 1974-1979 foi implantado o II PND cujo pressuposto era a “fuga para frente” que consistia na construção de uma estrutura industrial avançada com capacidade de superar a crise, assumindo o risco de aumentar a dívida e os déficits comerciais. As empresas Eletrobrás, Siderbrás, Petrobrás e Embratel estariam à frente do processo de industrialização avançada. O II PND se caracterizou por proporcionar mudanças nos rumos da industrialização deixando de lado a preocupação com os bens de consumo duráveis e investindo na exploração de metais não-ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes, prospecção hidrelétrica, produção do álcool e em incentivos fiscais como a reserva de mercado (ABREU, 1989).

Apesar da crise econômica gerada pela primeira crise do petróleo (1973) o país manteve equilibradas as taxas de crescimento do PIB e da produção industrial, durante o período do II PND. Entretanto, o crescimento econômico não significou distribuição de renda. A concentração de renda se agravou. Em 1960 os 10% mais ricos da população detinham 39,6% do PIB e em 1980 esse mesmo grupo era dono de quase 51% das riquezas. Ao mesmo tempo, em 1960 os 20% mais pobres detinham 3,9% do PIB e em 1980 esse mesmo grupo era dono de 2,8% da riqueza nacional (SKIDMORE, 1988).

Para o período 1979 - 1985 foi idealizado o III PND, em meio ao ápice da crise do petróleo. O desequilíbrio externo e os déficits públicos inviabilizaram sua implantação. Ingressava-se, assim no final do regime burocrático-autoritário incrementado pela combinação de dois eixos, as demandas da sociedade civil por

um processo decisório participativo, e as pressões de remanescentes do regime militar voltados para preservar o poder (IANNI, 1977).

### **O Estado Regulador (1985-2002)**

#### **José Sarney (1985 a 1990)**

O início de 1985 é marcado pela transição política do regime burocrático-autoritário para o regime democrático, com o povo na rua pedindo o retorno à ordem democrática, enquanto os militares dividiam-se entre sair ou permanecer no poder. Ganhou a conciliação entre os moderados da oposição e do regime militar. Nascia a Nova República, com a eleição e morte de Tancredo Neves e a posse do vice-presidente, José Sarney. No campo econômico, imperava o cenário de inflação desenfreada, descontrole do endividamento externo e a recessão econômica<sup>8</sup>.

Devido ao endividamento externo o Estado passou a ser orientado, integralmente, pelos credores internacionais (BELLUZZO; ALMEIDA, 1990). O modelo de Estado adotado remete a uma configuração que o posiciona entre liberal e intervencionista e pode ser denominado de Estado Regulador, por se caracterizar pela predominância de ações de regulação da economia, segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”. O Estado regulador entra em substituição à intervenção contundente do Estado na economia, e abandona o planejamento industrial e regional (MATTOS, 2006; BENTO, 2003).

Assim, as políticas macroeconômicas, no decorrer da década de 1980 se concentraram no curto prazo, focando os superávits comerciais, e as políticas industriais nacionais e regionais, com as de longo prazo abandonadas. Nesse contexto, houve uma sucessão de tentativas frustradas de estabilizar a economia, sem que nenhum plano de estabilização inflacionária tivesse êxito. Houve o Plano Cruzado (1986), o Plano Cruzado II (1986), o Plano Bresser (1987),

“  
*Os objetivos do plano consistiam no “enxugamento” da máquina estatal a partir da eliminação de superposições de instituições e de atividades administrativas do governo e ...*  
”

o Plano Verão (1989), todos voltados para conter a inflação que teimava em retornar a níveis estratosféricos. Nessa situação, era impossível para o governo planejar numa perspectiva de longo prazo o desenvolvimento do país (FRANCO, 2004).

#### **Fernando Collor / Itamar Franco – (1990- 1994)**

Nos primeiros anos da década de 1990 “[...] a política econômica permanece escrava do curto prazo e da busca da estabilização. Para isso a hegemonia é da política fiscal e monetária [...] o desmonte do setor público avança atingindo também o aparato de produção de ciência e tecnologia [...]” (ARAÚJO, 2000, p. 23). O governo Collor de Mello eleito em 1989 fortalece a ideologia do Estado regulador por meio da privatização de empresas estatais, terceirizações de funções administrativas do Estado, e geração de novos mecanismos de participação de setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação da regulação econômica (BENTO, 2003; MATTOS, 2006).

Em 1990, para lidar com o esgotamento financeiro do Estado, a necessidade de redução do déficit público e o aumento da inflação foi instituído um plano econômico radical e emergencial, denominado Plano Collor, um dia após o presidente tomar posse. Os objetivos do plano consistiam no “enxugamento” da máquina estatal a partir da eliminação de superposições de instituições e de atividades administrativas do governo e na diminuição de gastos governamentais. As medidas apontavam no sentido da desestatização, desregulamentação e de liberalização de preços e salários e apontava para um modelo de Estado baseado no neoliberalismo.

O processo de privatização incluiu siderúrgicas, petroquímicas e fertilizantes. Entre 1990 e 1994, foram vendidas 33 empresas. Neste processo, foram usadas distintas “moedas de privatização”, constituídas por títulos desvalorizados da dívida pública. Em 1991 foi lançada outra política econômica denominada de Plano Collor II, que combinou a alta de juros e a política fiscal restritiva, sem com isso controlar a inflação.

Em 1991 foi elaborado o primeiro Plano Plurianual de Governo. Ele foi encaminhado ao Congresso Nacional de forma burocrática e foi aprovado com o objetivo principal de se fazer cumprir a exigência constitucional. Esse PPA não foi reconhecido como instrumento de planejamento federal (GARCIA, 2000). Era, segundo os comentaristas da época, uma simples “peça de ficção”.

Escândalos de corrupção e a oposição sistemática de uma parte considerável dos altos grupos econômicos e de setores expressivos da classe média levaram a abertura do processo de *Impeachment* no Congresso Nacional contra o presidente. Com

<sup>8</sup> Ver conjuntura nacional em : <http://200.129.241.94/index.php/res/article/view/176/129>, acesso em janeiro 2012.

<sup>9</sup> Em Abril/1993 a sociedade confirmou a continuidade da república presidencialista.

<sup>10</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8624.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8624.htm), acessado em 17/06/2010.

o *impeachment* o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência da República no período de (1992-1994). Nesse governo ocorreram dois acontecimentos com fortes repercussões no desenrolar da década. No campo político, e, 1993, houve a realização de um plebiscito para decidir o regime político (monarquia ou república) e a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) do Estado Nacional<sup>9</sup>. No campo econômico foi implantado o Plano Real, em 1994, que propiciou a queda da inflação e o aumento do poder aquisitivo da sociedade<sup>10</sup>.

O Plano Real, plano de estabilização econômica mais bem-sucedido do governo federal, consistiu, de modo geral, na desvalorização e alteração da moeda que passou a ser chamada de “real”. Esse plano teve o mérito de conter a inflação sem congelamento de preços, nem confiscos, mas arrouchou salários e para converter os preços na nova moeda utilizou a paridade real dólar. No segundo semestre de 1994 o real chegou a valer U\$ 0,80. Enquanto isso governo aplicava as receitas das privatizações para ajustar as contas públicas, buscava sanear e controlar os bancos públicos estaduais.

### **Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002)**

Com o controle da inflação, por meio do Plano Real, a década de 1990, foi, sobretudo, a da Reforma do Estado. Ao implantar a agenda neoliberal, o Brasil aderiu às reformas do Estado (redirecionando o Estado e sua capacidade de intervenção econômica), à reforma administrativa (voltada para tornar o setor público menor e mais eficiente) e à reforma fiscal (com o objetivo de equilibrar as contas públicas) (RESENDE, 1995).

As reformas na economia se voltavam para consolidar o plano de estabilização da economia e retomar o crescimento econômico, e tinham como base dois pontos principais: a disciplina fiscal e a redução da participação do Estado na economia.

“  
**Apesar de  
manter o modelo  
descentralizado  
e baseado no  
mercado, inerente  
ao planejamento  
indicativo, presente  
no PPA 1996-1999 ele  
organizou suas ações  
tendo como base a  
integração ...**  
”

No âmbito econômico, em decorrência da estabilidade macroeconômica, foi possível o governo FHC ensaiar uma tentativa de retomada da prática do planejamento, de forma sistematizada, como um planejamento mais indicativo, mediante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, no qual emerge a preocupação com o desenvolvimento econômico do País (MPOG, 2000). O planejamento indicativo se dirige ao mercado e se insere num contexto onde grande parte de produtores privados de bens e serviços desempenham papel relevante no Estado. Neste caso, o Estado desenvolvimentista abria espaço para o Estado regulador da ação privada e compensador dos prejuízos sociais. Nessa perspectiva não cabe o uso da forma tradicional de planejamento federal, mas sim a metodologia de um planejamento indicativo que corresponda às novas funções do setor público, funções essas voltadas para a eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza<sup>11</sup>.

Desta forma, O PPA 1996-1999, formulado na continuidade do Plano Real e intitulado *Programa Brasil em Ação* seguiu a orientação neoliberal e foi norteado pela preocupação de controlar a inflação, e garantir a eficiência do setor econômico. Nesse plano o governo visava o fortalecimento dos eixos de desenvolvimento, ora concebidos como espaços geográficos estratégicos ou pólos de desenvolvimento voltados para o abastecimento do mercado doméstico e para as relações comerciais internacionais (IICA, 2007).

O PPA 2000-2003 deu sequência ao *Programa Brasil em Ação* e foi denominado *Programa Avança Brasil*, o qual se manteve no mesmo contexto neoliberal que se traduzia na liberalização econômica, no fortalecimento da economia de mercado e na reforma do estado. O *Programa Avança Brasil* se voltou para a inserção da economia nacional nas relações comerciais internacionais por meio dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração, eliminou restrições ao capital estrangeiro e promoveu uma nova regulamentação dos setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos (CEPAL, 2010).

De certa forma, o PPA 2000/2003 sinalizou um processo de transição na forma de se elaborar o planejamento das ações governamentais. Apesar de manter o modelo descentralizado e baseado no mercado, inerente ao planejamento indicativo, presente no PPA 1996-1999 ele organizou suas ações tendo como base a integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. Ou seja, integrou o PPA 2000-2003 com Programa com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Orçamento Anual, além disso, reconheceu a importância de se promover parcerias entre o setor público e privado na consecução dos objetivos dos pro-

<sup>11</sup> Ver publicação da FGV (1997). [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3207/P00172\\_1.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3207/P00172_1.pdf?sequence=1)

<sup>12</sup> Ver: <http://www.planalto.gov.br>

gramas. A importância das parcerias público-privadas emerge como uma nova solução para o problema da crise fiscal do Estado, assim como para a escassez de investimentos em infraestrutura social necessária para o desenvolvimento<sup>12</sup>.

As parcerias público-privadas [...] são uma espécie de sociedade entre a administração pública e o setor privado, nos moldes de uma *joint venture*, com capital constituído por uma particular engenharia financeira ou *projectfinance* [...] As parcerias público-privadas podem ser utilizadas para investimentos em quaisquer serviços públicos e atividades estatais, salvo as funções de regulação, jurisdicionais e de poder de polícia, entre outras atividades exclusivas do Estado [...] As parcerias público-privadas são proibidas apenas para realização de projetos de menos de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e com prazo de execução previsto para menos de 5 anos 50, sendo o prazo máximo

de 35 anos. (MELLO, 2006, p. 56).

## O ESTADO INDUTOR (2003- 2010)

**Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

O fim do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique foi marcado por uma combinação de choques adversos internos e externos que acentuaram o rompimento com a relativa estabilidade apresentada no início desse mandato, tais como: o “apagão” caracterizado pela crise de oferta de energia elétrica, a crise da economia argentina, a desaceleração da economia norte-americana, os escândalos contábeis que afetaram empresas norte-americanas, os atentados de 11 de setembro.

A conjuntura socioeconômica brasileira entre 2003-2010 garantiu a eficiência agregada da economia brasileira, que por sua vez, pode estar associada à estabilização da economia, ao aumento do número de empregos formais e às reformas microeconômicas implementadas em 2003-2005, como a criação do crédito consignado e a aprovação da Lei de

“

*Diante da nova dinâmica econômica, houve um movimento deliberado do Estado na elaboração e condução de políticas públicas de incentivo às atividades econômicas, de investimento, de emprego e de renda (IPEA, 2010).*

”

Falências, o que permitiu ao governo aumentar seus gastos com políticas públicas diversas, sem afetar o resultado fiscal primário (VELOSO; MENDES, 2011).

Diante da nova dinâmica econômica, houve um movimento deliberado do Estado na elaboração e condução de políticas públicas de incentivo às atividades econômicas, de investimento, de emprego e de renda (IPEA, 2010). Assim para o período 2004 a 2007 o PPA foi elaborado considerando o Estado como indutor do desenvolvimento social e regional e condutor do crescimento econômico. Retomou-se a capacidade de conduzir políticas públicas a partir do Estado. Nesse PPA houve uma preocupação com a estruturação

da prática do planejamento focando questões estruturais de longo prazo, a partir da elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional e de políticas setoriais. O Estado formulou programas e planos de governo, distribuindo-os entre a dimensão social, econômica, regional, ambiental e democrática, para cada Ministério<sup>13</sup>.

Para alguns economistas como Bresser Pereira (2011)<sup>14</sup> e Pedro Malan (2011), o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo, e uma das ações, de grande importância, tomadas foi o controle da entrada de capital estrangeiro no País.

“O governo Lula volta-se para a contenção dos desequilíbrios macroeconômicos e busca substituir a agenda de políticas públicas ... No centro da ação governamental está a construção de um ajuste na economia que neutralize a expansão dos desequilíbrios anteriores, vistos como geradores de inflação, e os reverta. Assim, torna-se fundamental a geração de amplos superávits comerciais e fiscais que limitem a demanda agregada e contenham a espiral do endividamento externo e interno [...] No que tange a recepção de investimentos diretos estrangeiros, a participação brasileira cai no âmbito da economia mundial e da América Latina. Entre 1995-2000 representava 3% dos fluxos mundiais de capitais e 35% dos recebidos pela América Latina e, em 2005, respectivamente, 1,6% e 22%”. (MARTINS, 2007; CEPAL, 2006)<sup>15</sup>.

Segundo Bresser Pereira (2011) o governo federal percebeu que as políticas econômicas neoliberais

<sup>13</sup> Ver sites <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14> e [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15\\_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf). Acessados em 23/06/2010.

<sup>14</sup> O economista Bresser Pereira é o pioneiro no uso do termo: novo desenvolvimentismo. Ver artigo publicado na Folha de São Paulo em 19.04.2004 “O novo desenvolvimentismo”.

<sup>15</sup> Ver anuário estatístico da CEPAL-2006 - [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B\\_fuentes.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B_fuentes.pdf)

<sup>16</sup> Ver entrevista com o economista Bresser Pereira no jornal Folha de São Paulo, em 26/09/2011 e de Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

“  
*Nesse contexto  
de novo  
desenvolvimentismo  
verifica-se um resgate  
e uma valorização  
do papel do Estado  
como indutor do  
desenvolvimento, a  
partir da condução  
de políticas públicas  
com o foco no  
desenvolvimento  
socioeconômico.*

”

não eram boas nem mesmo para os países ricos, por isso buscou o novo desenvolvimentismo. O novo desenvolvimentismo tem como base o papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento, está ancorado em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, e tem como critério o interesse nacional e a implementação de políticas públicas locais (BRESSER, 2011; MALAN, 2011)<sup>16</sup>.

O nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia que regeu o desenvolvimento do Brasil entre 1930 e 1980, um período de enorme crescimento e transformação da economia. A crise dos anos 80, porém, coincidiu com o início da onda ideológica globalista e neoliberal que vinha do Norte e facilitou sua penetração no Brasil. Nos anos 90, depois do relativo equacionamento da crise da dívida externa, a estratégia de desenvolvimento da ortodoxia convencional assumiu caráter mais radical... o antigo desenvolvimentismo estava baseado no modelo de substituição de importações, o Estado ocupava papel central na obtenção da poupança forçada, a política industrial era central e havia relativa complacência com a

inflação... o novo desenvolvimentismo, entre outros pilares, defende crescimento econômico baseado na exportação, combinado com o mercado interno forte, o Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas, a política industrial é subsidiária e não há complacência com a inflação... (PEREIRA, 2006).

Nesse contexto de novo desenvolvimentismo verifica-se um resgate e uma valorização do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, a partir da condução de políticas públicas com o foco no desenvolvimento socioeconômico. Em tal perspectiva, a metodologia de planejamento indicativo permanece, mas contempla novas funções a serem desempenhadas pelo setor público e pelo mercado, conduzidas pelo Estado. Trata-se, portanto, de um planejamento indutor do desenvolvimento a partir de políticas públicas, no qual busca maior eficiência do governo na condução do desenvolvimento socioeconômico do País.

Assim, no Plano Plurianual (PPA) de 2004 – 2007, além das preocupações com a estabilidade econômica e o crescimento econômico trouxe uma preocupação com o desenvolvimento diferenciado. Para tanto, procurou-se reequilibrar o país socialmente e foram elaboradas políticas com recortes geográficos específicos, políticas nacionais, setoriais, territoriais e sociais, contemplando os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento socioeconômico de regiões vulneráveis. (ARAÚJO, 2010).

O PPA relativo ao período 2008 a 2011, por sua vez, foi direcionado para a continuidade da estratégia de desenvolvimento econômico e social presente no PPA anterior e sedimentou a necessidade de definição de uma nova espacialização do Brasil, inclusive capaz de orientar o planejamento federal.

No entanto, a dinâmica política eleitoral atropelou o movimento de retomada do planejamento, mesmo que em bases diferenciadas. Em 2007

o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC atropelando as iniciativas do PPA e impôs uma estratégia de curto prazo com foco setorial, priorizando os investimentos públicos e privados exclusivamente para a infraestrutura, em detrimento do que havia sido planejado para o PPA (ARAÚJO, 2010).

## Conclusão

O objetivo deste artigo foi responder à questão: quais as razões prováveis para as diferentes configurações do planejamento federal no Brasil, ao longo do tempo?

Para tanto, recorreu-se a uma releitura do contexto histórico dos governos republicanos, identificando o uso, ou não, da prática do planejamento, e suas configurações particulares, assim como a estrutura econômica e política de cada período.

Verificou-se que houve idas e vindas do planejamento federal no decorrer dos governos republicanos e que ele assumiu configurações distintas ao longo da história republicana do Brasil, relacionadas à forma ou à natureza de estado prevalecente, em cada momento, que por sua vez se articula, simultaneamente, à estrutura política e econômica do país. A presença do planejamento em um período histórico não se traduz na retomada do período anterior, mas a um ressurgimento com novas concepções e parâmetros.

As razões para as diferentes configurações do planejamento federal são decorrentes do envolvimento do Estado com o desenvolvimento nacional. As diferentes configurações do planejamento federal podem ser apresentadas no quadro abaixo que estratifica o tempo distinguindo os períodos de governo em que se divide a história republicana do Brasil. Salienta-se que, apesar de se distinguir um período específico, para cada governo, não se quer dizer que o tipo de governo em um determinado período tenha sido completamente diferente do tipo de governo do período seguinte, conforme citado a seguir.

## Quadro 1 - Periodização do planejamento federal brasileiro, 1889-2010

| Período/ Estado                          | Tipo de Planejamento                                   |
|--|--|
| 1889-1930 – Estado Liberal - Oligárquico | Ausência de Planejamento                               |
| 1930 a 1985 – Estado Desenvolvimentista  | Planejamento de cunho Nacional Desenvolvimentista      |
| 1985-2002 – Estado Regulador             | Impossibilidade e Tentativa de retorno do Planejamento |
| 2003- 2010 – Estado Indutor              | Planejamento mais indicativo e nas políticas públicas  |

No período do Estado Liberal - Oligárquico (1889-1930) não houve planejamento federal, de forma sistematizada. A República era mais comandada por oligarquias agro-exportadoras local-regionais do que pelo próprio Estado Nacional, o que refletia uma relativa fragilidade do Estado Nacional, cujos contornos eram assegurados sobretudo pela submissão à Inglaterra. A organização do espaço geográfico no Brasil, de modo geral, era do tipo “arquipélago”, ou seja, áreas relativamente isoladas, sem integração umas com as outras. Essa organização decorria da dinâmica econômica do País que era conduzida pela produção regional e por interesses e determinantes internacionais do comércio, daí o relativo isolamento. Logo, na ausência de uma integração nacional e de uma ação governamental sistemática inexistia o planejamento federal.

No período do Estado Desenvolvimentista (1930-1985) o planejamento federal esteve presente em todos os governos como instrumento de intervenção para a implantação do capitalismo industrial no Brasil. O Estado assumiu caráter centralizador e intervencionista e havia a preocupação com a integração nacional, ou seja, com a necessidade de romper com a fase do isolamento relativo ou do arquipélago nacional, representado pelos processos iniciais de constituição do território nacional.

Coube ao Estado o papel de planejar o processo de industrialização

no Brasil, visando à modernização da economia brasileira e o enfrentamento dos obstáculos às práticas de programatização das ações governamentais, a saber: *i)* a instabilidade do sistema político e econômico; *ii)* a influência das empresas internacionais e a participação do capital internacional; e *iii)* a estrutura de Estado burocrática e cartorial a qual reproduzia um quadro político tradicional, com práticas clientelistas.

Para tanto, o Estado criou uma estrutura técnico-administrativa e delegou a essa nova estrutura o planejamento, a coordenação e a execução das ações programatizadas. Para alguns autores (BENEVIDES, 1986, VIANNA, 1987) o sucesso do planejamento federal deveu-se à “administração paralela” que ocorreu por meio de Bancos, Ministérios, Conselhos, Grupos Executivos, Assessorias, e Órgãos Governamentais, os quais combinaram eficácia e legitimidade, atuando como núcleos dinamizadores do planejamento.

O processo de industrialização e o alcance do crescimento econômico foram fomentadores do desenvolvimento do Brasil. Assim, a fase de isolamento relativo deu lugar ao dinamismo diferenciado das regiões.

Na década de 1950/1970 o dinamismo diferenciado das regiões se traduziu nas disparidades regionais e sinalizaram o processo diferencial de acumulação do capital nas regiões. Para atenuá-las emergiu no contexto governamental o planejamento

regional cuja ênfase recaiu sobre a questão regional, com o objetivo de promover maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento.

No período do Estado Regulador (1985-2002) o planejamento sumiu de cena, uma vez que diante da instabilidade macroeconômica, elevação continuada da inflação e aumento da dívida externa brasileira, o que impossibilitou o governo de pensar em longo prazo, se consolidou o fim da prática do planejamento federal. Entretanto, no final desse período, a partir do PPA 1996-1999, houve uma tentativa de retomada do planejamento federal, sendo um planejamento mais indicativo com um Estado mais descentralizado. No PPA 2000-2003 o governo se voltou para a inserção da economia nacional, por meio dos eixos de integração e desenvolvimento, nas relações comerciais internacionais e acrescentou ao planejamento indicativo a definição da ação público-privada, visando a conciliar os interesses do Estado, do mercado e da sociedade.

Em 2004, diante do cenário macroeconômico favorável, que propiciou o aumento do crescimento econômico, verificou-se uma segunda tentativa de retomada do planejamento, em novas bases, partindo das políticas públicas. O Estado retomou a capacidade de conduzir políticas públicas e o PPA 2004-2007 foi elaborado considerando o Estado como indutor do desenvolvimento social e regional e condutor do crescimento econômico. Para alguns economistas como Bresser Pereira (2011) e Pedro Malan (2011), o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo.

O PPA 2008-2011 foi atropelado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O PAC impôs uma estratégia de curto prazo com o foco setorial, direcionando investimentos públicos e privados para linhas de ação voltadas para o crescimento, e não considerando o escopo do PPA. Mais

uma vez a prática de planejamento é relegada ao segundo plano, o aparato administrativo é desvalorizado e a cultura planificadora escanteada pelos interesses eleitorais imediatos.

## Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Contribuições de Eugênio Gudin ao pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Literatura Econômica. 1989a.

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**, 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga O dólar e os desequilíbrios globais, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572005000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572005000300004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 25 jul. 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: O Brasil de JK. Rio de Janeiro; Ed. FGC/CPDOC, 1991. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/OgovernoKubitschek.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/OgovernoKubitschek.pdf)>. Acesso em: maio 2012

BENEVIDES, Maria Victoria. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: O Brasil de JK. Rio de Janeiro; Ed. FGC/CPDOC, 1991. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/OgovernoKubitschek.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/OgovernoKubitschek.pdf)>. Acesso em: maio 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BENTO, Leonardo V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise e recuperação da confiança. **Revista de Economia Política**, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>>. Acesso em janeiro 2011>. Acesso em: maio 2012.

CANABRAVA, Alice P. A grande lavoura. In. HOLANDA, S. B. & CAMPOS, P. M. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. O Brasil Monárquico. Declínio e Queda do Império. 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. (Tomo II, v. 4).

CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti ; TÁVORA JR., J. L.. A Seleção de Setores da Indústria de Transformação do Nordeste: Uma Análise a Partir de Dados da SUDENE/FINOR Atraves da Utilizacao do DEA. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 10., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza : BNB, 2005. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa15\\_texto1.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa15_texto1.pdf)> Acesso em: 1 jan. 2011.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

CANO, Wilson. A Industrialização Durante a República Velha. In. FAUSTO, Boris (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano. Estrutura de poder e economia (1889-1930)**. 9. ed. Editora: Bertrand Brasil, 2007. Tomo III

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo, 1977.

CANO, Wilson. **Movimento da Indústria e sua Concentração Regional**. In: **Desequilíbrios Regionais e Concentra-**

**ção Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global, 1995.

CAPUTO, Ana; MELO, Hildete. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, v. 39, São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612009000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300003)>. Acesso em 2 dez. 2011.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>> Acesso em: 2 set. 2012.

CEPAL - - Serie Desarrollo Territorial - n. 8 - Kelson Vieira Senra - Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico territorial. **O caso do Brasil**. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2010.

COSTA, Wilma Peres. Economia primário-exportadora e padrões de construção do Estado na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 175-202, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V9-F1-S14/07-WilmaCosta.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2011.

COUTO, Cláudio. ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo soc.** São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/tempo-social/site/images/stories/edicoes/v152/v15n2a10.pdf>>. Acesso em: jan. 2012.

CUSTÓDIO, Vanderli. A retomada do Planejamento Federal e as Políticas Públicas no Ordenamento do Território Municipal: a temática das águas e do saneamento. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 16, 2005. p. 95-104.



- Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG\\_16/Vanderli\\_Cust%C3%B3dio.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_16/Vanderli_Cust%C3%B3dio.pdf)>. Acesso em: jun. 2010.
- DOELLINGER, Carlos, CAVALCANTI, L. C. **Empresas multinacionais na indústria brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.
- DOELLINGER, Carlos. **A Controvérsia do Planejamento Econômico na Economia Brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.
- EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro n. 4 jul./dez.1998.
- FARHI, Maryse, PRATES, Daniela, FREITAS, Maria, CINTRA, Marcos. A crise e os desafios para a nova arquitetura financeira internacional. **Revista de Economia Política**, v. 29, n 1, p. 133-149, jan./mar. 2009, Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>> Acessado em: jan. 2011.
- FAORO. Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. **Publifolha**, v. 2. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.
- FAUSTO, Boris (Org.). **História da Civilização Brasileira**. São Paulo: Difel, 2007. (v. 8, 9)
- FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: historiografia e história. 16. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1997a.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora da USP; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1997b.
- FONSECA, Pedro. MONTEIRO, Sérgio. **Credibilidade e Populismo no Brasil**: a política econômica dos governos Vargas e Goulart, 2003.
- FRANCO Gustavo. H. & LAGO. A **Economia da República Velha 1889-1930**, 2011. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td588.pdf>>. Acesso em: jan. 2012.
- FRANCO, Gustavo. **Auge e Declínio do inflacionismo no Brasil**. RJ, 2004.
- Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/TD487.pdf>>. Acesso em: set. 2010.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 2000.
- FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GARCIA, Ronaldo. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**, Rio de Janeiro: IPEA 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td\\_726.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2010. (Texto para discussão 726)
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Ed. Massangana, 1989.
- HOLANDA, Cristina Buarque. **Modos de Representação Política – o experimento da Primeira República**. 2007. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- IPEA - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas** - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1975.
- MARTINS, Carlos. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálysis**, Santa Catarina, v.10, n.1 jan./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100005)>. Acesso em: dez. 2012.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A Formação Do Estado Regulador. Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 76. nov. 2006.
- MATUS Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993. Tomo I
- MACEDO, R.B.M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin, (Org). **Planejamento no Brasil**, 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- MELLO, Anamaria. **O modelo das Parcerias público-privadas**: reconstrução de sua lógica e de seu percurso. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <[http://www.uff.br/ppgsd/dissertacoes/anamaria\\_mello2006.pdf](http://www.uff.br/ppgsd/dissertacoes/anamaria_mello2006.pdf)>. Acesso em: jun. 2012.
- MEYER, Michael. **1989 - O ano que mudou o mundo**. Ed. Zahar. 2009
- MONTEIRO, Hamilton. Da República Velha ao Estado Novo: o aprofundamento do regionalismo e a crise do modelo liberal. In: LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). **História Geral do Brasil**: da colonização portuguesa à modernização autoritária. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MONTEIRO, Jorge; CUNHA, Luiz. Alguns aspectos da evolução do Planejamento Econômico no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, 1974. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/688/630>>. Acesso em: jun. 2010.
- MOTA, Carlos Guilherme. **Cultura Brasileira ou Cultura Republicana?** Colóquio: Cem anos de República no Brasil, **Estudos avançados**, v. 4, n. 8, 1990. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v4n8/v4n8a03.pdf>>, 1990. Acesso em: jun. 2010.
- NASCIMENTO, Elimar P. **Transição Política: Antecedentes, Natureza e Cenários. Sociedade e Estado. Brasília**, v. 4, n.1, p. 126-144, jan./jun. 1989

- NOIJE, Paulo. A Vulnerabilidade Externa decorrente da Posição Internacional de Investimentos e do fluxo de rendas: uma análise da economia brasileira no período 1953-1963. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE 2011 DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. 4., Rio de Janeiro, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/16.pdf>>. Acesso em: jul. 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da revolução; Elegia para uma religião:** SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PAULA, João Paulo. Plano, programa e projeto: a experiência brasileira. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 101-125, 2003. Disponível em: <[http://www.sep.org.br/revista\\_artigo/revista136.pdf](http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista136.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2011.
- PAULA, João Paulo. Plano, programa e projeto: a experiência brasileira. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 101-125, 2003. Disponível em: <[http://www.sep.org.br/revista\\_artigo/revista136.pdf](http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista136.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2011.
- PEREIRA, Bresser. Folha de S. Paulo, 11.jun. 2006. Entrevistado por Guilherme de Barros
- PATTO, Maria Helena. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141999000100017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141999000100017&script=sci_arttext)>. Acesso em: 02 out. 2011.
- PRADO JR., C. História econômica do Brasil. São Paulo: Publifolha, 2000.
- RESENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista Economia Política**, v. 15 n. 3 jul./set. 1995.
- RODRIGUES, R. V. A ditadura republicana segundo o Apostolado Positivista. In: Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1982. p. 11 – 76.
- SALGADO, L. H. Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desempenho Institucional, Brasília, IPEA, 2003.
- SALLUM Jr., Brasília. Transição política e crise de estado. Lua Nova, São Paulo, n. 32 apr. 1994. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000100008&script=sci_arttext)> Acesso em: jul. 2011.
- SILVA, Hélio 1889: A República não esperou o amanhecer. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- SILVA, Hélio. O primeiro século da República. Rio de Janeiro: Ed. ZAHAR, 1987.
- SILVA, Sérgio. Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.
- SIMONSEN, M.H. e CAMPOS, R.O. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: Olympio, 1976.
- SKIDMORE, T.E. Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n.16 jul./dez. 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003)>. Acesso em: 20 jun. 2011.
- SUZIGAN, Wilson. Investimento na Indústria da Transformação no Brasil – 1869-1930: uma visão geral, Unicamp, Brasília: IPEA, 1984. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/302/241>>. Acesso em: maio. 2012.
- SUZIGAN, Wilson. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- VELOSO, João Paulo Reis. A Controvérsia do Planejamento Econômico na Economia Brasileira. Brasília: IPEA, 2010.
- VELOSO, Raul, MENDES, Marcos. Ajuste Fiscal Inteligente: controlando a inflação e preparando o crescimento de longo prazo. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://forum-nacional.org.br/pub/ep/EP0391.pdf>>. Acesso em: jan. 2012.
- VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M.(Org.), A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- VIANNA, Sérgio Besserman. Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954. In ABREU, M.(Org.), A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.
- VIANNA, Salvador Teixeira. Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida. 2007. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese\\_salvador\\_werneck.pdf](http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_salvador_werneck.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2011.
- VIANNA, Sérgio Besserman. A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- VIANNA, Maria Lúcia. A Administração do Milagre: o Conselho Monetário Nacional, 1964 -1974. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1987
- WEFFORT, Francisco. Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.
- WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.

# A ECONOMIA DA UNIDADE FAMILIAR CAMPONESA DE PRODUÇÃO

DIANA CAJADO<sup>1</sup>

GEMA ESMERALDO<sup>2</sup>

LUIZ ANTÔNIO DE PAULA<sup>3</sup>

JOSÉ DE ALENCAR<sup>4</sup>

MARIAMAYORGA<sup>5</sup>

## Resumo:

A intenção de analisar economicamente a Unidade Produção Familiar Camponesa ao passo que se revela extremamente importante, também se mostra um desafio. Na busca desta compreensão, é Chayanov quem elabora uma proposta original de análise dos processos internos das unidades familiares de produção agrícola. O presente artigo traz como objetivos caracterizar e avaliar economicamente os sistemas de produção desenvolvidos, com ênfase nos aspectos relacionados a socioreprodução familiar pelas unidades de produção familiar camponesa da comunidade Apiques, Assentamento Maceió, município de Itapipoca-CE à luz da teoria da Unidade Econômica Camponesa de Chayanov. Os dados apresentados neste artigo são um recorte da dissertação de mestrado em Economia Rural. A metodologia utilizada foi a Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários (ADSA), subsidiada pela técnica de pesquisa observação participante. Os resultados trabalhados neste artigo são referentes às etapas da ADSA de Tipificação dos Sistemas de Produção e Avaliação Econômica dos mesmos. Foram identificados sete tipos de sistemas de produção, oriundos da combinação dos siste-

mas e subsistemas, dos sete tipos, os tipos 1 e 5 apresentaram renda monetária negativa. O tipo 3 foi o que apresentou melhores resultados, refletindo o maior número de Unidade de Trabalho Familiar (UTF), dialogando com os princípios da teoria de Chayanov. Tentou-se colocar a importância e o desafio de compreender como as unidades de produção familiar camponesa constroem cotidianamente sua economia alicerçada não apenas e nem principalmente em valores monetários, mas concebida a partir da vida, das formas de vida existentes no Campo.

**Palavras-chave:** Chayanov; Unidade de Produção Familiar Camponesa; Assentamento; Diferenciação demográfica.

## Abstract

The intention to analyze economically Unit Production Peasant Family while highly relevant, also proves a challenge. In pursuit of this under-

standing is Chayanov who prepares an original analysis of the internal processes of the family units of agricultural production is article brings characterized and economically evaluate production systems developed, with emphasis on aspects related to socio reproduction family by family production units peasant community Apiques, Maceio settlement, municipality of Itapipoca-CE light of the theory of Peasant Economic Unit of Chayanov. The methodology used was the Diagnostic Analysis of Farming Systems (ADSF), sidized by the technique of participant observation research. The results worked out in this article are related to the stages of ADSF Grading Production Systems and Economic Evaluation of the same. We identified seven types of production systems, resulting from the combination of systems and subsystems, the seven types, types 1 and 5 showed negative cash income. Type 3 showed the best results, reflecting the greater number of Work

<sup>1</sup> Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Vale do Acaraú-CE. E-mail: diana\_cajado\_pesca@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia e professora da UFC

<sup>3</sup> Doutor em Economia Agrícola e Professor da UFC

<sup>4</sup> Doutor em Sociologia e professor da Universidade de Fortaleza.

<sup>5</sup> Doutora em Manejo de Bacias Hidrográficas e professora (aposentada) da UFC.

Unit Family (UWF), a dialogue with the principles of the theory of Chayanov. Tried top ut the importance and challenge of understanding how the peasant family production units daily build its economy grounded not only normainlyin monetary terms, but designed from the life, the life forms in the Field..

**Keywords:** Chayanov; Peasant Family Production Unit; Settlement; Differentiation demographic.

**JEL:** B5; D1; Q1

## Introdução

Argumentos reunidos por Lamarche (1993)e Wanderley (1999) exprimem que a agricultura familiar, como conceito genérico, incorpora múltiplas situações específicas, sendo o campesinato uma dessas formas.

Como revela estudo comparativo internacional, coordenado por Lamarche, para o caso brasileiro, há predominância de dois modelos de Unidade de Produção Familiar, em estreita correlação: agricultura familiar camponesa e de subsistência e agricultura familiar moderna. Acrescenta o autor - em ambos, o estudo ressalta a predominância de mão de obra familiar como estratégia, mesmo onde há presença de trabalho contratado, e a busca incessante pelo acesso estável à terra como condicionante ainda presente na capacidade de reprodução da família (1993, p. 110).

De posse das referidas contribuições, a intenção de analisar economicamente a Unidade Produção Familiar Camponesa ao passo que se revela extremamente importante, também se mostra um desafio, de modo que, simultâneo a obtenção de resultados que apontem as estratégias adotadas na busca de uma produção mais autônoma, tendo como prioridade a satisfação dos membros da família, tem-se a dinâmica natural da produção familiar, que para além das relações mensuráveis, constroem

em seu cotidiano uma economia pausada nas relações de solidariedade, reciprocidade e de interação com a natureza.

Na busca desta compreensão, é Chayanov quem elabora uma proposta original de análise dos processos internos das unidades familiares de produção agrícola. O faz baseado em uma intensa atividade de pesquisa, a partir de 1911, sobre o campesinato russo, realizado pela Escola de Organização de Produção (WANDERLEY, 2009).

Apesar de seus estudos se pautarem em uma realidade camponesa e política específicas, suas contribuições teóricas e reflexões se fazem atuais no entendimento e análise dos princípios de funcionamento da organização familiar na agricultura.

Sobre estes princípios, Wanderley (2009) evidencia que derivam do fato de, ao contrário da empresa capitalista, propriamente dita, a empresa familiar não se organiza sobre a base de extração e apropriação do trabalho alheio, de mais-valia. A fonte de trabalho que aciona o capital envolvido no seu processo de produção é o próprio proprietário dos meios de produção.

Na economia agrícola familiar, a família, equipada com meios de produção, emprega sua força de trabalho no cultivo da terra, e recebe como resultado de um ano de trabalho certa quantidade de bens. Uma simples observação de estrutura interna da unidade de trabalho familiar é suficiente para compreender que é impossível, sem a categoria salário, impor a esta estrutura o lucro líquido, a renda e o juro de capital, como categorias econômicas reais, no sentido capitalista da palavra. (CHAYANOV, 174, p. 137).

Pautado no que aponta Chayanov (1974) sobre a Unidade Econômica Camponesa (UEC), Carvalho (2005) ressalta que na unidade produtiva familiar agrícola tende a prevalecer uma racionalidade fortemente orientada pela fusão entre a esfera de

produção e de consumo, e a isso associado pelo balanço das necessidades (histórica e culturalmente determinadas) em relação à disponibilidade interna de capacidade de trabalho do grupo familiar.

Chayanov (1966, p. 138) considera que:

A quantidade do produto do trabalho é determinada principalmente pelo tamanho e a composição da família trabalhadora, o número de seus membros capazes de trabalhar, e, além disso, pela produtividade da unidade de trabalho e, isto é especialmente importante, pelo grau de esforço do trabalho, o grau de auto-exploração através do qual os membros trabalhadores realizam certa quantidade de unidades de trabalho durante o ano.

Sobre a racionalidade da UEC, Costa (1999) referenciado por Carvalho (2005), baseado nas teorias de chayanovianas, formulou um modelo composto por três premissas orientadas pelas lógicas e teorias da centralidade da razão reprodutiva. Ressalta-se que as ideias trazidas nestas premissas, por possuírem como fundamentação teórica as reflexões de Chayanov, foram trabalhadas nesta investigação.

Primeira premissa: a unidade produtiva camponesa tende a ser regulada em seu tamanho e em sua capacidade de mudar pela capacidade de trabalho que possui enquanto família. Esta capacidade tenderá a ser um limite, tanto para garantir a reprodução como para empreender inovações. Essa premissa não é incompatível com a recorrente complementação de força de trabalho externa, que sempre se constata empiricamente nos universos camponeses. Estas questões são tratadas por Chayanov (1974) na reflexão teórica que denominou de "Diferenciação demográfica".

Segunda premissa: as forças que emergem das tensões contrárias, umas originadas das necessidades reprodutivas, que impulsionam o trabalho, e outras provenientes das

tensões associadas ao próprio exercício do trabalho, estabelecendo pela experiência pessoal dos componentes da família e sua vivência cultural um padrão reprodutivo. Entendendo o padrão reprodutivo com um hábito de consumo familiar ajustado a uma rotina de trabalho, subjetivamente avaliados como adequados. Na perspectiva chayanoviana, estas questões são abordadas na concepção de “pe-nosidade” do trabalho.

Terceira premissa: a unidade de produção familiar seria, pois, um sistema cujas necessidades reprodutivas se organizam atendendo a dois conjuntos de forças e a uma restrição fundamental. Atende às forças que estabelecem os bens diretamente consumidos pela família e a necessidade de manutenção dos meios de produção aplicados e às que estabelecem o dispêndio efetivo de trabalho dos membros da família.

Chayanov trata esta relação de forças mediante a busca do equilíbrio interno familiar entre a proporção força de trabalho/ consumo, situando em questão a possibilidade, dado este equilíbrio do emprego da força de trabalho em outras atividades.

Partindo das reflexões fundantes, o presente artigo traz como objetivos caracterizar e avaliar economicamente os sistemas de produção desenvolvidos, com ênfase nos aspectos relacionados a socioreprodução familiar pelas unidades de produção familiar camponesa da comunidade Apiques, Assentamento Maceió, município de Itapipoca-CE à luz da teoria da Unidade Econômica Camponesa de Chayanov.

## **Materiais e Métodos**

### **Área Geográfica de Estudo**

A pesquisa ocorreu no Assentamento Maceió, que dista 200 Km de Fortaleza-CE, mais especificamente na comunidade Apiques, tendo vista que o Assentamento é constituído por doze comunidades<sup>6</sup> correspondendo a uma área total de 5.844,7119 ha.

Na comunidade Apiques, segundo dados da agente de saúde local habitam 117 famílias, sendo 36 assentadas e 81 agregadas<sup>7</sup>.

A principal atividade econômica da comunidade é a pesca, variando sua intensidade e recursos pescados ao longo dos meses do ano. É bastante intensa, porém, a presença de outras atividades, principalmente a agricultura, além de trabalhos não agrícolas como artesanato e trabalho assalariado (CAJADO, 2010).

### **Obtenção dos dados**

Os dados apresentados neste artigo são um recorte da dissertação de mestrado em Economia Rural intitulada: Da pesca artesanal à agricultura familiar: a multifuncionalidade a partir da unidade de produção familiar. Estudo de caso. A pesquisa aconteceu de abril de 2011 a agosto 2012, de caráter qualitativo e quantitativo.

A metodologia utilizada foi a Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários (ADSA), subsidiada pela técnica de pesquisa observação participante.

Sobre esta técnica pontua Minayo (2011, p.70):

A observação participante é definida como um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica. O observador, no caso, fica em relação direta com os seus interlocutores no espaço social da pesquisa e na medida do possível participando da vida social deles, no seu cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pes-

quisa. Por isso o observador faz parte do contexto da observação e, sem dúvida, modifica esse contexto, pois interfere nele, assim como é modificado pessoalmente.

Com relação à ADSA, trata-se de uma metodologia utilizada desde 1995 pelo (INCRA), na elaboração de diagnósticos para diferentes microrregiões do país, centrada na análise de Assentamentos de Reforma Agrária. Esta metodologia está descrita no Guia Metodológico de Garcia Filho (GARCIA FILHO, 1999) e, mais detalhadamente, no livro de seu criador Marc Dufumier (DUFUMIER, 2007).

Para Dufumier (2007) os principais objetivos da ADSA são identificar e classificar, hierarquicamente, os elementos de natureza agroecológicas, técnicas, socioeconômicas, entre outros que mais se aproximam da evolução dos sistemas de produção, bem como compreender como eles interferem concretamente nas transformações das atividades agrícolas:

A análise diagnóstica deve possibilitar a compreensão das situações agrárias, em geral muito complexas, nas quais agem fenômenos de ordem ecológica, técnica, socioeconômica, cultural e política. O importante nem é tanto estudar, com detalhes, cada um dos fatos correspondentes, e, sim, compreender as múltiplas interações que não cessam de se manifestar entre todos esses fenômenos. (DUFUMIER, 2007, p. 61).

Desta forma, a ADSA intervém desde as fases de identificação e elaboração dos projetos, ajudando na formulação das intervenções adaptadas às realidades concretas sendo

<sup>6</sup> As comunidades que formam o Assentamento Maceió são: Apiques, Bode, Jacaré, Mateus, Córrego da Estrada, Barra do Córrego, Córrego Novo, Coqueiro, Humaitá, Lagoa Grande, Maceió e Bom Jesus.

<sup>7</sup> São famílias que apesar de morarem no Assentamento não são cadastradas junto ao INCRA, também são denominadas de famílias não assentadas. Geralmente são famílias constituídas pelos filhos (as) e netos (as) de assentados (as) que ao casarem, na maioria dos casos, com pessoas do mesmo Assentamento permanecem no local e constroem suas casas próximas as casas de seus parentes. No entanto, não são contemplados com qualquer programa ou benefício referente à Reforma Agrária.

“*Conforme expressa Dufumier (2007), analisar um sistema de produção de uma unidade produtiva agrícola consiste menos em conhecer cada um dos elementos que o constituem do que em examinar com cuidado as interações e as interferências que se estabelecem entre eles.*”

constituída das seguintes etapas: Leitura de Paisagem e Caminhada Transversal, Entrevistas Históricas, Tipificação dos Sistemas de Produção, Itinerário Técnico e Avaliação Econômica dos Sistemas de Produção, Elaboração do Diagnóstico e do Projeto e Implantação dos Sistemas Produtivos Identificados.

Os resultados trabalhados neste artigo são referentes às etapas de Tipificação dos Sistemas de Produção e Avaliação Econômica dos mesmos.

### **Tipificação dos Sistemas de Produção**

Conforme expressa Dufumier (2007), analisar um sistema de produção de uma unidade produtiva agrícola consiste menos em conhecer cada um dos elementos que o constituem do que em examinar com cuidado as interações e as interferências que se estabelecem entre eles.

Sob o propósito de elaborar uma tipologia de sistemas de produção Dufumier (2007, p.75). coloca:

A elaboração de uma tipologia das explorações agrícolas em cada uma das zonas previamente demarcadas

tem por finalidade mostrar como as diversas categorias de produtores praticam diferentes sistemas de produção, de acordo com os recursos de que eles dispõem e com a natureza das relações sociais em cujo contexto eles operam.

Para tanto, no processo de sistematização dos tipos de sistemas de produção, segundo Garcia Filho (1999), é necessário obter as informações abaixo:

- a) A família e a mão de obra disponível:
  - A história e a trajetória de acumulação da família.
  - A mão de obra familiar disponível (a quantidade e a qualidade, as divisões de sexo/gênero e de idade, os períodos de disponibilidade).
  - Eventualmente, a mão de obra não familiar utilizada, tais como assalariados, mutirões, trocas de dias de trabalho, formas coletivas de trabalho (a quantidade, a qualidade, as relações de trabalho).
  - Eventualmente, as fontes de renda não agrícola.
- b) A unidade de produção:
  - Os meios de produção disponíveis - terra, instalações e equipamentos (a quantidade e a qualidade, a modalidade de aquisição, os períodos de disponibilidade, a utilização efetiva).
  - O acesso a recursos externos (o financiamento, os subsídios, a infraestruturas).
  - Eventualmente, as relações sociais que garantem o acesso a esses recursos e os meios de produção (arrendamento, condomínios, cooperativas).
  - As principais produções (os diferentes sistemas de cultivo, criação, extrativismo e transformação).
- c) Os sistemas de cultura:
  - Os consórcios e as rotações de culturas.

- Os itinerários técnicos (a sucessão de operações realizadas, as quantidades e a qualidade de cada recurso utilizado) e os calendários de trabalho.
  - Os problemas técnicos enfrentados.
  - O nível e o destino da produção.
- d) Os sistemas de criação:
    - Os itinerários técnicos.
    - As relações com os sistemas de cultivo (a utilização de pastagens, as capineiras, os grãos, o fornecimento de esterco, etc.).
    - Os problemas técnicos.
    - O nível e o destino da produção.
  - e) Os sistemas de extrativismo:
    - Os itinerários técnicos.
    - As relações com os sistemas de os demais sistemas (dinâmica de organização da mão de obra, utilização de insumos, tipo de embarcação e de arte de pesca utilizados) os problemas técnicos.
    - O nível e o destino da produção.
  - f) Os sistemas de processamento dos produtos: (a mesma lógica dos outros subsistemas).
  - g) As atividades complementares (atividades necessárias à subsistência da família, prestação de serviços ou trabalho fora da propriedade).
  - h) As combinações dos sistemas de cultura com os de criação e extrativismo:
    - Fluxos de fertilidade e produto no tempo e no espaço (relação de concorrência ou complementaridade dos componentes dos sistemas de produção).
    - Calendário de trabalho (concorrência entre os sistemas de cultivo, criação e extrativismo).

Mediante a obtenção destas variáveis, Dufumier (2007) orienta que, em primeiro lugar, o trabalho consiste em entender como as unidades produtivas se tornam objeto de uma acumulação desigual ou não

de capital, e como os sistemas de produção praticados se diferenciam. Convém perguntar aos agricultores informados quais foram as principais etapas através das quais certos produtores puderam adquirir novas áreas e outros meios de produção, bem como as razões pelas quais isso não foi possível para todas as categorias de agricultores. Assim é possível distinguir, em geral, diversas trajetórias de evolução e acumulação.

Para a obtenção destas variáveis, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, orientadas por um roteiro contendo as informações há pouco listadas junto às famílias da comunidade Apiques.

Estas entrevistas aconteciam geralmente nos espaços onde são realizados os diversos tipos de produção, de modo a ser possível que se participasse nas atividades, como nos roçados<sup>8</sup> colhendo feijão, nos quintais produtivos, na casa de farinha participando de farinha, projetos coletivos, na praia e até mesmo em alto mar na pescaria da sardinha.

Além de ouvir, de observar os manejos e as práticas, estes momentos possibilitaram observar as relações sociais e com a paisagem rural a partir da realização das atividades de agricultura e pesca.

Quanto à amostragem referente às entrevistas realizadas nesta etapa, pautou-se no que traz Dufumier:

Levando-se em conta que os sistemas de produção agrícola podem ser bastante complexos, torna-se difícil e custoso proceder à sua análise detalhada a partir de um número muito grande de unidades de produção. É por isto que se costumam fazer estudos de caso apoiados em amostras relativamente restritas. A partir de uma tipologia prévia estabelecida com base na análise geral da situação agrária, escolhem-se os estabelecimentos cujos sistemas de produção serão estudados. (2007, p.93-94).

A partir da primeira família entrevistada de cada tipo da tipologia previamente elaborada, pedia-se que

“  
*Várias unidades,  
no entanto, devem  
ser entrevistadas  
no interior de uma  
das categorias  
de produtores  
a fim de que se  
identifique a relativa  
homogeneidade  
desses últimos.*  
”

a família indicasse outra com realidade semelhante a sua. Deste modo configurando o tipo de amostragem não probabilística denominado snowball mais conhecida como “bola de neve”, onde os participantes iniciais indicam novos participantes.

Essa técnica é uma forma de amostragem não probabilística utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (o “ponto de saturação”). O “ponto de saturação” é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa (WHA, 1994, p. 332, apud MUNHOZ, 2011).

As entrevistas voltadas a cada tipo de sistema de produção previamente elaborado se esgotavam quando se percebia as homogeneidades nas respostas dos entrevistados ou entrevistadas.

Quanto a esta questão, Dufumier (2007) pontua que o número de pro-

dutores entrevistados em tal etapa do estudo depende, principalmente, da diversidade dos tipos identificados na fase anterior. Várias unidades, no entanto, devem ser entrevistadas no interior de uma das categorias de produtores a fim de que se identifique a relativa homogeneidade desses últimos.

Ressalta-se que na elaboração de uma tipologia definida, algumas pré-tipologias foram pensadas com base nos dados obtidos nas entrevistas.

### 2.2.2 Avaliação Econômica dos Sistemas de Produção

Para Garcia Filho (1999), a análise econômica dos sistemas de produção é uma etapa essencial do diagnóstico, pois permite:

a) Avaliar o potencial de capitalização, ou ao contrário, de descapitalização de cada categoria de produtor, corroborando ou negando a “pré-tipologia” elaborada anteriormente.

b) Estudar com mais profundidade as relações sociais que caracterizam cada tipo de unidade de produção e o sistema agrário como um todo.

c) Conhecer os fundamentos econômicos das associações de atividades e das práticas agrícolas adotadas pelas famílias.

Para realizar esta etapa de forma mais segura, Dufumier (2007) aponta que as sondagens sobre os aspectos econômicos devem se limitar geralmente, a questões fechadas.

Estas últimas precisam ser suficientemente claras para não dá lugar a diferentes interpretações por parte das diversas pessoas entrevistadas. A experiência mostra que às vezes é difícil obter resultados confiáveis através de um número pequeno de questões. Ainda aqui, é o trabalho realizado nas etapas anteriores que nos permite, de agora em diante, preparar melhor os questionários e evitar o máximo de erros ou de

<sup>8</sup> São os plantios em consórcio de milho, feijão e em alguns casos mandioca realizados pelas as famílias da comunidade Apiques.

imprecisões nas respostas, limitando as questões ao essencial (DUFUMIER, 2007, p. 114).

Compreendendo a realidade pesquisada, foram aplicados formulários para coletar dados de natureza quantitativa e entrevistas dos tipos aberta e semiestruturada, com ênfase nas variáveis que viabilizam sua reprodução socioeconômica, sendo esta entendida com base em dois níveis distintos, não excludentes (PASQUOTTO; MIGUEL, 2005).

Em um nível de análise com dimensões simbólicas e abstratas, a reprodução socioeconômica destas famílias pode ser entendida em decorrência da seguridade da permanência de práticas de pesca e agricultura relacionadas com a cultura e a identidade social, altamente diversificada para a sociedade.

Em um plano menos abstrato, mais permeado por evidências empíricas, a reprodução socioeconômica é entendida tanto em relação a condições objetivas, relacionadas ao acesso à alimentação e à renda para a satisfação das necessidades das famílias e para a reprodução material dos sistemas de produção, como também em suas determinantes subjetivas, como a reprodução e (re) criação da cultura e do conhecimento das famílias, elementos que fazem parte da identidade desses grupos sociais.

Para operacionalizar as variáveis referentes ao nível de análise quantitativa, foram realizados os cálculos seguintes para os sistemas de produção identificados:

Valor Bruto da Produção (VBP): valor total do que é produzido, seja para venda, seja para consumo familiar.

Valor agregado (VA): corresponde à diferença entre o valor total que é produzido (PB) pelo que é consumido durante o processo de produção, ou seja, o custo intermediário (CI) pelo custo de equipamento e animais que perdem seu valor anualmente, por sofrerem desgaste, denominado depreciação (D). Logo:

$$VA = VBP - CI - D;$$

Deste modo o Valor Agregado total é calculado:

$$(VA_t) = VA_{\text{criação}} + VA_{\text{cultivo}} + VA_{\text{transformação}} + VA_{\text{extrativismo}}.$$

Renda Agrícola (RA): Se refere à parte do VA que fica com a família, ou seja:

$$RA = VA_t - S - I - J - RT + SUB$$

Onde:

S: salário

I: impostos

J: juros

RT: renda da terra (arrendamento);

Para a Renda Monetária (RM) calcula-se:

$$(RM) = RA - \text{autoconsumo}$$

**Unidade de Trabalho Familiar (UTF):** Corresponde ao número de membros da família que desempenham as atividades agrícolas e de pesca. Caso algum familiar possua outro trabalho, ou atividade, que ocupe parte de seu dia, ou mulheres com crianças são consideradas 0,5 UTF.

Evidencia-se a importância de identificar e considerar na análise econômica as rendas extras aos sistemas de produção identificados, que para a realidade pesquisada podem ser oriundas de: Trabalhos não agrícolas; transferências sociais; previdência e seguro defeso referente aos seis meses de suspensão da pesca

da lagosta de dezembro à maio.

A aplicação dos formulários ocorreu com base na Tipologia dos Sistemas de Produção, em que as famílias e os sujeitos correspondiam a representante dos tipos identificados.

A respeito da objetividade, clareza e adequação do formulário com a realidade pesquisada, foi efetuado um pré-teste com três famílias, que por sua vez, aprovaram o formato do formulário, ressaltando que estes não entraram na análise dos dados.

### 3. Resultados e Discussões

#### 3.1 Tipologia dos Sistemas de Produção: Uma leitura a partir da Unidade Econômica Camponesa de Produção (UEC)

A tipologia dos sistemas de produção iniciou-se pela identificação e diferenciação no que se refere ao acesso a recursos naturais, aos recursos financeiros, correspondentes às rendas extras as atividades aos sistemas de produção e recursos humanos, como mão de obra externa à unidade familiar, e de produção, sendo este último, o fator de diferenciação entre os tipos sistemas identificados na comunidade pesquisada. Nesta perspectiva, foram identificados sete tipos de sistemas de produção, oriundos da combinação dos sistemas e subsistemas apresentados no quadro abaixo na (FIGURA 1).

**Figura 1- Quadro dos sistemas e subsistemas de produção que formam os sete tipos de sistemas de produção identificados na comunidade Apiques, Assentamento Maceió, Itapipoca-CE.**

| SISTEMAS DE PRODUÇÃO | SUBSISTEMAS DE PRODUÇÃO  |
|----------------------|--|
| Cultivo              | Coqueiro, cajueiro, outras fruteiras, feijão, milho, mandioca, batata doce, horta.   |
| Criação              | Microcriação multiespecífico (apenas aves), galinhas, patos, perus, capotes, gansos. |
| Transformação        | Mandioca (farinha, goma, borra)  |
| Extrativismo         | Pesca (canoa e pacote)   |

Fonte: Dados da pesquisa, (2011; 2012)



O quadro abaixo (Figura 2) traz a sistematização das variáveis que caracterizam cada tipo de sistema de produção identificado.

**Figura 2 - Quadro de variáveis relacionadas à identificação e diferenciação dos sete tipos de produção da comunidade Apiques, Assentamento Maceió, Itapipoca-CE.**

| Tipos de sistemas de produção | Atividades/ tipo de sistema   | UTF média | Mão de obra                   | Renda extra/tipo de sistema de produção                            | Valor (R\$) da renda extra |
|-------------------------------|---|-----------|-------------------------------|--|----------------------------|
| 1                             | Quintal produtivo, coqueiro, cajueiro, microcriação e transformação.                          | 1,5       | Com mão de obra complementar. | Aposentadoria; Bolsa Família; Artesanato.                          | 932,27                     |
| 2                             | Pesca (canoas)  | 1         | Com mão de obra complementar. | Seguro Defeso; Bolsa Família; Trabalhos não agrícolas; Artesanato. | 711,66                     |
| 3                             | Quintal produtivo, coqueiro, cajueiro, microcriação, transformação e pesca (canoas e pacote). | 4         | Sem mão de obra complementar. | Seguro Defeso; Bolsa Família; Artesanato.                          | 711,00                     |
| 4                             | Quintal produtivo, coqueiro, cajueiro, microcriação, transformação e pesca (pacote).          | 3         | Sem mão de obra complementar. | Seguro Defeso; Bolsa Família; Artesanato.                          | 746,00                     |
| 5                             | Quintal produtivo, coqueiro, cajueiro, microcriação e transformação.                          | 2         | Sem mão de obra complementar. | Bolsa Família; Trabalhos não agrícolas; Artesanato.                | 779,50                     |
| 6                             | Quintal produtivo coqueiro, cajueiro, microcriação, transformação e pesca (sem embarcação)    | 1,5       | Sem mão de obra complementar. | Seguro Defeso; Bolsa Família; Trabalhos não agrícolas; Artesanato. | 692,23                     |
| 7                             | Quintal produtivo e pesca (canoas e pacote).  | 1,5       | Com mão de obra complementar. | Seguro Defeso; Bolsa Família; Trabalhos não agrícolas; Artesanato. | 933,00                     |

Fonte: Dados de pesquisa (2011; 2012).

“

*Porém, o Tipo 1 apresenta uma média de mão de obra complementar de 30 diárias por ano, refletindo a sua limitação em termos de mão de obra disponível, já que a média de UTF neste tipo de sistema de produção é 1,5.*

”

Tendo como fator de diferenciação a mão de obra, os tipos de sistemas se dividem em: com mão de obra complementar e sem mão de obra complementar. Desta forma, as atividades relacionadas à agricultura normalmente são realizadas pela família, compreendendo não apenas marido, esposa e filhos (as), mas também, irmãos (as), cunhados (as), tios (as), enfim numa leitura mais ampliada da dinâmica da agricultura familiar baseada nas relações de parentesco, na reciprocidade, onde de forma esporádica, paga-se uma a duas diárias por ano.

Porém, o Tipo 1 apresenta uma média de mão de obra complementar de 30 diárias por ano, refletindo a sua limitação em termos de mão de obra disponível, já que a média de UTF neste tipo de sistema de produção é 1,5.

Já no caso da pesca, quando os pescadores não possuem nenhuma relação de parentesco direta, o pescador dono da embarcação recebe um valor percentual da produção dos outros pescadores, uma espécie de sistemas de partes, denominada “três-um”.

Esta lógica não é contratual, pois se os pescadores considerarem a produção pequena, eles priorizam a garantia do consumo familiar, onde cada um leva para casa sua produção ou parte dela, já que os laços de solidariedade são muito fortes entre as famílias da comunidade, onde mesmos com uma pescaria considerada *fraca*, os pescadores doam peixes aqueles que por ventura necessitem.

[...] “Quanto a pesca tá fraca prefiro trazer para casa, do que vender, porque eu acho melhor tá com a barriga cheia do que tá comprando”[...] (Pescador e não assentado de 34 anos).

Logo em relação à mão de obra, mesmo quando há a necessidade de contratar, ela ocorre de forma complementar à força de trabalho da família, dialogando com a teoria de Chayanov (1974) a respeito da relação produção consumo centralizada na satisfação das necessidades e equilíbrio internos familiar.

Altafin (2007), ao explicar sobre a racionalidade da produção camponesa em seu texto “Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar”, lança mão da teoria da UEC e destaca que Chayanov (1974) não nega o interesse da família agricultora em obter lucro com a atividade produtiva, mas enfatiza que este interesse está necessariamente subordinado à satisfação da família pelo fato de não haver a distinção entre gestão e trabalho, sendo ambos da responsabilidade do produtor e de sua família, mesmo quando há necessidade de contratar mão de obra, por sua vez, acontecendo de forma complementar a força de trabalho familiar.

Assim, os sistemas de produção Tipo 1, Tipo 2 e Tipo 7, mesmo com mão de obra complementar, estão pautados na lógica de produção fa-

miliar. Contudo, esta complementaridade revela outro fator considerado na discussão da unidade familiar de produção por Chayanov, a composição da família, onde para explicá-la, propôs a teoria da Diferenciação Demográfica.

Esta teoria faz menção à relação da capacidade do trabalho familiar com o ciclo de vida familiar, de modo que a produção possa estar diretamente relacionada com a satisfação das necessidades de seus membros.

Desta forma, ao passo que os filhos (as) vão crescendo em idade e vão consumindo mais, também vão se tornando mão de obra numa relação entre trabalho/consumo até atingirem o equilíbrio ou constituírem sua própria família, reduzindo a capacidade de trabalho, agora para proporções menores, já que o casal, inicialmente jovem, irá se encontrar no período de senilidade.

Isto se verifica no Tipo 1, pois já trata do sistema de produção realizado pelas famílias lideradas por aposentados com pouca mão de obra, que na juventude também praticavam a pesca. Nos casos dos Tipos 2 e 7 também se verifica a relação proposta por Chayanov, porém em um momento diferente na dinâmica da composição familiar.

As famílias que praticam só a pesca são caracterizadas por filhos (as) ainda pequenos, onde o pai passa boa parte do tempo no mar enquanto a mãe fica em casa cuidando dos filhos (as), ou sendo os filhos (as) com idade de ficar sozinhos, a mãe realiza trabalhos não agrícolas. Assim a UTF para a pesca é 1, tendo então como mão de obra disponível 30 diárias/mês, refletindo na necessidade de complementar a mão de obra.

No caso das famílias que desenvolvem o Tipo 7, são geralmente constituídas por filhos (as) que

<sup>9</sup> É uma forma de divisão da produção onde o pescador dono da embarcação recebe a cada 3 kg de peixe vendido o valor de 1 kg. No entanto, este sistema não é utilizado em todos os tipos de pescarias.

“**Para os Tipos 3, 4, 5 e 6 o fato de não necessitarem de mão de obra externa a família, está ligada também a dinâmica da Diferenciação Demográfica. Sendo que, no Tipo 3 e 4 apresentam a maior diversidade de atividades, conseqüentemente a maior UTF, em média 4 e 3 respectivamente.**”

mesmo não sendo crianças pequenas não possuem idade de ajudar nos trabalhos da pesca e da agricultura, sendo necessária mão de obra externa, principalmente para a pesca podendo ainda, a mãe exercer trabalho não agrícola, apresentando uma UTF média de 1,5 dispondo de um total mensal de 45 diárias.

Para os Tipos 3, 4, 5 e 6 o fato de não necessitarem de mão de obra externa a família, está ligada também a dinâmica da Diferenciação Demográfica. Sendo que, no Tipo 3 e 4 apresentam a maior diversidade de atividades, conseqüentemente a maior UTF, em média 4 e 3 respectivamente.

No sistema de produção do Tipo 3, observa-se, que, as famílias que praticam este conjunto de atividades, além do alto grau de diversificação, dispõem de excedente de mão de obra, apresentando por mês a disponibilidade de 120 diárias, já que possuem uma, sinalizando um potencial para a realização de atividades não agrícolas. Porém este potencial esbarra na escassez de empregos desta natureza no assentamento Maceió de forma geral.

Apesar da diminuição dos riscos de perdas por meio da diversificação das atividades agrícolas, a mão de obra excedente sinaliza um potencial para atividades de caráter pluriativo representando uma alternatividade de complemento à renda agrícola, visto que, nestes casos a relação trabalho consumo tende a se encontrar numa situação de equilíbrio interno, onde caberá à família reavaliar, dada as restrições, a real necessidade de continuar dedicando força de trabalho a atividades.

Na análise deste comportamento, Chayanov desenvolveu o cálculo de penosidade do trabalho.

Cada *rublo* adicional do crescente produto do trabalho familiar pode ser considerado de duas maneiras: em primeiro lugar, do ponto de vista de sua importância para o consumo, para satisfazer as necessidades da família; em segundo lugar do ponto de vista da penosidade com o que foi obtido. É evidente que com o aumento da produção obtido por trabalho árduo diminui a avaliação subjetiva do significado de cada novo *rublo* para o consumo; mas a penosidade do trabalho para ganhá-lo, que exigirá um quantidade cada vez maior de auto exploração. Enquanto não se atingir o equilíbrio entre os dois elementos que estão avaliados (ou seja, enquanto a penosidade do trabalho for subjetivamente estimada como inferior a importância das necessidades que o trabalho suportado satisfaz), a família que trabalha sem utilizar o trabalho pago tem todo tipo de motivos para prosseguir em sua atividade econômica. Quando atinge este ponto de equilíbrio, porém não terá interesse em continuar trabalhando, já que todo dispêndio adicional de trabalho torna-se mais difícil de suportar, pelo camponês ou artesão, do que a renúncia dos seus efeitos econômicos (CHAYANOV, 1974, p. 139).

A realidade das famílias que compõem o sistema de produção do Tipo 4, em relação ao conjunto de atividades desenvolvidas, comunga com apresentado pelo Tipo 3, porém possui como principal diferença,

além a quantidade de UTF's, o tipo de embarcação utilizada para a pesca, onde o Tipo 3 a pesca é realizada em canoa podendo também as famílias possuírem *paquete* e o Tipo 4 possui apenas *paquete*.

Esta diferença quanto ao tipo de embarcação revela a relação entre os membros das famílias que desenvolvem este tipo de sistema de produção com as famílias que utilizam mão de obra complementar, principalmente na pesca, pois o excedente de mão de obra verificado no Tipo 4, principalmente no primeiro semestre do ano, período de pescarias mais intensas nas canoas é alocado nas embarcações desistemas de produção Tipo 2 e 7.

O sistema de produção Tipo 5 é realizado por dois perfis de famílias: famílias jovens, geralmente formada pelo casal e crianças, onde o pai não tem vocação para a pesca, se dedicando assim a agricultura juntamente com a esposa e em alguns casos, podendo realizar também trabalhos não agrícolas, ou famílias que tenham filhos (as) em idade de contribuir com as atividades agrícolas, mas por sua vez, nenhum dos membros apresenta vocação para a pesca, desenvolvendo apenas a agricultura.

Ambos os perfis de famílias têm sua lógica de produção baseada no equilíbrio interno entre trabalho e consumo, apresentando uma média de 2 UTF's, logo dispondo de 60 diárias/mês.

A mão de obra disponível neste tipo de sistemas de produção é alocada pelas famílias ou em trabalhos não agrícolas ou complementando a mão de obra das famílias que compõem o sistema de produção Tipo 1.

Este comportamento, além das questões relacionadas ao capital social das famílias, está ligado à capacidade de organização e decisão que as famílias possuem na alocação de sua mão de obra, tendo como prioridade a reprodução familiar, que se estabelece tanto nas relações com os recursos naturais na realização de ati-

vidades agrícolas, como nas relações com os sujeitos através de serviços prestados a comunidade.

Sobre isto, Schneider traz que, nestes casos, cabe à família e a seus membros um papel ativo, pois suas decisões, estratégias e ações podem trazer resultados benéficos ou desfavoráveis à continuidade e à reprodução e acrescenta:

Em situações em que a família não dispõe de uma quantidade suficiente de terra para suas necessidades, ou quando sobram braços para trabalhar, ela tende a buscar em atividades artesanais e comerciais ou em outras atividades não agrícolas uma forma de ocupar a força de trabalho para garantir o equilíbrio entre trabalho e consumo (SCHNEIDER, 2003, p. 107).

No caso das famílias que praticam o sistema de produção Tipo 6 também apresentam dois perfis, semelhantes aos das famílias do Tipo 5, mas pelos menos um membro da família, na maioria dos casos o pai, se dedica além da agricultura também a pesca em embarcação de terceiros.

A média de UTF indicada pelas famílias deste sistema de produção é 1,5 dispondo de 45 diárias/mês, alocando parte das diárias que excedem a força de trabalho utilizada na agricultura na atividade pesqueira ao longo do ano, logo para as famílias deste sistema, a pesca constitui uma das atividades principais, no entanto não possuem o meio de produção próprio.

A decisão de não possuir embarcação está relacionada, segundo alguns entrevistados deste tipo de sistema de produção aos custos para mantê-la ou ao fato de possuírem alguma relação de parentesco com o dono do barco o qual pescam, não sentindo a necessidade de adquirir um, já que dividem os custos da manutenção sem precisar pagar com parte de sua produção para usufruir da embarcação, se considerando de certa forma também proprietários.

“  
**No sentido de ampliar o entendimento sobre as estratégias reprodutivas da unidade familiar de produção, os sistemas de produção foram avaliados quanto aos aspectos econômicos relacionados com a socioreprodução das famílias pesquisadas.**  
”

Deste modo, compreende-se que a trajetória dos tipos de sistemas de produção identificados na comunidade Apiques, mostra uma relação direta com a composição familiar, ou seja, com o momento biológico que a família se encontra em seu ciclo de vida.

Sobre isto, Wanderley (2009), no texto “Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov” interpreta a relação entre o trabalho e consumo familiar postula por Chayanov em seus estudos sobre a UEC.

Ora, para Chayanov, a relação entre o trabalho e o consumo é definida internamente ao nível da própria composição da família. Com efeito, para ele, a família camponesa nunca é igual a ela mesma ao longo de sua existência: começa com um casal que, em geral trabalha: amplia-se com crianças pequenas, que consomem, mas não trabalham; ao crescerem, os filhos vão progressivamente participando da atividade produtiva, até o momento da saída de cada um para construir uma nova família/empresa. O casal se reencontra no final, porém com uma capacidade de trabalho bem mais reduzida (WANDERLEY, 2009, p. 139).

Esta compreensão se torna essencial para o entendimento das diferentes estratégias reprodutivas entre as unidades de produção familiar, que apesar de pautarem suas atividades em um mesmo espaço geográfico, como no caso estudado, possuem comportamentos específicos, respondendo assim de forma diferente a estímulos externos, podendo inclusive, ser a resposta para insucesso de projetos que vem em forma de pacotes considerando todas as famílias iguais.

No sentido de ampliar o entendimento sobre as estratégias reprodutivas da unidade familiar de produção, os sistemas de produção foram avaliados quanto aos aspectos econômicos relacionados com a socioreprodução das famílias pesquisadas.

#### **Análise econômica dos sistemas de produção: busca pela compreensão da economia do cotidiano.**

[...] “Você ter aquela tranquilidade de ir pro mar o pouco que você produzir no mar, você ter a certeza que tem uma ajuda na terra, você chega do mar ciente que você chegou do mar e tem alguma coisinha na terra pra lhe ajuda. Ou então você vai trabalhar na terra e quando você chega da sua agricultora e vê, ah! o inverno foi fraco, a produção foi pouca, mas você tem a certeza que o mar lhe ajuda favorecer a aquela agricultura, aquela parte que ela faltou”. [...] (Pescador-agricultor e assentado de 48 anos).

A avaliação econômica foi realizada de acordo com os tipos de sistemas de produção identificados, buscando perceber a relevância socioeconômica destes para as famílias da comunidade pesquisada.

Partindo para uma análise dos sistemas de produção com mão de obra complementar, o Tipo 1 apon- tou PB anual de R\$ 5.363, 3, valor superior ao seus CI e D, que foram R\$ 2.059,10 e R\$ 316, 60 respectiva-

mente, resultando no VA total R\$ 2.987,60/ano.

Apesar de a RA deste tipo ser R\$ 2.987,60, apresentou uma RM negativa de 12,75, visto que, a maior parte do PB é destinado ao autoconsumo familiar totalizando um valor anual de 3.000,35.

Os valores apresentados pelo Tipo 1 revelam um processo de descapitalização por parte das famílias que o realizam, já que por apresentarem RM negativa, revelando ainda, a importância da renda extra para estas famílias que, como já exposto anteriormente são lideradas por aposentados.

No caso do Tipo 7, verificou-se PB anual de R\$ 41.981,00, tendo como CI e D, os valores R\$ 3.782,92 e R\$ 20.102,73 respectivamente. O sistema que mais contribui para apresentação destes valores pelo Tipo 7 é o sistema de extrativismo pesca, com respectivos valores anuais de PB, CI e D de R\$ 41.123,00, R\$36.26,73 e R\$ 20.000,33.

Em relação ao VA, RA e autoconsumo apresentou os seguintes valores: R\$ 34, 873, 47, tanto para VA quanto para a RA e R\$ 4.414,45.

É importante ressaltar que para todos os tipos de sistemas de produção identificados, inclusive os que não contam com mão de obra complementar tem-se que valor agregado igual à renda agrícola, revelando certo grau de autonomia das famílias com relação a sua produção, pois não se verificaram pagamentos de empréstimos, aluguéis, juros ou arrendamen-

tos ligados as atividades agrícolas desenvolvidas na comunidade.

A RM total deste tipo foi de 30.450,79, salientando que, mais uma vez, o sistema de extrativismo pesca foi o responsável por alavancar este resultado, visto que, a RM apresentada pelo sistema de cultivo foi de R\$ -135,18.

No tocante Tipo 2, que apresenta em sua composição apenas o sistema de extrativismo pesca, os valores referentes ao PB, CI e D foram de R\$ 24.924,33, R\$ 50.98,66, R\$1.641,39 respectivamente, resultando num VA de 18.203,28, que por vez, é igual ao valor apresentado pela RA. O autoconsumo foi igual a R\$ 4.943,33, refletindo numa RM igual a R\$ 13.259,95.

A expressiva diferença apresentada em termos monetários entre o sistema de produção Tipo 1 e os sistemas Tipo 2 e 7, deve-se essencialmente ao sistema de extrativismo pesca, praticados nestes dois últimos

Mediante aos valores apresentados pelos sistemas de produção Tipo 2 e 7, verificou-se que as famílias que praticam estes sistemas estão em processo capitalização, sendo o Tipo 7 mais capitalizado em relação ao Tipo 2, visto que, por apresentarem RM positiva, possuindo capacidade de investimento, tendo sua reprodução socioeconômica associada a atividade de pesca.

O quadro abaixo (Figura 3) mostra os valores das variáveis referentes à análise econômica, dos sistemas com mão de obra com mão de obra complementar.

Contudo, a reprodução socioeconômica da unidade familiar de produção não se limita a capacidade das famílias de auferirem lucro, representado pela RM positiva, não que isto seja indesejado, como traz Chayanov (1974) ao considerar em sua teoria sobre a UEC o interesse da família em obter lucro, mas ressalta que este interesse está necessariamente subordinado à satisfação da família.

As atividades relacionadas aos sistemas de cultivo, criação e transformação, apesar de monetariamente serem menos expressivas em relação ao de extrativismo pesca, também se encontram associadas a reprodução familiar, através de suas relações com a segurança e soberania alimentar, pela fato de praticamente toda a produção deste sistemas ser destinado ao autoconsumo, manutenção de saberes e práticas relacionada a reciprocidade.

Analisando os sistemas de produção sem mão de obra complementar, o Tipo 3 foi o que apresentou maiores valores com PB, CI e D de R\$ 51.108,10, R\$ 6.392,87, R\$ 2.405,68, respectivamente. Referente ao VA, RA, autoconsumo e RM, os valores apresentados foram, nesta mesma ordem: R\$ 44.333,66, R\$ 44.333,66, R\$ 8.022,13 e R\$ 36.310,52.

Este comportamento é resultado não apenas a quantidade de UTF, sendo em média 4, mas reflete também a capacidade que as famílias possuem de organizar suas atividades agrícolas na perspectiva de equilibrar a força de trabalho com a satisfação das necessidades de seus membros. Ressaltando que, as famílias que realizam este sistema de produção, não são de caráter pluriativo.

Outro fator importante para a compreensão destes resultados é o grau de diversidade das atividades como pode ser verificado na tipologia dos sistemas de produção.

A diversidade de sistemas e subsistemas que compõem o Tipo 3, revela uma concepção de valor que

**Figura 3 - Quadro referente à análise econômica dos sistemas de produção com mão de obra complementar.**

| Tipo | PB (R\$) | CI (R\$) | D (R\$)  | VA (R\$) | AUTOCONSUMO (R\$) | RM (R\$) |
|------|----------|----------|----------|----------|-------------------|----------|
| 1    | 5363,60  | 2059,10  | 316,60   | 2987,60  | 3000,35           | -12,75   |
| 2    | 24924,33 | 5098,66  | 1641,39  | 18203,28 | 4943,33           | 13259,95 |
| 7    | 41981,00 | 3782,92  | 20102,73 | 34873,92 | 4414,45           | 30450,79 |

Fonte: Dados da pesquisa, (2011; 2012).

não é concebida a partir do valor monetário, pois esta diversidade traduz os diversos sentidos da produção familiar que envolvem valores afetivos, identitários e culturais, construídos nas relações entre os sujeitos e destes com o espaço, sendo por sua vez, incomensuráveis.

[...] “A gente pensa que é podre, podre, podre, mas né tão não, né? se agente avaliar. Umas coisa que dinheiro nenhum compra a gente tem aqui, um peixe fresco ali da hora, nossas coisinhas são sem venenos, nossas plantinha”[...] (Agricultora e não assentada de 36 anos).

[...] “Para mim tanto faz ter dinheiro como não ter, passa do mesmo jeito, dando a lavra tendo o peixe pra comer a gente não se preocupa” [...] (Pescador-agricultor e não assentado de 29 anos).

Ao discutir a ideia de valor, Firth (1974) coloca que a este termo pode ser atribuído vários sentidos, onde a noção de valor envolve o julgamento numa escala preferencial, ou seja, uma graduação, implicando primordialmente qualidades positivas, ideias de desejabilidades ou de validade.

O sistema de produção Tipo 4 apresentou semelhanças com o Tipo 3 tanto em relação a diversidade inerente ao conjunto de atividades realizadas, Desta forma, a principal diferença entre estes sistemas de produção se deve a quantidade de UTF's, sendo em média 3 para Tipo 4, bem como a intensificação das atividades, especialmente no caso da pesca, pelo fato de ter como embarcação apenas o paquete, justificando os valores apresentados de PB, VA, RM e autoconsumo respectivos de : R\$ 24.984,64, R\$ 22.216,61, R\$ 18.685,84 e R\$ 3.530,61.

No entanto, os valores relativos aos CI e D, também foram menores em relação ao Tipo 3, sendo de R\$ 1.720,12 e R\$ 1.307,63 respectivamente.

Os Tipos 3 e 4 apresentam-se no processo de capitalização. Esta condição é observada principalmente

devido a atividade de pesca artesanal que, de forma isolada apresentou uma RM de R\$ 36.263,37 no Tipo 3 e R\$ 18.356,40 no Tipo 4.

De forma geral, dos tipos sistemas de produção que apresentaram em sua composição a pesca, o Tipo 6 é caracterizado por uma particularidade, o fato das famílias não possuírem embarcação por motivos já foram explicitados anteriormente. Este fato repercute diretamente na diminuição dos custos de forma mais que proporcional à diminuição do produto bruto na realização desta atividade como pôde ser verificado através dos valores apresentados de PB, CI, D e VA respectivamente de: R\$ 1.9043,44; R\$ 662, 88; R\$ 646,78 e R\$ 17.800,58.

Com relação à RM e ao autoconsumo apresentou valores iguais à R\$ 13.154,07 e R\$ 46.46,51 respectivamente.

Ressalta-se o valor do autoconsumo, sendo composto quase 50% dos produtos oriundos dos sistemas de cultivo, transformação e criação totalizando um valor de R\$ 2.196,84.

No que concerne aos sistemas de produção sem mão de obra complementar o Tipo 5 é o único que não apresenta a pesca em seu conjunto de atividades, sendo caracterizado por renda monetária total negativa, destinando toda sua produção ao autoconsumo, apresentando os seguintes valores PB, CI, D, VA, RM e autoconsumo, respectivamente de : R\$ 800, 30; R\$ 196,35; R\$ 10,70 R\$ 736,10 R\$ -64,20 e R\$ 800,30.

No entanto as famílias desenvolvem este sistema de produção foram as que, em média, apresentam maior renda extra, proveniente em alguns casos de trabalhos não agrícolas, equilibrando deste modo o orçamento familiar. Ressalta-se ainda as famílias do Tipo 5 prestam serviço como mão de obra complementar alguns meses do ano na própria comunidade, como já exposto anteriormente.

O quadro a seguir (Figura 4) traz de forma concisa os valores das variáveis referentes à análise econômica, dos sistemas sem mão de obra com mão de obra complementar.

**Figura 4 - Quadro referente à análise econômica dos sistemas de produção sem mão de obra complementar.**

| Tipo | PB (R\$)  | CI (R\$) | D (R\$)  | VA (R\$)  | AUTOCONSUMO (R\$) | RM (R\$)  |
|------|-----------|----------|----------|-----------|-------------------|-----------|
| 3    | 51.108,10 | 6.392,87 | 2.405,68 | 44.332,66 | 8.022,13          | 3.6310,52 |
| 4    | 24.984,64 | 1.730,12 | 1.307,63 | 22.216,61 | 3.530,61          | 1.8685,85 |
| 5    | 800,30    | 196,35   | 10,70    | 736,1     | 800,30            | -64,20    |
| 6    | 19.043,44 | 662,88   | 646,78   | 17.800,58 | 4.646,51          | 13.154,07 |

Fonte: Dados da pesquisa, (2011; 2012).

Através dos elementos trazidos na análise econômica, observou-se que a pesca se apresenta como a principal atividade geradora de renda, mesmo compreendendo sua instabilidade.

No entanto os sistemas de cultivo, criação e transformação além de possibilitarem uma maior diversificação da produção, estão relacionados com os modos de vida das famílias, com a segurança e soberania alimentar numa complexa combinação de atividades que se amalgamam na construção de um território mais autônomo com relação ao mercado, prevalecendo às relações de sociabilidade, ampliando o olhar sobre a realidade camponesa e sua economia.

## Considerações Finais

Diante do exposto, tentou-se colocar a importância e o desafio de compreender como as unidades de produção familiar camponesa constroem cotidianamente sua economia alicerçada não apenas e nem principalmente em valores monetários, mas concebida a partir da vida, das formas de vida existentes no Campo.

Os sistemas de produção que possuem em seu conjunto de atividades a pesca artesanal possuem RM positiva. As famílias que realizam estes sistemas encontram-se em processo de capitalização, sendo as famílias que compõem o Tipo 3 as mais capitalizadas. As famílias que realizam os Tipos 1 e 5 apresentaram-se descapitalizadas.

Ressalta-se deste modo, a expressiva importância das rendas extras para a reprodução social das famílias que, por motivos relacionados às suas trajetórias de vida, ou mesmo pelo momento do ciclo biológico familiar vivido, não conseguem obter rendas monetárias satisfatórias.

No entanto as práticas relacionadas à agricultura familiar se revelam compositoras de um modo de vida que pôde ser representado de forma material ao se mensurar o produto bruto, o custo intermediário, depreciação, autoconsumo, o valor agregado e renda agrícola, onde foi observado que a maior parte da produção é destinada ao autoconsumo familiar.

Desta forma, a diversificação das atividades realizadas pelas famílias da comunidade Apiques não apenas no âmbito da agricultura familiar, mas tendo esta diversificação ampliada com a pesca artesanal, sugeriu um caráter inerente a segurança e soberania alimentar das famílias pesquisadas, tendo em vista da pesca ser a atividade de maior relevância econômica, sua instabilidade não garante recursos financeiros para adquirir os outros componentes da alimentação das famílias, que por sua vez, estão ligados a sua cultura alimentar e sua identidade social.

Tomando como base a mão de obra média disponível dos Tipos 3 e 4 e verificando o potencial econômico da atividade pesqueira, acredita-se ser interessantes ações governamentais que visem melhorar a cadeia produtiva da pesca marinha no Assentamento Maceió, investindo na capacitação da mão de obra jovem excedente nas áreas de gestão, processamento e comercialização do pescado, otimizando inclusive os programas PAA e PENAE como canais de comercialização, fomentando a geração de emprego e renda através de trabalhos não agrícolas e possibilitando contribuir com a segurança alimentar da sociedade, fortalecendo o caráter multifuncional da pesca.

## Referências

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Disponível em: < <http://redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar> > Acesso em: 15 mai. 2012.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (bola de neve): UMA técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO- ECUCERE, 10., Curitiba-PR, 2011. **Anais...** Curitiba-PR, 2011. Disponível em: [www.educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398\\_2342.pdf](http://www.educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf) > Acesso em: 10 de dez. de 2012.

CAJADO, Diana. M. **Multifuncionalidade, pluriatividade e pesca artesanal: um estudo de caso da comunidade Apiques, Assentamento Maceió – Itapipoca-CE**. UFC. 2010. 58 p. Monografia (Engenharia de pesca) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

CARAVALHO, Horácio. M. **O campesinato do século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005, 405p.

CHAYNOV, Alexander. L. **La organización de la unidad económica cam-**

**ponesa**. Buenos Aires: Nueva Vision, 1974, 342 p.

DUFUMIER, Marc. **Projetos de desenvolvimento agrícola: manual para especialistas**. Salvador: EDUFBA, 2007. 326 p.

FIRTH, Raymond, W. **Elementos da organização social**. Tradução: Dora Flaksman e Sérgio Flaksman. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, 274 p.

GARCIA FILHO, Danilo P. **Guia metodológico de diagnóstico de sistemas agrários**. Brasília: INCRA/FAO, 1999, 65p.

LAMARCHE, Hugues. **Agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução de Ângela Maria NaokoTijjiwa. Campinas: UNICAMP, 1993, p. 335. (v. 1).

MINAYO, Cecília. de. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, C.de.S (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011, p. 61-77.

PASQUOTTO, Vinicius. F; MIGUEL, Luiz. De A. Pesca artesanal e enfoque sistêmico: uma atualização necessária. In: **Agricultura familiar e abordagem sistêmica**. Aracaju: Sociedade brasileira de sistemas de produção, 2005, p. 61-80.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-123, 2003

WANDERLEY, Maria. De. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar realidades e perspectivas**. 2 ed. Passo Fundo: EDIUBE, 1999, p. 21-55.

\_\_\_\_\_. **O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade de terra, agricultura familiar e ruralidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2009, 330p.

# REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DA POBREZA: O QUE HÁ DE NOVO NO DEBATE ATUAL?

FERNANDA CALASANS COSTA LACERDA<sup>1</sup>  
GUSTAVO CASSEB PESSOTI<sup>2</sup>  
JADSON SANTANA DA SILVA<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo analisa o debate a respeito das formulações teóricas sobre o conceito pobreza nas discussões internacionais e seus reflexos na elaboração dos estudos de pobreza no Brasil. O objetivo geral é apresentar a contribuição das diversas abordagens de análise do tema ao longo do tempo, apontando a influência que elas possuem na discussão presente. Com base na leitura de diversos trabalhos relativos ao assunto, é feita uma contextualização histórica do surgimento dessas abordagens de estudo, tanto ao nível mundial, como ao nível de Brasil. O predomínio da visão monetária de identificação da pobreza é ressaltado, bem como as suas implicações em torno das formulações de políticas sociais. Ao se examinar o debate atual, é possível perceber a presença das primeiras interpretações teóricas sobre a pobreza, propostas pelos economistas clássicos no século XVIII, *pari passu* com o avanço das interpretações multidimensionais de conceituação da pobreza.

**Palavras-chave:** Pobreza; Renda; Análise Multidimensional.

## Abstract

This article examines the debate about the theoretical formulations of the concept in international discus-

sions poverty and its effects in the formulation of poverty's studies in Brazil. The overall goal is to present the contribution of the various approaches to analysis of the topic over time, pointing to the influence they have in the present discussion. Based on the reading of several works on the subject, an historical overview of the emergence of these approaches study is done, both the global level, as the level of Brazil. The prevalence of vision monetary poverty identification is emphasized, as well as its implications around the formulation of social policies. When examining the current debate, it is possible to notice the presence of the first theoretical interpretations on poverty proposed by the classical economists in the eighteenth century, *pari passu* with the advance of interpretations multidimensional conceptualization of poverty.

**Keywords:** Poverty; Income; Multidimensional Analysis.

**JER:** I3

## Introdução

Convencionalmente, a pobreza é conceituada como insuficiência de renda para a satisfação de necessidades mínimas. O tema tornou-se centro nas discussões científicas da economia política embrionária no século XVIII. As primeiras concepções estavam atreladas sistematicamente ao critério de renda necessária para a sobrevivência, decorrente da perspectiva de subsistência. E, com o passar dos anos, as formulações caminharam em direção à ampliação da percepção sobre o fenômeno, analisando o problema sob a perspectiva multidimensional e não apenas sob a insuficiência de renda.

Existem diversas definições para o problema, distribuídas em duas grandes categorias de abordagens: unidimensional e multidimensional. Entretanto, não há um real consenso para a conceituação de pobreza. A literatura que examina o problema sob a perspectiva multidimensional está ganhando espaço no cenário acadêmico. Trabalhos têm sido de-

<sup>1</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora Assistente do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) – UESB.

<sup>2</sup> Mestre em Análise Regional pelo Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU/UNIFACS) da Universidade Salvador. Professor do curso de Ciências Econômicas – Universidade Salvador (UNIFACS). Diretor de Estatística e Indicadores da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

<sup>3</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Salvador (UNIFACS) e em Administração pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB).



envolvidos direcionando o conceito para uma visão mais ampla do tema, à satisfação de necessidades sociais, políticas e econômicas, complementares a insuficiência de renda.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a discussão atual sobre a pobreza com base na trajetória científica de estudo do tema, identificando o que há de novo no debate contemporâneo. Muito mais do que defender uma ou outra abordagem de análise, o intuito é provocar reflexões sobre o assunto e destacar a importância dessas reflexões nas discussões sobre o desenvolvimento.

O artigo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte, é apresentado o caminho percorrido pelo conceito de pobreza, desde as ideias que subsidiaram as primeiras ações públicas que visavam amenizar o problema até as proposições de caráter multivariado, destacando a formulação teórica sobre o assunto do século XX (subseção 2.1). A terceira seção trata do estudo da pobreza no Brasil, relacionando o seu desenvolvimento às diferentes fases da economia brasileira pós década de 1950. Na quarta seção, são feitas as considerações finais, ressaltando o que há de novo nas discussões atuais sobre a pobreza.

### **A visão de pobreza nos estudos internacionais**

A pobreza é um tema recorrente nas discussões sociais desde os tempos remotos. O Cristianismo primitivo já tratava do assistencialismo aos menos favorecidos: viúvas, órfãos e incapacitados. Segundo Castel (1998), a preocupação sobre o tratamento com os pobres de uma sociedade não é uma novidade contemporânea, mas sim, um velho problema social, que se acentuou com o desenvolvimento do capitalismo nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental.

Na Idade Média, os pobres compunham a ordem natural da socie-

dade, pois, por meio da prática de caridade aos menos favorecidos, os ricos alcançavam a graça divina (ANDRADE, 1989). Três fases distintas de caracterização da pobreza podem ser identificadas durante esse período, conforme destaca Rezende (2009, p. 2): “primeiramente, como condição necessária à prática da caridade cristã; em segundo lugar, como algo que causa repulsa e deve ser escondido; e, em terceiro, quando a justa ira dos pobres explode, finalizando com sua ‘exclusão’ do paraíso”.

No período medieval existia, também, a pobreza voluntária, exercida pelos santos, eremitas e religiosos, que souberam desposar-se dos fardos terrestres com a finalidade de estarem mais próximos de Deus. Era sublimada no plano espiritual, e valorizada no plano terrestre, vista como um sacrifício vicário (CASTEL, 1998). Rezende (2009) resume que a pobreza na Idade Média teve sua funcionalidade garantida e assegurada pela Igreja, tanto no campo teórico quanto no prático.

No entanto, observa-se uma mudança de paradigma com o fim da Idade Média. A pobreza passou a ter conotação criminosa, uma vez que se verificou um “endurecimento da atitude em relação aos pobres, considerados como uma população que estorva e, potencialmente perigosa, que precisaria ser classificada, administrada e controlada por regulamentações rigorosas” (CASTEL, 1998, p. 61).

No século XVI o desenvolvimento da caridade pública através das unidades paroquiais, passou a ser acompanhado de uma severa legislação contra a vagabundagem na Inglaterra (ANDRADE, 1989). Em 1572, um ato da Rainha Elizabete instaura o assistencialismo estatal aos pobres, as *Poor Laws* (Lei dos Pobres) Britânicas, determinando a provisão para o sustento mínimo dos pobres impotentes ao trabalho, além da punição aos mendigos capacitados para o trabalho, visando coibir a vagabundagem e a mendicância

(CASTEL, 1998). Em 1598 e 1601, as *Poor Laws* Elizabetanas passaram a ser ações nacionais para Inglaterra e Gales com as seguintes especificações (SPICKER, 2000):

a) Taxa compulsória para os mais ricos, para a criação de fundos de assistência aos menos favorecidos e administrados pelas paróquias;

b) Criação de cargos de responsabilidade para supervisão dos necessitados, sob a orientação e coordenação paroquial;

c) Provisões para envio dos pobres ao trabalho com a criação de *workhouses*, inicialmente instituídas sem o intuito de alojamento, apenas como estrutura de trabalho para os pobres.

A legislação britânica voltada para os pobres se configurou em uma das maiores medidas sociais da Idade Moderna. Com a revolução industrial e a dinamização da atividade econômica na Inglaterra, a pobreza tornou-se uma das preocupações centrais da economia política inglesa do século XVIII, devido a constatação de que o crescimento econômico era acompanhado pela propagação do número de pobres pelo território inglês. Conforme destaca Polanyi (2000, p. 129):

Os pobres começaram a surgir na Inglaterra na primeira metade do século XVI. Eles se tornaram conspícuos como indivíduos desligados da herdade feudal, ou de ‘qualquer superior feudal’, e sua transformação gradual em classe de trabalhadores livres foi o resultado conjunto da feroz perseguição à vagabundagem e do patrocínio da indústria doméstica, poderosamente auxiliados pela contínua expansão do comércio exterior.

Esse autor relata que o fato gerador do grande número de pobres na Inglaterra foi o progresso econômico acelerado, somado a instalação de uma economia de mercado com fundamentação industrial no seio de uma sociedade primordialmente agrícola e tradicional, e, em especial, nos *enclosures* (cercamentos) pro-

ditivos espalhados em larga escala pelo território inglês. A pobreza e miséria eram inerentes ao processo de industrialização. O mecanismo de alívio eram as *Poor Laws*.

No final do século XVIII, mais precisamente em 1795, os juizes de Berkshire instituíram a *Speenhamland Law*, que funcionava como um “sistema de abonos<sup>4</sup>” aos trabalhadores de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão, ficando assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos (PEREIRA, 2008).

Embora as *Poor Laws* fossem preceitos ingleses que vigoravam desde o final do século XVI, a *Speenhamland Law* foi criada como uma medida emergencial, introduzida informalmente. Mesmo chamada comumente de lei, a própria tabela que servia de base para pagamento dos abonos aos trabalhadores ingleses menos favorecidos, nunca foi promulgada. Passou, porém, a vigorar como lei na maior parte do campo, e mais tarde, até mesmo em alguns distritos manufatureiros (POLANYI, 2000).

Os mecanismos implementados ofereciam proteção à mão-de-obra contra os perigos de um sistema de mercado, conflitando com a formação de um mercado de trabalho competitivo para atender as demandas da Revolução Industrial. Os elementos produtivos, capital e terra, se auto-organizaram sob um sistema de mercado, retirando as pessoas comuns do seu *status* anterior, compelindo-as a ganhar a vida oferecendo seu trabalho à venda. Assim, criava-se uma nova classe de empregadores, mas não se podia constituir uma classe correspondente de empregados (POLANYI, 2000), graças a “proteção desprotetora” criada pelo Estado inglês.

Os instrumentos britânicos de amparo aos pobres e a mão-de-obra foram alterados em 1832 pelo *Reform Bill* (Projeto de Reforma) e em 1834 pela *Poor's Law Reform*, em virtude das pressões da classe média que vinha forçando o seu caminho em

direção ao poder, e em parte para remoção dos obstáculos à nova economia capitalista.

Em oposição à proteção concedida aos trabalhadores, manifestaram-se economistas políticos como Adam Smith, Thomas Malthus e David Ricardo. O pauperismo e a economia política estavam estritamente interligados, pois a pobreza acompanhava o processo de crescimento econômico da Revolução Industrial. Esse fato foi perceptível a diversos estudiosos da época, o que resultou em trabalhos variados que envolveram o paradoxo da pobreza e prosperidade econômica.

Para Smith (2006), a pobreza é a expressão do atraso econômico e, portanto, uma condição indiretamente eliminável através do mecanismo de autorregulação do mercado. Ele acreditava no efeito virtuoso do progresso econômico sob o regime da liberdade natural e dos preceitos da operação da “mão invisível” na correção dos problemas relacionados aos pobres.

O otimismo de Smith em relação ao progresso econômico tem como fonte adicional sua esperança de que o crescimento econômico, através do livre funcionamento do mercado, traga a diminuição da pobreza e a melhoria das condições de vida para a população trabalhadora. Por consequência, no mercado de trabalho, o crescimento econômico, geraria, apenas, desigualdades salariais referentes às atividades que cada indivíduo desempenharia e, na melhor das hipóteses, redução das desigualdades sociais (KERSTENETZKY, 2006). Esping-Andersen (1991, p. 1) destaca que para Smith “o mercado era o meio superior para abolição das classes, da desigualdade e do privilégio”.

Análises desenvolvidas posteriormente por economistas como Thomas Malthus (Lei Populacional) e David Ricardo (Lei Férrea dos Salários), influenciadas pelas ideias de Smith, trouxeram concepções complementares para a discussão da problemática do pauperismo. Em seu trabalho “Ensaio sobre a População”, 1798, Thomas Malthus analisa o *status* da sociedade inglesa de então, identificando duas leis da humanidade, as quais o mesmo considera como fixas (MALTHUS, 1986):

- a) A paixão entre os sexos tende a manter-se em um nível estável e;
- b) Não existe possibilidade do ser humano sobreviver sem alimentos.

Considerando essas duas assertivas como verdadeiras, Malthus afirmou que o crescimento da população mundial tenderia a aumentar em uma proporção geométrica, enquanto que a produção de alimentos, em função da limitação dos fatores produtivos, cresceria a uma proporção aritmética, gerando um desequilíbrio entre oferta e demanda. “O poder de crescimento da população é indefinitivamente maior que o poder que a terra tem de produzir meios de subsistência para o homem” (MALTHUS, 1986, p. 282), resultando em um obstáculo que atua de modo firme e constante sobre a população a partir da dificuldade de sobrevivência. Como consequência, gera para a raça humana, a miséria e o vício.

Malthus criticou de forma incisiva a estrutura de amparo aos pobres. Segundo esse autor, embora tivessem aliado a pobreza individual, as *Poor Laws* instituídas para remediar a frequente miséria do povo, provocaram um dano maior para uma parcela geral da população. Mesmo com as quantias direcionadas para os pobres,

4 O sistema de abonos da *Speenhamland Law* determinava que quando o preço do quilo do pão de determinada qualidade custasse 1 shilling, qualquer pessoa pobre e diligente teria 3 shillings por semana para seu sustento, quer ganhos por ela própria ou para o sustento de sua família, quer como um abono proveniente do imposto dos pobres, e 1 shilling e 6 pence para o sustento de sua mulher ou de qualquer outro membro de sua família (POLANYI, 2000, p. 100).

ainda existia muita miséria no meio deles, resultando na majoração dos preços de bens do gênero alimentício e, por extensão, reduzindo o valor real dos salários. Por essa razão, as *Poor Laws* contribuíram para empobrecer a classe de pessoas cuja única propriedade era o seu trabalho (MALTHUS, 1986).

Ricardo (1996) parte de uma concepção similar a de Malthus no que se refere a limitação dos fatores produtivos para atendimento das demandas de uma população crescente. Com o crescimento populacional, os preços dos bens de primeira necessidade teriam um aumento vertiginoso, pois seria necessária mais terra para produzi-los. “Se, portanto, os salários monetários diminuíssem, enquanto aumentassem todas as mercadorias em que são gastos, o trabalhador seria duplamente afetado, e logo estaria totalmente privado de meios de subsistência” (RICARDO, 1996, p. 72).

Com base nesse argumento, eram inúteis todas as tentativas de aumentar o ganho real dos trabalhadores porque os salários permaneceriam, forçosamente, próximos ao nível de subsistência, justamente pela interferência da legislação na regulamentação de estatutos que subsidiem uma parte dos proventos dos operários. A “Lei de Ferro dos Salários” ricardiana foi criada para mostrar que as *Poor Laws* britânicas foram minando os salários dos operários, juntamente com o sistema *Speenhamland* (SPICKER, 2000).

Ricardo (1996) afirmou que, ao invés de aliviar a situação dos pobres, o sistema composto das *Poor Law* e a *Speenhamland Law*, destinava-se a empobrecer os ricos. E enquanto tais leis vigorassem, pela ordem natural das coisas, o fundo de manutenção dos pobres cresceria progressivamente, até absorver todo o rendimento líquido do país, ou, ao menos, tudo quanto o Estado deixasse à população, depois de satisfazer suas permanentes demandas de fundos para gastos públicos (RICARDO, 1996).

O pauperismo, portanto, foi alvo de inúmeras análises desenvolvidas no período da Revolução Industrial Inglesa, justamente por conviver em paralelo com o pujante crescimento propiciado pela inovação do processo produtivo com a implementação das máquinas nas atividades manufatureiras. Em um ambiente em franca atividade, a dicotomia opulência-destituição foi característica dos momentos iniciais da grande transformação que projetou o mundo ocidental na voragem do progresso econômico.

De um modo geral, os autores da Escola Econômica Clássica defendiam que as ações estatais de redução da pobreza apresentavam efeitos limitados e controversos, gerando impactos danosos ao funcionamento do sistema econômico e, por extensão, à sociedade. Os argumentos de que a economia funcionava no equilíbrio; que os indivíduos agiam de forma racional; que a busca pela satisfação do interesse individual resultaria na satisfação do interesse coletivo; somados à ideia de pleno emprego dos fatores de produção, estavam relacionados com o entendimento de que o próprio sistema econômico seria capaz de selecionar os mais aptos a permanecerem participando desse sistema. Aqueles que não conseguissem se integrar à economia, não deviam receber auxílio, sob o pretexto de que tal auxílio desequilibrava a harmonia do sistema.

Anos mais tarde, a Escola Econômica Neoclássica aprofundou essa visão estritamente econômica da pobreza ao formular a teoria econômica do bem-estar, baseada na abordagem utilitarista, inicialmente cunhada por Jeremy Bentham<sup>5</sup>. A concepção de pobreza da teoria neoclássica está fundamentada no conceito de utilidade, empregado como o indicador do bem-estar geral de uma pessoa.

A utilidade era concebida como uma medida numérica de bem-estar do indivíduo, mensurada através da renda recebida pela pessoa. O indivíduo considerado pobre era aquele que não dispunha de renda suficiente para alcançar o seu bem-estar, portanto, auferindo um nível de renda abaixo do mínimo para satisfação de sua utilidade. Segundo Lacerda (2009, p. 23), a análise neoclássica da pobreza vê os indivíduos como “[...] consumidores, maximizadores de utilidade, cujo bem-estar é determinado pela função consumo, de forma que a renda é o indicador de bem-estar; e conseqüentemente a insuficiência de renda é o que impossibilita a maximização do bem-estar (utilidade)”.

Seguindo a linha de raciocínio do utilitarismo, o indivíduo deixaria de ser pobre no momento em que sua renda aumentasse até o nível de bem-estar mínimo. Esse nível, definido como linha de pobreza, é o que separa os indivíduos pobres e não pobres (LACERDA, 2009). A concepção de utilidade e maximização das rendas para o nível de bem-estar ótimo permeou as avaliações de pobreza durante os anos posteriores, permanecendo presente em boa parte dos programas de assistência aos menos favorecidos da atualidade, sobretudo, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, onde se concentra boa parte da pobreza mundial.

Mesmo tendo larga aplicabilidade na prática, o conceito de pobreza a partir da utilidade como medida matemática para determinar o nível de bem-estar de um indivíduo, enfrenta críticas severas quanto a sua metodologia de análise.

Conforme salienta Sen (2000, p. 77), “a base informacional do utilitarismo clássico é o somatório das utilidades dos estados de coisas, onde a utilidade de uma pessoa é representada por alguma medida

<sup>5</sup> Filósofo e jurista inglês precursor da ideia utilitarista no século XIX, influenciando posteriormente economistas como Francis Edgeworth, Alfred Marshall, A. C. Pigou, John Stuart Mill com a teoria ética de que a felicidade de um indivíduo pode ser maximizada através da utilidade (SEN, 2000; POLANYI, 2000).

de seu prazer ou sua felicidade". O próprio Sen (2000) aponta falhas relevantes no utilitarismo como medida de felicidade de um indivíduo. Ao ponderar o somatório de todas as utilidades, a fim de saber o comportamento agregado, o utilitarismo desconsidera a distribuição dos graus de utilidade, ou seja, não calcula quais os níveis de atendimento das necessidades de cada indivíduo, pois a soma total das utilidades é considerada como primordial.

No final do século XIX, a pobreza passa a ser alvo de pesquisa específica, sendo formulados os primeiros estudos aplicados sobre o tema. Estes estudos conceituaram a pobreza como ausência de condições mínimas de subsistência. O primeiro momento de elaboração desse conceito, por volta de 1890, teve origem a partir de pesquisas realizadas por nutricionistas alemães, americanos e ingleses, que concentraram os esforços para a determinação de necessidades nutricionais mínimas que garantissem a sobrevivência dos pobres. Estes trabalhos iniciais influenciaram os demais trabalhos científicos que viriam a ser elaborados sobre o tema. O foco dos nutricionistas pesquisadores era determinar uma quantidade mínima de nutrientes que assegurassem a vida de uma pessoa (CODES, 2008).

### A visão da pobreza no século XX

A primeira metade do século XX foi marcada por fortes conflitos bélicos entre as nações, com consequências jamais vistas pela população dos países afetados. Associado a isso, problemas econômicos, como a Grande Depressão de 1929, afetaram drasticamente algumas das principais economias do mundo. Diante disso, reforçaram-se os clamores de melhorias sociais e econômicas, principalmente no continente europeu, e os questionamentos sobre a capacidade do sistema capitalista em atender essas demandas.

Foi nesse período que ocorreu o segundo momento de conceituação

da pobreza com base na abordagem de subsistência. Após a Segunda Guerra Mundial, o economista inglês William Beveridge, a fim de justificar as baixas taxas de seguridade e assistência nacionais adotadas por alguns países, desenvolveu uma nova interpretação para o conceito de subsistência. Percebendo o nível de degradação em que estava a população inglesa, Beveridge defendeu que o Estado inglês intervisse com a determinação de alguma política social que preservasse o todo nacional (CODES, 2008; PEREIRA, 2006, 2008).

Em um relatório entregue ao Parlamento Inglês, ele propôs que o Estado deveria assumir a responsabilidade de investir em áreas que surtiram efeito positivo e gerassem emprego a todo capital humano na Inglaterra (CODES, 2008). Com isso, ampliou a conceito de subsistência para além do atendimento de necessidades nutricionais, incluindo acesso à educação e saúde.

Essa nova concepção de pobreza, posteriormente ampliada e denominada de sistema universalista pelo caráter de assistência universal contido em sua ideia inicial, foi implantada em boa parte do mundo anglo-saxão (exceto EUA), servindo como base para o *Welfare State* que vigorou principalmente na Europa no terceiro quartel do século XX.

A formulação da abordagem da subsistência exerceu grande influência sobre práticas científicas e políticas públicas nacionais para o restante do século XX. Ainda hoje, o padrão de subsistência está presente nas análises de pobreza e desigualdade social em diversos países.

A determinação de necessidades mínimas estimulou o desenvolvimento da abordagem monetária sobre pobreza, que logrou ser a perspectiva dominante durante o século XX. Essa também é a concepção reinante na delimitação de atuais políticas antipobreza, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países subdesenvolvidos (CODES,

2008). Conforme destaca Lacerda (2009, p. 36):

A possibilidade de estudar a pobreza através de uma medida quantitativa, como aquela definida pelas necessidades nutricionais, incentivou a conversão dessas necessidades em valores monetários e a utilização de critérios de discriminação entre pobres e não pobres apoiados na renda do indivíduo ou família.

A abordagem monetária define a pobreza como uma deficiência no consumo ou na renda, associada a alguma linha de pobreza. Tal concepção é oriunda do conceito de utilidade da Teoria Econômica Neoclássica. Conforme exposto anteriormente, de acordo com essa teoria, a "utilidade" do indivíduo é representada por uma medida de seu prazer ou felicidade (SEN, 2000). Portanto, o indivíduo é considerado um consumidor com a principal finalidade de maximizar o seu nível de bem-estar e "os seus gastos com consumo refletem a utilidade que as mercadorias consumidas geram para ele" (LACERDA, 2009, p. 39). O bem-estar individual é definido com base na sua função consumo (LADERCHI, 1977).

O vetor de rendas determina o nível de bem-estar na Teoria Neoclássica. O bem-estar social é considerado como a soma total das utilidades individuais e cada utilidade individual é considerada como a função da renda de um indivíduo. Lacerda (2009, p.39) conclui afirmando que "é dessa forma que a renda, ou consumo, aparece como indicador exclusivo de bem-estar. A pobreza, portanto, é entendida como insuficiência de renda (consumo), que impede o indivíduo de alcançar um nível mínimo de bem-estar que maximiza a utilidade total".

A partir dos anos 1960, outra abordagem de análise da pobreza se desenvolve, a saber: a de privação relativa. Tal abordagem entende que a definição de pobreza se altera ao longo dos anos e se apresenta de maneira diferente em comunidades

distintas, em territórios diversos. Com isso, chamou-se a atenção para o contexto social no qual as pessoas vivem, considerando-se pobre aquele indivíduo que detém um padrão de vida abaixo do verificado para a sociedade em que ele está inserido.

Essa perspectiva de análise da pobreza reforçou a discussão sobre a garantia e satisfação dos direitos de cidadania, com destaque para a questão da igualdade. De acordo com Codes (2008, p. 16), no “bojo de tal formulação, impõe-se o desafio de que se criem sociedades mais igualitárias, sendo este o parâmetro a ser utilizado para avaliar a qualidade do desenvolvimento que se deve perseguir”.

Ao fundamentar o conceito de pobreza sob o argumento da relatividade pode se incorrer no erro de entender pobreza como sinônimo de desigualdade. Isso porque uma sociedade pode ser pobre sem ser desigual se todos os indivíduos forem pobres; ou, ainda, ser rica e apresentar elevado grau de desigualdade. Sobre isso, Sen (1983, p. 159) destaca que:

the fact that some people have a lower standard of living than others is certainly proof of inequality, but by itself it cannot be a proof of poverty unless we know something more about the standard of living that these people do in fact enjoy. It would be absurd to call someone poor just because he had means to buy only one Cadillac a day when others in that community could buy two of these cars each day.

Outro ponto a ser ressaltado quanto à visão relativista da pobreza é que, apesar da importância dada aos direitos de cidadania, as análises baseadas nessa visão permanecem vinculadas à ideia de renda e/ou consumo como *proxy* de bem-estar, uma vez que, em geral, a identificação do atendimento de necessidades e direitos é realizada com base na renda pessoal disponível. Ou seja, compara-se o rendimento pessoal

com a renda considerada necessária para que o indivíduo tenha suas necessidades atendidas, incluindo as necessidades sociais.

O atendimento dessas necessidades já era objeto de estudo da Abordagem das Necessidades Básicas (*Basic Needs Approach*), cujas primeiras formulações surgiram ainda nos anos 1940, mas que apenas na década de 1970 ganharam destaque nas discussões sobre o desenvolvimento e a pobreza. Partindo da constatação de que o crescimento econômico *per se* não era capaz de promover o desenvolvimento e solucionar o problema da pobreza, os adeptos dessa abordagem propunham o destronamento do Produto Interno Bruto (PIB) como medida de desenvolvimento (STEWART, 2006).

A abordagem das necessidades básicas apresenta uma característica multifacetada do fenômeno da pobreza ao enfatizar que “as necessidades humanas devem incluir aspectos materiais e não materiais que possibilitam a realização de uma vida plena, considerando o atendimento a essas necessidades como direitos humanos” (LACERDA, 2009, p. 48).

O conceito de pobreza extraído das formulações dessa abordagem é o de não atendimento das necessidades humanas fundamentais, destacando-se o papel da política social de caráter universalista (SILVA; LACERDA; NÉDER, 2011). As necessidades básicas não devem ser consideradas como o mínimo necessário para a subsistência, pois isso limita a política social como instrumento de construção de cidadania e meio de redução da pobreza.

Ainda na década de 1970, a visão multidimensional da pobreza recebeu uma importante contribuição com os estudos do economista indiano Amartya Sen, ampliando a discussão de pobreza aos campos da justiça social, igualdades e desigualdades. Os escritos de Sen apresentam uma abordagem que refuta a “utilidade” e a posse de bens como medidas para o bem-estar de um indivíduo.

Partindo do princípio da justiça social, Sen (1983a; 1983b) destaca o real valor das liberdades substantivas – as capacitações – que uma pessoa possui para realizar as escolhas conforme a vida que deseja para si e as razões que ela tem para valorizar tais escolhas. A partir dessa perspectiva, Sen acredita que a pobreza deve ser vista sob a ótica das privações de capacitações básicas, ao invés da perspectiva da renda, como geralmente é analisada (SEN, 1983a; 1983b; 2000; 2001; 2003).

As liberdades substantivas destacadas por Sen são oriundas do conceito de funcionamentos e capacitações. Os funcionamentos refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter (SEN, 2000). Sen (2001) destaca que o bem-estar de uma pessoa pode ser concebido em termos da qualidade do “estado” da pessoa. Viver pode ser visto como consistindo em um conjunto de “funcionamentos” inter-relacionados que compreendem estados e ações. A realização de uma pessoa pode ser concebida, por esse aspecto, como um vetor de seus funcionamentos.

Os funcionamentos relevantes podem variar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura, etc, até realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte da vida em comunidade, e assim por diante. A afirmação é de que os funcionamentos são constitutivos do estado de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes (SEN, 2001).

Ligada diretamente com a noção de funcionamentos, está a capacidade de realizar funcionamentos. Ela representa as várias combinações de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode realizar. A capacitação é, portanto, um conjunto de vetores de funcionamentos (*capabilities set*), que refletem a liberdade

de uma pessoa para levar um tipo de vida a outro (SEN, 2001). Assim como o “conjunto orçamentário” no espaço de mercadorias representa a liberdade que o indivíduo tem de escolher a cesta que melhor atende às suas necessidades, o “conjunto de capacitações” representa a liberdade que o indivíduo possui de optar por várias vidas diferentes. Dessa forma é fácil ver que o bem-estar de uma pessoa, quer dizer, da natureza do seu estado, é resultado dos funcionamentos realizados.

Na defesa de se analisar a pobreza sob a perspectiva da privação de capacitações, Sen (2000, p. 109 – 110) apresenta três justificativas:

a) A pobreza pode ser facilmente identificada a partir da ótica da privação de capacitações; a abordagem foca em capacitações que são extremamente importantes, em contraste com a ótica da renda que é instrumentalmente importante;

b) Há outras influências sobre a privação de capacitações, que não exclusivamente a renda;

c) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacitação é variável entre comunidades e até mesmo entre membros de uma mesma família.

Embora indo de encontro à perspectiva da pobreza a partir da insuficiência de renda, Sen (2000) não descarta que a falta de recursos é uma das principais causas da pobreza, pois a renda baixa pode ser uma importante causa de privação de capacitações de uma pessoa. Tendo essa assertiva como verdadeira, Sen (2000) questiona o real motivo de tanto foco na insuficiência de renda como métrica para a pobreza. “Embora o espaço da renda apresente maior mensurabilidade e articulação, as magnitudes reais podem ser muito enganosas quanto aos valores envolvidos” (SEN, 2000, p. 105).

As proposições teóricas de Amartya Sen influenciaram vários outros autores a incorporarem a multidimensionalidade nos estudos empíricos de análise da pobreza

nos anos 1990 e 2000. Contudo, a formulação de estudos empíricos com base no enfoque das privações de capacitações apresenta um alto grau de dificuldade de operacionalização empírica, uma vez que trata eminentemente de aspectos que não são facilmente mensuráveis. Essa dificuldade está no fato da abordagem das capacitações apresentar um forte caráter filosófico, contribuindo para uma compreensão profunda sobre o tema no campo teórico-conceitual (CODES, 2008).

A mais conhecida dessa influência foi a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em parceria com Mahbub ul Haq, que passou a ser publicado no Relatório de Desenvolvimento Humano para o Desenvolvimento (PNUD). Esse índice é composto por três dimensões, cada uma delas com peso igual: renda *per capita*, longevidade (expectativa de vida ao nascer) e educação (índice de analfabetismo e taxa de matrícula em todos os níveis de ensino).

Essas três dimensões podem ser entendidas, respectivamente, como: capacidade dos indivíduos para possuir um padrão de vida que possibilite a sua sobrevivência; capacidade para sobreviver (vulnerabilidade à morte em idade pouco avançada); e capacidade para ter educação e conhecimento. Apesar de ser uma medida simples, ela representou um avanço na compreensão da necessidade de incluir outras variáveis nos estudos sobre desenvolvimento, pobreza e bem-estar.

Posteriormente, diante da aceitação do IDH para avaliação do desempenho das nações nos campos sociais, outros índices foram criados com o intuito de complementar a análise sobre pobreza multidimensional. O primeiro deles foi o Índice de Pobreza Humana – IPH, em 1997, e mais recentemente o Índice de Pobreza Multivariada – IPM, em 2010.

A criação e aceitação desses índices no âmbito internacional, seja

por parte dos governos das nações, por parte do meio acadêmico, ou por parte das instituições públicas e/ou privadas que promovem o desenvolvimento das nações, demonstra que a concepção do caráter multidimensional da pobreza encontra-se cada vez mais presente na análise do problema.

## O Estudo da Pobreza no Brasil

Conforme se observa em relação às discussões sobre a pobreza nos estudos internacionais, este também tem sido, há algum tempo, um assunto bastante discutido no Brasil. Ainda no século XIX, alguns intelectuais – ainda que poucos – já chamavam a atenção para a precária situação na qual parte da população vivia. No auge do escravismo e até a promulgação da lei que o proibiria, essa atenção estava voltada principalmente para as condições sub-humanas a que os escravos eram obrigados a se submeterem. Com a interiorização para o Norte e Centro-Oeste, somada a ocorrência de determinados movimentos sociais no Nordeste, o interesse se direcionou também para a realidade de outras parcelas da população. No entanto, esse interesse era muito incipiente e não se conseguiu dar ao debate a devida importância dentro da sociedade da época.

Identificar quando se deu o início do estudo da pobreza no Brasil não é fácil. Mas, um ponto de partida de maior destaque pode ser o trabalho seminal do pernambucano Josué de Castro, intitulado “Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão ou aço”, publicado pela primeira vez em 1946. Ao enfatizar as principais carências alimentares dos habitantes das cinco regiões do país, ele expôs a situação precária à qual boa parte desses habitantes estava submetida e levantou questionamentos sobre as políticas que estavam sendo executadas visando atender às necessidades dessas populações.

Nesse mesmo período (pós Segunda Guerra), ganhou força o

argumento de que o crescimento econômico seria a forma de se erradicar a pobreza. Nos países pobres ou em desenvolvimento era necessário promover a industrialização, criar mercados internos, expandir a renda, aumentar os investimentos em infraestrutura e a capacidade produtiva, fortalecer o mercado de trabalho assalariado, permitir o funcionamento das forças de mercado. Ou seja, superar o atraso econômico que caracterizava esses países e que, conseqüentemente, levaria a superação da pobreza.

Tal argumento encontrou número significativo de adeptos e defensores no Brasil. Uma justificativa para a ocorrência desse fato pode estar no argumento de que modernidade e mudança são aspectos que sempre estiveram associados ao conceito de desenvolvimento no Brasil (THEODORO, 2004; DELGADO; THEODORO, 2005). A “perspectiva modernizante-desenvolvimentista” da segunda metade do século XX teve “como base a ideia da mudança, de transição em direção a uma nova situação, na qual o perfil social e econômico do país assumiria o tão perseguido patamar de modernidade” (THEODORO, 2004, p. 16). A busca pelo desenvolvimento revelava a existência de uma realidade contrária, entendida como subdesenvolvimento. Este se caracterizava principalmente pelo dualismo: convivência de um segmento não-moderno com um setor moderno.

As recomendações anteriormente mencionadas deveriam ser adotadas pelo Brasil. E assim se fez. O objetivo das políticas precisava ser a modernização da economia, que levaria ao fim da defasagem tecnológica e produtiva em relação aos países centrais. O crescimento econômico seria o indicador e a industrialização o seu elemento dinâmico.

Salienta-se, porém, que, ainda sob a influência dessa ideia, havia os que acreditavam que o processo de desenvolvimento não ocorreria de modo tão simples em uma sociedade

com características tão particulares como a brasileira. Mais ainda, esse processo não seria resultado de um mero receituário de medidas a serem realizadas de maneira homogênea pelos diversos países, sendo importante considerar o papel desempenhado pelos países subdesenvolvidos na divisão internacional do trabalho. O pensamento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) entre as décadas de 1950 e 1980 é um exemplo dos que compartilhavam desse argumento.

Durante as duas décadas seguintes a 1960, o Brasil apresentou elevado crescimento econômico, acompanhado ampliação da atividade industrial e da formação bruta de capital fixo, além de um intenso processo de urbanização. A princípio, esse cenário de efervescência econômica levou à afirmação de que o Brasil caminhava para a superação, ou no mínimo para uma redução significativa, da pobreza em seu território. Mas, isso não ocorreu. Logo se percebeu que o modelo de crescimento econômico estava ocasionando um aumento da desigualdade social e, até certo ponto, um empobrecimento da população que permanecia à margem desse progresso.

Os questionamentos sobre a distribuição dos benefícios eram respondidos com base na afirmação de que “o destino dos pobres não deveria ser uma preocupação nos estágios iniciais do desenvolvimento” (STREETEN, 1981, p.9, tradução nossa), ou seja, de que era preciso crescer o bolo para depois reparti-lo. Segundo Langoni (1973, p. 190), uma vez que o processo de desenvolvimento poderia ser caracterizado pela transformação de setores tradicionais em setores modernos haveria uma

[...] explicação lógica para encontrarmos, na fase de transição (isto é, de crescimento acelerado), uma correlação positiva entre taxa de crescimento e desigualdade. Ao mesmo tempo, à medida que a taxa de crescimento assume valor mais estável com a economia já operando

num nível de renda per capita mais elevada, as mesmas forças que atuaram para provocar o aumento da desigualdade, irão contribuir para a sua redução.

Entretanto, não foi esse o resultado. As distorções econômicas e sociais geradas foram de tal magnitude que não tardaram a aparecer trabalhos que tratavam da elevada concentração de renda no país, buscando possíveis explicações para aqueles resultados negativos oriundos do processo de crescimento econômico. A concentração de renda não era um tema novo para o debate econômico, mas o seu acirramento a transformou em um assunto muito discutido, mencionado em quase todos os principais textos da época (1960 a 1980) sobre a economia brasileira.

No que se refere ao estudo da pobreza, essa discussão o direcionou para o enfoque da pobreza monetária: pobres são os indivíduos que não dispõem de determinado patamar mínimo de renda. As contestações referentes ao processo de crescimento, em sua maioria, tinham como elemento fulcral a renda apropriada pelas diferentes parcelas da população, trazendo implícita a ideia de que o objetivo do desenvolvimento seria a elevação da renda das populações menos favorecidas, que eram historicamente ligadas ao setor não-moderno da economia. A partir daí, elas poderiam transitar para o setor moderno, que deveria apresentar crescimento duradouro e pujante capaz de absorver essa migração intersetorial.

Convém ressaltar que, a partir do final dos anos 1970, intensifica-se o debate sobre as políticas sociais e direitos civis entre importantes segmentos organizados da sociedade civil, com a participação de estudiosos de diferentes áreas do conhecimento e correntes do pensamento social. Esses estudos visavam, principalmente, a implantação efetiva de um Estado de Bem-estar

no Brasil capaz de promover melhorias significativas na vida dos cidadãos, garantindo a satisfação das suas necessidades básicas. Os resultados obtidos através desse debate repercutiram fortemente na formulação da Constituição Federal de 1988 e foram responsáveis por importantes avanços na área social.

As duas últimas décadas do século XX repercutiram a fragilidade das bases de sustentação do processo de crescimento econômico brasileiro e das suas limitações como condição suficiente para superação da pobreza. Tal fato não surpreende, pois apesar de todas as transformações econômicas, sociais e políticas vivenciadas durante esse processo, não houve mudança nas relações sociais estruturantes. Nas palavras de Furtado (2004, p. 485): “a experiência nos ensinou amplamente que, se não se atacam de frente os problemas fundamentais, o esforço de acumulação tende a reproduzir, agravado, o mau-desenvolvimento”.

Ou seja, apesar da importante contribuição que o crescimento econômico pode dar para o desenvolvimento de uma sociedade, é necessário que tal crescimento seja acompanhado de outras ações políticas que tenham por objetivo evitar o agravamento das desigualdades sociais e econômicas e promover a melhoria das condições de vida da população como um todo. Essas ações políticas não devem ser apenas conjunturais, mas sim de caráter estrutural, direcionando o processo de crescimento para o desenvolvimento humano.

Os “problemas fundamentais” podem se referir a uma variedade de aspectos, dependendo da análise que se realiza e da corrente de pensamento na qual esta análise se alicerça. No caso do Brasil, a estrutura agrária e a formação e organização do mercado de trabalho aparecem como elementos históricos importantes para a compreensão da pobreza e das desigualdades sociais e não devem ser desconsiderados em análises sobre a

pobreza no Brasil (DELGADO, 2005; THEODORO, 2005).

De acordo com Delgado (2003, p. 118), “a herança histórica do ‘mercado de trabalho’ e do ‘mercado de terras’, combinada com um modelo de modernização e industrialização no pós-guerra, sem mudança das relações sociais estruturantes, são, [...] os grandes eixos reprodutores da pobreza em nosso país”. Tais elementos também são destacados por Oliveira e Henrique (1990) ao sugerirem um roteiro de estudo para a questão da pobreza brasileira. A esses, os autores adicionam a natureza das políticas sociais como terceiro elemento, afirmando que “a face de bem-estar do Estado brasileiro é distorcida e ineficaz” (ibidem, p. 10).

Entretanto, não foi baseado nessa perspectiva que se desenvolveu o estudo da pobreza no Brasil a partir da segunda metade do século XX. Num primeiro momento, ele foi fortemente influenciado pela visão de crescimento econômico como condição suficiente para o desenvolvimento e superação da pobreza (anos 1960-1990); num momento seguinte, a principal influência passa a ser a ideologia neoliberal (anos 1990 até os dias atuais). Como característica comum a esses momentos, percebe-se a ênfase no enfoque unidimensional e monetário de análise da pobreza, principalmente nos trabalhos empíricos e aplicados.

Se, no contexto internacional, as últimas décadas do século XX foram marcadas pela formulação de abordagens multidimensionais da pobreza, que promoveram a intensificação do debate sobre o objetivo principal a ser alcançado pelo desenvolvimento e a defesa do deslocamento do foco de análise da renda *per capita* para o desenvolvimento humano, no Brasil essas “inovações” teóricas não são incluídas nos estudos sobre a pobreza. Pelo menos não na maioria deles. Distribuição de renda, desigualdade social e de renda, e pobreza costumam ser tratadas como conceitos sinônimos ou equivalentes, não se percebendo

que a pobreza envolve muito mais aspectos do que somente a renda.

A primazia do enfoque monetário nos estudos sobre a pobreza no Brasil é claramente revelada em diversos trabalhos recentes sobre o tema: Barros, Henriques e Mendonça (2000); Barros, Corseuil e Leite (2000); Hoffmann (2000); Rocha (2000a, 2000b, 2003); Neri (2000); FGV (2001); PNUD, IPEA e FJP (2003); Silva, Belik e Takagi (2001). Em geral, esses trabalhos compartilham a visão de que o principal determinante para a pobreza no Brasil é a elevada desigualdade de renda. De acordo com Lacerda (2009, p. 162), na discussão sobre a pobreza brasileira,

[d]ebatem-se os métodos de mensuração da renda; os valores das linhas de pobreza monetária utilizadas e se estas devem ser absolutas ou relativas; a fonte de dados; o uso da renda familiar ou domiciliar nas análises; o período analisado. Mas tudo isso a partir de uma visão que, além de imperante, parece incontestável: pobreza é insuficiência de renda ou, ainda, incapacidade de consumo.

Após o ano de 2003, com a implantação do Programa Bolsa-Família (PBF) por parte do governo federal, parte do estudo da pobreza se direcionou para a análise dos efeitos desse programa. Uma vez que na definição dos beneficiários do PBF o critério empregado é a renda, essas análises, em sua maioria, se mantêm ligadas à perspectiva unidimensional de delimitação da pobreza.

Contudo, a análise da pobreza apoiada em indicadores multidimensionais começa a despertar o interesse dos estudiosos brasileiros (HOFFMANN; KAGEYAMA, 2006; BARROS; CARVALHO; FRANCO; 2006; NEDER, 2008). E algumas aplicações já estão surgindo fundamentadas na abordagem das capacitações e na abordagem das necessidades básicas (LOPES; MACEDO; MACHADO, 2004; BAGOLIN; ÁVILA; 2006; BUAINAIN; NEDER; LIMA,



2007; LACERDA, 2009; SILVA, 2009). Tais análises ainda são minoria na investigação sobre a pobreza no Brasil, mas elas têm contribuído para o reconhecimento de que as políticas de combate à pobreza não devem se limitar à transferência de renda. Embora esta seja uma ação importante para a redução da pobreza, ela não pode ser dissociada do fortalecimento e ampliação das políticas sociais, de modo a garantir a satisfação das necessidades humanas básicas.

### **Considerações Finais: O Que Há de Novo no Debate Atual sobre a Pobreza?**

Diante do desenvolvimento de novas abordagens de estudo da pobreza no final do século passado, é possível constatar a existência de uma trajetória evolutiva no pensamento científico da pobreza, partindo de uma conceituação mais limitada (unidimensional) em direção a uma conceituação multidimensional e, portanto, mais ampliada (SILVA; LACERDA; NÉDER, 2011; CODES, 2008).

Percebe-se que o debate atual sobre a pobreza, em especial sobre a pobreza no Brasil, não se desvincula totalmente da definição formulada nos primeiros estudos sobre o tema, baseada na insuficiência de renda. Tal vinculação não deve ser vista como um problema em si, uma vez que a renda é uma importante dimensão a ser considerada no estudo da pobreza. A questão está no fato de muitos estudos e políticas ainda ignorarem o aspecto multidimensional da pobreza e adotarem a renda como critério exclusivo de análise.

As críticas formuladas pelos principais economistas clássicos, no século XVIII, que afirmavam que as políticas de redução da pobreza levariam os beneficiários ao ócio, à falta de interesse pelo trabalho e estimulariam a ampliação do número de filhos das famílias beneficiadas – conforme mencionado na seção 2 deste artigo – ainda encontram adeptos nos dias de hoje. A confiança nessa afirmação dificulta o entendimento sobre a

necessidade de políticas sociais que garantam os direitos sociais básicos para todas as parcelas da população, independente do critério estabelecido.

O conceito de pobreza se constitui em elemento fundamental para a definição de políticas que visem o seu combate ou a sua redução. Exemplo disso é a histórica Lei dos Pobres inglesa e suas reformas – citada anteriormente – que foi influenciada fortemente pela visão de que a principal causa da pobreza era a “culpabilização do pobre” (PEREIRA, 2008, p. 83). Essa visão pode ser facilmente identificada em alguns discursos contemporâneos sobre a pobreza, reforçando a afirmação mencionada no parágrafo anterior.

De acordo com esse argumento, se o indivíduo não tem condições de atender as suas necessidades de sobrevivência, a sociedade não seria responsável por isso, cabendo-lhe apenas proporcionar uma renda mínima para aqueles que eram incapacitados ao trabalho, como os deficientes, idosos e crianças. Ignora-se o fato de que o sistema econômico não tem se mostrado capaz de garantir o acesso de todos ao mercado de trabalho e ao provimento de suas necessidades, o que requer que algum mecanismo de compensação seja adotado. O elevado índice de desemprego apresentado atualmente por determinados países europeus é um exemplo dessa incapacidade.

No caso do Brasil, um aspecto a ser mencionado é que, a partir da Constituição Federal de 1988, fortaleceram-se algumas políticas de caráter universal, como a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a garantia do acesso ao sistema público de educação básica. Apesar das conhecidas dificuldades que a utilização desses sistemas apresenta, em especial ao que se refere a sua qualidade, a sua institucionalização como direito de qualquer cidadão brasileiro foi um passo importante para reduzir o estigma associado ao uso de serviços sociais públicos no Brasil. Posteriormente, já na dé-

cada de 2000, a não limitação dos programas de transferência de renda aos incapacitados ao trabalho (idosos, crianças e deficientes), do qual é exemplo o PBF, também contribuiu para o contra-argumento do demérito em ser assistido socialmente.

Um dos pontos positivos da discussão atual sobre a pobreza é o reconhecimento de que os governos devem reunir esforços para reduzi-la fortemente, sendo este o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's) definidos pela ONU. Mesmo que se considere a linha de pobreza estabelecida para atingir a meta proposta baixa, a fixação desse objetivo é um avanço em termos de relevância do tema. Destaca-se também que os demais ODM's estipulados estão intrinsecamente ligados à visão multidimensional da pobreza, ainda que esta não seja utilizada como critério de identificação dos pobres e dos não pobres.

O uso de instrumental estatístico e econométrico na investigação da pobreza e na avaliação e acompanhamento de políticas voltadas para a sua redução se tornou frequente. No entanto, deve-se reconhecer as limitações metodológicas de se quantificar um fenômeno com a complexidade que a pobreza apresenta. Obviamente, isso não significa que esse tipo de ferramenta deva ser abandonado, mas sim que seu poder de explicação é limitado por fatores não quantificáveis ou de difícil quantificação.

De tudo o foi exposto, ainda que se considere o predomínio de interpretações unidimensionais e dos pressupostos teóricos que as fundamentam, observa-se o direcionamento para uma perspectiva de análise mais abrangente da pobreza, reforçando a ideia de uma evolução nas formulações teóricas sobre o tema. Mas não é apenas isso. A evolução também está no reconhecimento de que todos os seres humanos têm direito a uma vida plena, ou seja, de ter a liberdade de levar a vida que se valoriza. É verdade que entre o pensamento teórico e a aplicação

prática ainda há uma distância a ser percorrida, principalmente porque as dificuldades operacionais são consideráveis no que se refere à execução das políticas. Contudo, tais dificuldades não devem inibir as tentativas de diminuir essa distância, nem tampouco promover o reducionismo do debate.

## Referências

- ANDRADE, R. de C. Política e Pobreza no Brasil. **Lua Nova**. São Paulo, n.19, 1989. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000400008>>. Acesso em: 28 jul 2012.
- BAGOLIN, I. P.; ÁVILA, R. P.. Poverty Distribution among the Brazilian States: a multidimensional analysis using capabilities and needs approaches. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A142.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2013.
- BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R..A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2000.
- BARROS, R. P. de; CORSEUIL, C.H.; LEITE, P. G.. Mercado de Trabalho e Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão 1227) Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1227.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1227.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2013.
- BUAINAIN, A. M.; NEDER, H. D.; LIMA, F. **Evolução e Pobreza Rural no Brasil**. Campinas, 2007. Versão preliminar, não circular.
- CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**: uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poleti. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CODES, A. L. M. de. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão 1332) Disponível em: <[http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/Brasil/Artigo\\_td\\_1332\\_Visoos%20da%20pobreza\\_IPEA\\_2008.pdf](http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/Brasil/Artigo_td_1332_Visoos%20da%20pobreza_IPEA_2008.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2012.
- DELGADO, G. Discursos e Políticas Recentes de Luta contra a Pobreza no Brasil. In: LESTIENNE, B.; MILESI, R.; GUERTECHIN, T. (Org.). **População e Pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- \_\_\_\_\_. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese história e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. Cap. 1.
- DELGADO, G. C.; THEODORO, M.. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. cap. 9.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.
- FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Mapa do Fim da Fome**. 2001. Disponível em: <[www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)>. Acesso em: 08 nov. 2003.
- FURTADO, C. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 4 (, p. 483-486, out./dez. 2004.
- HOFFMANN, R. Mensuração da Desigualdade e da Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.15, n.1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br:8888/seer/ojs/viewarticle.php?id=33>>. Acesso em: 30 abr. 2007.
- KERSTENETZKY, C. L.. Os Sentimentos Morais da Riqueza das Nações – Progresso e pobreza na Economia Política Clássica. **Revista Economia**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 411-430, Set/Dez 2006. Disponível em: <[http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD184.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD184.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- LACERDA, F. C. C. **A Pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional**: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. 2009, 210 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.
- LADERCHI, C. R. Poverty and Its Many Dimensions: the role of income as an indicator. **Oxford Development Studies**, Oxford, v. 25, n. 3, p. 345-360. 1997.
- LANGONI, C. **Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- LOPES, H. M.; MACEDO, P. B. R.; MACHADO, A. F.. Análise de Pobreza com Indicadores Multidimensionais: uma aplicação para o Brasil e Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambú. **Anais...** Caxambú, MG: ABEP, 2004. Disponível em: <[http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno\\_id=705&nivel=2](http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=705&nivel=2)>. Acesso em: 07 abr. 2013.
- NEDER, H. D. Um Estudo sobre a Pobreza Rural com Abordagem Multivariada. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SO-

- CIOLOGIA RURAL, 46., 2008b, Rio Branco. **Anais.....** Rio Branco, AC: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/633.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- NERI, M. Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MALTHUS, T. R. **Ensaio sobre População**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas).
- OLIVEIRA, C. A.; HENRIQUE, W. Determinantes da Pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. **Cadernos do Cesit**. Texto para Discussão n. 3. Campinas, jul. 1990. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/publicacoes/cesit/CadernosdoCESIT3.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2007.
- PEREIRA, P. A. Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003. Software. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 01 maio 2008.
- RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Série Os Economistas).
- REZENDE, C. de B. F. Os pobres na Idade Média: de minoria funcional a excluídos do paraíso. **Revista Ciências Humanas**, Taubaté – SP: UNITAU. v 1, n. 1. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.unitau.br/ojs-2.2/index.php/humanas/article/viewFile/567/400>>. Acesso em: 29 set. 2012.
- ROCHA, S. Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000b (Texto para discussão 721). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td\\_0721.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0721.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SEN, Amartya. **Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Oxford University Press, 1983a. Cap. 1 e 2.
- \_\_\_\_\_. Poverty, relatively speaking. **Oxford Economic Papers**, Oxford, v. 35, p. 153-169, 1983b.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- \_\_\_\_\_. Development as Capability Expansion. In: SAKIKO. F.; KUMAR, A. K. S. **Readings in Human Development: concepts, measures and policies for a development paradigm**. Oxford University Press, 2003, p. 3-16.
- SILVA, Ana Márcia Rodrigues da. **Um estudo sobre a pobreza multidimensional na Região Nordeste do Brasil**. 2009. 192 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2009.
- SILVA, A. M. R.; LACERDA, F. C. C.; NÉDER, H. D. A Evolução do Estudo da Pobreza: da abordagem monetária à abordagem das capacitações. **Bahia Análise e Dados**. Salvador, v. 21, n. 3, p. 509-527. 2011. Disponível em: <[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)>. Acesso em: 24 abr. 2013.
- SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter e TAKAGI, Maya (Org.). **Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Tradução João Luiz Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 2006. (v. 1).
- SPICKER, Paul. **An Introduction To Social Policy: British social policy, 1601-1948**. - Dundee, Scotland, UK, 2000. Disponível em: <<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/historyf.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2012.
- STREETEN, Paul et al. Why Basic Needs? In: STREETEN, Paul et al. **First Things First: meeting basic human needs in developing countries**. Oxford University Press, 1981.
- STEWART, F. Basic Needs Approach. In: CLARK, David (Org.). **The Elgar Companion to Development Studies**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pressing, 2006. cap. 5. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=kUerTqCKyDAC&printsec=frontcover&dq=Elgar+companion+to+development+studies#PPA14,M1>>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- THEODORO, Mário. A Questão do Desenvolvimento – uma releitura. In: RAMALHO, J.; ARROCHELLAS, M. H. (Org.). **Desenvolvimento, Subsistência e Trabalho Informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- \_\_\_\_\_. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. Cap. 3.

# A “VELHA” GEOGRAFIA ECONÔMICA DA NOVA GEOGRAFIA ECONÔMICA: LÖSCH FRENTE AOS DEMAIS ANTECEDENTES DA MODELAGEM

ANDRÉ LUIZ CARDOSO COELHO<sup>1</sup>

## Resumo

Paul Krugman é o principal formulador da Nova Geografia Econômica (NGE), e o objetivo deste texto, como o título deixa claro, é apresentar os antecedentes teóricos da modelagem de Krugman salientando o significativo papel de August Lösch, eminente representante da Geografia Econômica e herdeiro direto da Geografia Econômica Alemã. Lösch aparenta estar mais para a NGE do que o próprio Alfred Marshall como é suscitado, entre outros, pelo próprio Krugman. O método utilizado neste texto foi o exploratório visando fazer um apanhado dos principais textos da NGE e da Teoria da Localização e mostrando as possíveis complementaridades entre ambos os tratamentos. Lösch, por muitos, é apenas considerado como alguém que consolidou os tratamentos teóricos da teoria da localização anterior a ele, mas poderia ser considerado algo mais, caso sejam analisados mais a fundo as reais proximidades e distanciamentos entre a NGE e sua obra. Dar alguns contornos e sugestões dessas proximidades existentes pode ser uma das principais considerações deste texto.

**Palavras-chave:** NGE. Paul Krugman. Lösch. Teoria da Localização. Comércio Internacional.

## Abstract

Paul Krugman is the chief formulator of New Economic Geography (NEG) in the early 1990s. The objective of this text, as the title makes clear, is to present the theoretical background of Krugman's modeling among them stressing the significant role of August Lösch, eminent representative of Economic Geography and Economic Geography direct heir of German. Lösch appears to be more to the NEG than himself as Alfred Marshall is raised by Krugman himself. The method used here was the exploratory aims to make an overview of the key texts of the NEG and the Theory of Location showing the possible complementarities between their treatment. Lösch by many is considered only one who consolidated the theoretical treatments of the theory of location prior to it, but it could be considered something more should be analyzed more thoroughly the vicinity and actual distances between NEG and his work. Give some of these suggestions and outlines existing nearby can be a primary consideration of this paper.

**Keywords:** New Economic Geography. Paul Krugman. Lösch. Location Theory. International Trade.

**JER:** CI; B4; B5

## Introdução

A Nova Geografia Econômica (NGE) tem concentrado, nos últimos tempos, os holofotes da economia regional e, de forma mais genérica, da teoria econômica na virada do século XX para o século XXI.

Os primeiros desenvolvimentos da NGE estão centrados em Paul Krugman, prêmio Nobel em economia em 2008, através dos seguintes textos: o livro *Geography and trade* (1991a), o artigo *Increasing returns and economic-geography* (1991b) e os livros *Development, geography, and economic theory* (1995) e, de forma consolidada e ampliada, *The spatial economy: cities, regions and international trade* (1999), juntamente com Fujita e Venables.

Excetuando o último, todos os demais textos abrangem aspectos do desenvolvimento econômico aplicados à relação entre manufaturados

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS-Universidade Salvador), MBA Gerenciamento de Projetos pela (FGV-RJ) e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

e retornos de escala localizados em modelos de aglomeração, “des-territorialização” e “territorialização” da produção manufatureira. Já em *The Spacial Economy*, as aplicações vão das regiões para as cidades e passam diversas indústrias, setores e estruturas de mercado.

O objetivo deste trabalho, além de uma rápida digressão aos fundamentos da NGE, é a apresentação de uma aproximação exploratória sobre uma maior relevância da influência sobre aqueles do livro “*The economics of location*”, de Alfred Lösch, - a primeira versão é de 1940 quando o autor tinha apenas 34 anos - sobre as formulações da NGE.

Os conceitos por trás das teorias da NGE são simples e buscam explicar um novo período da história econômica do último quartel do século XX, onde as trocas de produtos manufaturados de uma região pelos produtos manufaturados de outra região se tornaram ainda mais intensas, e também correspondem à imensa maioria das trocas mundiais, tendo estas, logicamente, um aumento tanto em *quantum* como preço e sendo essas realizadas majoritariamente no comércio internacional entre os países desenvolvidos.

Essas trocas são explicadas basicamente pelo padrão de aglomeração, a ser analisado mais à frente, e pela necessidade de consumo diversificado dos mercados sofisticados dos países desenvolvidos.

Na prática, a NGE tenta explicar concomitantemente, dentre outras coisas, por exemplo, o porquê da indústria automobilística alemã exportar para os Estados Unidos e, por sua vez, o porquê da indústria automobilística dos Estados Unidos exportar para a Alemanha, e também os motivos que levaram essas indústrias a ter se desenvolvido e se “aglomerado” nesses países. Uma das respostas, para explicar os dias atuais, é justamente a necessidade de diferenciação de produtos para

o processo de escolha dos consumidores dos países ricos.

Segundo Lösch (1954), num ambiente aglomerado manufatureiro, nem sempre é possível exercer plenamente as economias de escala devido aos diferenciais de custos de transporte entre materiais acabados, semiacabados e enquanto matéria-prima.

Esse modelo é fundamentado em grande parte pelo papel da diferenciação no modelo de concorrência monopolística sugerido por Chamberlin em 1933 e desenvolvido, em maior densidade, por Dixit-Stiglitz em 1977, quando aplicado à análise das trocas internacionais<sup>2</sup>.

Dentre as teorias anteriores que a NGE busca “suplantar”, a principal é a do modelo centro-periferia, que postula que os países industrializados exportam produtos manufaturados para os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos e importam destes produtos agrícolas com elementos de deterioração constante dos termos de troca em favor dos países industrializados.

Essa teoria, para eles, explica muito pouco do comércio internacional dos dias atuais e é de difícil aderência à realidade, dentre outros eventos fundamentais, face à valorização crescente das *commodities* em relação aos produtos industriais.

Outro aspecto teórico fundamental são os modelos explicativos da aglomeração industrial num contexto do modelo da Causação Circular Cumulativa (CCC)<sup>3</sup>, combinando, dentro da Teoria do Desenvolvimento Desigual, as teorias das regiões subdesenvolvidas de Gunnar Myrdal (1957) e a crítica

ao equilíbrio econômico<sup>4</sup> e aos modelos de crescimento de Nicholas Kaldor (1972), tendo esse último uma importância fundamental na preocupação com a produtividade dos fatores como fator explicativo da variação do produto agregado e não o inverso como era anteriormente comum. Sobre este ponto é importante salientar que “num mundo ideal, num sistema ideal, a localização teria um lugar único de equilíbrio” (LÖSCH, 1954, p. 3), mas esse mundo ideal não existe, assim como o seu próprio sistema ideal.

Após as considerações suscitadas acima e das considerações finais, são montados dois quadros, um que explica os antecedentes da modelagem da NGE, apontando a participação de Lösch entre seus teóricos fundamentais e outro fazendo o caminho de volta de Lösch rumo à NGE.

## Antecedentes da NGE

Apesar de ser visivelmente uma teoria recente, em face de os seus principais produtos começarem a ser publicados a partir de 1991, ela está centrada em constructos teóricos que partem desde clássicos como Adam Smith (1776) e Johann Heinrich von Thünen (1826) e dos atualmente clássicos<sup>5</sup> Alfred Marshall (1889) e Wilhelm Launhardt (1885), apenas para citar aqueles com textos seminais lançados até o fim do século XIX. A influência de Marshall (1889), segundo Lemos (2011), é superestimada já que ele próprio sugeriu a existência de economias externas, tanto positivas quanto negativas, mas que só seriam efetivamente explicadas e modeladas por Young (1928).

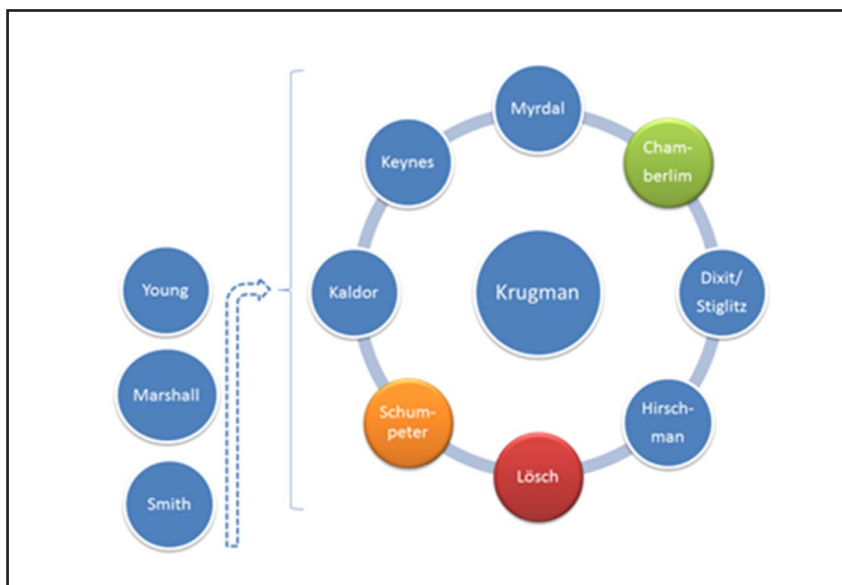
<sup>2</sup> As teorias da NGE e da Nova Teoria do Comércio Internacional (NTCI) estão imbricadas sendo, portanto, muito difícil a separação nítida entre elas, entretanto, este artigo trata da primeira.

<sup>3</sup> É também utilizado no modelo centro-periferia.

<sup>4</sup> Alusão ao texto de KALDOR (1972).

<sup>5</sup> Clássicos no sentido de autores consolidados e fundamentais na teoria econômica e na geografia econômica.

Figura 1 - Principais influências da NGE.



Fonte: O autor

Dentre todas as principais correntes teóricas utilizadas como referenciais nos textos de Krugman, vide Figura 1, há uma grande e confortável análise de teóricos heterodoxos mais famosos, e seletivamente “incorporados” à ortodoxia, como John M. Keynes (1837), Joseph Schumpeter (1911), Gunnar Myrdal (1957) e Nicholas Kaldor (1972). Outros teóricos fundamentais e que são sempre apontados: Hirschman (1958), Chamberlin (1933), Christaller (1933) e, por fim, August Lösch (1940).

A NGE tem três filiações principais visíveis, sendo, primeiramente, o artigo *Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity* de Avinash K. Dixit e Joseph E. Stiglitz, em segundo lugar as teorias do desenvolvimento desigual que visam analisar causas e consequências do desenvolvimento desequilibrado e, necessariamente, do subdesenvolvimento e, por fim, a teoria da localização.

As teorias de Dixit-Stiglitz e demais formulações de análise de mercados com assimetria de informações deste último também culminaram no prêmio Nobel dedicado a Joseph Stiglitz em 2001.

Já as teorias do desenvolvimento desigual inauguraram uma miríade de estudos que, apesar de ser um tema não esgotado, se é que eles existem, tiveram massivas análises publicadas entre as décadas de 1950 e 1970.

Falta, no entanto, a literatura apontar, com a devida ênfase, quais são as contribuições da teoria econômica aplicada ao espaço que explicam a Geografia Econômica da Nova Geografia Econômica. Uma amostra rápida está presente em Lemos (2011), quando ratifica esse argumento:

Mesmo pouco reconhecido pelos autores da NGE, o trabalho de Lösch, *A Economia da Localização* (1954), trouxe uma contribuição que me parece fundamental para as questões centrais abordadas pelo arcabouço teórico da NGE. O seu modelo de localização apresenta importantes novidades teóricas em relação às contribuições dos outros economistas da economia regional clássica alemã (LEMONS, 2011, p. 74).

Os conceitos-chave para explicar essa análise estão nos três constructos básicos da NGE, também apontados por Lemos (2011), são eles: o comércio internacional, as economias de escala e as teorias da localização. Pela difícil modelização, segundo o autor, o comércio internacional e as teorias da localização foram preteridos em função das possibilidades das economias de escala, ou economias externas à firma. Essas sim demandaram formulações mais abrangentes das economias crescentes de escala de Krugman - talvez seja esta aí a fonte do desconhecimento do relevante papel de Lösch.

Entretanto, em suas *lectures* ao receber o Prêmio Nobel, Krugman (2008) dá as pistas da importância fundamental de Lösch para o “campo de batalha” da NGE. Este campo de batalha ocorre no espaço, e as economias crescentes de escala se dão pela aplicação da CCC, com pitadas de Kaldor, e num ambiente de aglomeração. Inclusive os mapas dos EUA e argumentos apresentados pelo próprio Krugman durante a apresentação das áreas de mercado e localização da produção se assemelham em muito aos argumentos apresentados por Lösch no seu “*The economics of location*”.

Feitas as considerações gerais acima e demarcados os caminhos, à frente, buscaremos apresentar alguns aspectos da contribuição de Lösch que podem ser ligadas à NGE.

## Lösch e a NGE

Lösch foi um economista alemão, herdeiro direto da escola da geografia alemã. Entretanto, normalmente é “esquecida” a imersão dos seus estudos sobre a economia norte-americana<sup>6</sup> e o seu estreito relacionamento com teóricos norte-americanos<sup>7</sup> do seu tempo.

<sup>6</sup> Nos agradecimentos da sua obra, o autor tece agradecimentos pessoais a diversos de seus influenciadores e às universidades onde o mesmo pôde realizar pesquisas.

<sup>7</sup> Grande parte deles naturalizados norte-americanos.

As suas principais contribuições são - além da bem sucedida busca de integrar criticamente as teorias da localização - a distinção clara entre aglomeração e economias de escala, a definição das áreas de mercado e a maximização do lucro como fator de localização em detrimento da “excessiva importância atribuída aos custos de transporte” (RIBEIRO; SANTOS; CARBALO-CRUZ, 2009, p. 57) em Weber (1909).

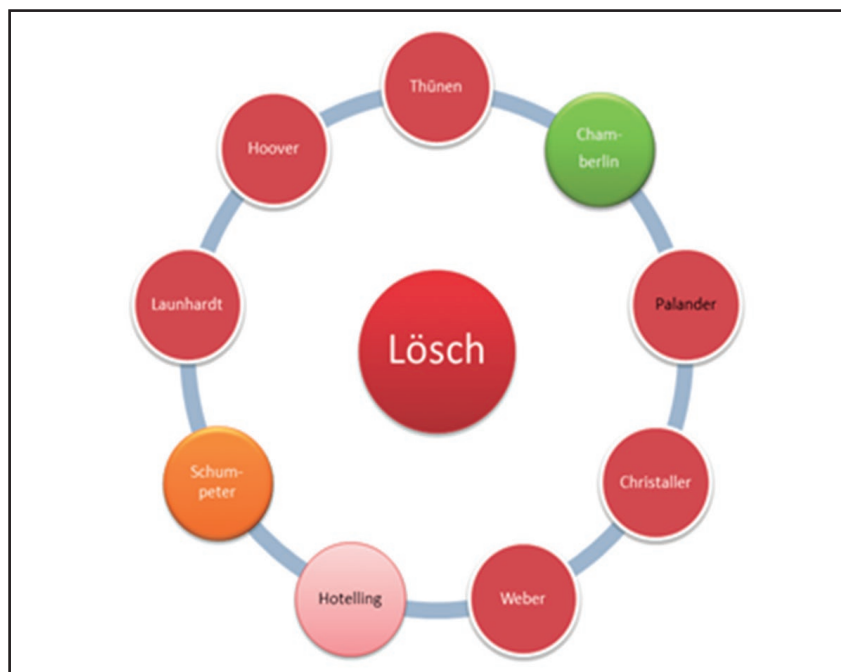
Esses feitos de Lösch foram elaborados num sofisticado ambiente de economia de concorrência imperfeita. E, sob esse aspecto, valem salientar os motivos, expostos pelo próprio Lösch, da escolha de Chamberlin (que ele conheceu pessoalmente e está nos créditos do seu livro) em detrimento de Robinson:

This procedure has become familiar for product differentiation through the work of E. H. Chamberlin {The Theory of Monopolistic Competition [Cambridge, Mass., 1933; 5th ed., 1938]} and of Joan Robinson {The Economics of Imperfect Competition [London, 1933]}, but it holds just as well for differences in location. For those unfamiliar with the literature on the subject, Chamberlin's fundamental ideas will be briefly sketched: (1) With product differentiation (which here includes differences in the location of the seller) the demand curve for the individual seller is not horizontal, as with homogeneous products, but slopes downward. If, for instance, a seller raises his price, not all his customers will desert him. To some of them his product will offer advantages, such as convenience of location, that are worth even the higher price. (2) As long as the demand curve intersects the cost curve, surplus profits that attract competitors are possible. These will turn out differentiated products or, which is of special interest in the present context, will choose the location of their establishments in such a way that they are particularly convenient for some of the buyers. As a consequence of this loss of purchasers, the demand curves of the earlier enterprises will shift to the left until

they are tangent to the cost curve and all surplus profits disappear. The tendency to the maximization of independent enterprises that underlies the process just described now reaches its limits. Small surplus profits may still remain, however, if an area is larger than necessary for  $n$  producers, but not large enough for  $n + 1$ . If  $n = 1$ , there is a monopoly which, of course, is restricted by latent competition that may become actual if the monopoly is exploited to the full. Then comes a struggle between the earlier and the later firms, one of which must finally succumb since there is not room for both (LÖSCH, 1954, p. 109).

Lösch é antecedido por uma teoria da localização que tem o seu ponto mais alta teoria da localização aplicada a áreas não agrícolas de Alfred Weber<sup>8</sup> - apesar de o foco deste ser declaradamente a indústria. Lösch e Weber têm como ponto de partida os importantes desenvolvimentos do matemático alemão Launhardt e, como não poderia deixar de ser, a teoria da localização de von Thünen.

**Figura 2 - Principais influenciadores diretos de Lösch.**



Fonte: O autor

Na Figura 2, podem ser encontrados os principais teóricos<sup>9</sup> que influenciaram Lösch, principalmente em sua passagem pelos EUA na década de 1930. Durante essa mesma década, a correspondência entre ele e Schumpeter foi intensa, sendo que muitos desses autores Lösch conheceu pessoalmente e com eles interagiu.

É importante também considerar que Lösch considera Weber um autor que se presta para a análise da produção localizada intermediária tanto quanto para a agrícola - esta foi mais centrada em von Thünen - enquanto que, para as áreas industriais/não agrícolas, o foco de Weber, por sua vez, foi Launhardt.

<sup>8</sup> Lösch considera a teoria de Weber intermediária entre a teoria de Von Thünen, agrícola, e a teoria de Launhardt, mais voltada a empreendimentos não agrícolas.

<sup>9</sup> Os textos principais dos autores que ainda não foram citados são: i) HOOVER ((1937), este influenciou Lösch e foi por ele influenciado; ii) HOTELLING (1929) e iii) PALANDER (1935).

These two basic types of positional relations are the core of every determination of a location, areas of demand playing a larger role in the nonagricultural theory and areas of supply in the agricultural. The latter has been discussed principally by Thünen, the former by Launhardt, and the borderline cases by Weber. It makes little difference whether the number of locations distributed throughout the market area is large, as in agriculture, or small, as it often is with nonagricultural enterprises (LÖSCH, 1954, p. 9).

Apesar do descrito acima sobre sua obra, como ele mesmo explicou em seus textos, seu objetivo na verdade era fornecer uma visão global da economia quando introduzido o espaço como elemento fundamental de análise. Essa visão geral, apesar de ter baixa capacidade de explicar fatos discretos do processo decisório da localização, fornece os princípios gerais que viabilizariam no futuro a própria NGE.

Equilibrium of the location system can therefore no longer be charted, but can be represented only by a system of equations that are insoluble in practice. The conditions that they express, rather than the equations themselves, are of great interest indeed. For they contain the conditions for the functioning of the whole system and are therefore more important than all that the special location theory has to offer in the way of realistic details (LÖSCH, 1954, p. 8).

As áreas analisadas em seu livro são a apresentação e crítica da teoria da localização, os limites de área ou áreas de fronteira, a teoria da localização industrial, a formação das cidades, a economia da localização propriamente dita, as regiões econômicas, sendo elas os mercados, a população, os padrões de localização em termos de distribuição, regiões de fronteira, redes espaciais, fatores políticos e as considerações sobre o comércio. Ou seja, uma visão global e setorialmente integrada. Lösch buscou

[...] experimentar novos pontos de vista sobre muitas teorias e problemas práticos. Essa tese se concentra nas grandes áreas e desenho de fronteiras, estabelecimento de novas cidades e povoados, ou alguns assuntos restritos de moeda, comércio exterior, formação de preços, e formas de mercado, tendo se mostrado frutíferos por toda a parte (LÖSCH, 1954, p. xvii, traduzido pelo autor).

Lösch separou as economias de escala das economias de aglomeração<sup>10</sup>, como dito acima; pois, até então, os dois conceitos possuíam o significado de economia de escala, que nada mais é do que organização dos fatores produtivos que alcança a máxima utilização dos fatores produtivos com baixos custos – visivelmente não coincidente com o conceito de economias de aglomeração que são, por natureza, eminentemente externas.

Tanto é assim que entre todos os custos, os custos de transporte tinham importância quase suficiente para a determinação da localização da atividade na teoria da localização antecedente - em Alfred Weber, por





exemplo. Lösch muda completamente o foco dos custos para o objetivo da realização do lucro.

Uma segunda contribuição importante é a busca das razões e das formas de aglomeração. Os impulsos iniciais de aglomeração são apontados por ele como eventos fortuitos que geram combinações distintas de formas de aglomeração.

Hence in areal agglomeration of locations for the same industry we must distinguish the belt, where the market networks are compressed close together; and the district, where the markets are separated, while only their centers are compressed (LÖSCH, 1954, p. 12).

As formas de concentração são a concentração puntiforme (4) que de um lado contrastam com as concentrações (1) em rede no outro extremo, existindo também as concentrações (3) em distritos (*cluster*) e (2) de cinturões (*belt*). Essas formas de concentração se relacionam com o mercado de maneira distinta. As principais formas podem ser visualizadas na Figura 3:

Figura 3 - A concentração da localização.

| None  | Areal   |   | Punctiform  |
|---|---|---|---|
|   | Restricted market network   | Cluster   |   |
| 1   | 2   | 3   | 4   |
|  |  |  |  |
| True network (bakeries)   | Belt (cotton gins)  | District (coal mines)   | Place (collars)   |

Fonte: (LÖSCH, 1954, p. 12).

<sup>10</sup> O próprio Lösch aponta, em seu texto, a importância da obra de Hotelling como seu ponto de partida para a escolha da localização "Influence on Competitors. When the new enterprise has chosen its location competitors may re-examine theirs. This difficult problem was first suggested by H. Hotelling, but treated on such simplified assumptions that his conclusion (a tendency to agglomeration) cannot be generalized". (LÖSCH, 1954, p. 6).



As análises do trabalho de Lösch se concentram em seus pressupostos e nas importantes formulações matemáticas elaboradas por ele, mas o que fica da sua análise é justamente o foco do seu estudo, os princípios da localização.

A aglomeração é entendida por Lösch como a coexistência num mesmoterritório de firmas pertencentes a uma mesma indústria em diferentes tamanhos e proximidades, conforme a Figura 3. Essa convivência gera economias de escala que são externas e que se internalizam pelas empresas participantes do aglomerado. É uma noção de escala (no sentido geográfico/métrico), ou graus de proximidade que definem o tipo de concentração da aglomeração. Portanto, a aglomeração em Lösch não é somente fundamentada, ela permite classificações com considerações distintas para cada tipo de “agrupamento”.

O mercado e a produção frente à aglomeração, por sua vez, são considerados da seguinte maneira:

[...] a natureza da área não é determinada pelo número de compradores ou vendedores, mas pelo número e posição de seus lugares. As localizações dos produtores e consumidores de um mesmo produto, bem como de produtos diferentes, podem estar situadas em qualquer lugar ou podem ser aglomeradas. Essas aglomerações são importantes o suficiente para ser tratado como um problema especial (LÖSCH, 1954, p. 9, traduzido pelo autor).

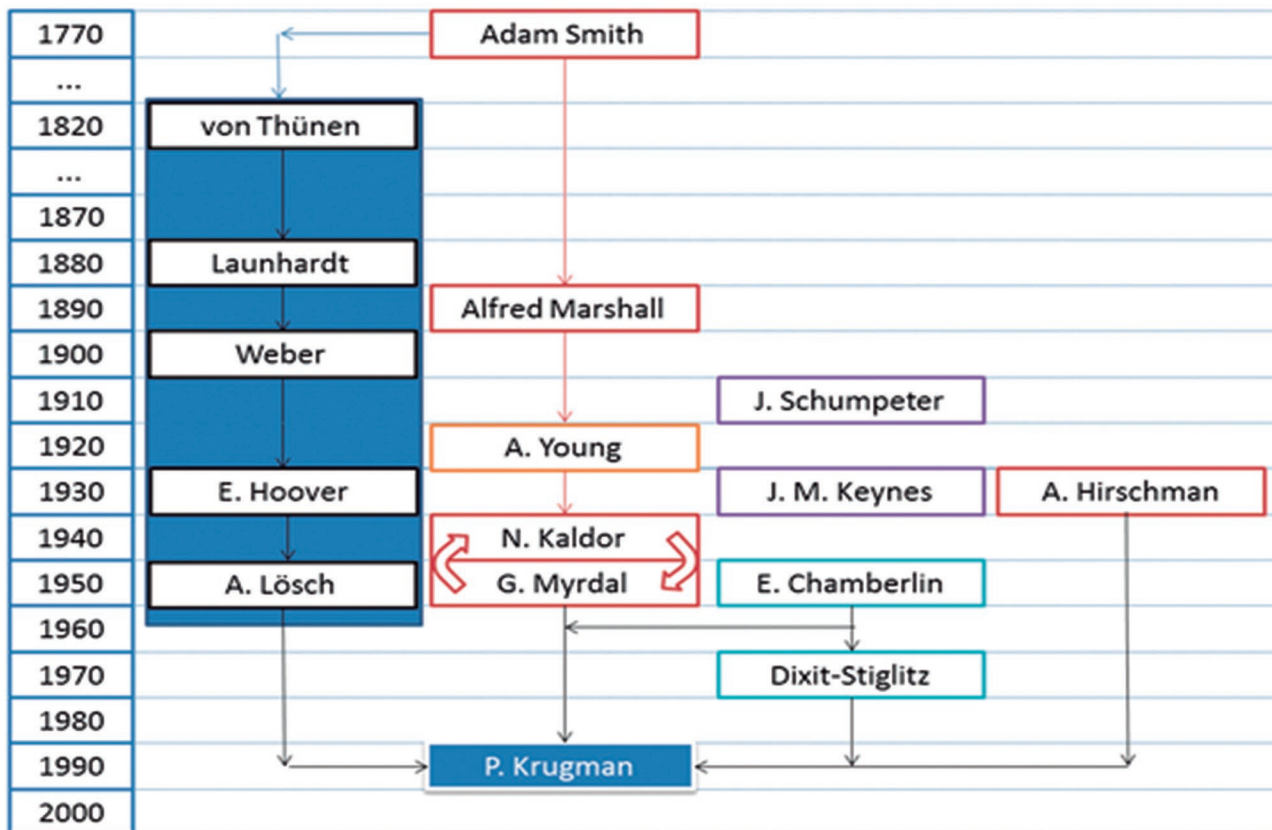
Sendo que a teoria das regiões econômicas,

[...] compartilha com o primeiro, a vantagem de representação geométrica, com a largura de um final de assunto. Ela mostra a interdependência universal de locais com

simplificações de tal forma que elas podem ser cartografadas. Ele negligencia em particular as desigualdades naturais e, em alguns demanda nem todos os aspectos, embora urbana. Ele considera as relações entre todos os produtores e consumidores dos mesmos bens, e entre os produtores de bens diferentes, pelo menos na medida em que eles são importantes para o estabelecimento de grandes cidades e artérias principais do transporte. Se os fatores reprimidos são introduzidos, é bastante provável que a imagem seja um pouco alterada, mas é pouco provável que ela seja totalmente anulada. (LÖSCH, 1954, p. 8-9, traduzido pelo autor).

Estes conceitos tornam muito importante fazer um posicionamento temporal sobre o quadro de referência dos antecedentes da modelagem da própria NGE para se referir a uma influência subestimada de Lösch que precisa emergir.

**Quadro 1 – Principais antecedentes da modelagem de NGE.**



Fonte: Adaptado pelo autor

“  
**Com tratamentos  
 tão diversos para  
 conciliar, a NGE pode  
 ser considerada  
 realmente uma  
 confluência de  
 conceitos que,  
 organizados e  
 modelados, acabaram  
 por suportar algo que  
 é novo e têm muito  
 caminho a percorrer;  
 mas, de imediato,  
 têm o mérito de  
 colocar a geografia  
 econômica... ”**

Esses, no quadro acima, são apenas os teóricos selecionados como principais por este estudo; mas, certamente, outras contribuições poderão relevar outros autores e novas composições. O importante é salientar que este quadro foi emoldurado no sentido de salientar toda a filiação da teoria da localização (retângulo em azul) como fator que ajuda a explicar a Geografia Econômica da NGE.

Os principais assuntos da análise da NGE de Krugman são:

- a) Desenvolvimento Desigual - seguindo o modelo dinâmico de Myrdal e Kaldor;
- b) Custo de Produção/Custos de Transporte/Frete/Custo Final - dentro do arcabouço objetivo de maximização do lucro de Lösch;
- c) Variação do Tamanho do Mercado - elaborado em melhor escala por Kaldor e levando em consideração fatores de endogeneização da variação do tamanho do mercado.

Em Lösch, poderia estar descrito nas escalas tanto de produção quanto de mercado (este último a ser apresentado num próximo texto);

d) “Efeito Mercado Doméstico” - considerado em diversos autores (LEME, p. 72), mas com extensa elaboração feita por Lösch.

e) Variação da Produtividade - oriunda do equilíbrio neoclássico através de Kaldor e Myrdal, sem esquecer-se de autores tão diversos como Keynes e Schumpeter;

f) Variação do Produto Agregado - revisto por Kaldor na inversão do equilíbrio neoclássico;

g) Variação da Divisão do Trabalho - originariamente apontada por Smith, e de interna passa a ser externa, como suscitado por Marshall. Mas a divisão do trabalho como geradora das economias crescentes de escala só chega a ser efetivamente explicada em Young;

h) Retornos Crescentes de Escala, na versão de Young. Uma explicação da relação entre “progresso técnico e retornos crescentes de escala, não explícito na distinção de Marshall entre economias internas e externas à firma individual” (LEMO, 2011, p. 67). Esses retornos crescentes, em Lösch, ganham roupagem de economias de aglomeração;

i) Acontecimento Histórico Fortuito - considerado por Lösch - entre outros;

j) Causação Circular Cumulativa - sendo esta o sumidouro de diversos tópicos acima. É atribuída à Myrdal, com “pitadas” de Kaldor, que, declaradamente, “bebeu” diretamente a fonte de Young;

k) Aglomeração num ambiente de competição imperfeita - esta trata de diversos dos tópicos aqui sendo aplicados ao local com inspiração em Lösch<sup>11</sup>.

Com tratamentos tão diversos para conciliar, a NGE pode ser considerada realmente uma confluência de conceitos que, organizados e modelados, acabaram por suportar algo que é novo e têm muito caminho a percorrer; mas, de imediato, têm o mérito de colocar a geografia econômica, num trato multidisciplinar, na rota dos novos desenvolvimentos da teoria econômica.

Cabe citar que, em diversos textos de Krugman, consta August Lösch citado diretamente e, entre as 11 (onze) principais temáticas da NGE, listadas acima, Lösch pode se identificado diretamente em 6 (seis) como um dos principais teóricos.

### Considerações Finais

Aparenta existir mais da Geografia Econômica anterior a 1950 na Nova Geografia Econômica do que os textos sobre ela se permitem a analisar estruturadamente ou sequer apontar. Isso inclui importantes textos síntese de compêndios de economia regional como o importante “A nova geografia econômica”, de Pontes e Salvador, que desferem, por exemplo, apenas uma citação sobre a influência de Lösch na NGE: “É o caso da análise da renda e do uso da terra de von Thünen (1826); ou da teoria da localização de Alfred Weber (1933); ou da teoria dos lugares centrais de Christaller (1993) e de Lösch (1940)” (PONTES; SALVADOR, 2009, p. 272).

Portanto, aparenta que os próprios estudos, que poderiam trazer à tona uma maior ênfase da influência dos demais economistas que trataram da questão espacial em suas formulações teóricas, se restringem apenas a apontar que existe alguma influência. É lamentavelmente triste que as significativas contribuições

<sup>11</sup> Ver a similaridade do conteúdo do intertítulo “6.2.1 Aglomeração e mobilidade do trabalho: o modelo de Krugman” (PONTES; SALVADOR, 2009, p. 275-279.) com o intertítulo “2.2.2 O modelo de equilíbrio espacial: Lösch” (RIBEIRO; SANTOS; CARBALO-CRUZ, 2009, p. 63-65).

desses autores em geral e de Lösch, em específico, continuam obscurecidas bloqueando a possível farta linha de passagem entre a NGE e os predecessores. O descortinar desta avenida pode proporcionar uma maior revolução na geografia econômica.

August Lösch morreu precocemente em 1945, mas suas formulações, que foram escritas para ser entendidas só por “quem estudar minuciosamente para esgotar seu conteúdo” (LÖSCH, 1954, p. xvi), ainda estão plenamente vivas.

Não foram aqui tratados os sistemas de equações e as formulações básicas de Lösch, como é tradicional nos estudos a seu respeito, primeiramente, para evitar fugir do método exploratório e também para não desviar do escopo definido no objetivo do texto.

Espera-se que a principal contribuição deste texto tenha obtido sucesso ao indicar um caminho necessário da “relocalização” de Lösch ao lugar central que lhe é de direito, como um dos mais importantes economistas que trabalharam com a variável espaço de forma tão mais ampla e íntima, diga-se de passagem, do que os demais que se dedicaram a este desafio.

## Referências

- CHANBERLIN, E. **The theory of monopolistic competition**. Cambridge: Harvard University, 1933.
- CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs, 1966.
- DIXIT, A. K.; STIGLITZ, J. E. Monopolistic competition and optimum product diversity. **American Economic Review**, v. 67, n. 3, p. 297-308, 1977.
- FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, P.; VENABLES, Anthony. **The spatial economy: cities, regions and international trade**. Cambridge, Mass.: MIT, 1999.
- HIRSHMAN, A. **The Strategy of Economic Development**. New Haven, Conn.: Yale University Press., 1958.
- HOOVER, E. M., **Location Theory and the Shoe and Leather Industries**. Cambridge: Mass., 1937, p. 30-33 (Este influenciou Lösch e foi por ele influenciado).
- HOTELLING, Harold. Stability in competition. **Economic Journal**, p. 41-57, 1929
- LEMOES, Mauro. A nova geografia econômica. In: NETTO, Delfim (Coord.). **O estado da arte em economia**. Sarai-va: São Paulo, 2011. p. 65-87.
- LÖSCH, August. **The economics location**. Westford: Yale University Press, 1954.
- KALDOR, Nicholas. **The irrelevance of economics equilibrium**. **Economic Journal**, v. 82, n. 328, p. 1.237-1.255, 1972.
- KEYNES, J. M. **The general theory of employment interest and money**. Macmillan Cambridge University Press, 1936.
- KRUGMAN, P. **Geography and Trade**. Cambridge, Mass.: MIT, 1991a.
- \_\_\_\_\_. **Increasing returns and economic-geography**. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3. P. 483-499, 1991b.
- \_\_\_\_\_. **Development, geography and economic theory**. Cambridge; Mass.: MIT, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Increasing returns and economic-geography**. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3. p. 483-499, 1991b.
- \_\_\_\_\_. **Prizelecture by Paul Krugman**. Disponível em: <<http://www.nobelprize.org/mediaplayer/index.php?id=1072>>. Acesso em: 20 ago. 2012.
- LAUNHARDT, W. **Mathematische Begründung der Volkswirtschaftslehre**. Leipzig, 1885.
- MARSHALL, A. **Principles of economics: an introductory volume**. 8 ed. Nova York: Mac-Millan, 1948.
- MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.
- PONTES, José Pedro; SALVADOR, Regina. A nova geografia econômica. In: COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter. **Compêndio de economia regional: teoria, temáticas e políticas**. Parede: Principia, 2009. p. 57.
- RIBEIRO, J. Cadima; SANTOS, J. Freitas; CARBALO-CRUZ, Francisco. A localização da indústria. In: Henrique Albergaria et. al. A teoria da localização. In: COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter. **Compêndio de economia regional: teoria, temáticas e políticas**. Parede: Principia, 2009. p. 57.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas, v. 2).
- VON THÜNEN, J. H. **Isolated state: an english edition of der isolatiert-estaat**. Oxford: Pergamon, 1966.
- WEBER, Alfred. **Theory of location of industries**. Chicago: The university of Chicago Press, 1929.
- YOUNG, A. A. Increasing returns and economic progress. **The Economic Journal**, v. 38, n. 152, p. 257-542, 1928.

# UNIVERSIDADE E REGIÃO: INSERÇÃO DE UMA IFE EM PROL O DESENVOLVIMENTO

CAROLINA FREDDO FLECK<sup>1</sup>  
VALMIRIA CAROLINA PICCININI<sup>2</sup>

## Resumo

O presente estudo teve como propósito apresentar uma avaliação da inserção da Universidade Federal do Pampa na região em que está inserida, a partir de um estudo de caso no campus de Santana do Livramento. A base da pesquisa foi o modelo teórico EPCN, que indica uma análise a partir dos ambientes econômico, político, cultural e natural. A pesquisa de caráter exploratório e abordagem qualitativa seguiu uma coleta de dados através de documentos; entrevistas e observação participante. Os dados foram analisados utilizando a técnica de análise de conteúdo com triangulação das informações oriundas das diferentes fontes. Os resultados indicam uma inserção da universidade na cidade, com elementos que indicam apoio ao desenvolvimento, principalmente nos ambientes econômico e cultural. Os ambientes político e natural não apresentam tanto destaque por serem indicadores que mais dependem da formação geográfica e política da região e que não permitem uma interferência direta de uma instituição como a Universidade Federal do Pampa que tem o foco no ensino, pesquisa e extensão. Com a conclusão do estudo foi possível identificar mais elementos que contribuem para firmar a importância das instituições de ensino superior como agentes de desenvolvimento e a possibilidade de crescimento da temática de pesquisa pela perspectiva de estudos futuros.

**Palavras-chave:** universidade; de-

envolvimento; modelo EPCN.

## Abstract

The present study aimed to provide an evaluation of the insertion of the Federal University of Pampa in the area where it operates, from a case study on the campus of Santana do Livramento. The basis of the research was the theoretical model EPCN, indicating an analysis from the economic, political, cultural and natural environments. The exploratory research and qualitative approach followed a data collection through documents, interviews and participant observation. Data were analyzed using the technique of content analysis with triangulation of information coming from the different sources. The results show an insertion of the university in the city, with elements that indicate support for development, especially in the economic and cultural environments. The political and natural environments show no such prominence because they are indicators that depend on the formation of political and geographic region and not allow a direct interference of an institution like the Federal University of Pampa that focuses on teaching, research

and extension. With the completion of the study was possible to identify more factors that contribute to establish the importance of higher education institutions as agents of development and the possibility of growth of thematic research by the prospect of future studies.

**Keywords:** University; Development; Model EPCN

**JER:** I2; O1

## Introdução

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

Os aspectos socioeconômicos e culturais perpassam as diferentes abordagens de pesquisa ampliando o foco de debates sobre o tema e dando destaque à preocupação com o de-

<sup>1</sup> Doutora em Administração da UFRGS/ Professora Adjunta na UNIPAMPA. E-mail: <carolinafleck@unipampa.edu.br>

<sup>2</sup> Doutora em Administração Universidade de Grenoble/Professora Associada da UFRGS. E-mail: <vpiccinini@ea.ufrgs.br>

“

*As pesquisas que abordam o conceito de desenvolvimento nos diferentes países/regiões enfatizam a necessidade do “olhar” para o local como forma de melhor explicar os processos que levam ou levaram ao sucesso ou insucesso.*

”

desenvolvimento. As discussões acerca de como os países/regiões devem e vem atuando, a partir de diversas fontes (governantes, empresários, educadores, comunidade), buscam explicar o desenvolvimento não apenas numa abordagem econômica, mas também social.

As pesquisas que abordam o conceito de desenvolvimento nos diferentes países/regiões enfatizam a necessidade do “olhar” para o local como forma de melhor explicar os processos que levam ou levaram ao sucesso ou insucesso. Os modelos emergentes, especialmente de desenvolvimento regional, dão ênfase a um desenvolvimento baseado em ativos únicos (competências territoriais) e também nas circunstâncias da região da qual se trata. Considerando os ambientes principais que influenciam o crescimento e desenvolvimento das cidades e regiões, como economia, política, cultura e aspectos naturais.

Uma das formas apontadas como relevante para a análise do desenvolvimento de uma região, em especial, de seu potencial de desenvolvimento está na associação do papel das universidades neste contexto.

Pesquisas, como as da OCDE (2007) têm apontado para uma tendência de estudo voltada para a identificação do potencial de desenvolvimento nas regiões a partir das ações das universidades inseridas nestas, com uma ideia de que as ações vinculadas a ensino, pesquisa e extensão serão a base do que as instituições de ensino superior têm a apresentar para a mudança de cenário nos ambientes em que estão atuando.

Neste sentido, percebem-se algumas ações que refletem o pensar as universidades vinculadas ao desenvolvimento, pois o governo federal brasileiro estabeleceu nos últimos anos um programa de reestruturação e expansão das universidades federais e entre as ações deste programa o aumento de vagas para acadêmicos; ampliação do corpo docente das universidades federais já existentes, e conforme mencionado acima, criação de novas universidades em regiões onde não havia ensino superior público, em especial as que necessitavam suporte para alavancar o desenvolvimento local, como foi o caso da Universidade Federal do Pampa, IES *multicampi* estruturada em 2006 e formalizada como instituição em 2008. Foi criada na região do Pampa Gaúcho, Rio Grande do Sul com o objetivo de alavancar o desenvolvimento desta região.

Pensando na necessidade ampliar as pesquisas sobre desenvolvimento regional, compreendendo diferentes realidades nacionais, bem como expandir o debate sobre o papel da universidade neste contexto, o presente estudo teve como propósito apresentar uma avaliação da inserção da Universidade Federal do Pampa na região em que está inserida, a partir de um estudo de caso no campus de Santana do Livramento. A base da pesquisa foi o modelo teórico EPCN (SAQUET, 2009), que indica uma análise a partir dos ambientes econômico, político, cultural e natural. Nos tópicos a seguir esse modelo é explicado, seguido da apresentação do método e da análise do estudo

de caso.

## **Desenvolvimento Regional**

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

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

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

Outro conceito destaca a importância da comunicação e da circulação da informação para o desenvolvimento regional. Castells (1996), principal representante dessa

abordagem, foca numa sociedade que mesmo conectada em rede, precisa de uma orientação mais local. Coloca as redes com papel mais central no propósito do desenvolvimento regional.

A abordagem do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável origina-se de documentos do Banco Mundial. Nessa linha, há uma tendência a dimensionar alguns aspectos que devem se relacionar e gerar eficiência para a região. Estes aspectos são centrados no conceito de desenvolvimento sustentável, dando ênfase ao fato de que não há uma preocupação em definir qual setor econômico gera mais desenvolvimento, mas demonstrar onde estão as possibilidades de desenvolvimento de forma sustentável. O conceito

de desenvolvimento local integrado sustentável pode ser tratado também como desenvolvimento regional sustentado, onde se integra ao conceito de desenvolvimento regional as questões de sustentabilidade com a construção de modelos teóricos, como o modelo EPCN que será apresentado a seguir, onde as questões econômicas, políticas, culturais e naturais (também chamados ambientes) da região são consideradas para indicar seu desenvolvimento.

As abordagens em torno do desenvolvimento regional não são totalmente opostas em sua constituição. Em alguns casos é possível um diálogo entre diferentes autores. Os que trabalham com desenvolvimento local endógeno em que Vasquez-Barquero (1983) se destaca, por

exemplo, apregoam as soluções para o processo de desenvolvimento de uma determinada região de forma compartilhada. Considerando que se for possível compartilhar essas soluções, de uma região para outra, é possível também encontrar o desenvolvimento de forma sustentada. Assim, unindo os propósitos do desenvolvimento local sustentável com os propósitos do desenvolvimento local endógeno e com o desenvolvimento territorial e regional é possível construir um modelo para o desenvolvimento de regiões, onde as análises e o planejamento partem de contextos amplos e do conhecimento da história e cultura locais, com os ambientes: econômico, político, cultural e natural.

**Figura 1 - Quadro síntese das principais abordagens relacionadas a desenvolvimento endógeno/regional**

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

Fonte: Adaptado de Brandão (2007).

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

### O conceito de território e espaço

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

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

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

(RAFFESTIN, 1993; EDUARDO, 2006; SAQUET, 2009).

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

Basicamente, todos estes conceitos abordam pelo menos um dos elementos que Saquet<sup>3</sup> (2005) incluiu no modelo denominado de EPC (aspectos da economia, política e cultura), onde procura articular tempo, espaço e território, sendo o tempo o período histórico de “construção” de um determinado território em um determinado espaço, considerando o território a construção humana a partir do espaço, sendo este local original. O modelo converge, em parte, para as proposições de Raffestin (1993) de que a territorialidade é compreendida como relacional e dinâmica, existindo então uma complementaridade entre as dimensões econômica, política e cultural na formação territorial e de onde deverão emergir os elementos do desenvolvimento regional.

Para Saquet (2009, p. 83), “há unidade entre as dimensões sociais (economia; política; cultura) e entre estas e a natureza exterior ao ho-

mem”. O autor trata de um desenvolvimento territorial fundamentado nos princípios da sustentabilidade, especialmente no momento em que acrescenta os aspectos/ambientes naturalistas<sup>4</sup> ao modelo – EPCN (economia, política, cultura e naturalista), sendo possível, assim, avaliar “as condições existentes em cada território para potencializar projetos e programas de desenvolvimento com mais justiça social” (SAQUET, 2009, p. 91).

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

Tendo claro que o território é uma construção social e que por ser assim constituído envolve aspectos de ordem econômica, política, cultural e natural, pode-se compreender o conceito de desenvolvimento territorial destacando a influência dos elementos acima no processo e definindo-o como desenvolvimento territorial sustentado/desenvolvimento regional sustentado, conforme mencionado anteriormente. Para fins dessa análise este é o conceito que servirá como orientação teórica e que corrobora o argumento teórico apresentado nos próximos capítulos.

<sup>3</sup> Saquet, assim como Raffestin, Eduardo e Sposito tem uma orientação voltada para o que Vasquez-Barquero discute no conceito de desenvolvimento local endógeno, e não constam na Tabela adaptada de Brandão, pois seus trabalhos são mais recentes do que os apontados como trabalhos seminais/ originais de cada uma das linhas apresentadas.

<sup>4</sup> São aspectos referentes aos recursos naturais de cada região.

## Desenvolvimento local – Desenvolvimento territorial

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

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

O real desenvolvimento de um território passa por transformações de ordem econômica (formação de empresas, geração do capital que circula no território, etc.), política (influência das políticas em âmbi-

to mais amplo que da região em pauta, atuação dos governantes locais em prol do desenvolvimento, etc.), e humana/social (índices de desenvolvimento da população formadora do território, como o IDH e o IDESE/ FEE-RS). Para uma fidedigna compreensão dos processos de desenvolvimento regional, todas as características em torno dessas transformações devem ser avaliadas e alguns fatores acabam apresentando mais resultado diante do esperado desenvolvimento da região, que também pode ser chamado de desenvolvimento endógeno.

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

- a) Flexibilidade e complexidade institucional;
- b) Inovação e difusão do conhecimento;
- c) Desenvolvimento urbano do território;
- d) Organização flexível da produção.

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

Para a teoria de crescimento endógeno, de acordo com Barquero (2001), somente com a ação efetiva

dos atores locais é que realmente se dá o desenvolvimento. Para que se possa ter certeza de uma ação efetiva, sugere como forma de medição o chamado fator  $H^5$ . A partir deste fator é possível mensurar estágios de desenvolvimento de uma localidade e em que níveis são necessárias melhorias e a efetiva ação dos agentes de desenvolvimento.

Quando uma pesquisa diz respeito ao processo de desenvolvimento, e este é tratado como complexo e que reflete diretamente na qualidade de vida da sociedade, deve-se dar destaque ao fato de que como base e fim de todo o desenvolvimento estão as pessoas que habitam a região para a qual se discute o desenvolvimento. É importante salientar que são as pessoas que habitam as regiões pesquisadas os meios e os fins para a sua concretização (OLIVEIRA, 2002). Sen (2000) ressalta que, mais do que dar início ao processo, é necessário liberdade para vislumbrar o desenvolvimento, que, em resumo, pode ser a qualidade de vida que cada indivíduo almeja. Essa liberdade pressupõe que as regiões apresentem uma estrutura adequada, que capacite e facilite o acesso aos meios necessários para o indivíduo construir ou buscar a qualidade de vida e liberdade para o desenvolvimento desejado. Assim, a formação de uma região, estado, país, somente é possível pelo envolvimento das pessoas que a habitam e que devem ser o foco fundamental do desenvolvimento.

De acordo com Friedman e Weaver (1981) o desenvolvimento territorial acontece, em especial, em economias territoriais de países menos desenvolvidos e que precisam de estratégias direcionadas, pois estas regiões têm algumas necessidades diferentes daquelas consideradas

<sup>5</sup> O fator de eficiência  $H$  é usado para identificar o desenvolvimento a partir do aumento dos fatores de acumulação de capital, gerando um ciclo de controle e permitindo o contínuo acompanhamento e evolução das políticas para o desenvolvimento endógeno. Barquero (2001) trabalha com a indicação dessa forma de medição para mostrar como as regiões podem se desenvolver a partir do aumento da inovação e difusão de conhecimento e redes e alianças locais.



modelo de desenvolvimento. Estas economias territoriais saem de uma lógica de pensar apenas em atrair multinacionais e concentram-se na discussão dos aspectos referentes a cada região, as quais influenciam no seu desenvolvimento, pontos estes também salientados por Barquero (2001) e Pecqueur (2009) que destacam os aspectos fundamentais que devem ser considerados para a integração e desenvolvimento territorial: como o espaço cultural, o espaço político e o espaço econômico. Assim, tornam-se fundamentais a produção industrial e agropecuária; o governo participando com ações que apoiem o desenvolvimento deste espaço; e a valorização da cultura local e desenvolvimento educacional.

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

Existe uma lógica de recomposição de hierarquias espaciais que aponta como fundamental uma maior qualidade das relações entre os atores do desenvolvimento, de forma que o potencial humano – que, muitas vezes, é subestimado – possa ser aproveitado nos polos regionais. Cada região é contemplada por um rol de aptidões para o desenvolvimento, seja nos aspectos econômicos, políticos, culturais, naturais, etc. que podem ser mais bem aproveitadas e, para tal, é fundamental que quem reside nesta região e está envolvido neste processo possa relacionar-se, buscando o desenvolvimento de suas competências nas competências

territoriais<sup>6</sup> (PIRES, 2007). A constituição das competências perpassa a necessidade de que se compreendam as regiões/países com suas particularidades e, como tais, não podem ser tratadas por “leis” generalistas de desenvolvimento, pois envolvem alguns fatores primordiais. De acordo com Veltz (apud DALLABRIDA, SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 9), o êxito territorial resulta de competências, redes, projetos e instituições. Para que estas competências realmente estejam presentes, torna-se necessário que se verifiquem alguns fatores influenciadores, como:

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

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

práticas sociais (PIRES; MULLER; VERDI, 2006).

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

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

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

<sup>6</sup> As competências territoriais são elementos encontrados em determinadas regiões que podem gerar desenvolvimento, como por exemplo: elementos naturais benéficos para a exploração de energias limpas como a energia eólica, ou solo fértil para uma determinada produção agrícola, ou ainda, espaço territorial e expertise entre a população para a instalação de pólos industriais.

de investigação e consolidação das competências territoriais da região.

### **Procedimentos metodológicos**

Considerando o objetivo de compreender o processo de estagnação no desenvolvimento de Santana do Livramento e como iniciou a inserção da Universidade na cidade, foram analisados os ambientes apontados no conceito de desenvolvimento regional sustentado: econômico, político, cultural e natural.

A partir destes aspectos tomaram-se como elementos de coleta de informações entrevistas e depoimentos pessoais; informações de publicações recentes sobre o desenvolvimento de Santana do Livramento; dados secundários e históricos dos fatos que influenciaram a situação de desenvolvimento atual da cidade. A pesquisa de caráter exploratório e abordagem qualitativa teve como método o Estudo de Caso, onde se tratou de uma realidade específica com o propósito de compreendê-la de forma aprofundada, bem como apresentar um novo caso sobre a temática: desenvolvimento e universidade, ampliando o escopo da linha de pesquisa.

Os dados coletados foram analisados através da técnica de análise de conteúdo com a triangulação das informações obtidas pelas diferentes fontes de coleta mencionadas. Com os resultados foi possível estruturar uma análise a partir de cada ambiente indicado no modelo teórico, verificando na prática também a utilidade deste modelo para pesquisas sobre desenvolvimento regional.

## **4 A inserção da UNIPAMPA em Sant'Ana do Livramento**

Utilizando o modelo teórico EPCN, foi analisada a inserção da UNIPAMPA, através do ensino, pesquisa e extensão, em prol do desenvolvimento de Sant'Ana do Livramento, considerando projetos que já apresentam resultados e que poderão gerar resultados no futuro,

tratando a Universidade como um agente que deve contribuir para o seu desenvolvimento. O tópico foi organizado de acordo com os elementos apontados no conceito de desenvolvimento territorial sustentado como sendo a base para alcançar este modelo de desenvolvimento. O modelo EPCN que analisa o ambiente econômico, político, cultural e natural, como forma de gerar desenvolvimento territorial sustentado foi estruturado por Saquet (2009). Este modelo corrobora as afirmativas de Pecqueur (2009) e Barquero (2001) que reforçam a necessidade de encontrar características específicas das regiões que podem ser orientadas para o desenvolvimento através, por exemplo, de novos empreendimentos, especialmente o pensar o território de forma sustentada. Além disso, o que Sen (2000) apresenta como liberdade para o desenvolvimento, com o envolvimento das pessoas que residem nessa região e que buscam a qualidade de vida que almejam e que é única em cada local. Para tal, as competências territoriais são os elementos que indicam possibilidades de desenvolvimento do mercado de trabalho da região e consequentemente para o desenvolvimento como um todo.

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

Muito do que acontece na atualidade, em Santana do Livramento, é consequência da história da região, que envolve famílias tradicionais e conservadoras no seu modo de viver e uma atividade econômica que por muito tempo foi focada na agropecuária. Essa visão conservadora fez com que não fosse desenvolvida permanentemente uma articulação

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

Alonso (2006) destacou bem o problema de regiões com estagnação no desenvolvimento, especialmente quando há uma visão conservadora no modo de vida. Nestes casos, como indica o autor, o problema está na falta de "costume" com as mudanças e com a busca por novas formas de desenvolvimento, simplesmente por ser característica cultural destas populações o fato de não agregar-se ao novo e manter-se vinculadas ao que vem da origem, como as estâncias de Santana do Livramento, sustentadas pela agropecuária.

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

morosidade no “comportamento empreendedor” da cidade de Sant’Ana do Livramento.

Neste contexto, a inserção da UNIPAMPA também é vista como sendo feita a passos lentos. De acordo com o entrevistado 06,

como esperado, numa primeira fase de instalação, que eu arriscaria dizer que vai durar os primeiros 10 anos da universidade, o impacto da universidade se dá de modo bastante visível e provocando o que chamamos crescimento econômico. Existe um movimento de agregação de pessoas vindas de diversos lugares que vão integrar o cenário regional e nele vão colocar recursos na forma de aluguéis, alimentação, livros, consumo em geral. A própria Unipampa tende a formar relações comerciais com empresas e pessoas locais, contribuindo para este movimento econômico, seja direta, ou indiretamente. Novas possibilidades de prestação de serviços e de fornecimento de produtos vão se instalando, a fim de atender à demanda da instituição, bem como tende a ocorrer a qualificação e especialização de empresas já existentes. Todo este cenário já é visível nas cidades onde a Unipampa está instalada. **(Entrevistado 06 – docente/diretor de campus)**

Neste contexto foram evidenciados elementos bem pontuais, como:

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

Estas informações corroboram os dados sobre a situação geral do mercado de trabalho da região indicando que o desenvolvimento pode ocorrer por diferentes caminhos e que depen-

de das modificações dos diferentes “ambientes do desenvolvimento territorial sustentado” como afirma Saquet (2009) e também da descoberta de competências territoriais e da percepção da população de Santana do Livramento da necessidade de envolvimento com o processo de desenvolvimento destas competências e que não cabe apenas à universidade e ao poder público resolver o problema (SEN, 2000; BARQUERO, 2001; PECQUEUR, 2009).

Destaca-se aqui a fala de um dos entrevistados:

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

Os entrevistados destacam que há limite para o potencial de uma universidade como unidade geradora de desenvolvimento. A partir destes argumentos apresenta-se, a seguir, a análise dos ambientes: econômico, político, cultural e natural de Santana do Livramento, determinados no conceito de desenvolvimento territorial sustentado como responsáveis pelo desenvolvimento dos territórios com a identificação de possíveis inserções da UNIPAMPA nestes ambientes como forma de auxiliar no desenvolvimento de competências territoriais<sup>7</sup> e qualificando os acadêmicos para atuar nos mesmos.

<sup>7</sup> É importante destacar que o conceito de competência considerado para este trabalho é o de agregação de valor econômico às organizações e valor social ao indivíduo pela ação de utilização dos conhecimentos obtidos com qualificação e neste caso as competências territoriais vão decorrer de competências por parte das organizações para explorar os potenciais que a região tem para serem desenvolvidos.

<sup>8</sup> ... o crescimento é uma parte indispensável, mas insuficiente do desenvolvimento. As formulações do desenvolvimento realçam o fato que, apesar das aparências de certa complementaridade, existem contradições profundas entre essas duas concepções (CAZELLA, 2008, p.06).

## Universidade e o ambiente econômico

A análise do ambiente econômico no conceito de desenvolvimento territorial sustentado diz respeito a aspectos que influenciam ou podem influenciar o crescimento da economia<sup>8</sup> de uma região. Assim, para uma análise do ambiente econômico deve-se olhar para o local buscando compreender sua história econômica e encontrar em elementos do contexto mais atual indicativo do crescimento econômico, como movimentação de diferentes setores da economia, que gerarão movimentação no mercado de trabalho local.

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

Uma das justificativas para a concentração no setor de serviços e comércio está no fato de Santana do Livramento ser uma cidade fronteira com o município de Rivera – Uruguai. As duas cidades são divididas por uma linha que somente pode ser percebida por marcos que foram colocados ao longo de sua delimitação como forma de demonstrar que de um lado se está no Brasil e no outro no Uruguai. Pela facilidade de trânsito entre as duas cidades os habitantes de Santana do Livramento e Rivera convivem harmonicamente, utilizando serviços e consumindo nos dois lados da fronteira.

Figura 2 - Linha imaginária que divide Santana do Livramento de Rivera



Fonte: Google Imagens, 2010.

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

Levantamentos realizados pelo controle de tráfego da polícia federal chegaram a indicar mais de 10.000 pessoas de fora da cidade em um único final de semana (próximo de datas comemorativas como o Natal). Com este volume de turistas e pouco serviço de hotelaria disponível em Rivera, Santana do Livramento acaba absorvendo esta demanda. Ressalta-se aqui a percepção do entrevistado 22 (secretário de desenvolvimento municipal de Santana do Livramento) de que inicialmente foram necessárias intervenções do conselho municipal de desenvolvimento (onde há participação docente da UNIPAMPA) de indicar aos empresários locais a oportunidade de expandir o setor hoteleiro e gastronômico para receber os “turistas dos *Free-shops*”. O entrevistado indicou ainda que o empresariado da cidade ainda não

percebeu as oportunidades que está perdendo com a vinda massiva de pessoas de outras cidades, regiões e Estados para comprar em Rivera. O mesmo acredita ser uma competência da cidade, o turismo, especialmente o turismo rural e ecológico que tem sido procurado em diferentes regiões do país por quem mora em grandes cidades e tem pouco contato com a natureza e vegetação nativa.

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

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

“

*O destaque dado à necessidade dos empresários perceberem e investirem no potencial turístico da cidade permite apontar uma forma de inserção da UNIPAMPA como agente de desenvolvimento das competências territoriais.* ”

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

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

Em Santana do Livramento, duas competências territoriais despontam como potências para mudar o cenário de desenvolvimento. Os parques eólicos (com um já instalado) e a vitivinicultura, que atraiu pelo menos duas grandes vinícolas do Estado (Miolo e Salton) para a cidade. Estas competências foram identificadas através de pesquisas de outras universidades<sup>9</sup>, corroborando os argumentos de que as pesquisas das universidades podem descobrir/

“  
*Um ponto de destaque são os elementos já apresentados na análise dos documentos da instituição e que são colocados em prática pelas políticas administrativo-educacionais da Universidade Federal do Pampa que corroboram a ideia...*  
”

indicar competências territoriais e um caminho para a ampliação do mercado de trabalho. No capítulo sobre mercado de trabalho será dado destaque para os empregos gerados a partir destas duas competências em desenvolvimento em Santana do Livramento.

Em um contexto como o de Santana do Livramento, os cursos e pesquisas voltados para as competências territoriais são relevantes para o desenvolvimento do ambiente econômico e em conjunto com a política de instalação de cursos noturnos na UNIPAMPA indicando onde a Universidade Federal do Pampa pode e pretende atuar para atender ao propósito de sua criação que é gerar desenvolvimento para a região contribuem para que se complete o papel da universidade em atender o mercado de trabalho a partir das premissas estabelecidas teoricamente. As pessoas sairão da universidade com qualificação para atuar nestes segmentos e os cursos noturnos viabilizam a qualificação de quem já está no mercado de trabalho ampliando as chances de manterem-se.

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

As atividades desenvolvidas no Campus de Santana do Livramento visam beneficiar a economia local, e esta preocupação se manifesta desde os primeiros anos da instituição. Alguns entrevistados destacaram modificações no ambiente econômico que dão indícios de um processo de desenvolvimento: especialmente no mercado imobiliário; na procura por acadêmicos para estágios nas empresas da cidade; procura por suporte com pesquisas de mercado e de planejamento estratégico, entre outros e que certamente a partir dos

resultados aqui apresentados, no futuro, poderão ser aprofundados. São ações que permitem indicar que os elementos teóricos destacados neste estudo podem ser confirmados com análise de um caso e que possivelmente, no futuro, ter-se-ão mais elementos para confirmar tais premissas.

#### 4.2 Universidade e o contexto político

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

O ambiente político neste caso não sofre influência da universidade, mas a sua criação foi influenciada pelo mesmo. Um argumento que vem ao encontro do modelo de Sa-

<sup>9</sup> Universidade de Davis da Califórnia – EUA e Universidade Federal de Pelotas. No período em que as pesquisas foram realizadas a UNIPAMPA ainda não existia.

“*Ressalta-se que o ambiente político, como o ambiente natural, que é apresentado num dos tópicos seguintes vão ao encontro do que o entrevistado 7 – docente, entre outros, indicou quando afirmou que uma universidade não pode ser o centro do processo de desenvolvimento...*”

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

Além da vinculação que pôde ser feita entre UNIPAMPA e ambiente econômico de Santana do Livramento foi dada pela lei de criação da universidade, pode-se considerar a inserção dos docentes e técnicos da UNIPAMPA no conselho municipal de desenvolvimento. Como destacado pelo entrevistado 22 alguns docentes vinculados ao curso de Gestão

Pública do campus Livramento são membros do conselho municipal de desenvolvimento e participam ativamente das decisões relacionadas ao planejamento do desenvolvimento da cidade, como outros representantes de instituições da cidade, é uma forma de atuar nas decisões em prol do desenvolvimento de Santana do Livramento.

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

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

#### 4.3 Universidade e o ambiente cultural<sup>10</sup>

O ambiente cultural representa as origens culturais de uma determinada localidade, bem como os incentivos que são oferecidos à população para desenvolver a cultura local. São os costumes que podem ser relacio-

nados às origens daquele local como os adquiridos pela convivência das pessoas e história da região.

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

Uma proposta da UNIPAMPA, em Santana do Livramento, foi o projeto desenvolvido por três acadêmicas do curso de graduação em Administração para a primeira Feira Binacional do Livro. Com a primeira edição em 2010 foram desenvolvidas programações que uniram as cidades de Santana do Livramento e Rivera e incentivaram a população das duas cidades a lembrar da importância dos livros e da cultura e interagir com elementos culturais dos dois países. Com os bons resultados da primeira edição, em 2011 a feira teve sua segunda edição com mobilização dos consulados das duas cidades, da prefeitura municipal, de escolas de Santana do Livramento e Rivera.

Outro projeto iniciado em 2011 foi o “Cine Pampa” que consiste em um ciclo temático de filmes e debates aberto ao público e gratuito. Os temas são divulgados antecipadamente e a cada ciclo é realizada a apresentação de quatro filmes, e na sequência uma palestra com um convidado e abertura para debate com o público. Só em 2011 foram quatro edições, com temas como: “11 de setembro, o dia que mudou a história?”; “Business, o Segredo do Sucesso”; “África, a Luta pela Identidade” e “Super heróis: reflexos da sociedade”. Para 2012 está sendo proposto um dia com filmes que irão debater o agronegócio e as grandes corporações envolvidas com o mes-

<sup>10</sup> O ambiente cultural foi analisado pela forma como a UNIPAMPA pode inserir elementos de inserção cultural na comunidade de Santana do Livramento e não pensando na forma como a construção cultural desta sociedade poderia vir a influenciar na UNIPAMPA.

“  
***Cabe ressaltar mais uma vez que a análise feita sobre a inserção da universidade no ambiente natural corrobora ainda o argumento de que a universidade pode fazer parte do processo de desenvolvimento, mas sozinha não gera desenvolvimento para uma região.***”

mo. No Cine Pampa a população da cidade e os acadêmicos tem acesso a debates de assuntos variados que são relacionados tanto ao seu cotidiano quanto às questões da academia. É uma forma de aproximar a comunidade tanto do que é vislumbrado dentro dos cursos quanto de visões culturais associadas à contemporaneidade. A universidade não pretende modificar o ambiente cultural, mas agir como agente mobilizador para a valorização deste ambiente.

Ao considerar os ambientes: econômico; político; cultural e natural percebe-se movimentações por parte da UNIPAMPA para com a cidade de Santana do Livramento, como o projeto cultural Cine Pampa, evidenciando a inserção da mesma com propostas para o desenvolvimento local. As escolhas de cursos de graduação que podem contribuir para a economia da região e ampliar as qualificações para o mercado de trabalho também estão entre as formas de atuação desta universidade. Mesmo que essas ações sejam muito recentes pode-se indicar que existe uma interferência nos ambientes que podem contribuir

para o desenvolvimento sustentado no território. Em termos de mercado de trabalho, pode-se considerar que os profissionais já formados no campus (quatro turmas de administração e uma turma de gestão pública) já são uma forma de ampliar a mão de obra qualificada para a ampliação dos setores relacionados às competências territoriais, como empresas que apoiem o desenvolvimento das cadeias produtivas em torno da agropecuária e gestores públicos capacitados a pensar estratégias de incentivo à novos empreendimentos e melhorias na cidade.

#### 4.4 Universidade e o ambiente natural

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

O que se constata é que em Santana do Livramento, apenas algumas disciplinas dão destaque ao pensar o desenvolvimento com sustentabilidade e algumas ações já foram realizadas como forma de incentivar a reciclagem de lixo e o reflorestamento. Com relação à UNIPAMPA, pensando nos dez

*campi*, a atuação no ambiente natural das cidades onde está inserida está mais focada nos cursos que formam profissionais para trabalhar com tais competências, ou então, com projetos que envolvam a preocupação com a sustentabilidade, como projetos de coleta seletiva nos *campi* e doação deste material para reciclagem e educação da população em prol de atitudes que preservem o meio ambiente. Além dessas ações não houve interferência no ambiente natural da cidade e da região e possivelmente não haverá, porque o ambiente natural interfere no desenvolvimento pelas características que se apresentam sobre determinado território, no entanto trabalhar este ambiente somente pode ser pensado no sentido de preservar as características do local.

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

**Figura 3 - Quadro síntese da inserção da UNIPAMPA em Santana do Livramento a partir do modelo EPCN**

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

Fonte: As autoras.

A análise dos ambientes que compõem um desenvolvimento territorial sustentado demonstra que as ações realizadas no Campus Santana do Livramento dão indicativos de apoio ao desenvolvimento do mercado de trabalho (ver Figura 3), especialmente no que se refere aos ambientes econômico e cultural. Alguns projetos já geraram uma mobilização satisfatória, como a Feira Binacional do Livro e outros vêm ao encontro das estratégias que o governo municipal apresentou na busca de desenvolvimento da cidade. Pode-se dizer que a criação da UNIPAMPA, a partir de um movimento da sociedade de Santana do Livramento e da região deu início a um processo de desenvolvimento, ou pelo menos de pensar o desenvolvimento da cidade, que pode ser comparado ao que Friedman e Weaver indicaram em 2001. Neste caso, quando iniciado o processo de desenvolvimento de um território se faz necessário um engajamento, político e social, para que esse desenvolvimento perdure. Principalmente com estratégias e planejamento contínuos.

### **Considerações finais**

Foi possível identificar a inserção da IES na cidade de Santana do Livramento a partir dos ambientes que compõem o modelo de desenvolvimento territorial sustentado estruturado por Saquet (2009). Nesta análise foram destacadas algumas competências territoriais já identificadas e que ainda precisam ser exploradas e desenvolvidas, evidenciando a participação da UNIPAMPA como agente transformador.

As contribuições da UNIPAMPA para o desenvolvimento territorial sustentado podem acontecer nos quatro ambientes (econômico, político, cultural e natural) estabelecidos no conceito de Saquet (2009), com especial participação no econômico e cultural. Por questões de definição dos ambientes político e natural, a UNIPAMPA e qualquer outra universidade a ser pesquisada sob a

“  
*Já o ambiente natural depende das características físicas de formação do território e seu desenvolvimento somente ocorre ao pensar a preservação das características naturais do território, aliadas às estratégias de desenvolvimento.*  
”

perspectiva do conceito de desenvolvimento territorial sustentado, terão menor inserção nestes. O ambiente político que está voltado para as ações governamentais e depende de políticas públicas para que se indique seu desenvolvimento não pode ser influenciado de forma direta pelas universidades. Já o ambiente natural depende das características físicas de formação do território e seu desenvolvimento somente ocorre ao pensar a preservação das características naturais do território, aliadas às estratégias de desenvolvimento.

O reconhecimento da universidade como fonte de desenvolvimento pela identificação de competências territoriais pode ser considerado como principal contribuição do estudo. Especialmente porque os argumentos estabelecidos na teoria são corroborados pelo estudo de caso quando se identifica na UNIPAMPA ações e projetos que contribuem para a compreensão de competências territoriais de Santana do Livramento e para o alinhamento de ações que

possam auxiliar o desenvolvimento destas competências.

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

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

Os resultados permitem indicar ainda para estudos futuros, a inclusão das demais cidades da UNIPAMPA, em outras instituições de ensino superior, criadas na mesma época e com propósitos semelhantes, bem como verificar que tipo de competências territoriais identifica-se nos projetos desenvolvidos na universidade e que com a contribuição da instituição passarão a auxiliar o processo de desenvolvimento da região.



## Referências

- ALONSO, José Antônio Fialho. **A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. Indicadores Econômicos**, Porto Alegre: FEE/RS, v. 33, n. 4, p.101-114, mar. 2006.
- BARQUERO, Antônio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE/RS, Editora da Universidade, 2001.
- BRANDÃO, Carlos Antônio **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.
- BRUSCO, Sebastiano. The emelian model: production, decentralization and social integration. **Cambridge Journal of economics**. v. 6, 1982, p. 167-84.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- CAZELLA, Ademir Antônio As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 5 - 27, jan./abr. 2008.
- DALLABRIDA, Valdir Roque; SIENBER, Dieter Rugard; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro, A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, II, 2004, Santa Cruz do Sul – RS. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2004, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul – RS, 2004.
- EDUARDO, Márcio Freitas Território, Trabalho e Poder: por uma geografia relacional. **Campo-território: revista de geografia agrária**, v. 1, n. 2, p. 173-195, ago. 2006.
- ENDLICH, Angela Maria Novos referenciais de desenvolvimento e planejamento territorial: possibilidades para as pequenas cidades? **Redes**, v. 12, n. 2, 2007.
- FRIEDMANN, John, WEAVER, Clyde **Território y función**. Madrid: IEAL, 1981. p. 278-313.
- OCDE/ IMHE (França) (Org.). **Higher Education and Regions: Globally competitive, locally engaged**. Paris: OCDE, 2007. 242 p.
- OLIVEIRA, Gilson Batista de Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, 2002.
- PECQUEUR, Bernard O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**. v. 24, n. 1, p. 10-22, jan./dez. 2005.
- PECQUEUR, Bernard A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**. n. 14, p. 79-105, abr. 2009.
- PIORE, Michael J. & SABEL, Charles F. **The Second Industrial Divide**. New York: Basic books, 1984. 354 p.
- PIRES, Élson; MÜLLER, Geraldo.; VERDI, Adriana Renata Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia – Associação de Geografia Teorética**, Rio Claro-SP, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006
- PIRES, Élson As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. **INTERAÇÕES - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v 8, n. 2, p. 155-163, set. 2007.
- RAFFESTIN, Claude **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- SACHS, Ignacy **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SAQUET, Marco Aurélio O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, Alexandre D.; SPOSITO, Eliseu S.; SAQUET, Marco A. (Org.) **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005.
- SAQUET, Marco Aurélio Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marco A.; SPOSITO, Eliseu S. **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antônio **Industrialization in Rural Areas**. The Spanish Case, Report, OECD meeting, Senigallia, July. 7-10, 1983, OECD.
- VELTZ, Pierre. **Mondialisation, villes et territoires**. Paris : Ed. PUF, 1996.



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

Acesse nosso site:

**www.unifacs.br**

# IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA MECANIZAÇÃO DA LAVOURA DA CANA-DE-AÇÚCAR NO BRASIL

RODRIGO GALBIERI<sup>1</sup>  
ANDRÉ FELIPE SIMÕES<sup>2</sup>

## Resumo

A introdução da colheita mecanizada está exigindo uma reformulação de todas as práticas culturais, para adaptar as lavouras ao novo sistema. Os estímulos econômicos instituídos com a expansão da agroindústria açucareira estão promovendo uma rápida modernização da tecnologia empregada na produção de cana-de-açúcar e seus derivados. O efeito dessa modernização pode ser positivo, principalmente pela quase extinção de empregos degradantes e insalubres em que a colheita manual está atrelada, mas se a mesma for realizada de maneira indiscriminada pode gerar desemprego em massa no setor, trazendo consigo inúmeros problemas sociais. Nesse contexto, o principal objetivo deste estudo, é analisar as principais questões ambientais (queimadas e mecanização) e sociais (desempregos, migração e qualidade do trabalho) advindas da expansão da mecanização da colheita de cana-de-açúcar no Brasil.

**Palavras-Chaves:** Cana-de-açúcar, Mecanização, Meio Ambiente, Emprego Agrícola.

## Abstract

**Social and environmental impacts of the sugarcane mechanization in Brazil.** The introduction

of mechanized harvesting is demanding an overhaul of all cultural practices, to adapt crops to the new system. The economic stimulus set with the expansion of sugar industry are promoting a rapid modernization of technology used in the production of cane sugar and its derivatives, which can be positive, but if done indiscriminately can have serious consequences, because agribusiness cane sugar use a lot of labor-skilled, and the mechanization of harvesting dispensing large number of workers bringing many social problems. In such context, this Paper analyzes the main environmental and social issues arising from the expansion of the sugarcane mechanization in Brazil.

**Keywords:** Sugarcane, Mechanized Harvesting, Environment, Agricultural Employment

**JER:** Q1

## Introdução

A importância do etanol proveniente da cana-de-açúcar como combustível veicular é notória para o Brasil e iniciou-se ainda em meados

do século anterior, décadas antes do Programa Nacional do Álcool (Proálcool). Essa utilização surgiu da necessidade de amenizar as sucessivas crises do setor açucareiro e para reduzir a dependência de petróleo importado. No ano de 1925, surgiu a primeira experiência brasileira com etanol combustível (LEITE; CORTEZ, 2007). O Proálcool só surgiu na década de 1970. Foi inicialmente desenvolvido para evitar o aumento da dependência externa de divisas quando dos choques de preço de petróleo. De 1975 a 2000, foram produzidos cerca de 5,6 milhões de veículos a etanol hidratado. Acrescido a isso, o Programa substituiu, por uma fração de álcool anidro (até 25%), um volume de gasolina pura consumida por uma frota superior a 10 milhões de veículos a gasolina, evitando, assim, nesse período, emissões de gás carbônico da ordem de 110 milhões de toneladas de carbono (contido no CO<sub>2</sub>), a importação de aproximadamente 550 milhões de barris de petróleo e, ainda, proporcionando uma economia de divisas da ordem de 11,5 bilhões de dólares (BIODIESEL BR, 2011).

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento de Sistemas Energéticos pela Faculdade de Engenharia Mecânica da UNICAMP. E-mail: galbieri@fem.unicamp.br.

<sup>2</sup> Professor Doutor do Curso de Gestão Ambiental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).. E-mail: afsimoes@usp.br.

No final dos anos 90 até início de 2004 – quando surgiu o veículo *flex fuel* –, mesmo quando a venda de veículos movidos a etanol hidratado representou menos de 1% do total das vendas de veículos novos no Brasil a queda do consumo de etanol foi relativamente pequenas, isso porque o crescimento do setor rodoviário de veículos de passeio continuou crescendo e o governo aumentava a alíquota de etanol anidro que seria misturada à gasolina A (pura), mantendo o consumo total de etanol relativamente constante.

A partir de 2005, a produção de cana-de-açúcar no Brasil tem apresentado um considerável crescimento<sup>3</sup>, que pode ser explicado pelo aumento da demanda nacional e internacional pelo etanol, pelo desenvolvimento da tecnologia dos motores *flex fuel* e pela publicidade que se formou em torno do papel dos veículos bicompostíveis, que supostamente representariam a “solução perfeita” tanto para a crise energética (mitigação do consumo de petróleo e utilização da biomassa residual para cogeração de energia elétrica), quanto para a mitigação do aquecimento global.

De acordo com levantamento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), na safra de 2009/2010, o Brasil atingiu a marca de cerca de 602 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, em mais de 9,6 milhões de hectares plantados, produzindo 33 bilhões de toneladas de açúcar e 25,7 milhões de m<sup>3</sup> de etanol<sup>4</sup> (MAPA, 2011). No ano de 2009, 3,29 milhões de m<sup>3</sup> foram exportados (MAPA, 2011). Ainda no ano de 2009, a área total ocupada pela cana-de-açúcar foi de 9,67 milhões de hectares (MAPA, 2011), sendo o Estado de São Paulo o maior produtor nacional, com 60% da área nacional cultivada de cana-de-açúcar (CONAB, 2012).

A despeito das vantagens em termos de mitigação do consumo de petróleo e das emissões de dióxido de carbono, a degradação ambiental causada pelo setor sucroalcooleiro

“ **A mecanização é também especialmente recomendável do ponto de vista de modernização e redução de custos de produção do setor, por outro lado à mecanização tem gerado discussões polêmicas entre os diferentes grupos sociais envolvidos com as problemáticas do trabalho.** ”

é considerável, trazendo impactos cientificamente comprovados no solo, na água, na flora, na fauna, à saúde humana, sendo as queimadas pré-colheita uma das principais geradoras de impactos ao meio ambiente e à saúde humana. As folhas secas da cana-de-açúcar são queimadas para facilitar a colheita manual, gerando trabalho a milhares de cortadores, que se sujeitam a jornadas de trabalho, muitas vezes degradantes, na época da colheita da cana-de-açúcar,

A queima da palha apesar de aumentar a produtividade da safra, emite quantidades consideráveis de fuligens (material particulado – MP) afetando negativamente as populações das cidades em torno das

regiões canavieiras. Com a mecanização do corte da cana-de-açúcar as queimadas deixam de ser necessárias. O uso da palha para cogeração de energia elétrica é um fator de estímulo adicional para a expansão da mecanização das lavouras de cana-de-açúcar (SCHAEFFER et al., 2008). O diretor de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria do Meio Ambiente, Ricardo Viegas (apud FOLHA DE SP, 2012), estima que na safra de 2011/2012 cerca de 65% da colheita no Estado de São Paulo foi mecanizada, com isso milhares de toneladas de MP deixaram de ser emitidos.

A mecanização é também especialmente recomendável do ponto de vista de modernização e redução de custos de produção do setor, por outro lado à mecanização tem gerado discussões polêmicas entre os diferentes grupos sociais envolvidos com as problemáticas do trabalho. Como cada colheiteira realizada o trabalho de cerca de 80 a 100 trabalhadores, o número de desempregados que serão perdidos com a mecanização é enorme, gerando inúmeros problemas sociais (CGEE, 2008).

Nesse contexto, o principal objetivo desse presente estudo é abordar as principais questões ambientais (queimadas, mecanização) e sociais (desempregos, migração e qualidade do trabalho) advindas da expansão da mecanização da colheita de cana-de-açúcar no Brasil.

### Aspectos ambientais

Apesar dos benefícios ambientais, principalmente em relação à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, que envolvem o uso do etanol

<sup>3</sup> Em 2008, pela primeira vez o consumo de etanol superou ao da gasolina – em volume. A produção de álcool etílico hidratado totalizou 17,6 milhões m<sup>3</sup> no ano de 2008, um resultado 22,7% superior ao de 2007 (ANP, 2011). Na safra 2007/2008, cerca de 3,4 bilhões de litros de etanol (cerca de 15%) foram exportados (PETROBRAS, 2008). A taxa de crescimento média anual no período 2001-2010 foi de 10,5% (ANP, 2011).

<sup>4</sup> No ano de 2010, a produção nacional de etanol atingiu um volume de 28,2 milhões m<sup>3</sup> (etanol anidro com 8 milhões m<sup>3</sup> e etanol hidratado com 20,2 milhões m<sup>3</sup>), representando um aumento de 8,1% em relação ao ano de 2009 (ANP, 2011).

pelos veículos em comparação com o uso da gasolina, a forma como a cana-de-açúcar é produzida tem sido alvo de muitas críticas por parte de diversos setores da sociedade. Dentre os mais frequentes questionamentos estão os relacionados à competição por alimentos, a segurança hídrica, a indução ao desmatamento pela expansão insustentável da fronteira agrícola, o uso de agrotóxicos em larga escala, a vulnerabilidade da agricultura às mudanças climáticas, os resíduos e efluentes gerados nas agroindústrias processadoras, entre outros (GONÇALVES, 2008). As queimadas são um agravante a mais ao problema.

O uso do fogo na agricultura é altamente pernicioso a terra, pois destrói a cobertura florestal nativa, desprotegendo as nascentes e mananciais e ocasionando uma alteração irreversível no ciclo das chuvas (BORGES, 2008). No solo, o fogo altera as suas composições químicas, físicas e biológicas, prejudicando a ciclagem dos nutrientes e causando a sua volatilização. As queimadas provocam um uso maior de agrotóxicos e herbicidas, para o controle de pragas e de plantas invasoras, sendo que esta prática agrava ainda mais o meio natural, afetando os microrganismos do solo e contaminando o lençol freático e os mananciais (BORGES, 2008). As queimadas causam também a liberação, para a atmosfera, de grandes concentrações de material particulado e de monóxido de carbono (CO), que afeta a saúde das populações das cidades vizinhas (CGEE, 2008; CMA, 2008). Durante a queimada da palha da cana-de-açúcar, a 1,5 cm de profundidade do solo, a temperatura atinge mais de 100° C, e a 15 cm acima da superfície a temperatura atinge cerca de 800° C, afetando gravemente a atividade biológica do solo, responsável por sua fertilidade (BORGES, 2008). Quando expostas a altos índices de MP e CO, a população humana fica mais suscetível a problemas respiratórios, principalmente idosos e crianças

(HOGAN, 2000). Como as queimadas são efetuadas na estiagem, não raro as vegetações limítrofes são também atingidas. No que concerne à fauna, as queimadas dos canaviais também matam diversos animais que vivem nos canaviais ou estão lá para se alimentarem ou reproduzirem (BORGES, 2008). Essa poluição do ar local gerada pela queima da cana é um problema tão sério, que resultou em leis e regulamentos que limitam a sua queima (IEA, 2004, apud SCHAEFFER et al., 2008).

Tendo como finalidade a extinção das queimadas, no Estado de São Paulo, detentor da maior produção de cana-de-açúcar do país, foi criada a Lei Estadual nº11.241, de 2002, que estabeleceu um cronograma para a colheita da cana crua em todas as áreas mecanizáveis<sup>5</sup> até 2021, permitindo que as áreas restantes e menores do que 150 ha efetuem queimadas até 2031. Por pressões de entidades ambientalistas e do Ministério Público, um protocolo entre o Governo Estadual Paulista e a agroindústria canavieira antecipou esses prazos para 2014 e 2017<sup>6</sup>, respectivamente, com restrições adicionais para as áreas em expansão. Goiás e Mato Grosso possuem iniciativas similares. Alguns municípios já estão proibindo a prática das queimadas em seus territórios através de leis municipais, como os municípios de Limeira, São José do Rio Preto e Americana. Na região de Ribeirão Preto, uma das principais regiões produtora de cana-de-açúcar do Brasil, o processo de mecanização já se encontra em estágio avançado, com cerca de 72%

de sua área mecanizada (UNICA, apud FOLHA DE SP, 2012).

No sistema de colheita mecanizada, as folhas, bainhas, ponteiro e pedaços de colmo são cortados, triturados e lançados sobre a superfície do solo, formando uma cobertura de resíduo vegetal denominada palha ou palhada (DE SOUZA et al., 2005). A colheita mecanizada da cana-de-açúcar pode gerar entre 8 a 15 t/ha de palhada, que deixada sobre a superfície do solo melhora a sua fertilidade – através do retorno dos nutrientes via processo de mineralização, controle de processos erosivos e maior retenção de água –, além de propiciar aumento na microbiota do solo (SZMRECSÁNYI; GONÇALVES, 2009). Essa palha protege o solo contra o impacto direto das gotas de chuva e do preparo reduzido, com menor mobilização do solo (no médio prazo haverá uma redução de cerca de 50% das perdas de solo e de água) (CGEE, 2008). Parte considerável da palhada também pode ser usada para a geração de energia nas usinas, através da cogeração (SCHAEFFER et al., 2008) – muitas usinas já são auto-suficientes graças ao uso do bagaço de cana como fonte.

A colheita mecanizada apresenta também algumas desvantagens em relação ao corte manual, como uma maior compactação do solo, necessidade de alto investimento na aquisição de maquinário e um menor comprimento da cana em relação ao que é obtida manualmente. A deposição e a manutenção de palhada sobre a superfície do solo, mesmo contribuindo com a sua con-

<sup>5</sup> São consideradas mecanizáveis, para efeito da lei, as áreas cuja declividade não exceda 12%. a colheita da cana mecanizada exige algumas condições específicas para apresentar os resultados desejáveis: solo plano e sem falhas e redimensionamento das áreas de plantio, inclusive com espaçamento adequado entre as fileiras. Mais de 3/4 da lavoura canavieira paulista se encontra em áreas mecanizáveis (COELHO et al., 2008).

<sup>6</sup> Protocolo Agroambiental do Setor Sucroalcooleiro. Esse Protocolo, de adesão voluntária, estabeleceu uma série de princípios e diretrizes técnicas, de natureza ambiental, a serem observadas pelas indústrias da cana-de-açúcar, destacando-se: 1- Antecipar de 2021 para 2014 o prazo final previsto em lei estadual para a eliminação da queimada da cana de açúcar, nos terrenos com declividade até 12%; 2- Nos terrenos com declividade acima de 12%, o prazo final para a eliminação da queimada deve ser antecipado de 2031 para 2017.

“ *A continuidade do processo de mecanização da colheita causará grande desemprego no setor. Estima-se que devido ao Protocolo Agroambiental, antes de 2020, praticamente não exista mais corte...* ”

servação, podem causar problemas relacionados ao manejo da cultura, como maiores dificuldades durante as operações de cultivo e adubação da soca (cana de segundo corte), baixa taxa líquida de mineralização de nitrogênio no período de um ano agrícola, dificuldade de execução de controle seletivo de plantas daninhas e aumento das populações de pragas que se abrigam e multiplicam sob a palhada. Além disso, o grande volume de palha sobre a cana soca dificulta a sua emergência, causando falha na rebrota, especialmente nas variedades melhoradas que foram desenvolvidas para um sistema de colheita com queima, que favorecia a maior taxa de emergência da cana soca (DE SOUZA et al., 2005).

Há ainda o sistema intermediário ou sistema de manejo de cana crua, que se posiciona entre o tradicional e o orgânico, e que vem se desenvolvendo sob a pressão legal-social do combate às queimadas, e tem se mostrado promissor neste sentido. No entanto, a conversão para este sistema ainda esbarra em algumas dificuldades técnicas, políticas e econômicas que, segundo Gonçalves et al. (2008) ainda representam um entrave para o desenvolvimento sustentável da atividade canavieira

no estado de São Paulo e fogem do escopo desse presente Estudo.

### Aspectos sociais

Historicamente, a colheita mecanizada da cana-de-açúcar intensificou-se na década de oitenta do século passado como alternativa de substituição parcial da colheita manual, ainda queimando-se o canavial. Posteriormente, com as leis da eliminação gradual das queimadas, já citadas, a mecanização do corte tornou-se uma tendência irreversível devido a menores taxas de retorno tanto técnico quanto econômica do corte manual da cana crua. A mecanização da colheita da cana-de-açúcar está também ligada a tendência mundial e inexorável do uso de tecnologias de alta produtividade e menor impacto sobre a demanda de mão-de-obra não especializada, que é a maior parcela da mão-de-obra empregada no setor sucroalcooleiro.

O plantio da cana, os tratos culturais e, principalmente, sua colheita representam as maiores demandas de pessoal temporário em uma usina de açúcar e bioetanol, correspondendo cerca de 70% da mão-de-obra contratada<sup>7</sup>, com níveis de emprego distintos para os períodos de safra e entressafra (CGEE, 2008). O progresso tecnológico do setor sucroalcooleiro pode contribuir substancialmente para o desenvolvimento social das regiões envolvidas, pois a mecanização utiliza menor número de mão-de-obra não especializada. A necessidade de qualificação de trabalhadores é intrínseca de qualquer setor de atividade que se moderniza, pois o ritmo da modernização não é o ritmo da qualificação da mão-de-

-obra, portanto, qualquer setor de atividade deve enfrentar o desafio de qualificar a sua mão-de-obra sob o risco de perda de competitividade. Com a evolução das tecnologias empregadas, observa-se menor crescimento dos requerimentos de pessoal, acompanhado de uma elevação da capacitação requerida (tratoristas, motoristas e operadores de máquinas agrícolas) e do aumento da qualidade do trabalho desenvolvido, ocasionando mudanças na organização do trabalho no setor sucroalcooleiro (CGEE, 2008; OLICANA, 2008).

A continuidade do processo de mecanização da colheita causará grande desemprego no setor. Estima-se que devido ao Protocolo Agroambiental, antes de 2020, praticamente não exista mais corte manual de cana no Estado de São Paulo e prevê-se também que, entre 2006 e 2020, o quadro de empregados da agroindústria canavieira nesse Estado se reduza de 260.000 para 146.000 trabalhadores, mesmo com a geração de mais de 20.000 novos postos (CGEE, 2008). Muitos desses ex-cortadores, agora desempregados em virtude da mecanização, migram para as cidades maiores, tendo como consequência negativa para o governo e sociedade, o aumento de gastos em infraestrutura e serviços sociais adicionais (FOLADORI, 1999).

Mesmo a despeito das perdas de postos de trabalho, a mecanização é importante, pois melhora a qualidade dos trabalhadores através do aumento no nível de formalidade no emprego (carteira assinada e benefícios), diminuição do trabalho infantil, aumento do nível de escolaridade da mão de obra empregada,

<sup>7</sup> A indústria canavieira é uma grande geradora de postos de trabalho: com base na Pesquisa Anual por Amostragem de Domicílios (PNAD), estima-se que em 2005 havia 982 mil trabalhadores diretamente e formalmente envolvidos com produção sucroalcooleira. De acordo com um estudo baseado na matriz insumo-produto da economia brasileira, em 1997, para cada emprego direto nesse setor, existem 1,43 emprego indireto e 2,75 empregos induzidos, o que permite estimar que para 2005 um total de 4,1 milhões de pessoas trabalhando de algum modo dependentes da atividade da agroindústria da cana, caso tenham se mantido essas relações (CGEE, 2008).

“  
**A produtividade do trabalhador temporário possui como média 8,8 t/dia de cana cortada, chegando a atingir a impressionante marca de 15 toneladas diárias (FREDO et al., 2009)**  
”

diminuição do uso de trabalhadores temporários (onde muitos trabalham por produtividade, fato que geralmente, os faz trabalhar em condições extremamente árduas e até desumanas). A mecanização da colheita da cana é, portanto, uma forma de eliminar a insalubridade existente nas frentes de trabalho rural. Como exemplo, entre janeiro de 2007 e julho de 2008, auditores do trabalho brasileiros realizaram 2.236 autuações no setor sucroalcooleiro, a maioria delas por conta de problemas classificados como higiene e conforto (44%) (como falta de instalações sanitárias adequadas e água potável para os trabalhadores), seguido por irregularidades na gestão de saúde e segurança dos trabalhadores e falta de equipamento de proteção individual (CMA, 2008).

Apesar da remuneração média nacional do setor sucroalcooleiro atingir R\$ 1.053 no ano de 2007, entre os trabalhadores com carteira assinada, no Estado de São Paulo, onde a média, no ano de 2007, foi de R\$ 1.398, as usinas pagaram aos cortadores um piso salarial entre R\$ 500,00 e R\$ 600,00 mais um montante que varia de acordo com a quantidade de cana cortada por dia, segundo a FERAESP (Federação dos

Empregados Rurais Assalariados no Estado de São Paulo). Esse sistema é chamado pagamento por produção, que faz com que esses trabalhadores sofram problemas de saúde por causa do excesso de trabalho, como câimbras, tontura, lesões por esforço repetitivo e até mortes (RAMOS, 2007). A produtividade do trabalhador temporário possui como média 8,8 t/dia de cana cortada, chegando a atingir a impressionante marca de 15 toneladas diárias (FREDO et al., 2009). A mecanização, apesar de praticamente eliminar o cortador de cana do mercado de trabalho, traz como consequência positiva o fim da exploração salarial do mesmo, pois o baixo salário praticado ao cortador de cana traz como consequência à privação de muito de suas liberdades (econômica, social e também política) (SEN, 2000).

A mitigação do desemprego no setor sucroalcooleiro gerado pela mecanização da colheita poderia ser efetuada através de incentivos por parte das inúmeras esferas do Governo (municipal, estadual e/ou federal) para que a adoção da colheita mecânizada seja realizada gradualmente, isto é, o aumento das taxas de mecanização ocorreria simultaneamente ao aumento da produção de açúcar e etanol, sendo acompanhado em paralelo por políticas de integração social. Outras medidas mitigatórias importantes são: Criação de programa de qua-

lificação e escolarização de jovens trabalhadores residentes nas regiões canavieiras; geração de trabalho, renda, qualificação e reforma agrária nas regiões de expulsão de trabalhadores devido à mecanização; redução do ritmo da perda de postos de trabalho para cortadores de cana, pela adoção de tecnologias intermediárias com a Unidade Móvel de Auxílio à Colheita (Unimac), que substitui apenas parcialmente a mão-de-obra e; a criação de um mecanismo de responsabilidade social (selo social) para a cadeia de produção do etanol a ser outorgado a empresas comprometidas com qualidade do emprego e programas sociais de requalificação e realocação de mão-de-obra. Um dos critérios, por exemplo, poderia ser a fixação de meta de requalificação e/ou realocação de uma porcentagem mínima dos trabalhadores outrora envolvidos na atividade de colheita manual (FREDO et al., 2009). Urge ressaltar que a adoção de um selo sócio-ambiental ajudaria a “abrir as portas” para a exportação do etanol brasileiro para os mercados mundiais, podendo tornar o etanol uma *commodity*<sup>8</sup> geradora de divisas importantes para o Brasil.

As medidas citadas reduziram o número de trabalhadores desempregados e ajudaria a alocar os demais trabalhadores em novos postos de trabalho (SZKLO; GELLER, 2006, apud SCHAEFFER et al., 2008), minimizando sensivelmente

<sup>8</sup> Através da Diretiva 2003/30/CE, a União Européia previu, para o ano de 2010, a adoção de 5,75% de mistura de biocombustível para atender sua demanda por mobilidade e, em 2020, esse percentual deverá aumentar para 10%. Contudo poucos países, como exemplo, a Alemanha e a França, conseguiram atingir a meta estipulada. Através dessa Diretiva, o Parlamento Europeu inova ao adotar critérios de sustentabilidade sobre os biocombustíveis produzidos localmente ou importados. Desta forma, os países que almejem se tornarem exportadores para a União Européia deverão apresentar uma certificação de sustentabilidade de acordo com os critérios exigidos pela Diretiva (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2003).

<sup>9</sup> A relação entre os níveis de emprego na safra e na entressafra é denominada coeficiente de sazonalidade e permite verificar o quanto a demanda de pessoal é variável ao longo do ano.

<sup>10</sup> A Escravidão Contemporânea está relacionada aqui como a perda total ou parcial do direito de ir e vir do indivíduo, coação moral ou física, ameaça de não pagamento, submissão às condições precárias de habitação/alojamento, que estejam relacionadas ao exercício das atividades profissionais do trabalhador.

as consequências advindas do desemprego no setor sucroalcooleiro. Muitos desses ex-cortadores, desempregados em virtude da mecanização, por falta de opção melhor, terminam por migrar para as grandes cidades e morando em assentamentos ilegais, geralmente em áreas afastadas do centro das cidades, onde a ausência quase total de infraestrutura básica é o padrão, causando problemas sociais graves nas cidades próximas aos canaviais (FOLADORI, 1999). A sazonalidade<sup>9</sup> dos empregos na agroindústria da cana vem se reduzindo como consequência da extensão das safras e da maior mecanização. O valor do coeficiente de sazonalidade para o estado de São Paulo passou de 2,2 no ano de 1980, para 1,8 no fim dos anos 80, alcançando 1,3 em meados dos anos 1990 (CGEE, 2008). Como esses trabalhadores migrantes se submetem a trabalhar em lugares distantes de sua origem em condições precárias de trabalho e moradia (condições essas que se tornam semelhantes as do trabalho escravo<sup>10</sup>), a questão da migração é bastante agravada. Esse tipo de escravidão, chamada de Escravidão Contemporânea, de acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra, em 2008, o setor sucroalcooleiro liderou em trabalhadores libertados: 2.553 entre o total de 5.244 trabalhadores, ou seja, cerca de 49% do total, acima dos 1.026 libertados na atividade pecuária (BIONDI et al., 2008).

Outra consequência social negativa do fenômeno da migração pela busca de trabalho no setor sucroalcooleiro é o aumento das chamadas “cidades dormitórios”, onde os trabalhadores, no caso os cortadores de cana, vivem em cortiços, barracos ou nas “pensões”. Mesmo os alojamentos das usinas são, geralmente, barracos ou galpões improvisados, superlotados, sem ventilação ou condições mínimas de higiene. Mesmo assim, os preços com moradia e alimentação são ca-

ros, chegando o trabalhador a gastar cerca de R\$ 400,00 por mês, somente com este item (SZMRECSÁNYI; GONÇALVES, 2009). Esse tipo de assentamento apresenta consideráveis déficits dos serviços básicos necessários para uma vida saudável e adequada. Outro agravante nesses assentamentos é as taxas de incidência de mortalidade infantil elevadas, principalmente devido à baixa disponibilidade de serviços de saneamento básico nesses locais. Nesse contexto, a mecanização da cana possui aspecto positivo, pois evita essa atração repentina de grande número de trabalhadores temporários na época de colheita, que faz com que surjam aglomerações de moradias precárias, geralmente ilegais ou localizados fora do zoneamento urbano.

É oportuno observar, que mesmo com expressivas reduções na demanda de mão-de-obra, o bioetanol de cana-de-açúcar continuará sendo bastante intensivo em trabalho. A produção de bioetanol necessita 38, 50 e 152 mais trabalhadores por unidade de energia do que a cadeia do carvão mineral, da hidroeletricidade e do petróleo, respectivamente (CGEE, 2008).

## Conclusões

A despeito de toda a problemática discutida, a progressiva redução da colheita manual da cana-de-açúcar deve ser vista como um avanço desejável nessa agroindústria, mesmo a despeito de possuir evidentes efeitos

deletérios no número total de empregos. Porém, conforme analisado nesse presente Estudo, há diversas alternativas que podem minimizar os impactos no número de desempregados no setor.

A mecanização da colheita da cana traz inúmeras vantagens econômicas e ambientais. Do ponto de vista social, é também uma forma de eliminar a insalubridade e problemas correlatos da migração de trabalhadores na época da colheita. Se o Brasil desejar transformar o bioetanol da cana-de-açúcar em uma *commodity* internacional, é inaceitável a manutenção de empregos degradantes e insalubres como os oferecidos pelo setor para os cortadores de cana, que se submetem a jornadas de trabalho desumanas promovidas por um sistema de pagamento por produção cruel e ultrapassado.

Como o Brasil possui o maior *know how* para produção de etanol da cana-de-açúcar e apresenta vastas terras agricultáveis<sup>11</sup>, o país possui potencial para ser tornar o grande exportador mundial de etanol<sup>12</sup>, fornecendo a maior parte da demanda mundial futura de etanol. Contudo, para que esse quadro favorável ao Brasil se concretize, e o país se aumente consideravelmente suas exportações de etanol, é necessário que o etanol brasileiro seja produzido de forma sustentável e, nesse sentido, a mecanização, como foi analisada nesse presente Estudo, é condição *sine qua non*.

<sup>11</sup> Em uma visão prospectiva, no horizonte de 2025, o estudo capitaneado pelo CGEE (2008) indica uma disponibilidade efetiva de 80 milhões de hectares de terras para expansão da cultura canavieira no Brasil, que pode resultar em 205 bilhões de litros de bioetanol – quantidade dessa necessária para substituir 10% do consumo mundial de gasolina projetado para 2025. Essa área – incluindo a área a ser reservada para proteção ambiental (8 Mha) – representa a metade das áreas disponíveis no Brasil para produção bioenergética, indicando que a disponibilidade de terras em condições adequadas não parece ser o limitante para promover de modo racional a produção de bioetanol para consumo interno e exportação nas regiões de produção (CGEE, 2008).

<sup>12</sup> Entre os países que já adotaram ou pretendem adotar a mistura de etanol à gasolina estão também: Índia (hoje, 5% em nove estados; 20% até 2017); Venezuela (10% em 70% do território nacional); Canadá (5% até 2010); Suécia (5% hoje, com aumento gradual do blend até 85%); Filipinas (5% hoje, 10% até 2011); Tailândia (10%); Austrália (5% até 2010 em Queensland); Taiwan (3% a partir de 2011).

## Referências

- ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, 2009. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2009**.
- ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, 2011. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2011**.
- BIODIESEL BR, 2011. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com>> Acesso em: 4 jan. 2011
- BIONDI, A.; MONTEIRO, M.; GLASS, V. **O Brasil dos Agrocombustíveis: Impacto das Lavouras Sobre a Terra, o Meio e a Sociedade – Cana-de-Açúcar**. Brasil: ONG Reporter Brasil, Centro de Monitoramento dos Agrocombustíveis, jan. 2009.
- BORGES, J., R., P. **O Processo de Avanço das Lavouras de Cana-de-Açúcar em Assentamento Rural e seus Impactos à Saúde Humana e ao Ambiente – Um estudo de percepção de riscos socioambientais**. PPGADR/ UFSCar, 2008.
- CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Bioetanol de Cana-de-Açúcar : Energia Para o Desenvolvimento Sustentável**. Organização BNDES; CGEE: Rio de Janeiro, 2008.
- CMA. Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis. **O Brasil dos Agrocombustíveis: Cana – Impactos das Lavouras Sobre a Terra, o Meio e a Sociedade**, 2008.
- COELHO, S. T. ; LORA, B. A. ; MONTEIRO, M. B. C. A. . A Expansão da Cultura Canavieira no Estado de São Paulo. In: CBPE □ CONGRESSO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO ENERGÉTICO, 6., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: CBPE, 2008.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Acompanhamento da Safra Brasileira**. Cana-de-açúcar, safra 2012-2013. 1º Levantamento, abril de 2012. Brasília, 2012.
- DE SOUZA, Z., M.; PRADO, R., M. ; PAIXÃO, A., C., S.; CESARIN, L., G. Sistemas de colheita e manejo da palhada de cana-de-açúcar. **Pesq. agropec. bras.**, Brasília, v. 40, n.3, p.271-278, mar. 2005.
- FOLADORI, G. Sustentabilidad Ambiental y Contradicciones Sociales. **Ambiente & Sociedad**, v. 2, n. 5, 1999: 19 – 34.
- CASTILHO, Araripe. SP atinge 65% de colheita mecanizada de cana-de-açúcar. *Folha de São Paulo*, São Paulo 30 mar. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/1069446-sp-atinge-65-de-colheita-mecanizada-de-cana-de-acucar.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2013.
- FREDO, C., E.; LAGO, C., S.; VEIGA, J., E., R.; VICENTE, M., C., M.; SILVA, V. **Reflexões e propostas para os recursos humanos do setor sucroalcooleiro**. Textos para Discussão. Nº 2, 2009. Trabalho realizado para a Comissão Especial de Bioenergia do Governo do Estado de São Paulo.
- GONÇALVES, D. B.; FERRAZ, J. M. G.; SZMRECSÁNYI, T. Agroindústria e Meio Ambiente. In: ALVES, F. et al (Org) **Certificação socioambiental para a Agricultura: Desafios para o Setor Sucroalcooleiro**. Piracicaba, SP: Imaflora; São Carlos, SP: Edufscar, 2008.
- GONÇALVES, D. B. Os Impactos no Meio Ambiente. In: WORKSHOP IMPACTOS DA EVOLUÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO NO ESTADO DE SÃO PAULO. 2008, São Paulo. **Anais...** CATI – Campinas, SP, 16 maio 2008.. Disponível em: <<http://www.apta.sp.gov.br/cana>> Acesso em: maio 2008
- HOGAN, D et al. Um breve Perfil Ambiental do Estado de São Paulo In: Hogan D; Cunha, J M P; Baeninger, R e Carmo, Roberto Luiz do (Org.). **Migração e Ambiente em São Paulo. Aspectos relevantes da dinâmica recente**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2000, p. 275 – 381.
- LEITE, R. C.; E CORTEZ, L. A. B. O Etanol Combustível no Brasil. In: **Biocombustíveis no Brasil Realidades e Perspectivas**. Ministério das Relações Exteriores, 2007. p. 161-175.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Anuário Estatístico da Agroenergia 2010**, 2011. Secretaria de Produção e Agroenergia, Departamento de Cana-de-açúcar e Agroenergia. (2º edição. Brasília DF).
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2003. Directive 2003/30. Ec OF THE European Parliament and of the Council. **On the Promotion of The Use of Biofuels or Other Renewable Fuels for Transport**. 17 maio 2013.
- OLICANA. Associação dos Fornecedoros de Cana da Região de Olímpia. **Informativo Olicana**, ano 1, n. 2, maio 2008.
- PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S/A. **Biocombustíveis: O Que Você Precisa Saber Sobre Este Novo Mercado**, 2008.
- RAMOS, P. **A agroindústria canavieira de São Paulo e do Brasil: heranças a serem abandonadas**. Com Ciência, 2007. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=23&id=255>> Acesso em: 10 jul. 2009
- SCHAEFFER, R; SZKLO, A S; Pereira de Lucena, A F; Souza, R R de; Borba, B S M C; Costa, I V L da; Pereira Júnior, A e Cunha, S H F da. **Climate Change: Energy Security, Final Report**, PPE/ COPPE/UFRJ, 2008. Disponível em: <<http://www.climaenergia.ppe.ufrj.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2009
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 17 – 71.
- SZMRECSÁNYI, T; GONÇALVES, D., B. **Efeitos Socioeconômicos e Ambientais da Expansão da Lavoura Canavieira no Brasil**, Campinas: Departamento de Política Científica e Tecnológica Instituto de Geociências – UNICAMP, 2009.



# CONSULTA POPULAR E OS PLANEJAMENTOS REGIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL: INTERSECÇÕES E RESULTADOS

VICTOR DA SILVA OLIVEIRA<sup>1</sup>  
ERICA KARNOPP<sup>2</sup>

## Resumo

O desenvolvimento na perspectiva territorial necessita uma intervenção de modo coerente e organizada. Os planejamentos em diferentes escalas e segmentos apresentam-se como um meio para esta intervenção ocorrer satisfatoriamente e, se realizados de forma participativa, com a presença da sociedade civil e seus representantes. Não obstante, os orçamentos participativos oferecem uma forma da população se fazer ouvir democraticamente e ter atendidas suas carências. Desta forma, o presente artigo, que possui o Estado do Rio Grande do Sul como objeto de pesquisa, pretendeu analisar as demandas eleitas pela Consulta Popular em 2010 a fim de considerar se foram contempladas através dos planos estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs (2009/2010). Tendo em vista fundamentar a análise foi realizada uma pesquisa bibliográfica, além de uma pesquisa documental dos planos regionais de desenvolvimento. Os resultados apresentaram uma dispare relação entre os COREDEs. No entanto uma constatação foi comum a todos. A preocupação com as necessidades básicas foram amplamente eleitas na consulta popular e proposta nos planejamentos regionais. Não há como negar a im-

portância da segurança pública, por exemplo, entretanto, antes de tudo essa é uma necessidade básica, não atende rigorosamente a um projeto de desenvolvimento, sendo que os mecanismos analisados estão sendo utilizados de forma equivocada, não para criar projetos de intervenção visando o desenvolvimento, mas sim para sanar carências em que o Estado não está suficientemente atendendo a população.

Palavras-Chave: planejamento regional, orçamento participativo, consulta popular.

## Abstract

The development on the territorial perspective needs an intervention in a coherent and organized way. The planning at different scales and segments are presented as means to this intervention occur satisfactorily and, if conducted in a participatory way, with the presence of civil society and its representatives. Nevertheless,

participatory budgets offer a way of making people listen democratically and have their needs met. Thus, this article, which has the state of Rio Grande do Sul as the research object, intended to analyze the demands elected by Popular Consultation in 2010 to consider whether they were covered by the strategic plans of the Regional Development Councils - COREDEs (2009/2010). In order to give corroborate the analysis, was performed a literature research, and a documentary research in regional development plans. The results showed a scatter relationship between COREDEs. However a finding was common to all. The concern with basic needs were largely elected on popular consultation and were proposed in the regional plans. There is no denying the importance of public safety, for example, however, first and foremost this is a basic need, not strictly attends to a development project, and analyzed the mechanisms are being used wrongly, not to create projects intervention for

<sup>1</sup> Geógrafo. Mestrando em Desenvolvimento Regional/UNISC. Bolsista do CNPq. E-mail: victorsoliveira@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Geografia pela Universität Tübingen – Alemanha. Docente do Departamento de História e Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC. E-mail: erica@unisc.br

the development, but to remedy deficiencies where the state is not adequately serving the population.

Keywords: regional planning, participatory budgeting, popular consultation.

JEL: O22, H61, R58

## Introdução

Com o redirecionamento da concepção de desenvolvimento, superando a perspectiva verticalizada<sup>3</sup>, por uma horizontal, que concebe a formação territorial, pensar o planejamento regional apresenta-se como aspecto fundamental, visto que a partir deste almeja-se uma transformação em nível socioeconômico. Porém não basta planejar, deve-se aplicar o proposto contido nos documentos. Este é um grande desafio dos gestores, ou seja, fazer valer o planejamento. No Estado do Rio Grande do Sul, a Consulta Popular, forma de orçamento participativo, é um importante mecanismo para materializar as proposições dos planos.

O governo do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio do Fórum dos COREDEs desenvolveu no biênio 2009/2010 os planos estratégicos de desenvolvimento de vinte e sete COREDEs, os quais foram realizados, considerando a metodologia adotada, de maneira participativa e construídos por agentes públicos regionais. Já durante a realização dos planos, um desafio que se colocou foi como realizar os projetos por estes mencionados. Desta preocupação, o Fórum dos COREDEs definiu que entre as demandas elencadas para votação na Consulta Popular, deveriam estar às conclusões dos planejamentos.

Desta forma, o presente trabalho tem o objetivo de responder a seguinte questão: os planejamentos regionais, realizados pelos COREDEs nos anos de 2009/2010, foram considerados nas demandas eleitas da consulta popular de 2010?

Para responder tal questionamento foi realizada uma pesquisa bibliográfica para fundamentar a temática proposta além de uma pesquisa documental dos planos regionais. A partir destas técnicas buscou-se contemplar o seguinte objetivo: analisar as demandas eleitas pela consulta popular em 2010 a fim de considerar se foram contemplados os projetos propostos pelos planos estratégicos dos COREDEs (2009/2010).

## Região, planejamento e orçamento participativo: escala e procedimentos para o desenvolvimento

A acumulação fordista, difundida a partir do método fabril criado por Henry Ford nos Estados Unidos e aplicado primeiramente nas linhas de produção automobilísticas, segundo Harvey (1992), difundiram uma territorialização baseada em si própria, em que o desenvolvimento era a sinônimo de industrialização/urbanização, introduzindo na sociedade necessidades antes ausente, modificando-a socioeconômica-mente.

Concomitante a difusão desta concepção de desenvolvimento, nas ideias do mesmo autor acima mencionado, alastrava-se também o discurso homogeneizador – em distintos aspectos - que o período iria causar, justamente por se territorializar em diferentes espaços e desconsiderar aspectos particulares, sendo que, independentemente de qual cultura, história e patrimônio natural existente nas regiões, esta forma de produção e reprodução de capital instalou-se visando uma única meta: maximizar os lucros.

Contudo, apesar do discurso homogeneizador do capitalismo, pode-se afirmar que apenas como meio de produção atinge alguma

padronização, pois socio-territorialmente não, ao contrário, aprofunda as distinções espaciais. A implantação de indústrias de forma vertical, como conceitua Santos (1996), sem considerar a base territorial em que está alicerçada, privilegiando determinados lugares que para o grande capital expõe melhores condições para receber tais empreendimentos, apenas atenua as diferenças, pois estes acabam por serem privilegiados – não ocasionalmente – com maior incidência de fixos a fim de garantir a reprodução de tal(is) empresa(s) capitalista(s).

Em contrapartida<sup>4</sup>, emerge a necessidade de uma nova concepção de desenvolvimento, não mais isenta de identidade territorial e competitividade baseada apenas em custos de produção. Fazendo uso das ideias de Benko (1999) sobre o desenvolvimento regional, a insuficiência do modelo fordista clássico traz à tona a necessidade de uma visão territorial relacionada ao desenvolvimento que tenha como ponto de partida ações com recursos locais com a interação social.

Neste sentido, Pecqueur (2009) cita a qualificação do produto em uma economia norteada pela diferenciação do mesmo, agregando valor de forma que a concorrência não ocorra exclusivamente por preços ou custos de produção – vantagem comparativa Ricardiana –, mas pela sua customização, surgindo assim, como denomina o autor, uma ‘economia geográfica’.

A partir desta breve reflexão sobre o redirecionamento realizado no século XX na perspectiva de desenvolvimento, passando de um desenvolvimento sem vínculo territorial para uma economia baseada nas próprias particularidades territoriais, nota-se a retomada da

<sup>3</sup> Conceitos analisados por Santos (1996) ao referir-se as transformações nas redes que garantem a interdependência de diferentes espaços e reflete a imposição de decisões externas aos locais/regiões onde as repercussões se materializam.

discussão sobre o conceito região e a ciência regional. Além disso, questiona-se também como pensar e promover um desenvolvimento de cunho territorial. Neste sentido, planejar e considerar a opinião dos agentes que posteriormente atuarão na transformação da realidade se faz necessário.

Diversas são as concepções sobre região, visto que é uma escala de análise e ação utilizadas por diversas ciências, como Sociologia, Geografia, História, Economia, entre outras. Contudo certos pontos de intersecção existem, como a diferença territorial, no sentido de que a região é tida como unidades de área que apresentam determinada semelhança interna, sejam elas naturais, culturais, físicas, etc. São estas particularidades que a região carrega onde autores como Pecqueur (2009), Flores (2006), Benko (1999) e Santos (2000) concebem sendo as matrizes para o desenvolvimento com bases territoriais.

Para auferir o desenvolvimento concebido pelos autores acima mencionados, intervir em uma região de modo a esmo seria como um equívoco visto a complexidade hoje vinculada à região. Lencioni (2001) ressalta essa questão afirmando que esta complexidade ocorre devido à dialética das relações global/regional existente atualmente, ou seja, a análise regional não pode ser realizada sem estabelecer uma correlação com os processos globais, pois caso não haja este cuidado, teremos uma visão fragmentada e desconecta rompendo com a realidade.

Portanto, o planejamento apresenta-se como uma forma possível para abranger esta gama de fluxos que intervêm no espaço regional, assim como delinea as ações a serem realizadas no futuro visando o desenvolvimento. O planejamento, para Holanda (1983), tem o objetivo justamente de apontar caminhos para a elevação dos níveis de renda e de bem-estar de uma determinada comunidade, reordenando a

conjuntura posta e sistematizando as decisões dos objetivos a serem alcançados.

Considerando este objetivo que o planejamento busca auferir, ter clareza conceitual sobre a temática é imprescindível. Siedenberg (2010, p. 29)

abordando o planejamento numa perspectiva territorial, alega ser complexa a definição do termo, porém afirma que este “diz respeito ao levantamento de informações fundamentais para deliberar sobre opções consistentes, visando propor ações oportunas ao desenvolvimento de um determinado espaço”.

Acrescentando a conceituação a questão regional, Boisier (2000) aborda o planejamento regional a partir do seu uso para descrever o conjunto de propostas traçadas para estimular processos de crescimento, e eventualmente, de desenvolvimento.

Em ambos os conceitos mencionados nota-se a perspectiva de mudança que se almeja ao se planejar uma região. Considerando a reflexão realizada anteriormente, pode-se nortear um planejamento visando evidenciar as particularidades da região e promover a partir destas, e com ações que a fomentem como geradoras e agregadoras de renda, uma transformação.

Entretanto deve-se considerar a que forma este planejamento é realizado, pois, sem considerar a participação dos agentes diretos que serão beneficiados com os resultados posteriores a implementação do planejamento, parcas são as perspectivas positivas, já que possivelmente não haverá adesão de tais agentes. Corroborando com

estas ideias, Dallabrida (2004, p. 42) afirma que:

O planejamento não é tarefa somente dos ‘planejadores’, como os técnicos que tudo sabem. Isto, pois, o planejamento tanto pode ser utilizado para emancipar, como para dominar. Normalmente, é nos escritórios distantes da realidade que de decidem os caminhos a serem trilhados pelas comunidades. Nada mais equivocado! Sem uma participação efetiva dos atingidos, nenhum plano tem sucesso. Trata-se de colocar o conhecimento técnico de planejadores a serviço da emancipação das pessoas e das comunidades. Nessa concepção, o que fazer sempre será definido pelos agentes diretos, pelos interessados imediatos nos resultados do planejamento.

Nessa perspectiva, visando intervir nas regiões do Rio Grande do Sul de forma estruturada e com a participação social no processo de planejamento, o governo do Estado (gestão Yeda Crusius – 2007/2010) contactou o Fórum dos COREDES para a construção de planejamentos regionais das vinte e oito<sup>5</sup> regiões coredianas.

A realização destes planos teve início com a capacitação dos agentes que iriam realizar os planejamentos. Esta etapa foi realizada no município de Santa Maria em maio de 2009 com o apoio teórico-metodológico da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (ILPES/CEPAL). Além da capacitação, foi definida a metodologia a ser adotada pelos Conselhos na elaboração dos planos, a qual foi apresentada posteriormente em Siedenberg (2009).

Considerando a metodologia adotada, percebe-se fortemente a conotação participativa que esta propõe, visto que a cada conjunto de duas ou três etapas<sup>6</sup> realizadas pelos

<sup>4</sup> Justamente pela crise do sistema de produção fordista como afirma Benko (1999).

<sup>5</sup> O COREDE Norte, que abrange o município de Erechim, decidiu não realizar o planejamento pois no ano de 2008 foi lançado o planejamento local de Erechim, denominado ‘Erechim 2018’. Já o COREDE Delta do Jacuí, o qual inclui a capital do Estado Porto Alegre, não elaborou o plano.

planejadores, é estabelecida a formalização e discussão dos resultados junto a gestores, entidades pertinentes e sociedade civil organizada, que transcrevem comentários e auxiliam na elaboração do documento.

Os planos resultaram em diversas estratégias, programas e projetos tidos como prioritários para o desenvolvimento das regiões. Entretanto, poucas são as perspectivas de implementação destes projetos, vista a incapacidade financeira e estrutural dos Conselhos em até mesmo gerir os planos. Uma propocisão então vinda do Fórum dos COREDEs surgiu como uma saída para esta incapacidade dos Conselhos e para a inercia do Estado. O Fórum propôs que os planos fossem considerados para elencação das demandas a serem votadas pelos eleitores na Consulta Popular, realizada anualmente.

A Consulta Popular, de acordo com Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2010), surgiu<sup>7</sup> na administração estadual de Antônio Britto (1995/1998) determinando que o Poder Executivo promove-se, anualmente, uma consulta direta à população para determinar investimentos de interesse regional de uma parcela do orçamento do Estado – que corresponde a menos de 1% do orçamento.

A Consulta Popular enquadra-se na concepção de orçamento participativo, que consiste na participação da sociedade organizada na tomada de decisões e norteamto de investimentos. Pires (2001, p. 35) relata que o orçamento participativo representa um aperfeiçoamento político e neste “não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente”.

Sobre o papel da Consulta Popular como um conceito de orçamento participativo e assim considerando as opiniões da sociedade civil orga-

nizada no processo de delineamento das demandas regionais, Bugs (2011, p. 21) acrescenta que:

pode-se considerar a Consulta Popular como um processo de política de inclusão, oportunidade disponibilizada pelo Governo do Estado para que a sociedade civil possa participar ativamente através da definição das necessidades, prioridades e potencialidades e, posteriormente, pela homologação através do voto, na decisão de projetos relevantes para o desenvolvimento da sua região.

Tendo como base estas duas ferramentas reconhecidas e utilizadas pelo governo do Rio Grande do Sul, pretendeu-se analisar se há uma intersecção de ambas as ações, ou seja, se os planejamentos regionais estão sendo contemplados nas demandas eleitas pela Consulta Popular, visto que, além de haver uma orientação do Fórum dos COREDEs para considerar os resultados de tais planos, os mesmo agentes que o confeccionaram – considerando que os Conselhos seguiram a metodologia proposta e realizaram o planejamento de forma participativa – votam na escolha das prioridades para o desenvolvimento das regiões.

Nesse contexto de redirecionamento da concepção de desenvolvimento, em que se considera a perspectiva territorial não apenas como meio, mas como aspecto principal para a transformação em todas as facetas da sociedade, analisar planejamentos que visam essa intervenção na realidade e que, consideram a participação de entidades, líderes políticos e a sociedade civil organizada na indicação de projetos visando o desenvolvimento regional, surge como uma importante tangente na concepção dos caminhos que o desenvolvimento

territorial no Rio Grande do Sul está trilhando. Somando-se a isso, conferir se tais proposições estão sendo contempladas nas demandas eleitas na Consulta Popular, principal meio até então de materialização dos planos, acrescenta para a discussão se os mecanismos participativos do Estado estão sendo eficientes – e em que medida – ou não.

## **Metodologia de análise do planejamento regional e das demandas eleitas pela Consulta Popular**

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas duas principais técnicas, a revisão bibliográfica e análise documental, como denomina Trivinõs (2001).

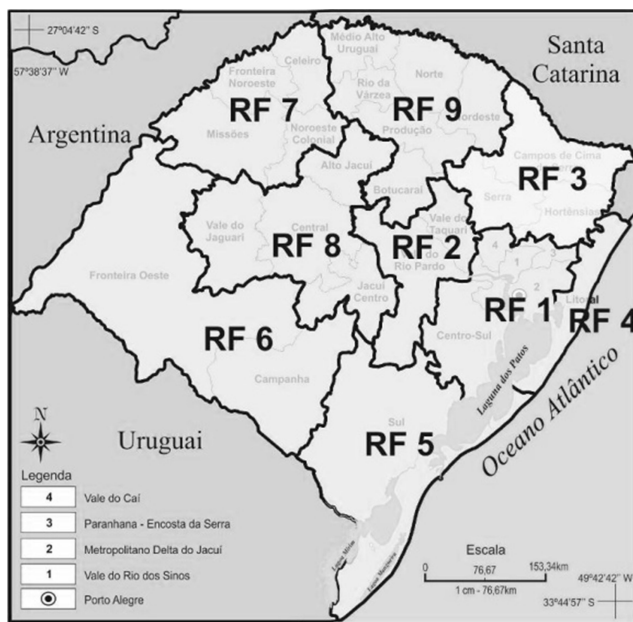
A revisão bibliográfica baseou-se na busca por autores que pesquisam e discutem os temas centrais do presente artigo, a região, visto que está se discutindo esta escala de análise; o planejamento, como os realizados pelos COREDEs em 2009/2010, sendo um meio para diagnóstico e proposição de um norteamto para o desenvolvimento regional; e por fim o orçamento participativo - no qual se enquadra a Consulta Popular, objeto de análise – onde a sociedade civil tem força de decisão para os investimentos julgados prioritários.

A pesquisa documental teve por finalidade investigar os projetos elencados pelos planejamentos regionais dos COREDEs em 2009/2010. Para abranger uma representatividade considerável de planos, foi considerada a regionalização das Regiões Funcionais, como apresenta a figura 1, divisão apresentada por Rio Grande do Sul (2006) no estudo ‘Rumos 2015’ e divide o Estado em nove Regiões Funcionais respeitando os limites dos vinte e oito COREDEs.

<sup>6</sup> As etapas são as seguintes: 1.Diagnóstico técnico; 2.Análise Situacional; 3.Matriz FOFA; 4.Referenciais Estratégicos; 5.Macro-objetivos; 6. Definição de Modelo de Gestão do Processo; e 7. Divulgação / Implementação.

<sup>7</sup> Através da Lei Estadual nº 11.179 de 25 de junho de 1998.

**Figura 1 – Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul**



Fonte: Rio Grande do Sul (2006), adaptado pelo autor.

nejamientos Regionais ocorreu da seguinte forma: primeiro se confeccionou uma tabela base para o cruzamento, sendo que no eixo 'x' foram descritos os projetos oriundos dos planos, e no 'y' as demandas eleitas. Por conta do grande número de projetos elencados pelos planejamentos – em alguns planos mais de 50 – nas tabelas foi considerada a totalidade das demandas eleitas – que somam aproximadamente entre 5 e 10 por COREDE. Segundo, foi buscado entre os vários projetos descritos pelos planos, algum que guardava relação direta, ou seja, descrição igual ou próxima com a demanda eleita na Consulta, indireta, que possui relação, porém não propriamente o descrito na demanda, ou em branco, sendo que não há relação.

A partir destas considerações, foram analisados nove COREDEs, um de cada Região Funcional. Os planos dos seguintes Conselhos foram concebidos, como apresenta a figura 2: COREDE Paranhana-Encosta da Serra (Região Funcional 1); COREDE Vale do Rio Pardo (Região Funcional 2); COREDE Hortências (Região Funcional 3); COREDE Litoral Norte (Região Funcional 4); COREDE Sul (Região Funcional 5); COREDE Fronteira Oeste (Região Funcional 6); COREDE Missões (Região Funcional 7); COREDE Central (Região Funcional 8); e COREDE Médio Alto Uruguai (Região Funcional 9). A obtenção das demandas eleitas da Consulta Popular 2010<sup>8</sup> ocorreu diretamente no sítio<sup>9</sup> institucional da própria consulta, o qual é gerido pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação cidadã do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

**Figura 2 – Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). COREDEs analisados**



Fonte: Rio Grande do Sul (2006), adaptado pelo autor.

O cruzamento das demandas eleitas pela Consulta Popular e os projetos elencados pelos Pla-

<sup>8</sup> As demandas eleitas de 2011 ainda não foram disponibilizadas.  
<sup>9</sup> Disponível em < <http://www.consultapopular.rs.gov.br/> >.

“

*Duas demandas tem proximidade direta com projetos apontados nos planejamentos, as outras duas indiretas. Entretanto, apesar de considerar que o planejamento regional foi fonte para elencar as demandas da Consulta, por estar sem grandes especificações pode-se questionar se as demandas eleitas...*

”

### Resultados e discussões

A Consulta Popular 2010 elegeu quatro estratégias tidas como prioritárias para cada COREDE do Rio Grande do Sul. Destas quatro é (são) detalhado(s) qual(is) projeto(s) deverá(ão) ser executado(s), onde – se a nível regional ou em um município específico – e o valor destinado.

Devido ao parco detalhamento de alguns COREDEs junto as suas estratégias, a análise foi de certo modo, prejudicada, pois não há como ter clareza sobre os investimentos eleitos na Consulta, assim dificultando o cruzamento com os projetos descritos nos planejamentos. Os Conselhos que detalharam suas propostas na Consulta foram conferidos em sua totalidade.

Contudo, os resultados apresentaram um satisfatório retrato da perspectiva de desenvolvimento, planejamento e orçamento participativo

do Estado, como será visto a seguir. Primeiramente serão pontuados aspectos por COREDE, posteriormente serão abordados resultados gerais da pesquisa.

No COREDE Paranhana – entre as quatro estratégias norteadoras eleitas, há 13 projetos descritos, destes nove tem relação direta com projetos oriundos do planejamento regional, um tem relação indireta e três não possuem proximidade. Percebe-se que há uma concordância entre o descrito no planejamento e o eleito na Consulta, especialmente com destaque aos projetos do segmento da saúde, tecnologia e segurança, sobre os quais os detalhamentos têm forte intersecção.

No Vale do Rio Pardo - foram detalhados oito demandas na Consulta Popular, nas quais, três tem relação direta com projetos do plano regional, outros três com perspectivas indiretas e dois sem qualquer proximidade. Considerando os projetos com afinidade, a questão do esgotamento sanitário apresenta-se como uma carência exponencial da região, pois, esta descrita de forma densa no planejamento como uma necessidade, e contempla uma demanda na Consulta Popular.

No COREDE Hortênsias - há o primeiro caso de parco detalhamento nos projetos eleitos na Consulta, sendo que apenas as quatro estratégias base são descritas, sem grande aprofundamento. Duas demandas tem proximidade direta com projetos apontados nos planejamentos, às outras duas indiretas. Entretanto, apesar de considerar que o planejamento regional foi fonte para elencar as demandas da Consulta, por estar sem grandes especificações pode-se questionar se as demandas eleitas realmente tem relação com os projetos descritos no plano.

Dentre os Conselhos analisados, o COREDE Litoral Norte – é o que menos apresenta relação entre as demandas eleitas e o estudo reali-

zado pelo COREDE em 2009/2010, visto que dentre os nove projetos detalhados pela Consulta, cinco não possuem proximidade alguma com o plano – dos outros quatro, dois tem relação direta e dois indireta.

O COREDE Sul - entre os analisados, foi o que mais detalhou suas quatro demandas eleitas, sendo que são descritos vinte e um projetos na Consulta Popular 2010, dos quais nove tem relação direta com os projetos do planejamento, três indiretas e outras nove sem proximidade. As necessidades básicas da saúde, além da qualificação da oferta turística, apresentam-se como elementos de maior destaque na relação Consulta Popular e planejamento regional.

No COREDE Fronteira Oeste - são seis demandas descritas na Consulta, sobre as quais duas tem relação direta e quatro não possui nenhuma afinidade com os projetos elencados no planejamento. Percebe-se a baixa relação entre Consulta e planejamento regional, de modo que entre as demandas eleitas não estão em acordo com as necessidades regionais captadas pelo estudo realizado pelo COREDE.

Sobre as quatro demandas eleitas no COREDE Missões - apenas cinco projetos detalhados, dos quais três tem proximidade direta com os elencados pelo planejamento e os outros dois não possuem relação. Saúde e a melhoria nos acessos rurais estão entre as demandas principais da região.

O COREDE Central - também detalhou em apenas cinco projetos, sobre os quais quatro guardam proximidade direta com o plano e uma indireta. Na região, o aparelhamento de hospitais e a reforma de tais espaços são preocupações latentes tanto entre a população que elegeu esta demanda como dos agentes planejadores.

Por fim, o COREDE Médio Alto Uruguai - apenas menciona as próprias quatro estratégias eleitas, das quais três tem relação direta com

os resultados dos planos e uma sem proximidade. O planejamento aparentemente foi considerado, contudo, devido ao aspecto pontual em que estão colocadas as demandas eleitas, não se pode afirmar que tais investimentos tem relação com o detectado no planejamento.

Com esta breve descrição do cruzamento entre demandas eleitas pela Consulta Popular e projetos mencionados nos planejamentos dos COREDEs 2009/2010 como necessários para o desenvolvimento das regiões, algumas considerações podem ser tecidas em âmbito geral, sobre como está ocorrendo o planejamento do Estado e o processo de orçamento participativo.

Considerando a perspectiva de planejamento regional abordada por Boisier (2000), em que o resultado apresenta a gama de ações tidas como necessárias para estimular processos de crescimento, e eventualmente, de desenvolvimento, e as afirmações de Bugs (2011) sobre a Consulta Popular, na qual o Estado ouve a sociedade civil sobre projetos necessários para o desenvolvimento, pode-se realizar uma crítica aos dois procedimentos analisados neste trabalho.

Primeiro, apesar das necessidades básicas da população ser de suma importância para realizar projetos de desenvolvimento, estes, antes de tudo, são **básicos**. Pensar desenvolvimento a partir destes requer uma forte especialização nestes ramos que vão muito além de suprir o básico junto à população.

Segundo, perceber o planejamento e a Consulta Popular como mecanismos para atingir determinado desenvolvimento, portanto, remete-se em ir além de eleger necessidades básicas como pontos fundamentais, como ocorreu entre as demandas eleitas da Consulta Popular, onde grande parte do espaço é coberto por estes elementos que não deveriam ser postos em votação, pois são

“  
*O presente artigo pretendeu responder se os planejamentos regionais, realizados pelos COREDEs nos anos de 2009/2010, foram considerados nas demandas eleitas da Consulta Popular 2010, a partir de uma revisão bibliográfica e da análise dos planos das demandas eleitas pela Consulta.*  
”

atributos básicos e responsabilidade do Estado em cobrir tais ausências, e não remeter a projetos visando o desenvolvimento o encargo de destinar recursos, como no caso do aparelhamento dos órgãos de segurança pública, presente em todos os COREDEs.

Portanto um redirecionamento é necessário junto à finalidade da Consulta Popular, visto que contemplar aspectos básicos para a população, apesar de serem de primordial importância, não remetem essencialmente a projetos de desenvolvimento. Estas demandas provavelmente continuarão sendo contempladas entre as estratégias eleitas caso não haja uma redefinição da função da Consulta Popular.

O Estado do Rio Grande do Sul deve, por intermédio de outras formas, buscar sanar carências nas áreas de saúde e segurança pública, resguardando a Consulta e aos planejamentos regionais ‘apenas’ a discussão direta sobre o desenvolvimento, e não para atender necessidades básicas de equipamentos e estrutura.

Da mesma forma, os COREDEs, ao elencar as demandas a serem votadas, precisam realizar com maior acuidade uma revisão do exposto nos planejamentos regionais realizados por eles mesmos, pois, com exceções, projetos são postos a votação sem haver uma real problematização, resultando em demandas eleitas sem proximidade com os projetos dos planejamentos.

### Conclusão

Numa retomada da perspectiva territorial quando se pensa o desenvolvimento, pensar o planejamento em qualquer escala como uma forma de perceber as carências e potencialidades de tal território para se auferir o desenvolvimento torna-se uma necessidade, um meio. Da mesma forma, os mecanismos de Orçamento Participativo podem auxiliar, tanto para a sociedade civil participar do processo de definição de investimentos, quanto para a materialização dos planos.

O presente artigo pretendeu responder se os planejamentos regionais, realizados pelos COREDEs nos anos de 2009/2010, foram considerados nas demandas eleitas da Consulta Popular 2010, a partir de uma revisão bibliográfica e da análise dos planos das demandas eleitas pela Consulta.

Percebeu-se que entre os nove COREDEs analisados houve relações heterogêneas entre planejamentos e Consulta popular, sendo que alguns COREDEs consideram com maior ênfase o descrito nos planos para elencar as demandas a serem votadas.

Dentre as demandas, destacaram-se as de necessidade básica da população, como a instrumentalização dos órgãos de segurança pública, que, apesar de ser de suma importância, expõem a dificuldade de utilizar os mecanismos para obter projetos que resultem desenvolvimento, visto que, com o não atendimento por

parte do Estado nas questões básicas, o planejamento sendo realizado de forma participativa, e a Consulta Popular uma consulta direta a população, estas problemáticas básicas apareceram nos resultados, desviando-se do objetivo.

Deveria, portanto, o Estado do Rio Grande do Sul, através de outras formas, atender a população com serviços básicos satisfatoriamente, não renegando a mecanismos que visam promover o desenvolvimento realizar tais funções. Na mesma medida, os COREDEs têm de desviar atenção para os projetos elencados pelos planejamentos quando forem mencioná-los na Consulta Popular, pois estes projetos presumem um estudo e discussão com a sociedade civil organizada como necessários e promotores de desenvolvimento regional.

## Referências

BENKO, Georges. **A Ciência Regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BOISIER, Sergio. **El Desarrollo territorial a partir de la construccion de capital sinérgico**. Curso Internacional Ciudad Futura II: Rosario, 2000.

BUGS, João Carlos. **Abordagem estratégica dos processos de desenvolvimento socioeconômico regional: o caso do COREDE VRP**. Santa Cruz do Sul, 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

CAMPOS, Heleniza Ávila; CHRISTOFF, Mariza Terezinha da Motta (Org.). **Plano estratégico de desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (RS)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA OESTE. **Planejamento Estratégico (2010-2020)**. São Borja: Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRAL. **Caminhos 2030: relatório planejamento regional**. Santa Maria: COREDE Central, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS. **Plano estratégico de desenvolvimento da região do Conselho Regional de Desenvolvimento Hortênsias**. Canela: Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Hortênsias, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Plano estratégico de Desenvolvimento da Região Sul do RS**. Pelotas: Editora Cópias Santa Cruz Ltda, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DAS MISSÕES. **Planejamento Estratégico Regional**. Santo Ângelo: Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL NORTE. **Planejamento Estratégico Litoral Norte**. Osório: CentroLegis, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Planejamento regional: algumas observações teóricas e análise da prática. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 1, p. 37 – 61, jan./abr. 2004.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. **PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: Passográfico, 2010.

GIRARDI et al. **Palno estratégico de desenvolvimento regional**. Frederico Westphalen: Grafimax, 2010.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e Projetos**. Fortaleza: UFC, 1983.

LENCIONI, Sandra. Região e Geografia – a noção de região no pensamento geográfico. IN: CARLOS, Ana Fani. **Novos Caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2001.

MENGDEN, Paulo Roberto de Aguiar von (Org.). **Plano estratégico de desenvolvimento regional**. Taquara: COREDEPES, 2010.

PECQUEUR, Bernard. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**, v. 8, n. 14, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. **Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SCP, 2006. SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. O papel ativo da Geografia – um manifesto. In. ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 12., 2000, Florianópolis, SC. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2000.

SIEDENBERG, Dieter (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Orientações para o processo de Planejamento Estratégico Regional dos COREDES-RS**. Ijuí: Unijuí, 2009. CONSULTA POPULAR RS. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>> Acesso em: 21 out. 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Porto Alegre: Ritter do Reis, 2001.



# ENERGIA PARA O DESENVOLVIMENTO: O CENÁRIO PIAUIENSE

MARCOS ANTONIO TAVARES LIRA<sup>1</sup>  
JOSÉ MACHADO MOITA NETO<sup>2</sup>

## Resumo

O trabalho apresentado faz um diagnóstico da realidade energética no Estado do Piauí. Seu objetivo principal é apontar avanços e dificuldades encontradas neste segmento bem como estabelecer uma relação entre energia - meio ambiente - desenvolvimento. Inicialmente, faz-se uma leitura da visão americana e europeia no tocante a energia. Em seguida essa leitura é feita na perspectiva brasileira e finalmente restringe-se a uma análise local pontuando indicadores existentes no Piauí. No que tange especificamente à energia elétrica um maior interesse é direcionado às fontes renováveis (hídrica, eólica e solar). Um aspecto relevante neste diagnóstico é a capacidade do Estado em atender as demandas cada vez mais crescentes por energia elétrica, sobretudo naquelas localidades mais distantes dos centros de distribuição, cujo atendimento implica em custos acentuados. Os dados encontrados remetem a uma necessidade da diversificação da matriz energética no Piauí e neste aspecto as fontes de energia de origem solar e eólica se mostram como alternativas ao fornecimento. A qualidade da energia fornecida também pode e deve ser melhorada com a utilização de tecnologias de automação e controle, sem, contudo, abrir mão de um bom

programa de manutenção do sistema de distribuição.

**Palavras –chave:** Desenvolvimento, Meio Ambiente, Panorama Energético.

## Abstract

The work presented here makes a diagnosis of the energetic situation of the state of Piauí. It's main objective is to point the advances and difficulties found in that area, as well as establish a relationship between energy – environment – development. In first place it was made a reading about the American and European visions of energy, then this reading is made in a Brazilian perspective, and finally it is restricted to a local analysis pointing indicators that exist in Piauí. Particularly about electric energy, there is a major interest in renewable sources (hydro, wind, solar). A relevant point in this aspect is the capacity of the State to attend to the growing request of electric energy, mostly in those regions that are distant from the distribution centers, which demand high cost for energy supply. The found data recall to the diversification of the energy sources,

where solar and wind energies are alternatives. The quality of the delivered power must be improved by using control and automation technologies without forgetting a good maintenance program to the distribution system.

**Keywords:** Development, Environment, Energy Overview.

**JER: O18**

## Introdução

A energia elétrica tem papel estratégico no crescimento econômico de qualquer nação. Este caráter estratégico da energia requer uma permanente atenção em suas variantes, uma vez que os custos sociais de uma política energética mal conduzida podem ser elevados. A ausência da oferta na qualidade e quantidade requerida prejudica a capacidade de produção de um país e o excesso de oferta representa um desperdício de recursos. Desse modo, além do desejado equilíbrio entre a oferta e demanda, o planejamento energético deve priorizar a conservação de energia e preocupar-se com os impactos no meio ambiente.

<sup>1</sup> Mestre. Professor do Departamento de Engenharia Elétrica - UFPI. Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente. marcoslira@ufpi.edu.br.

<sup>2</sup> Doutor. Professor e orientador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - UFPI. jmoita@ufpi.edu.br.

Segundo Hinrichs (2010), a energia é um dos principais constituintes da sociedade moderna, sendo necessária para se criar bens com base em recursos naturais e para fornecer a maioria dos serviços com os quais a humanidade tem se beneficiado. O acesso à energia é uma das variáveis essenciais para se definir o quão desenvolvido é um determinado país.

A demanda crescente por energia elétrica nas últimas décadas requer uma política energética bem estabelecida e com ações incisivas bem planejadas a fim de que não se repitam os erros do passado, quando os brasileiros tiveram que pagar o preço de um racionamento de energia, fruto da ação/omissão daqueles que conduziam tal política.

O setor energético, historicamente, convive com dois vetores que dinamizam sua existência: o desenvolvimento tecnológico que tem como foco uma maior qualidade e eficiência tanto na produção quanto na aplicação dos recursos energéticos e o aumento do número de pessoas beneficiadas com fontes mais eficientes de energia, ainda que por meio de instalações simples e de baixo custo.

No Brasil, de todos os segmentos da infraestrutura, energia elétrica é o serviço mais universalizado (ANEEL, 2008). No entanto, esta universalização está longe da ideal, uma vez que existem inúmeras comunidades, notadamente em regiões rurais e na região Amazônica, que ainda estão sem abastecimento deste recurso. Se por um lado têm-se os grandes consumidores de energia, em sua maioria concentrados no setor industrial e comercial, têm-se também, na contramão do desenvolvimento, milhares de famílias que não dispõem sequer de uma energia elétrica de “subsistência”, que nada mais é do que o abastecimento mínimo capaz de proporcionar certo conforto às pessoas. Neste sentido, a energia elétrica pode ser vista como uma infraestrutura que leva à cidadania.

Como suprir às demandas da humanidade sem comprometer o meio ambiente; como trilhar os caminhos apontados pelas novas tecnologias de geração e uso da energia sem excluir quem quer que seja de seus benefícios; como contribuir para a melhoria da qualidade de vida a um baixo custo, considerando os aspectos econômicos do empreendimento; como usar a energia com qualidade, racionalidade e eficiência; são questões que permeiam o setor energético e precisam ser respondidas e que, em geral, não são contempladas por uma única resposta (PINHO et al., 2008).

Já que a energia é essencial no crescimento econômico do país, mais importante do que simplesmente garantir o seu fornecimento é fazê-lo de maneira sustentável. Só assim, pensando na relação do homem com o meio ambiente, hoje e nas gerações futuras, é que poderemos vislumbrar a harmonia entre energia, economia e crescimento sustentável.

Há hoje um forte apelo que se espalha por todo o mundo no tocante aos aspectos ambientais que envolvem o planeta e conseqüentemente a humanidade. As metas integradas de segurança energética e redução da pobreza também estão estritamente relacionadas com a necessidade de reduzir a poluição do ar e resolver o problema das mudanças climáticas. Assim, a produção de energia limpa e renovável desponta como uma solução de longo prazo desses problemas.

Este trabalho se propõe a contribuir com a discussão sobre a atual conjuntura energética, mas precisamente no que se refere a energia elétrica. Para tanto, faz-se uma leitura da realidade americana e europeia passando pelo panorama nacional e culminando com o quadro energético do Piauí. Nessa análise são apresentados dados relevantes do setor energético sendo que algumas deles retratam um prognóstico até o ano

2035. Problemas serão apresentados e os caminhos que podem levar à solução dos mesmos serão apontados.

## Panorama energético internacional

### Contexto americano

De acordo com Hinrichs (2010), os Estados Unidos consomem aproximadamente 25% de toda a energia usada no planeta, embora integrem apenas 4,6% da população mundial. Em 2003, 85% da energia consumida nos Estados Unidos, vinha de combustíveis fósseis (Fonte: EIA). Hoje, os Estados Unidos dependem menos do petróleo para sua mistura combustível e mais do carvão, do gás natural, da energia nuclear e das tecnologias renováveis<sup>3</sup> do que há 10 anos.

O Annual Energy Outlook 2011 (AEO2011) elaborado pela Energy Information Administration EUA (EIA), apresenta a longo prazo projeções de oferta de energia, demanda e preços por fonte até 2035. Na projeção de alguns destes dados três cenários são apontados: O caso de referência (*Reference case*), o caso sem declínio (*No Sunset case*) e o caso de políticas ampliadas (*Extended Policies case*).

O caso de referência é assumido para um cenário bastante conservador, onde o crescimento econômico é da ordem de 2,7% ao ano (2009 a 2035), o preço do óleo cru cresce até aproximadamente US\$125 por barril<sup>4</sup> em 2035 e o modelo do setor das fontes renováveis são estabelecidos o mais cedo possível.

O ponto de partida do caso sem declínio é o caso de referência acrescentando-se a condição de que os programas que envolvem a política energética e sua respectiva legislação não irão declinar, exceto aqueles que necessitam de financiamento adicional (por exemplo, programas de garantia de empréstimos) e aqueles

<sup>3</sup> No cenário americano incluem energia eólica, hídrica convencional, solar e geotérmica.

<sup>4</sup> Baseado no poder de compra do dólar no ano de 2009.

que envolvem análise regulatória bem estabelecida, como a melhoria da economia média de combustível.

O caso de políticas ampliadas parte do caso sem declínio, mas exclui condição de financiamento e outros créditos fiscais de biocombustíveis que foram incluídos no caso sem declínio. Assume a expansão do máximo crédito fiscal ao investimento industrial dos créditos de co-geração de energia.

O AEO2011 faz uma projeção para o período 2009-2035 da capacidade de geração por fonte que pode ser adicionada à matriz energética americana comparando o caso de referência com quatro possibilidades (custo estável de novas usinas de energia; diminuição dos custos de novas usinas; baixo custo da produção de energia nuclear e baixo custo das tecnologias relacionadas aos combustíveis fósseis). Em todos os casos a fonte que se destaca em capacidade de geração é o gás natural. No cenário onde se tem a diminuição dos custos de novas usinas todas as fontes tem sua capacidade de produção maior quando comparada ao caso de referência, sendo mais favorável às fontes renováveis com mais de 80 GW adicionados na geração.

No que se refere a geração de energia elétrica por fonte em 2009 comparada com a projeção feita pelo AEO2011 para 2035, constata-se a forte presença do carvão variando pouco sua participação se considerarmos todos os cenários (entre 42% e 44%). As fontes renováveis variam sua participação na matriz em torno de 14% a 15% em todos os cenários.

Quando a projeção do mercado residencial de energias renováveis (solar e geotérmica) é feita para os casos de referência e políticas ampliadas nos períodos de 2009, 2020 e 2035 constata-se o caráter incentivador das fontes alternativas proporcionado pelo cenário do caso de políticas ampliadas. Tal constatação também é feita quando se projeta até 2035 a adição na geração de fontes de energia para o setor comercial. A

Geração a partir de energia eólica e solar no setor comercial pode sofrer uma adição de aproximadamente 0,9 GW e 2,9 GW, respectivamente, no período de projeção.

No que se refere especificamente à produção de energia elétrica a partir das fontes renováveis de energia (excluindo-se aqui a energia hídrica), estas são responsáveis por quase um quarto do crescimento na geração de eletricidade no período de 2009-2035 no caso de referência. A projeção aponta para um crescimento substancial da oferta de energia eólica e de biomassa, sendo que a primeira duplica sua participação na geração (80 TWh em 2009 para 160 TWh em 2035), enquanto a segunda quadruplica sua participação (40 TWh em 2009 para 160 TWh em 2035) no período de projeção. O aumento é apoiado pelo estabelecimento do modelo regulatório das fontes renováveis e pelos créditos tributários federais (AEO2011). Também há que se destacar a energia solar que tem sua geração aumentada de 2,3 TWh em 2009 para 16,8 TWh em 2035.

Ainda no tocante às fontes renováveis, o AEO2011 projeta a capacidade de geração por fonte (excluindo-se aqui a energia hídrica). A capacidade total aumenta de 47 gigawatts em 2009 para 100 gigawatts em 2035. O maior aumento é evidenciado para a eólica, principalmente no período de 2009 a 2012 onde há um incremento de 73% na capacidade de geração (18,2 gigawatts). A partir de 2012 até 2035, apenas um adicional de 6,9 gigawatts de capacidade eólica é adicionado. Este fenômeno se deve ao fato da taxa de crédito Federal para financiamento da expansão de energia eólica estar previsto para expirar no final de 2012. A capacidade de geração solar aumenta em cinco vezes graças à redução no custo de sistemas fotovoltaicos ao longo do período de projeção e da disponibilidade de créditos tributários federais até 2016 (AEO2011).

Ao analisarmos o cenário americano percebe-se que há uma pre-

ocupação com a diversificação da matriz energética. Embora apenas 1% da energia consumida seja de origem eólica, há um indicativo de crescimento deste tipo de fonte, inclusive com incentivos financeiros federais. Do ponto de vista ambiental tal diversificação é um dos fatores que podem contribuir para a redução da poluição atmosférica. Os valores ambientais precisam ter a mesma importância que a segurança energética. Há que se reconhecer que mudanças tão significativas que necessariamente passam pela forma de uso da energia pelos americanos requerem longos períodos para se estabelecerem.

### Contexto europeu

A Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia (UE), adotou uma série de objetivos e estratégias relacionadas à energia. A energia é uma das áreas contempladas pelo ambicioso Programa de crescimento denominado Europa 2020. Alguns dados levantados nesta subseção foram obtidos desta comissão.

A UE destina cerca de 2,5% do seu PIB anual à importação de energia: 270 bilhões de Euros em petróleo e 40 bilhões de Euros em gás. A energia é responsável por 80% das emissões de gases com efeitos de estufa da UE. O desafio que a UE se propõe a enfrentar é o de investir cerca de 1 bilhão de Euros (principalmente do setor privado) até 2020 na área de energia (Comissão Europeia, 2010).

Para Giddens (2010), a meta europeia de que a energia renovável comporá 20% da matriz energética é extremamente ousada considerando-se que esse tipo de energia responde hoje por apenas 8,5% do consumo de energia da UE.

A Tabela 1 apresenta a capacidade de energia elétrica instalada por região do mundo. A Europa aparece como a terceira maior região em termos de produção (EIA, 2008), apresentando um acréscimo de 82,1 GW no período de 2004 a 2008.

**Tabela 1 - Capacidade instalada de geração elétrica por região do mundo (GW) até 2008.**

| Região                   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ásia e Oceania           | 1285,1 | 1406,2 | 1528,1 | 1632,3 |
| América do Norte         | 1152,3 | 1164,3 | 1177,8 | 1195,4 |
| Europa                   | 851,7  | 875,8  | 894,4  | 917,7  |
| Eurásia                  | 345,8  | 348,7  | 351,9  | 351,1  |
| América do Sul e Central | 220,8  | 228,4  | 237,2  | 241,0  |
| Oriente Médio            | 143,5  | 152,6  | 158,7  | 164,7  |
| África                   | 113,3  | 117,1  | 119,3  | 122,6  |

Fonte: EIA.

Tomando-se como base a Tabela 1, estimamos, pela equação de ajuste da reta, o crescimento da capacidade instalada de geração elétrica no mundo. O resultado desta estimativa é mostrado na Figura 1.

A Capacidade instalada de geração hidroelétrica por região do mundo é mostrada na Tabela 2. A Europa é a segunda na geração deste tipo de fonte, mas não teve acréscimo no período de 2007-2008. Não se pode deixar de constatar, contudo, o significativo aumento na capacidade de geração hidrelétrica da Ásia e Oceania (de 210 GW em 2004 para 286 GW em 2008), o qual se deve principalmente à entrada em operação da hidrelétrica de Três Gargantas, na China. Nas demais regiões o crescimento de energia hidroelétrica tem sido pequeno (0,7%). Embora a capacidade instalada nas hidrelétricas não tenha sido incrementada na Europa no período de 2007-2008, a geração de energia elétrica de origem hídrica aumentou 4,9% no mesmo período (passando de 537,9 TWh para 564,5 TWh) como mostra a Tabela 3. Esta constatação tem como causa provável o regime de chuvas da região.

**Tabela 2 - Capacidade instalada de geração hidrelétrica por região do mundo (GW) até 2008.**

| Região                   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | Δ% (2008/2007) |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Ásia e Oceania           | 210,0 | 223,9 | 239,5 | 258,2 | 286,0 | 10,7           |
| América do Norte         | 158,9 | 159,9 | 161,2 | 162,7 | 163,8 | 0,7            |
| Europa                   | 161,8 | 162,8 | 164,1 | 167,1 | 167,1 | 0,0            |
| Eurásia                  | 67,7  | 67,9  | 68,3  | 69,2  | 69,7  | 0,7            |
| América do Sul e Central | 124,0 | 127,5 | 131,0 | 135,3 | 136,3 | 0,7            |

Fonte: EIA.

**Tabela 3 - Geração hidrelétrica por região do mundo (TWh) até 2008.**

| Região                   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | Δ% (2008/2007) |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Ásia e Oceania           | 679,0 | 728,3 | 796,9 | 789,9 | 881,1 | 11,5           |
| América do Norte         | 630,8 | 657,7 | 671,1 | 641,5 | 672,3 | 4,8            |
| América do Sul e Central | 582,9 | 615,3 | 643,2 | 664,5 | 667,8 | 0,5            |
| Europa                   | 540,8 | 540,7 | 532,6 | 537,9 | 564,5 | 4,9            |
| Eurásia                  | 247,0 | 245,2 | 245,2 | 244,6 | 234,0 | -4,3           |
| África                   | 86,5  | 89,3  | 90,4  | 93,3  | 94,5  | 1,2            |
| Oriente Médio            | 16,4  | 20,9  | 23,3  | 22,4  | 8,5   | -61,9          |

Fonte: EIA.

Uma das metas da UE relacionadas à energia diz respeito às fontes renováveis. O objetivo é aumentar a participação destas fontes para 20% da matriz energética europeia até 2020.

Segundo a Comissão Europeia, para que as metas sejam alcançadas quatro grandes compromissos foram ser firmados:

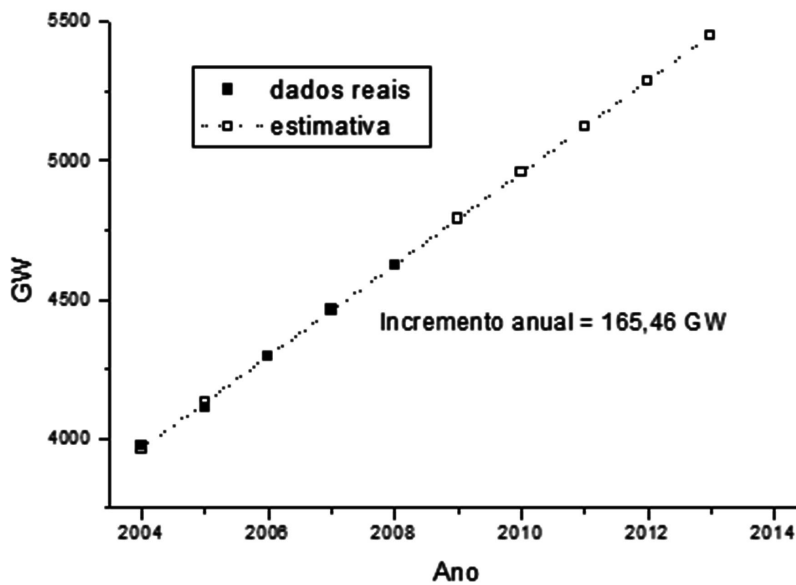
Estabelecer um modelo para o mercado interno de energia até 2014 – Os mercados da energia continuam altamente concentrados, portanto é necessário incentivar a entrada de novos operadores e de fornecedores independentes bem como incentivar os consumidores a mudar de fornecedor. A UE precisa de mercados da energia abertos e concorrenciais.

Pôr fim às “ilhas energéticas” até 2015 - Apenas 3% da eletricidade da UE é transacionada além-fronteiras; várias regiões não estão ligadas ao resto da UE; a segurança quanto à procura e às necessidades tecnológicas futuras somadas às perspectivas de rentabilidade econômica e melhoria da regulamentação tarifária são condições essenciais para uma interconexão integral.

Impulsionar a eficiência energética - Reduzir a despesa anual da Europa com energia em 200 bilhões de Euros em 2020; reduzir as faturas anuais dos consumidores em 1000 Euros por família; estabelecer normas de eficiência tanto para edifícios, especialmente os públicos que representam 12% do parque imobiliário da UE.

Reforçar a coordenação da política externa da UE em matéria de energia – Integrar os seus vizinhos do Sul e do Leste no seu mercado energético e reforçar a cooperação com os principais fornecedores; avançar na criação de uma interface europeia única para negociar acordos de aquisição com os países produtores.

Figura 1 - Estimativa de crescimento da capacidade instalada de geração elétrica no mundo.



## Panorama energético nacional

### Contexto brasileiro

“O Brasil passa por um momento de definições estratégicas no setor energético. No tocante à geração elétrica, enfrenta resistência na construção da segunda maior hidrelétrica da sua história, Belo Monte; ensaia retomar seu programa nuclear e vê a energia eólica se tornar uma real alternativa” (ANÁLISE ENERGIA, 2011). As decisões tomadas nos próximos anos definirão como o país avançará na sua matriz energética.

A presença das usinas hidrelétricas ainda é marcante no país (2º lugar no ranking mundial neste tipo de geração) com 74% da participação na matriz elétrica que equivalem a 82,2 GW de potência instalada. De toda a energia hidrelétrica global 12% é gerada no Brasil. O país tem hoje 180 usinas hidrelétricas em operação e 12 em construção. Em 2020, quando as novas usinas (incluindo Belo Monte, Santo Antonio e Jirau) estiverem em operação a potencia hidrelétrica instalada no país será se 98,4 GW.

O sistema nacional de transmissão de energia tem sido alvo de críticas, por conta dos recentes apagões no Brasil. Em 2009, o corte de energia atingiu 18 estados e, em 2011, prejudicou principalmente o Nordeste. Falhas na rede também foram apontadas como causa de problemas semelhantes ocorridos em 2005 e 2007. A rede de transmissão de energia cresceu 36% desde 2002 e alcançou 100 mil quilômetros de linhas de alta-tensão. A meta é atingir 116 mil quilômetros em 2012 (ANÁLISE ENERGIA, 2011).

A demanda por energia elétrica cresce a cada ano em todas as classes de consumidores. A Tabela 4 mostra o como foi o acréscimo de consumo em cada classe. A indústria é responsável por quase metade de toda a energia consumida no país (179 TWh em 2010). O incremento na classe rural se deve principalmente ao Programa Luz para Todos do Governo Federal lançado em 2003. Identifica-se também na tabela o reflexo da crise econômica mundial de 2008 na indústria o que é constatado pela redução no consumo de energia do setor no biênio 2008/2009.

“

*A China, por exemplo, planeja investimentos de mais de 40 bilhões de dólares nesse setor. A perspectiva a longo prazo são promissoras.*

”

O Brasil alcançou em meados de 2011 o seu primeiro GW de potência instalada eólica e fechou o ano com 1,27 GW, o equivalente a 1,2% da potência de todas as usinas geradoras do país. A expansão foi substancial, porém está aquém dos principais investimentos mundiais em energia eólica. A China, por exemplo, planeja investimentos de mais de 40 bilhões de dólares nesse setor. A perspectiva a longo prazo são promissoras. Uma avaliação feita pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em 2011, indicou que o potencial de geração de energia eólica do país é de, pelo menos, 300 GW. O montante é superior ao potencial hidrelétrico brasileiro, estimado em 261 GW.

O preço da energia eólica teve queda em 2011. O principal leilão realizado no ano autorizou a criação de 51 usinas, 44 delas eólicas, que vão começar a operar em 2014. O preço médio foi de R\$ 99,57 por MWh para as eólicas. De fato este fenômeno faz com que a energia eólica seja uma competidora real das hidrelétricas que teve seu valor médio de R\$ 103,00 por MWh.. Em dezembro de 2011 34 usinas eólicas estavam em construção ou em planejamento (17 no Rio Grande do Norte, 11 na Bahia, 5 em Santa Catarina e 1 no Rio Grande do Sul) com potência total de 943 MW.

**Tabela 4-Consumo de energia elétrica por classe (GWh).**

|                    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | Δ% (2010/2009) | Part. % (2010) |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|----------------|
| Brasil             | 356.129 | 377.030 | 388.472 | 384.306 | 415.277 | 8,1            | 100,0          |
| Residencial        | 85.784  | 89.885  | 94.746  | 100.776 | 107.215 | 6,4            | 25,8           |
| Industrial         | 163.180 | 174.369 | 175.834 | 161.799 | 179.478 | 10,9           | 43,2           |
| Comercial          | 55.369  | 58.647  | 61.813  | 65.255  | 69.170  | 6,0            | 16,7           |
| Rural              | 16.022  | 17.269  | 17.941  | 17.304  | 18.500  | 6,9            | 4,5            |
| Poder público      | 10.648  | 11.178  | 11.585  | 12.176  | 12.817  | 5,3            | 3,1            |
| Iluminação pública | 10.975  | 11.083  | 11.429  | 11.782  | 12.051  | 2,3            | 2,9            |
| Serviço público    | 12.164  | 12.441  | 12.853  | 12.898  | 13.589  | 5,4            | 3,3            |
| Próprio            | 1.987   | 2.158   | 2.270   | 2.319   | 2.456   | 5,9            | 0,6            |

Fonte: EPE.

O ano de 2011 marcou a inauguração da primeira usina solar comercial do país situada na cidade de Tauá, sertão cearense, com investimentos de 12 milhões de reais. Nos três primeiros meses de operação, produziu uma média mensal de 150 MWh, com 4700 painéis fotovoltaicos espalhados numa área de 12 mil metros quadrados. Essa capacidade será expandida 1 MW para 5 MW nos próximos anos. Ainda em 2012 está previsto para entrar em operação uma usina solar da Eletrobrás Eletrosul que produzirá 8 MW.

O Brasil ainda não tem uma estratégia definida para o uso da energia solar. O setor espera pela definição da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) sobre a possibilidade de as residências com placas solares se tornarem produtoras independentes de eletricidade. Prevista para o primeiro semestre de 2012, a regulamentação pode permitir que consumidores tenham medidores que registrem o consumo e a produção de energia solar, o que abre espaço para descontos na fatura de energia ou até a venda da energia excedente (ANÁLISE ENERGIA, 2011).

O custo elevado das placas solares ainda é um entrave para a adoção das mesmas. Entretanto, a crescente produção mundial tem diminuído a distância, do ponto de vista do

custo, entre a energia solar e as demais fontes. No Brasil, o preço para consumidores finais em 2011, chegou a R\$ 500,00 por MWh (ANÁLISE ENERGIA, 2011).

Alguns números relevantes trazidos pela Revista Análise Energia 2011:

a) 62% da eletricidade do Brasil é produzida por empresas públicas;

b) 53 pequenas centrais hidrelétricas estavam em construção no Brasil em 2011;

c) 86% da energia elétrica no Brasil é gerada por fontes renováveis. A média mundial é 20%;

d) 2,7% da energia elétrica brasileira é gerada por fontes nucleares. No mundo, o índice foi de 16% em 2010;

e) 2% da energia elétrica mundial é gerada por usinas eólicas. Estima-se que este índice deve ser de 12% em 2020.

### Contexto piauiense

O potencial de geração de energia elétrica disponível no Estado do Piauí, em especial de natureza solar e eólica, ainda é pouco conhecido. O estado, quase que na sua totalidade, tem sua demanda energética atendida pela geração hidrelétrica.

A usina hidrelétrica de Boa Esperança, cuja potência instalada é de 237 MW, equivale a 0,2% da potência instalada no Brasil deste tipo de fon-

te. Há ainda a previsão de construção de 5 (cinco) usinas hidrelétrica ao longo do leito do rio Parnaíba. Se por um lado estas novas usinas darão um incremento de 430 MW de potência instalada, também é verdade que as mesmas implicarão na remoção indenizada de 3742 famílias residentes ao longo das áreas diretamente afetadas, conforme apontam seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA). Também significativo será o impacto sofrido pela fauna e pela flora existentes nas regiões inundadas.

A concessionária de energia elétrica do estado, Eletrobrás Piauí, está 98,54% sob controle do Governo Federal. A concessionária distribuiu em 2010 2,2 TWh de energia elétrica. O número de clientes atendidos pela estatal no mesmo ano foi de 949 mil. Segundo a própria Eletrobrás/PI (2011) o estado possui 50.000 residências sem abastecimento de energia elétrica. A energia distribuída no estado é direcionada eminentemente para o abastecimento residencial que conta com 829 mil clientes (990 GWh em 2010). O setor rural é o menor de todos com apenas 29 mil clientes (104 GWh consumidos em 2010).

Em termos de geração eólica, o estado conta com uma potência instalada de 18 MW. Há também outra usina já outorgada que será instalada na cidade de Parnaíba com

“

*Mas essa mesma energia que, em muitas situações do passado, para obtê-la deixou-se as questões ambientais de lado também é a energia que leva ao desenvolvimento.*

”

capacidade instalada de 30 MW. Em princípio, o litoral piauiense é o local mais propício para o aproveitamento da energia eólica, porém certas regiões, como algumas cidades no sul do estado, merecem um estudo mais aprofundado.

No que concerne à energia solar, embora o estado reúna boas condições para aproveitá-la, apenas iniciativas tímidas foram tomadas. Em 2003, através do programa do governo chamado Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios (PRODEEM), foram instalados 62 sistemas fotovoltaicos em 36 municípios, dos quais 24 destinavam-se ao bombeamento de água. A maioria desses sistemas encontra-se hoje desativados.

Segundo dados da EPE (2010), o Piauí lidera o ranking de pior índice de uso de energia elétrica. Os dados são avaliados por habitantes, dando a média de 711 kWh/ano. Este valor está bem próximo de indicadores de países da África, como Gabão e Zâmbia, e dos latinos El Salvador e Honduras. Há que se considerar que, segundo o IBGE (2010), 665 mil pessoas vivem abaixo da linha de pobreza no Piauí e em 2008 o Estado apresentou IDH médio de 0,703. O fato do estado não contar com um parque industrial consolidado também é motivo do pouco uso de energia.

## **Energia, desenvolvimento e meio ambiente**

Fontes energéticas sempre impactam com maior ou menor intensidade o meio ambiente. Os grandes avanços tecnológicos nas técnicas de uso da energia nestas últimas décadas produziram muitos efeitos sobre o meio ambiente e a sociedade, como poluição do solo, do ar, da água e do agravamento das condições de saúde das populações (HINRICHIS, 2010).

No caso específico de novos projetos de geração de energia é necessário que se dê atenção à geração de origem hídrica. Se por um lado novas hidrelétricas dão um ganho na capacidade instalada de uma região contribuindo para o atendimento de novas demandas que crescem a cada ano, por outro é preciso que se considerem os impactos que tais obras causam ao meio ambiente dentre os quais estão: modificação do regime hidrológico, comprometendo as atividades a jusante do reservatório; assoreamento dos reservatórios e emissão de gases de efeito estufa (BERMANN, 2008). Isso sem falar nos aspectos sociais aos quais estão submetidas as famílias deslocadas nas áreas inundadas. Por mais que recebam uma indenização, essas famílias sofrem um processo de emigração forçada sendo afetadas por perdas econômicas, sociais e culturais muitas vezes irreversíveis.

Mas essa mesma energia que, em muitas situações do passado, para obtê-la deixou-se as questões ambientais de lado também é a energia que leva ao desenvolvimento. Vista desta perspectiva a energia elétrica dá as pessoas a condição de viver com um mínimo de conforto, seja pelo simples uso de um ventilador, seja pelo condicionamento refrigerado de bebidas e alimentos. Estamos falando aqui de uma energia de “subsistência” que não deixa de ser um exercício de cidadania e que deve ter seu fornecimento garantido, com padrões mínimos de qualidade, pelas concessionárias de energia elétrica.

Neste sentido, o programa “Luz para Todos” do Governo Federal tem sido uma importante ferramenta no sentido de interligar e levar energia elétrica às famílias residentes em comunidades distantes. Em todo o Estado do Piauí, até dezembro de 2011, o programa atendeu 115.893 famílias da zona rural totalizando um investimento de R\$ 959 milhões (Fonte: Eletrobrás/PI).

## **Problemas energéticos e alternativas existentes**

A infraestrutura envolvida no abastecimento de energia elétrica por si só já configura um emaranhado de problemas, sendo que alguns deles são passíveis de soluções baseadas em tecnologia, bom gerenciamento e novas opções de fontes de abastecimento, preferencialmente as renováveis.

Um primeiro problema trata-se das perdas nas linhas de transmissão (em geral 10% da potência transportada) devido às condições técnicas que vão desde transformadores sem manutenção até o mau isolamento dos condutores, sem falar das perdas de natureza ôhmica. O padrão internacional destas perdas é da ordem de 6%. Este tem sido um problema recorrente cujo principal ônus recai sobre as tarifas de energia elétrica.

Outro problema está relacionado à qualidade da energia elétrica. A energia que chega a nossas residências na maioria das vezes não é “limpa”. Ela vem carregada de ruídos e interferências, principalmente de origem eletromagnéticas, que acabam provocando um distúrbio na tensão de fornecimento.

Não menos importante é o problema da capacidade da concessionária em atender novas demandas de abastecimento de energia. À medida que a população melhora seu poder aquisitivo e adquirem novos bens, dentre os quais muitos funcionam usando eletricidade aumenta também a necessidade da concessionária aumentar sua capacidade de fornecimento de energia. Transformadores

de distribuição que deveriam ter uma vida útil variando entre 30 a 50 anos, tem sua longevidade comprometida devido a curtos-circuitos na rede. Por conta de uma capacidade de atendimento limitada é que com frequência temos interrupções no fornecimento de energia que pode atingir uma determinada localidade ou boa parte do país, já que temos um sistema interligado nacionalmente.

Com relação às perdas por transmissão, esse parece ser o problema mais difícil de resolver, visto que as perdas são maiores quanto maiores forem os comprimentos das linhas. No entanto uma opção de solução para novos projetos seria a geração descentralizada o que favorece a produção de energia localmente. Novas plantas de geração descentralizada podem contemplar a energia eólica, a solar e as pequenas centrais hidrelétricas.

No tocante ao problema da qualidade de energia, faz-se necessário que as concessionárias invistam em tecnologia para solucioná-lo. Parte do problema pode ser corrigido usando-se filtros capacitivos para corrigir a distorção do sinal da tensão de fornecimento. Mas o estado da arte neste quesito são as *smart grids*, ou redes inteligentes. Em linhas gerais, as *smart grids* aplicam os conhecimentos da tecnologia da informação nos sistemas elétricos de potência. Além de fazer essas correções outras dezenas de procedimentos podem ser feitos remotamente de uma central.

Finalmente, no que se refere à capacidade de atendimento às novas demandas, o que se pode constatar é que existem três caminhos: construção de novas subestações, investimentos em programas de eficiência energética e uso de fontes renováveis de energia. Nós somos favoráveis às duas últimas opções, visto que a necessidade de novas subestações pode ser eliminada por conta da energia que será economizada no programa de eficiência e com a inserção na rede de energia solar e eólica, por exemplo.

“

## *A análise do contexto piauiense mostra a preponderância da energia de origem hídrica.*

”

### **Considerações finais**

Ao apresentarmos os panoramas energéticos americano, europeu e brasileiro ficou claro que as opções energéticas se mostram como fortes componentes locais e naturalmente há um influxo por produção de energia de menor impacto ambiental. Isto aponta para políticas públicas mais incisivas visando formas de energia até hoje pouco consideradas.

A análise do contexto piauiense mostra a preponderância da energia de origem hídrica. Contudo, o atendimento pleno das demandas energéticas poderiam incluir muitas outras formas de geração e distribuição desta energia.

Os problemas energéticos existem e estão aí não só para serem solucionados, mas criam também novas oportunidades e alternativas ao atual modelo. Principalmente para atender comunidades mais distantes, a geração descentralizada de energia se mostra uma boa opção para o cenário piauiense. As condições favoráveis para o aproveitamento da energia solar e eólica existem no estado. No entanto é preciso que se avalie o quão eficiente será esse aproveitamento, principalmente o de origem solar.

Não se podem criar falsas expectativas. O fato do Estado do Piauí ter elevados índices de radiação solar, não configura a energia solar como uma boa opção de geração distribuída. Em principio existe

um indicativo que pode ou não ser confirmado com base em estudos de viabilidade técnica e financeira.

### **Referências bibliográficas**

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

HINRICH, Roger A; KLEINBACH, Merlin. **Energia e meio ambiente**. Tradução técnica de Lineu Belico dos Reis; Flávio Maron Vichi; Leonardo Freire de Mello. 4 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 3. ed. – Brasília : Aneel, 2008.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Anuário estatístico de energia elétrica 2011**. Rio de Janeiro: EPE, 2001.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **Annual Energy Outlook 2011**. Washington, DC: EIA, 2011.

ANÁLISE ENERGIA. **Anuário 2012**. São Paulo: 2011.

BERMAN, Célio. Crise Ambiental e as Energias Renováveis. **Revista Ciência e Cultura** (SBPC), São Paulo, v. 60, p. 20-29, 2008.

ELETOBRÁS DISTRIBUIÇÃO PIAUÍ. **Eletobrás Distribuição Piauí entrega obras de eletrificação rural em Pau D'Arco**. Disponível em <<http://www.cepisa.com.br/cepisa/pesquisa.php>>. Acesso: 15 jan. 2012.

Barroso, José Manuel. **Energia: prioridades para a Europa**. Disponível em <[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy_pt.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2012.

PINHO, João T. et al. **Sistemas híbridos: soluções energéticas para a Amazônia**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2008.



# AS FALHAS NA POLÍTICA MACROECONÔMICA: UMA CONTRIBUIÇÃO INSTITUCIONALISTA

*HERTON CASTIGLIONI LOPES<sup>1</sup>*

## Resumo

Esse trabalho apresenta o objetivo de contribuir para explicar as falhas das políticas macroeconômicas através de um enfoque institucionalista. Busca demonstrar que erro básico de seus formuladores consiste em transferir os pressupostos da micro à macroeconômica sem considerar o conceito de instituições. Em um segundo momento, o artigo observa que Keynes e os Pós-Keynesianos compreenderam esse problema, formulando conceitos muito semelhantes à interpretação dos institucionalistas, embora sem fazer referência a tal pensamento. Em algumas das idéias centrais de Keynes presentes na Teoria Geral é possível confirmar tal hipótese.

**Palavras-Chave:** Instituições; Política Macroeconômica; Keynes.

## Abstract

This work has the objective of contributing to explain the failures of macroeconomic policies through an institutionalist approach. Seeks to show that basic error of their formulators is to transfer the micro to the macro-economic assumptions without considering the concept of institutions. In a second step, the article notes that Keynes and the Post-Keynesians understand this problem, formulating concepts very

similar to the interpretation of the institutionalists, though without reference to such thinking. In some of the central ideas of Keynes in the General Theory gifts you can confirm this hypothesis.

**Keywords:** Institutions, Macroeconomic Policy; Keynes.

**JEL:** E60; E02; E12.

Economic history is a depressing tale of miscalculation leading to famine, starvation, defeat in warfare, death, economic stagnation and decline, and indeed the disappearance of entire civilizations (NORTH, 2005, p. 07).

## 1. Introdução

Quando formuladas e implementadas, as políticas macroeconômicas apresentam objetivos específicos que

normalmente estão relacionados ao crescimento ou desenvolvimento econômicos. Contudo, a história do capitalismo<sup>2</sup> está repleta de políticas que acabam por não atingir os objetivos esperados. Por que as políticas falham? O problema está relacionado aos formuladores de políticas macroeconômicas ou aos agentes, que interpretam de forma equivocada as ações das autoridades? Como os “antigos” institucionalistas podem auxiliar na compreensão desse problema? Ao revolucionar a teoria econômica, durante os anos 30, Keynes compreendeu o que estava errado?

Essas são algumas perguntas que esse trabalho se propõe a responder. Admite-se aqui que o problema básico está em não considerar aspectos presentes no pensamento institucionalista. Mais precisamente, os formuladores de políticas macroeconômicas pouco consideram o

<sup>1</sup> Doutor em Economia. Professor Adjunto. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) E-mail: herton.lopes@uffs.edu.br

<sup>2</sup> Em contexto mundial podemos citar a Grande Depressão dos anos 30. A instabilidade presente no entre guerras foi, em grande parte, influenciada pelas tentativas de reconstrução do Padrão-Ouro em um contexto econômico que não era mais o mesmo que se observara no período liberal (1870-1914). As autoridades dos países desenvolvidos, em especial da Inglaterra e E.U.A, insistiam na reconstrução do Padrão-Ouro como forma de manter a estabilidade das finanças internacionais. Mas, as instituições não eram as mesmas e as políticas de reconstrução falharam uma após a outra [ver Eichengreen (1996) e Polany (2000)]. No Brasil, podemos mencionar as diversas tentativas fracassadas de controle da inflação nos períodos anteriores ao Plano Real, assim como as inúmeras políticas de desenvolvimento implantadas ao longo da nossa história e que não tiveram o êxito esperado.

conceito de instituições e acreditam que os indivíduos apresentarão comportamento semelhante ao que prega o ideário tradicional. Esse consiste no erro básico das políticas macroeconômicas: extrapolar pressupostos microeconômicos para macroeconomia, sem considerar a influência das instituições no comportamento individual. O objetivo central do trabalho, portanto, é encontrar uma explicação para as ineficiências das políticas macroeconômicas via conceito de instituições. Em especial, para atingir essa meta, é utilizada a concepção de instituições dos “antigos” institucionalistas, pois as idéias de Veblen, Commons e Mitchell apresentam aspectos convergentes na explicação do problema.

Avançando-se um pouco além do objetivo principal, procura-se demonstrar que Keynes e os Pós-Keynesianos entenderam que a macroeconomia não pode ser considerada uma simples extrapolação da micro. O rompimento de Keynes com a teoria dominante na época da Grande Depressão é a prova definitiva dessa afirmação. Não obstante, é possível afirmar, no que diz respeito às políticas macroeconômicas, que Keynes e os Pós-Keynesianos apresentam algumas similaridades fundamentais com o pensamento institucionalista.

Dessa forma, além desta introdução, o item 2 procura demonstrar o equívoco incorrido pela macroeconomia, ao desconsiderar o conceito de instituições quando da formulação das políticas macroeconômicas. Em seguida enfatiza-se como o conceito de instituições pode ser útil na transição de um ambiente microeconômico, com instituições e indivíduos, para um ambiente macroeconômico, onde os fenômenos, muitas vezes, atingem características distintas do esperado (item 3). Procura-se, assim, apresentar o conceito de instituições nos antigos institucionalistas, da mesma forma em que se propõe um conceito que auxilie na análise das políticas econômicas. No item 4

procura-se demonstrar que Keynes e os Pós-Keynesianos entenderam que o campo macroeconômico é uma unidade autônoma de análise e que o sucesso das políticas depende dessa interpretação. O item 5 apresenta a convergência de pensamento entre os antigos institucionalistas e os Pós-Keynesianos, especialmente os aspectos que auxiliam na compreensão das políticas macroeconômicas. Em seguida apresentam-se as relações entre políticas macroeconômicas, instituições e desempenho econômico (item 6). Por fim, têm-se as considerações finais (item 7).

### **Os Neoclássicos e as Políticas Macroeconômicas**

O equívoco de interpretação da economia neoclássica, cujas propostas consistem em propor uma transição da micro para macroeconomia como se essa última fosse apenas uma extrapolação da primeira para o nível agregado, é aspecto principal para dar início a análise institucionalista das falhas nas políticas macroeconômicas. Portanto, a idéia desse item é apresentar os pressupostos fundamentais do pensamento neoclássico e que serão veementemente criticados pelos antigos institucionalistas e mesmo pelos Pós-Keynesianos.

No final do século XIX e início do século XX observamos a supremacia do que hoje é conhecido como escola neoclássica de pensamento. Mais especificamente, um triunfo do liberalismo econômico. No entanto, com a Grande Depressão dos anos 30, o pensamento liberal entra em crise e o Keynesianismo nasce com recomendações de políticas consideradas as mais adequadas para conduzir o sistema econômico. Após o sucesso da Teoria Geral nas suas propostas e diagnósticos para recuperação da economia mundial no período Pós-Guerra a teoria convencional perde

espaço para estudos que pregavam a necessidade de intervenção Estatal e regulação do capitalismo.

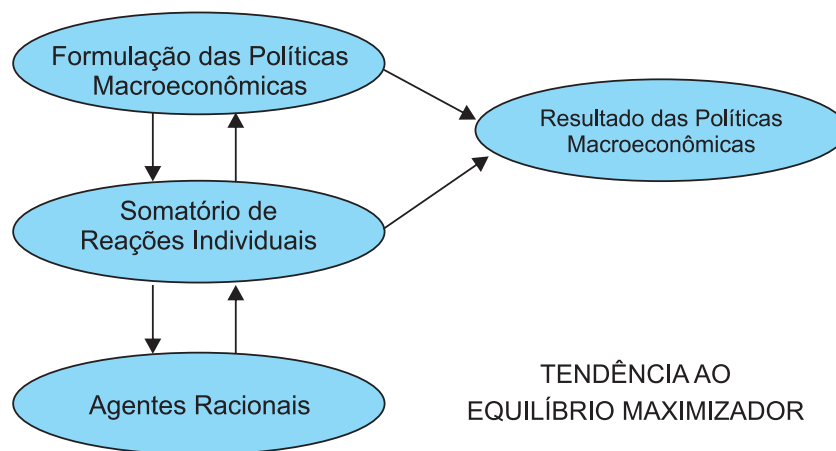
O Keynesianismo predominou por um período relativamente curto de tempo. Nas décadas de 80 e 90 o liberalismo econômico e os pressupostos neoclássicos voltaram a ganhar espaço na ciência econômica. Seu retorno coincide com as idéias conservadoras de Ronald Reagan nos E.U.A. e Margaret Thatcher na Inglaterra, que impulsionaram o fenômeno da globalização financeira, intensificado nos dias atuais (SNOWDON; VANE, 2005). Nesse contexto emerge o consenso macroeconômico, que procurava sintetizar os elementos comuns tanto ao modelo clássico como Keynesiano, mas apresentava como problema o fato das expectativas e a incerteza, fundamentais ao pensamento Keynesiano (e Pós-Keynesiano), serem deixadas em segundo plano. A questão fundamental na discussão sobre a eficácia das políticas macroeconômicas está, sob o ponto de vista desse trabalho, nos pressupostos quanto ao comportamento dos indivíduos nas visões clássica ou neoclássica. Essa concepção é fortemente questionada pelos seguidores dos antigos institucionalistas e são apresentadas a seguir.

1º) A concepção de indivíduo: a economia neoclássica insiste em tratar os indivíduos como dotados de uma racionalidade substantiva. Ao adotarem tal pressuposto acabam por aceitar a idéia de que os agentes são maximizadores, ou seja, suas ações são movidas pela necessidade de maximizar o “prazer” e minimizar a “dor”. O individualismo metodológico<sup>3</sup> proposto nessa análise implica uma exclusão da diversidade. Sendo os indivíduos homogêneos e dotados de racionalidade substantiva, seu comportamento pode ser previsto diante das políticas econômicas.

<sup>3</sup> O individualismo metodológico é definido por Elster como “a doutrina em que todos os fenômenos sociais (sua estrutura e sua mudança) são explicáveis apenas em termos dos indivíduos - as suas propriedades, metas e crenças” (ELSTER, 1982, p. 453, apud HODGSON, 1999).

“ O que hoje é mais conhecido como “velho” institucionalismo refere-se à concepção original de instituições que penetrou no campo de estudo econômico na década de 20,... ”

Figura 1 - Políticas Macroeconômicas na Visão Ortodoxa



2º) Reduccionismo: o “reduccionismo” pode ser definido como uma abordagem em que todos os aspectos de um fenômeno complexo devem ser explicados em termos de um nível, ou um tipo de unidade (HODGSON, 1999)<sup>4</sup>. Reduzindo-se os fenômenos econômicos ao nível dos indivíduos e adotando-se a idéia de que os mesmos são maximizadores temos a receita para uma “boa” política macroeconômica. Em outras palavras, a macroeconomia é simplesmente uma soma da micro, sem aspectos qualitativos ou quantitativos que a diferenciem<sup>5</sup>.

3º) Expectativas: se os indivíduos são dotados de racionalidade substantiva, suas expectativas com relação ao futuro estão sempre precisas, ou seja, não existe incerteza. Seguindo a linha do que pregam os adeptos da teoria das expectativas racionais, os agentes são capazes de prever com exatidão o futuro e, assim, adotar ações maximizadoras.

Diante de tais idéias, as políticas macroeconômicas e seu êxito dependem fundamentalmente das reações individuais. Ao supor indivíduos racionais, adotar o reduccionismo e ausência de incerteza, temos a seguinte configuração para os efeitos de uma política macroeconômica sobre os agentes e, portanto, determinantes da sua eficiência.

Enfim, podemos concluir que as políticas macroeconômicas são elaboradas esperando-se determinado comportamento dos indivíduos. Como na teoria econômica convencional os agentes assumem comportamentos já esperados, as políticas macroeconômicas surtem os efeitos previstos pelas autoridades. No pensamento ortodoxo mais radical, sequer é possível elaborar políticas macroeconômicas que realmente impactem no nível de emprego e renda, já que os indivíduos são perfeitamente capazes de antecipar seu resultado. Contudo, a visão apresentada nesse artigo contempla a idéia de que as políticas não são de forma alguma neutras, mas impactam nos indivíduos e o resultado muitas vezes é inesperado porque os agentes, sob influência das instituições, não respondem como as autoridades esperam. Em suma, as políticas têm sucesso ou fracassam não porque os indivíduos são racionais, mas

exatamente porque assumem comportamentos que viabilizam atingir ou não os objetivos esperados.

### 3. Os Antigos Institucionalistas: Veblen, Commons e Mitchell

O que hoje é mais conhecido como “velho” institucionalismo refere-se à concepção original de instituições que penetrou no campo de estudo econômico na década de 20, surgindo como uma forte contraposição à corrente teórica neoclássica. Seu principal expoente é Thorstein Veblen, juntamente com Commons e Mitchell.

O prefácio da “Teoria da Classe Ociosa” de Veblen trás o pensamento de Jacob Oser que sintetiza o que seria a essência do pensamento institucionalista. Para eles, a economia deveria ser analisada como uma totalidade e não somente como a soma das partes. Dessa forma se enfatizava a importância das instituições<sup>6</sup> na atividade econômica. Sua concepção

<sup>4</sup> Na forma de individualismo metodológico, todo o fenômeno social - sua estrutura e mudança - é explicado em termos dos indivíduos - suas propriedades, objetivos e crenças. No que tange a ciência econômica, o fenômeno é explicado por propriedades constitutivas individuais e relações entre elas, ou seja, encontrar a macroeconomia nos bons fundamentos microeconômicos (HODGSON, 1999).

<sup>5</sup> Sobre esse ponto específico convém destacar que o reduccionismo na ciência econômica foi e é significativamente influenciado pelo pensamento de Cartesiano, que preconiza a formalização matemática como representativa do comportamento humano e, nesses termos, se define como a verdadeira ciência.

teórica inspirava-se em Darwin e nas teorias evolucionistas, destacando que o fundamental era captar o movimento e a evolução das instituições econômicas ao invés de acreditar em uma tendência ao equilíbrio. Sua crença era na existência de mudanças cumulativas e desajustes na vida econômica. Longe de pensar em uma ordem harmônica que regula o funcionamento do mercado, acreditavam na existência de profundos choques de interesses na sociedade, cabendo ao Estado regular os conflitos com políticas que visassem o bem comum e o melhor funcionamento do sistema econômico. Estavam também preocupados com a distribuição de renda, acreditando na necessidade de intervenção Estatal para a adequada alocação de recursos e distribuição equinânime dos mesmos.

A partir dessas idéias, em especial da forte contraposição à teoria convencional, que os antigos institucionalistas formularam seu conceito de instituições, apresentado a seguir.

### **Os antigos institucionalistas e o conceito de instituições**

Antes de propor um conceito específico de instituições, que irá oferecer subsídios para analisar o efeito das políticas macroeconômicas, comecemos com a concepção de instituições de Veblen. De acordo com o autor, instituições são definidas como “hábitos de pensamento comum à generalidade dos homens” (apud HODGSON, 1993). Esse conceito é utilizado por diversos autores quando procuram estudar a importância das instituições no campo da economia. Foi e é o conceito de instituições mais difundido entre interessados nos “velhos” institucionalistas, especialmente quando se deseja fazer análises em um enfoque evolucionário. Conforme já mencionado, o legado de Veblen desenvolveu-se fundamentalmente nas suas críticas bem fundamentadas ao pensamento neoclássico. Ao invés do homem econômico e da idéia de equilíbrio, o autor formulou concei-

tos que procuravam explicar como ocorre a mudança em termos de inovações e seu impacto no crescimento econômico (HODGSON, 1993).

Para Commons (1931, p. 1) instituição é uma ação coletiva que controla, libera e amplia a ação individual. Em Commons, assim como em Veblen, se observa que a área de estudo da economia institucional não pode estar separada das contribuições de diversos campos da ciência. O autor menciona especialmente o campo da psicologia comportamental, ou seja, não é possível compreender as ações dos indivíduos e a evolução das instituições sem compreender o que determina o comportamento dos homens em suas transações. Para ele a psicologia das transações requer que os indivíduos sejam tratados não de forma igual, mas com diferenças (com poder que induz a diferentes responsabilidades e sanções). Assim, a psicologia da negociação é a sociologia das transações que oferece incentivos e sanções de acordo com várias circunstâncias (escassez, eficiência, etc.). Portanto, os indivíduos agem de forma diferente, dependendo das circunstâncias em que se encontram.

Já a visão de instituições de Mitchell está mais direcionada a macroeconomia, demonstrando a importância de se analisar os fenômenos em termos agregados e como os mesmos se diferenciam quando observados sob esse ângulo (HODGSON, 1997). O fato é que Mitchell juntamente com Veblen e Commons centraram sua análise em uma forte contraposição a teoria ortodoxa, em especial à concepção de natureza humana. Para os neoclássicos, os

indivíduos são vistos em termos hedonísticos o que elimina o papel das instituições em sua análise. Um equívoco fortemente criticado por Veblen, pois as instituições influenciam significativamente o comportamento, seja impondo normas sociais que restringem sua conduta, seja agindo sobre os desejos dos agentes. Para Veblen (apud HODGSON, 1993), o indivíduo não pode ser considerado como dado. Não pode ser comparado a uma calculadora relâmpago que age de forma a maximizar seu bem estar. Não se trata de um indivíduo independente, racional, com preferências autônomas e opiniões formadas à parte de um mundo social e natural. Pelo contrário, a idéia é de que a conduta individual é influenciada por relações de uma natureza institucional, o que evidentemente trás repercussões sobre o desempenho econômico.

Enfim, cabem algumas considerações sobre as razões que levam as falhas dos pressupostos neoclássicos na formulação das políticas macroeconômicas. Para Hodgson (1997), o problema fundamental está nas falhas do reducionismo em lidar com a diversidade presente em nossa sociedade. Pelo fato dos indivíduos não serem homogêneos, quando analisados de forma agregada, os mesmos mostram comportamentos diferentes do que seria esperado do ponto de vista racional. Muitos tipos de interação entre os indivíduos são ignorados quando se adota o reducionismo como forma de análise. Para o autor, severas limitações são observadas quando tentamos assumir que os indivíduos possuem um padrão de comportamento: o racional.

<sup>6</sup> Por instituições entendiam qualquer padrão organizado de comportamento coletivo, construtivo do universo cultural. Não se tratam, portanto, apenas de instituições criadas com fins específicos (como escolas, prisões, bandos, etc), mas, todo um conjunto de usos e costumes, leis, códigos de conduta, modos de pensar e agir culturalmente sacramentados.

<sup>7</sup> Referindo-se especificamente a forma de transição da micro para macroeconomia.

<sup>8</sup> Entre eles está o equívoco de interpretar a oferta e demanda simplesmente agregando ou somando as partes

“ *A principal implicação é que as hipóteses de racionalidade, e outras suposições feitas no nível micro, não dão qualquer orientação para uma análise dos fenômenos de nível macro. Ou seja, o pressuposto da racionalidade ou maximização utilitária não é suficiente para falar sobre regularidades sociais.* ”

Segundo Hodgson (1997)<sup>7</sup>, a visão tradicional assume que os indivíduos possuem uma mesma função de utilidade. Nesse caso, inúmeros são os exemplos de interpretações macroeconômicas baseadas em microfundamentos que são criticadas pelo autor<sup>8</sup>. Esses equívocos estão presentes nas relações entre oferta de moeda e inflação, assim como entre salários e desemprego, nas quais se busca encontrar pontos de equilíbrio (idéia de equilíbrio geral). Mais ainda “only the more honest and careful neoclassical theorists have questioned such bold macroeconomic derivation from microeconomic assumptions” (HODGSON, 1997, p. 3)

A principal implicação é que as hipóteses de racionalidade, e outras suposições feitas no nível micro, não dão qualquer orientação para uma análise dos fenômenos de nível macro. Ou seja, o pressuposto da racionalidade ou maximização utilitária não é suficiente para falar sobre regularidades sociais. Esta é uma importante conclusão e traz

ao projeto da micro fundamentação (teoria do equilíbrio geral) a uma grande contestação. (RIZI, 1994, p. 363 apud HODGSON, 1997, p.3-4)

Claramente para Hodgson (1997), a teoria microeconômica está em crise porque não teve sucesso em explicar os fenômenos econômicos reais baseados em análises individuais. Ou seja, a medida reducionista, na visão do autor, falhou. Embora certo grau de reducionismo seja necessário, especialmente para o avanço da ciência, isso não quer dizer que o agregado se reduza à soma das partes e nada garante que essas partes tenham que ser homogêneas. A falha é clara para Hodgson (1997), que apresenta a citação de Popper e Eccles (apud Hodgson (1997, p. 6): “I do not think there are any examples of a successful reduction” para unidades elementares em ciência. Assim, o reducionismo é necessário, mas nunca é completo. É importante então lembrar que na visão organicista<sup>9</sup> em que os indivíduos não existem sem a sociedade e a influenciam constantemente. Um *feed back* se observa então, pois a sociedade também não existe sem os indivíduos, assim como os influencia. Resta, contudo, observar como o conceito de instituições pode ser útil para uma adequada transição da micro para macroeconomia. A seguir, procura-se evidenciar esse fato.

### **O conceito de instituições: uma tentativa de formulação a partir dos antigos institucionalistas**

Definir instituições de forma alguma pode ser considerada uma tarefa fácil. Exatamente em função dessa dificuldade e da divergência quanto à concepção de instituições, diversas correntes analíticas vêm surgindo na literatura econômica desde o nascimento do que hoje é conhecido como “Velho” institucio-

nalismo, que remete ao pensamento de Veblen, Commons e Mitchell.

Embora as diversas abordagens sejam extremamente importantes e enriqueçam o campo de estudo da economia institucional, a definição a seguir apresentada encontra-se mais alinhada ao pensamento dos antigos institucionalistas, embora busque, em alguma medida, inspiração nas demais correntes teóricas (seja da Nova Economia Institucional ou dos Institucionalistas Evolucionários).

Ressalte-se que o esforço realizado nesse item será de extrema relevância para explicação das falhas das políticas macroeconômicas, que perpassa pelo conceito de instituições e que não deve estar dissociado de alguns elementos, os quais são a seguir apresentados:

1º) Noção de indivíduo: O indivíduo exerce papel fundamental no campo de estudo das instituições. Não se trata, em momento algum, de concebê-lo como otimizador ou racional como acreditavam os neoclássicos (hedonismo metodológico), mas sim de observá-lo como um ser carregado como instintos que irão determinar hábitos de pensamento. Evidentemente, esse indivíduo não está isolado em seu ambiente social, mas em permanente relação com os demais e, são nessas relações, que surgem idéias conflitantes ou convergentes, que em síntese vão determinar um pensamento comum. O indivíduo é um agente ativo no processo de mudança.<sup>10</sup>

2º) Pensamento Comum: À semelhança do que é apresentado pelos antigos institucionalistas, especialmente Veblen (hábitos de pensamento) e Commons (ação coletiva), o pensamento comum (hábitos), resultado da interação entre os indivíduos, deve ser a essência de uma instituição. Nesse caso, considerado como “instituição por excelência”. É

<sup>9</sup> Em Winslow (1989 apud Hodgson, 1997), ontologia organicista significa precisamente que os indivíduos não são dados.

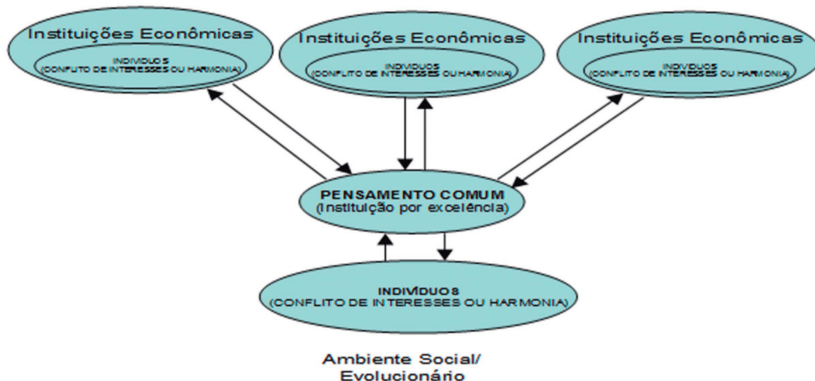
<sup>10</sup> Ver Rutherford (1998) e Hodgson (1992, 1993).

desse pensamento comum que surge um padrão de comportamento, que será determinante das crenças, dos valores, dos costumes e das normas presentes em uma sociedade. Assim como está presente na concepção dos antigos institucionalistas, o pensamento comum apresenta relevância significativa para “Nova Economia Institucional”, podendo ser relacionado (no entanto, é um fenômeno muito mais amplo) a classificação institucional proposta por Williamson (2000) em seu nível *embeddedness*.

3º) Evolução: a concepção de evolução é indispensável para uma apropriada definição e compreensão de instituição. O ambiente econômico está em constante mudança como um resultado da interação de indivíduos com indivíduos e destes com as instituições. Para adequada interpretação de evolução é necessária uma abordagem da mudança institucional sob um enfoque evolucionário ou pós-darwiniano, enfatizando-se que o processo de mudança não é finalístico (não há intensão, propósito ou planejamento), mas, mesmo assim, incorpora os indivíduos como atores, com crenças e propósitos que interagem no processo de transformação (RUTHERFORD, 1998).

Apresentada a importância desses três aspectos, uma instituição pode ser definida como um pensamento comum (que pode levar a um comportamento/ação ou inação), resultado da interação entre indivíduos que carregam instintos (hereditários ou adquiridos) e, em suas relações, de conflito ou harmonia, irão determinar, diante de um contexto evolucionário e interativo, as instituições presentes em nossa sociedade e que podem manifestar-se em diversos tipos (instituições econômicas, políticas, religiosas, etc.) e níveis (desde os mais difíceis de serem modificados aos de mais rápida transformação). A figura a seguir apresenta as inter-relações entre os elementos presentes na definição institucional.

Figura 2 – Uma síntese do Conceito de Instituição



À semelhança do que foi proposto por Veblen, uma instituição por excelência deve ser considerada como um pensamento comum, mas esse conceito fica precário se não considerarmos os demais aspectos. Ou seja, são os indivíduos, em suas relações, que determinam sua forma de pensar. Assim como influenciam o pensamento comum, se observa que os indivíduos são influenciados por ele, ou seja, existem *feed backs* nessa relação. O pensamento comum se dissemina na sociedade, apresentando-se na forma das mais diversas instituições presentes no ambiente social. Portanto, formam o que conhecemos como instituições, que podem apresentar-se em tipos diferenciados - econômicas (moeda, etc.), Políticas (Estado, etc.) e Religiosas (Igreja, etc.) - e em vários níveis (desde as instituições mais difíceis de serem modificadas até as de mais rápida transformação). Nesse contexto institucional deve estar implícita a idéia de evolução, pois o ambiente está em constante mutação em função do inter-relacionamento entre indivíduos, instituições e ambiente social. Além disso, reconhecendo a necessidade de uma concepção holística/sistêmica (como em Capra, 2001 e Morin, 2003) no campo de estudo institucional, observa-se que o indivíduo permanece como centro

principal de qualquer instituição, influenciando sua transformação e, por isso, aparece novamente no eixo das diversas instituições apresentadas na figura anterior (econômicas, políticas, religiosas, etc.).

#### 4. Keynes e os Pós-Keynesianos: Aspectos Relevantes para Compreensão das Falhas das Políticas Macroeconômicas

A “Revolução Keynesiana” é assim chamada porque rompe definitivamente com o pensamento teórico dominante. Num contexto de Depressão, Keynes estava preocupado em explicar o funcionamento de uma economia monetária de produção, com características que invalidam o pensamento teórico baseado nos microfundamentos. Na Teoria Geral, Keynes analisa as crises sob um enfoque de insuficiência de demanda efetiva. Ao fazer isso, desenvolve uma série de conceitos que norteiam a política macroeconômica do período. Suas idéias continuam sendo fortemente debatidas, especialmente por autores Pós-Keynesianos, que procuram resgatar o pensamento do autor em sua essência<sup>11</sup>. Servem para balizar o pensamento Keynesiano em um comparativo com os Institucionalistas, os seguintes aspectos:

<sup>11</sup> Tal afirmação procura diferenciar os autores Pós-Keynesianos do que ficou conhecido como “novo consenso macroeconômico”, desenvolvido a partir dos anos 70, com o objetivo de transformar Keynes em um autor ortodoxo (SNOWDON; VANE, 2005)

1º) Incerteza: sem preocupações com o exagero da afirmação, podemos dizer que a incerteza é um dos pontos centrais da teoria Keynesiana e tem sido fator de reflexão entre os autores Pós-Keynesianos<sup>12</sup>. Quando Keynes fala de uma economia monetária da produção – evidentemente o caso de uma economia capitalista – demonstra que a moeda assume como característica fundamental a não neutralidade<sup>13</sup>. Essa é a prova fundamental de que existe incerteza quanto ao futuro<sup>14</sup>. Nesse ambiente é natural que os agentes econômicos retenham moeda, seja para os motivos transação, precaução ou, fundamentalmente, especulação. Em outras palavras, a moeda é uma segurança contra incerteza porque é liquidez por excelência. Como é comumente apresentado em obras que trabalham o pensamento do autor, um ambiente de incerteza leva ao aumento da preferência pela liquidez, que influencia no nível de atividade econômica.

2º) Expectativas: se futuro é incerto e a moeda é um ativo de proteção contra os eventos inesperados que possam vir a ocorrer, o desempenho das políticas macroeconômicas vai depender do grau em que afetam essas expectativas dos agentes. Ferrari Filho e Conceição (2001) mencionam que para os Pós-Keynesianos, não são as análises estatísticas ou as crenças que se acumulam com o passar do tempo que determinam a formação de expectativas. Pelo contrário, no mundo real as decisões são tomadas em um ambiente de extrema incerteza. Os autores citam Davidson (1994), que classifica as expectativas como sendo geradas por processos ergóticos e não-ergóticos. Nesse último (o mundo capitalista real), o processo de tomada de decisão se move ao longo do tempo e a incerteza não é mensurável. Já num mundo ergótico, a incerteza é mensurável pelas leis de probabilidades na medida em que é transformada em risco.

3º) A noção de indivíduo: feitas as considerações sobre incerteza e

expectativas é evidente que para os Pós-Keynesianos a noção de indivíduo passa longe do individualismo metodológico proposto pelos neoclássicos. Em suma, em Keynes, a simples existência desses dois fatores já implicam que os indivíduos não são racionais ou maximizadores. Outra prova dessa afirmação é a existência do “efeito manada” em Keynes. Em outras palavras, isso significa que os indivíduos podem tomar suas decisões simplesmente comportando-se à semelhança dos demais agentes. Essa é uma prova definitiva de que os comportamentos individuais não podem ser explicados pela racionalidade substantiva dos neoclássicos.

Como será demonstrado a seguir, a concepção de indivíduo, com suas expectativas e incertezas, será fator determinante quando analisamos os efeitos das políticas macroeconômicas. Da mesma forma, esses conceitos aproximam os antigos institucionalistas de autores Pós-Keynesianos e ambas as correntes vão ajudar na explicação da ineficiência de algumas políticas, assim como no sucesso de outras.

## 5. Keynes, os Institucionalistas e a Ineficiência das Políticas Macroeconômicas

Keynes e os institucionalistas apresentam mais similaridades de pensamento do que se pode imaginar a primeira vista. Quando mencionamos os antigos institucionalistas, o primeiro autor que temos em mente é Veblen. Não é por acaso, pois dentro dessa corrente teórica o autor fez inú-

meras contribuições muito úteis para explicação de diversos problemas atuais. Contudo, Commons e Mitchell merecem igual atenção porque suas idéias não estão apenas relacionadas ao pensamento Vebleniano, mas mostram grandes similaridades com Keynes, sendo úteis para atingir o objetivo proposto no trabalho.

### Uma comparação entre institucionalistas e Pós-Keynesianos

Começamos por observar a semelhança entre Keynes e Commons. Quando esse último autor definiu instituições como “uma ação coletiva que controla, libera e amplia a ação individual” (COMMONS, 1931, p. 01), temos a nítida noção de que instituições não apenas são importantes, mas guiam as ações dos indivíduos na sociedade. Sem exagerar, mas supondo-se uma interpretação adequada do pensamento do autor, se pode afirmar que o efeito de uma decisão, seja em termos judiciais ou em termos de políticas macroeconômicas, é interpretada pelos indivíduos de acordo com suas crenças previamente estabelecidas. Quando Commons (1931) menciona que uma ação coletiva não somente controla e libera, mas também amplia a vontade do indivíduo quer dizer que em determinadas circunstâncias os indivíduos se tornam mais poderosos devido às instituições do que seriam sem elas<sup>15</sup>. Nesse caso, o autor menciona que muitas vezes a vontade coletiva pode se tornar muito superior à ação coletiva do interesse político, ou seja, o próprio Estado. Fica claro, portan-

<sup>12</sup> Ver Ferrari Filho (1991), Oreiro (2008), Conceição e Ferrai (2001), para citar apenas alguns.

<sup>13</sup> No capítulo 17 da Teoria Geral é possível observar que a moeda é um ativo especial que se diferencia dos demais devido a suas propriedades específicas que são: elasticidade de produção zero (não é produzida por trabalho humano) e elasticidade de substituição zero (outros ativos não podem ser utilizados como moeda porque nenhum outro exerce a função de unidade de conta, meio de troca e reserva de valor). Ver (KEYNES, 1964).

<sup>14</sup> Para os Pós-Keynesianos, moeda é o fator que liga o passado, o presente e o futuro.

<sup>15</sup> O exemplo apresentado em Commons (1931) é o de um chefe de uma grande corporação dá ordens que são obedecidas pelas filiais em todos os locais da terra.

to, que a vontade dos indivíduos, que emerge como uma instituição, possui características específicas, formas de pensar próprias, que podem definir o sucesso de uma política.

Tanto em Commons (1931) como em Keynes (1964), a dúvida de como será interpretada uma política macroeconômica está presente. Em outras palavras toda tentativa de definição de Commons<sup>16</sup> quanto ao verdadeiro significado de instituições mostra claramente que não se pode pensar economia em termos de agentes individualizados, mas em termos de relações de “homens com homens”. É dessa relação que surge a produção de mercadorias. A economia institucional é, portanto, mais importante nas decisões de produção de mercadorias do que o individualismo metodológico.

Dessa forma, em Commons (1931) as instituições são determinantes nas decisões de emprego. Para ele, a economia institucional é comportamental e, é nesse contexto, que se deve analisar o comportamento dos indivíduos diante de escolhas (as quais podem se atos de produção)<sup>17</sup>. Mais ainda, em Commons, para que a economia institucional seja volitiva, ou seja, dependente da vontade, é necessário, para sua compreensão, uma psicologia institucional. Isso significa que para compreender as decisões de produção dos agentes é necessária uma psicologia das transações ou uma psicologia dos negócios<sup>18</sup>. Uma importante similaridade com Keynes, que se ocupou exatamente dos determinantes dessa da decisão de investimento.

Atkinson e Oleson Jr. (1998) avançam nas similaridades entre os dois autores e mostram que apesar das diferenças de realidade social em que viveram, ambos apresentaram interesse em aplicar suas pesquisas em aspectos práticos do cotidiano. No comparativo, fica claro que em Commons e Keynes tem presente a questão institucional. Tanto é verdade que os dois autores procuraram desenvolver instituições capazes de

salvar o capitalismo<sup>19</sup>. Os autores ainda estavam alinhados no pensamento crítico quanto aos modelos determinísticos presentes na teoria neoclássica e preocupados em incorporar o dinheiro, e outras instituições presentes no capitalismo, numa análise mais apurada dos problemas existentes no sistema.

Se os parágrafos anteriores não explicitam a relação entre os autores, vejamos uma passagem de Commons (1931, p. 07) quando se questiona: o que acontece com o pensamento clássico e hedonista com respeito ao funcionamento da economia?

They are merely transferred to the future. They become expectations of the immediate or remote future, secured by the collective action, or “institution,” of property and liberty, and available only after the conclusion of a transaction. Transactions are the means, under operation of law and custom, of acquiring and alienating legal control of commodities, or legal control of the labor and management that will produce and deliver or exchange the commodities and services, forward to the ultimate consumers.

Mais ainda:

Institutional economics is not divorced from the classical and psychological schools of economists -- it transfers their theories to the future when goods will be produced or consumed or exchanged as an outcome of present transactions (COMMONS, 1931, p. 7).

Nas passagens anteriores fica evidente outra semelhança, e talvez

a mais importante, entre Keynes e Commons: a noção de incerteza e o papel que exercem as expectativas dos indivíduos quando interpretam, à sua forma, os eventos presentes para tomada de decisões, sejam de produção ou consumo. Quando menciona que as transações, em seus diferentes níveis, são variáveis e interdependentes em um mundo de ação coletiva e mudanças perpétuas, “which is the uncertain future world of institutional economics” (COMMONS, 1931, p. 9) mais uma vez a semelhança com o pensamento Keynesiano fica evidente.

Esse ponto também foi focado por Atkinson e Oleson Jr. (1998) ao mencionarem que os estudos de Commons e Keynes consideram que as mudanças em uma estrutura produtiva (estrutura industrial) demandam novos aparatos institucionais. Em ambos os autores a idéia de que é necessário limitar o individualismo do *laissez-faire* é verificada. Mais que isso, é possível constatar que ambos buscam uma teoria da ação coletiva capaz de reduzir a incerteza.

Em Veblen os paralelos também são evidentes. Segundo Rutherford (1998) o autor procurou desenvolver o enfoque evolucionário em ciência econômica. Mais do que qualquer um dos antigos institucionalistas, criticou os autores neoclássicos, tanto que em 1898, Veblen publicou o artigo “Why is Economics Not an Evolutionary Science?”. Ao criticar o individualismo metodológico Veblen propõe uma formulação teórica do processo de vida econômica que substitua a

<sup>16</sup> Enquanto a Escola hedonista se preocupa com os comportamentos de trocas de forma individualista (Oferta X Demanda = equilíbrio), a escola institucionalista procura analisar as transações e regras de funcionamento da ação coletiva, a relação dos homens com homens e as transações, com seus participantes.

<sup>17</sup> Essas escolhas são voluntárias ou involuntárias, impostas individualmente ou por princípios de ação coletiva.

<sup>18</sup> De acordo com essa interpretação, cada participante influencia no desempenho (ação), na evasão e abstenção de todos os agentes. Ou seja, modifica o comportamento dos outros em maior ou menor grau.

<sup>19</sup> Em Commons, assim como a tecnologia industrial criou a era da abundância material, também criou a necessidade de estabilização. Já em Keynes se torna praticamente desnecessário retomar a discussão sobre as necessidades de regulação do capitalismo, especialmente para evitar suas crises.



“Desse pensamento, Mitchell e seus colegas do *US National Bureau for Economic Research*, em 1920 e 30, mostraram o papel fundamental de se desenvolver um sistema de contas nacionais, sugerindo que, no agregado, os fenômenos macroeconômicos assumem características específicas.”

teoria neoclássica. Uma proposta em que o agente econômico assume um papel ativo e que se modifica ao longo do processo. Os indivíduos exercem atividades individuais guiados por seu temperamento, onde se destacam a hereditariedade, a experiência passada e as tradições.

Veblen reconheceu o fato de que os indivíduos interagem com o ambiente e, nesse caso, acabam por modificá-lo, assim como são modificados por ele<sup>20</sup>. Resta questionar: o que existe de comum em Keynes e Veblen? Se se considera o próprio conceito de instituições no desenvolvimento econômico, já se pode afirmar que os autores apresentam grandes semelhanças. No entanto, para ser mais objetivo, quando Veblen considera o processo evolutivo como não intencional ou não planejado, não está negando que os indivíduos são atores decisivos, mas reivindica que a evolução institucional ou cultural deve ser considerada como o resultado involuntário de processos causais. É nesse contexto que não se

pode prever com exatidão o resultado de uma política macroeconômica. Embora essa mudança possa ser induzida, seu resultado nem sempre é o esperado. Em Keynes esta idéia está presente nos conceitos de expectativas e incerteza quanto ao futuro.

Mais uma vez, cabe destacar que não se trata de negar que os indivíduos são ativos no processo de mudança econômica, mas de considerá-los como agentes que embora ativos não tem controle sobre o processo evolutivo. Nesse contexto, para Veblen, o processo de mudança institucional ocorre em um contexto evolucionário. Esse processo de mudança é um processo que ocorre por seleção e adaptação (RUTHERFORD, 1998). Assim sendo, uma política macroeconômica só pode surtir resultado se passar por esse “filtro”, que tem os indivíduos como eixo fundamental.

O impacto de uma política sobre os indivíduos e as instituições pode ser inesperado em boa parte das vezes. O processo de mudança não pode ser efetivado por uma simples decisão governamental. Trata-se de um processo cumulativo que terá resultado se o ambiente estiver apto para mudança. Mais uma vez, vale lembrar Hodgson (1992) que descreve o processo de mudança institucional como um processo cumulativo de mudança, que se auto-reforça e, como unidade de seleção em um ambiente em evolução, está sujeito à mutação e seleção.

Se passarmos para Mitchell observamos que, assim como os demais institucionalistas, o autor apresenta suas críticas ao individualismo metodológico. Além dessa semelhança com Keynes, Mitchell demonstrou a necessidade de se pensar economia em termos agregados. Para ele não se trata de iniciar a análise pelo

indivíduo, mas por observações estatísticas que demonstrem “fenômenos em massa”. Mais do que isso, para Mitchell foi exatamente o excesso de análises reducionistas que criaram espaço para a revolução Keynesiana.<sup>21</sup>

Desse pensamento, Mitchell e seus colegas do *US National Bureau for Economic Research*, em 1920 e 30, mostraram o papel fundamental de se desenvolver um sistema de contas nacionais, sugerindo que, no agregado, os fenômenos macroeconômicos assumem características específicas. O desenvolvimento de um sistema de contas nacionais nos trabalhos de Mitchell e seus colegas ajudaram a estabelecer a moderna macroeconomia, influenciando e inspirando a macroeconomia de Keynes.<sup>22</sup>

Algumas considerações finais sobre o que foi exposto merecem destaque nesse parágrafo final. Em especial, cabe reiterar que para os antigos institucionalistas, uma adequada transição da micro para macroeconomia não pode ser feita sem ter-se em mente o conceito de instituições. Mais do que o conceito, é preciso conseguir pensar como um institucionalista e reconhecer que em nível agregado, os fenômenos macroeconômicos apresentam características distintas e não podem ser interpretados em âmbito micro, especialmente utilizando-se dos seus pressupostos. Nesse contexto é que muitas políticas macroeconômicas acabam se tornando ineficientes, pois seus formuladores acabam por esquecer-se de que os indivíduos não estão “livres no espaço”, mas estão ligados a algumas instituições. A questão de que o nível agregado assume especificidades próprias pode ser expresso pelo conceito de propriedades emergentes e *downward causation*, a seguir discutidos.

<sup>20</sup> Esse fato explica a evolução dos modos de produção. Inclusive o surgimento do modo de produção capitalista pode ser interpretado de acordo com tal concepção.

<sup>21</sup> Ver Hodgson (1997).

<sup>22</sup> Ver Mirowski (apud HODGSON, 1997).

“

*O primeiro trata da relação que se estabelece entre os indivíduos e as instituições, enquanto o segundo trás a idéia de que no nível agregado, ou macroeconômico, os fenômenos individuais (nível micro) assumem características inteiramente novas ou diferenciadas.*

”

### O conceito de propriedades emergentes e “downward causation” nos institucionalistas

Os conceitos de *reconstitutive downward causation* e *propriedades emergentes*, recorrentes no pensamento institucionalista, nos fornecem um excelente referencial na explicação das falhas das políticas macroeconômicas. O primeiro trata da relação que se estabelece entre os indivíduos e as instituições, enquanto o segundo trás a idéia de que no nível agregado, ou macroeconômico, os fenômenos individuais (nível micro) assumem características inteiramente novas ou diferenciadas.

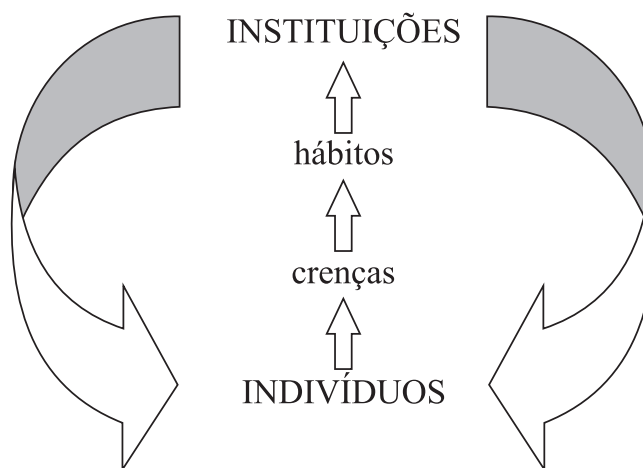
Para entender-se o conceito de “*reconstitutive downward causation*” primeiramente cabe conceituar a idéia de “*upward causation*”. Segundo Hodgson (2002)<sup>23</sup>, o conceito de “*upward causation*” já é amplamente aceito nas ciências sociais e naturais, porque elementos de um nível inferior exercem forte influência sobre os elementos de nível superior. A idéia de causação ascendente pode ainda ser reconstitutiva, ou seja,

elementos do nível inferior podem alterar profundamente uma estrutura de nível superior. É como dizer, nos próprios exemplos citados pelo autor, que as epidemias de gripe podem reduzir a produtividade econômica e o voto individual pode mudar os governos. Dessa forma, temos casos em que o nível individual exerce forte influência sobre o superior ou coletivo, muitas vezes transformando-o completamente (HODGSON, 2002).

O processo de *downward causation*, por sua vez, é de mais difícil reconhecimento, especialmente quando se trata de autores reducionistas. Por parte desses autores, essa aceitação implicaria reconhecer a idéia de que as partes são indeterminadas, o que torna difícil a explicação do todo a partir de individualidades estáticas. Apesar de pouco difundido e aceito no meio acadêmico, Hodgson (2002) afirma veementemente que o processo de *downward causation* está presente em praticamente todas as sociedades. Segundo o autor, esse termo teve origem no trabalho do psicólogo Roger Sperry e tem sido discutido por Karl Popper e John Eccles, entre outros. A idéia é que existe um forte sentido de causal dos níveis mais elevados para os níveis individuais, ou seja, na própria idéia de Veblen as instituições influenciam os indivíduos, mas, da mesma forma, os indivíduos exercem forte influência sobre as instituições.

O conceito de “*reconstitutive downward causation*” pode ser mais bem compreendido a partir da figura apresentada em Conceição (2009). Nesse ponto de vista, podemos observar que os indivíduos formam suas crenças que se configuram em hábitos. Com forte caráter Vebleninano de análise, a figura demonstra que os hábitos determinam as instituições e estas, por sua vez, influenciam os indivíduos. Temos, assim, a ilustração de como ocorre o processo de causação descendente.

Figura 3 - Reconstitutive Downward Causation



<sup>23</sup> A referência diz respeito ao texto de Hodgson intitulado “The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory”. Nele o autor analisa o livro clássico “The Hidden Persuaders”, de Vance Packard, que alega ter as grandes corporações poder de manipular os consumidores com técnicas de publicidade. Da mesma forma, avalia a contra-argumentação teórica de Gary Becker e George Stigler que alegam ser a publicidade essencialmente informativa e não manipuladora. Criticando as duas visões, Hodgson (2002) argumenta que ambos os relatos são simplistas e não se utilizam do conceito de instituições e de como as mesmas podem influenciar os indivíduos. Propõe, então, o conceito de “reconstitutive downward causation”, em que as instituições agem sobre os hábitos e disposições dos indivíduos.

Apesar da idéia de Conceição (2002) ser aplicar o conceito de “*re-constitutive downward causation*” para explicar o crescimento econômico, a análise auxilia no entendimento de diversos fenômenos que se manifestam em nível macroeconômico. Cabe ainda destacar que o conceito está estritamente ligado à idéia de propriedades emergentes. De acordo com Hodgson (1997), o conceito de propriedade emergente esteve historicamente estabelecido na biologia, foi muito utilizado nas demais ciências, mas pouco evoluiu na economia. Uma propriedade emergente é definida como algo característico de um sistema complexo que pode ser descrito em termos macro ou agregando níveis de conceitos, sem referência aos atributos específicos do nível micro. A propriedade emergente persiste por períodos de tempo mais significativos do que aqueles necessários para descrever as micro-interações. Mas, mais importante, não são totalmente explicáveis em termos das micro-propriedades dos elementos componentes do sistema e suas relações (HODGSON, 1997, p. 8).

Conceição (2009, p. 7) cita que Hodgson (2007), utilizando-se da ontologia evolucionária derivada de Veblen, afirma que o conceito de *reconstitutive downward causation* é fundamental para explicar o crescimento econômico. Nesse sentido, o fenômeno “seria uma propriedade emergente do ambiente micro, centrado nos hábitos, crenças e expectativas de retorno, que se materializaria no plano macro, do agregado que conformaria o paradigma tecnológico vigente”. Mais uma vez, cabe destacar que o fenômeno de desenvolvimento econômico pode ser considerado como uma propriedade emergente, que se materializa no nível macro a partir do nível micro. Da mesma forma, utilizando-se de visão semelhante, podemos analisar o efeito das políticas macroeconômicas no desempenho econômico. Essa análise é apresentada a seguir.

## 6. As Relações: Políticas Macroeconômicas, Instituições e Desempenho Econômico

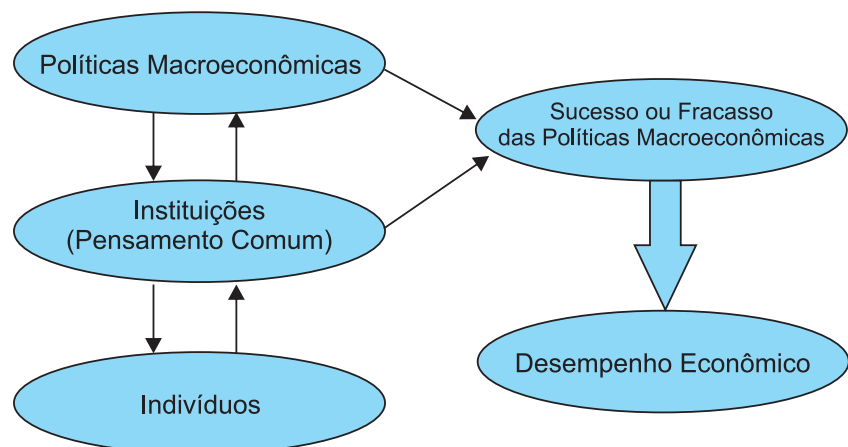
Conforme destacado no início desse artigo, as políticas macroeconômicas são formuladas essencialmente com o objetivo de melhorar o desempenho econômico das nações. No entanto, muitas vezes não atingem o objetivo esperado, fato que muitas vezes pode se refletir em um desempenho econômico pior que o inicial. Embora não se possa prever exatamente o resultado das políticas formuladas e seu alinhamento com os objetivos previamente especificados<sup>24</sup>, entende-se que seu sucesso ou fracasso podem ser mais bem compreendidos quando se tem em mente o conceito de instituições. Para ser mais específico, o resultado das políticas macroeconômicas pode ser mais bem interpretado quando feita uma adequada transição da micro para macroeconomia, pela via institucionalista.

Se tomarmos como base o conceito de instituições formulado por

Veblen, em que as instituições são hábitos de pensamento ou mesmo o de Commons (1931) que a descreve como uma ação coletiva, observamos que o conceito de instituições nos oferece a base teórica para uma adequada transição da micro para macroeconomia, ou seja, dos indivíduos para as instituições e delas para o desempenho econômico. A partir dos indivíduos é que se forma o conceito de instituições e o sucesso ou equívoco das políticas está diretamente vinculado a elas.

As instituições formam-se a partir dos indivíduos que exercem influência uns sobre os outros, chegando a um hábito de pensamento comum. O desempenho de uma política macroeconômica vai depender dessa interação. Não se trata, mais uma vez, de supor que os indivíduos assumem padrões descritíveis de comportamento, mais especificamente o comportamento racional. A Figura 4 apresenta um esboço da interação entre as políticas macroeconômicas, instituições e desempenho.

**Figura 4 - Relações entre Políticas Macroeconômicas, Instituições (indivíduos) e Desempenho Econômico.**



<sup>24</sup> Cabe utilizar nesse ponto a concepção dos institucionalistas evolucionários ao afirmarem que a complexidade do ambiente evolutivo determina que o processo não seja finalístico. Ou seja, não é possível prever com exatidão o resultado de ações, que podem resultar inclusive em piores condições econômicas.

“

*a mesma forma que as instituições influenciam no comportamento dos indivíduos, são determinadas por eles e, desconsiderar esse fato, quando da formulação de uma política irá, sem dúvida, trazer sérios problemas.*

”

Adotando-se o conceito de instituições presente nos antigos institucionalistas, observamos que as políticas macroeconômicas influenciam as instituições, que por sua vez afetam o comportamento dos indivíduos. Da mesma forma, as inter-relações mostram que os indivíduos são os responsáveis pela formação das instituições. Se os formuladores de políticas macroeconômicas não levarem em consideração essa inter-relação não serão capazes de compreender os mecanismos que levam ao sucesso ou fracasso dessas políticas.

Isso significa dizer que o êxito das políticas vai depender de como os indivíduos as interpretam. Essa interpretação vai sofrer forte influência das crenças já formadas e das que irão se formar. Dessa forma, o sucesso e o desempenho macroeconômico é um resultado das instituições e das políticas que, conjuntamente, irão determinar o desempenho econômico. Em um enfoque evolucionário, pode-se dizer que esse desempenho pode ser bom ou ruim, mas configura-se numa situação diferente da anterior: uma evolução do sistema.

### Considerações Finais

O objetivo desse artigo foi demonstrar que o êxito das políticas macroeconômicas depende fundamentalmente das instituições que, por excelência, são formadas por indivíduos. Na introdução do trabalho foram propostas algumas questões, cujas respostas atenderiam suficientemente o objetivo proposto.

Diante do que foi exposto anteriormente, estamos agora e condições de responder esses questionamentos. **Primeiro:** as políticas macroeconômicas falham porque seus formuladores não consideram o conceito de instituições e como as mesmas podem influenciar no comportamento dos indivíduos que, na maioria dos casos, não seguem o que pregam os pressupostos tradicionais (racionalidade, maximização, etc.). Da mesma forma que as instituições influenciam no comportamento dos indivíduos, são determinadas por eles e, desconsiderar esse fato, quando da formulação de uma política irá, sem dúvida, trazer sérios problemas. Como afirmou Hodgson (1997), o problema está na transição equivocada da micro para macroeconomia, tratando-se essa última como uma simples soma da primeira. **Segundo:** o problema da falha das políticas macroeconômicas não está nos indivíduos, mas nos formuladores de políticas macroeconômicas que interpretam de forma equivocada a realidade. Mais do que isso, esquecem-se de que as políticas vão influenciar nas instituições e a eficiência das mesmas vai depender do ciclo: políticas macroeconômicas - instituições - indivíduos e dos *feed-backs* existentes. **Terceiro:** já se tornou óbvio que uma adequada interpretação dos efeitos de uma política macroeconômica no desempenho de uma nação não pode prescindir de uma análise institucionalista, especialmente sob o enfoque de Commons, Veblen e Mitchell. Essa avaliação irá explicar porque os resultados de uma estratégia muitas vezes se desviam do que foi inicialmente previsto.

**Quarto:** os antigos institucionalistas apresentam muitas semelhanças com o pensamento Keynesiano, tanto que se unirmos as idéias de Veblen, Commons e Mitchel com as de Keynes teremos excelentes explicações para o desempenho econômico e o comportamento dos indivíduos que, grande parte das vezes, foge ao esperado.

Por fim, mais uma vez, cabe lembrar que o trabalho não procurou ignorar a necessidade de políticas macroeconômicas, mas demonstrar que muitos equívocos em termos de política podem ser mais bem compreendidos quando se reconhece que as instituições irão influenciar, se não determinar, a sua eficácia. Com isso, demonstra-se que os antigos institucionalistas estão muito à frente da ortodoxia convencional. Essa última corrente acredita que os indivíduos estão “livres” de influências institucionais e que irão se comportar de forma previsível. No caso mais extremo, as políticas não surtiriam efeitos sobre o nível de atividade econômica porque os agentes são capazes de antecipar as decisões das autoridades. No entanto, como se procurou demonstrar, as políticas, de uma forma ou outra, afetam o desempenho econômico, mas, o resultado final vai depender da relação que se estabelece entre as instituições e os indivíduos.

### Referências

- ATKINSON, G. & OLESON JR, T. Commons & Keynes: Their Assault on Laissez Faire. *Journal of Economic Issues*. v. 32, n. 4, dec. p. 1019 – 1030, 1998.
- CAPRA, F. **O ponto de mutação**. Editora Cultrix. 22. ed., 2001.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições e Crescimento Econômico:** da “tecnologia social” de nelson à “causalidade vebleniana” de hodgson. Anpec, 2009. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

COMMONS, J. R. Institutional Economics. *American Economic Review.*, v. 21, p=p.648 -657, 1931.

DAVIDSON, P. **Post Keynesian Macroeconomic Theory**. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

EICHENGREEN, B. **Globalizing Capital: a history of the international monetary system**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

FERRARI FILHO, F.; CONCEIÇÃO, O. A. C. **A Noção De Incerteza Nos Pós-Keynesianos E Institucionalistas: Uma Conciliação Possível?**. Anpec, 2001. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101324.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2009.

FERRARI FILHO, F. **Os "Keynesianos" Neoclássicos e os Pós- Keynesianos**. Ensaios FEE, Porto Alegre. 1991.

HODGSON. G. M. Thorstein Veblen and post-Darwinian economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 6, n.3, p. 285-351, 1992.

\_\_\_\_\_. **Institucional econômicos: surveying the "old" and the "new"**. *Metroeconômica*, v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.

\_\_\_\_\_. Post Keynesianism and Institutionalism: Another Look at the Link. In: SETTERFIELD, Mark (Ed.). **Growth, Employment and Inflation: Essays in Honour of John Cornwall**. London: Macmillan, 1999.

\_\_\_\_\_. HODGSON, G. From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado, 1997, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory. *Cambridge Journal of Economics*. v. 27, n. 2, p. 159-75. March, 2002.

KEYNES, J.M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. New York: Harcourt Brace, 1964.

MORIN Edgar, **A Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NORTH, D. C. **Understanding the Process of Economic Change**. Celebrating

100 Years of Excellence Princeton University Press 1905-2005. Disponível em: <[www.princeton.edu/titles/7943.html](http://www.princeton.edu/titles/7943.html)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

OREIRO, J. L. **Economia Pós-Keynesiana: Origem, Programa de Pesquisa, Questões Resolvidas e Desenvolvimentos Futuros**. Anpec, 2008.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RUTHERFORD, M. Veblen's Evolutionary Programme: a promise unfulfilled. *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, p. 463-477, 1998

SNOWDON, B.; VANE, H. R. **Modern Macroeconomics: its origins, development and current state**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.

VEBLEN, T. B. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WILLIAMSON, Oliver E. (1985). The new institucional econômicos: taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*. v. 38, p. 595-613, sept. 2000.



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES<sup>®</sup>

**Novo Call Center**

**71 3021-2800**

# AS RELAÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NUMA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

*ROBERTO TADEU RAMOS MORAIS<sup>1</sup>*

## **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo analisar as relações do processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional, abordando as experiências no período 2009-2012, do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra. O trabalho destaca a metodologia analítica desenvolvida por Buarque (1999), que aponta quatro variáveis para a descentralização Estado-Sociedade, ou seja, tomada de decisão, execução das atividades, gestão de recursos e prestação de serviços. Foram acrescentadas pelo autor as variáveis acesso ao conhecimento e o controle social. A metodologia reportou-se para o estudo de caso, a pesquisa exploratória, descritiva, bibliográfica e documental. O problema de pesquisa foi abordado qualitativamente. O instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista semiestruturada, com uso da amostragem não probabilística por julgamento. Os resultados evidenciaram que o processo de gestão democrática enquanto instrumento de construção e implementação do planejamento estratégico regional ainda é incipiente quanto à representatividade da comunidade envolvida. Conclui-se que a participação popular é um efetivo mecanismo de

participação do cidadão para que as decisões públicas não se restrinjam às escolhas eleitorais.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática. Planejamento Estratégico. Participação Popular. Conselho Regional de Desenvolvimento.

## **Abstract**

This article aims to analyze the relations of the process of democratic management in the construction and implementation of regional strategic planning, addressing the experiences in 2009-2012, the Regional Development Council-Paranhana Encosta da Serra. The paper highlights the analytical methodology developed by Buarque (1999), which identifies four variables for decentralization State Society, i.e., decision making, implementation of activities, resource management and service delivery. Were added by the author of the variables access to knowledge and social control. The methodology reported to the case study, the exploratory research, descriptive literature and documents. The research problem was addressed qualitatively. The data collection instrument used was

a semi-structured interview, using the non-probability sample for trial. The results showed that the process of democratic management as a tool for building and implementing the regional strategic planning is still incipient in terms of representation of the community involved. We conclude that popular participation is an effective mechanism for citizen participation that public decisions are not restricted to electoral choices.

**Keywords:** Democratic Management. Strategic Planning. Popular Participation. Regional Development Council.

**JEL:** O18; R58

## **Introdução**

O presente estudo examina as experiências no Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra – COREDEPES à luz da gestão democrática como instrumento de planejamento estratégico regional.

Nas últimas três décadas, as experiências de sucesso em termos de desenvolvimento regional englobam as variáveis econômicas e sociais e

<sup>1</sup> Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC / Vice-Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT . E-mail: r.roberto.morais@gmail.com

se sustentam na concepção de que o fator determinante do desenvolvimento e competitividade de determinada região é a capacidade de atuação organizada e participativa da própria sociedade local.

É possível validar esse pressuposto pela análise do que acontece nas regiões mais desenvolvidas do mundo, como Estados Unidos, Itália ou Alemanha, onde a capacidade de integração e ação articulada entre os diversos atores sociais vem se tornando cada vez maior com a diminuição da capacidade de intervenção do Estado, seja técnica ou financeira.

Tome-se como exemplo o dualismo entre o norte e o sul da Itália, que, a partir da década de 1970, com a reforma administrativa, passou a contar com 20 (vinte) regiões com capacidade de autogoverno. Para Putnam (2002), a explicação mais plausível é a da existência de uma comunidade cívica na Itália. Essa comunidade age de forma articulada e organizada, priorizando e consorciando o uso de seus limitados recursos.

A região do Baden-Württemberg, sul da Alemanha, se destaca pelo intenso processo de desenvolvimento nos últimos anos. É importante destacar: quase metade de sua área é de terra agricultável (47%); florestas representam 38% e 13% pertencem à área urbana. Segundo Amato Neto (2000), o sucesso deve-se, entre outros aspectos, à troca permanente de conhecimentos e ao apoio dos governos locais e regionais nas áreas de educação, treinamento e crédito.

O Vale do Silício, Califórnia, nos Estados Unidos, é uma região em que se vê o mesmo tipo de comportamento dos dois exemplos anteriores. Nessa região, está situado um conjunto de empresas implantadas a partir dos anos 1950 para gerar inovações científicas e tecnológicas, destacando-se a produção de *chips*.

Nos três casos apresentados, percebe-se a prevalência da cooperação sobre a competição, o que resulta em um estilo de vida baseado na associação espontânea, no comportamento

cívico, isto é, uma sociedade mais aberta e democrática.

No Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul é exemplo de comportamento cívico através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES. Em janeiro de 1994, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançava os conselhos regionais de desenvolvimento com a finalidade principal de se tornarem fóruns de discussão, de decisão a respeito de políticas, de ações e, também, de fiscalização que visem ao desenvolvimento regional. Foram criados pela Lei nº 10.283, de 17/01/1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28/12/1994.

Conforme estabelecido na Lei nº 10.283/94, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivos: a) a integração dos recursos e das ações do Governo na região; b) a melhoria da qualidade de vida da população; c) a distribuição equitativa da riqueza produzida; d) o estímulo à permanência do homem em sua região e, e) a preservação e recuperação do meio ambiente. Entre as atribuições, a lei estabelece a competência de elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional.

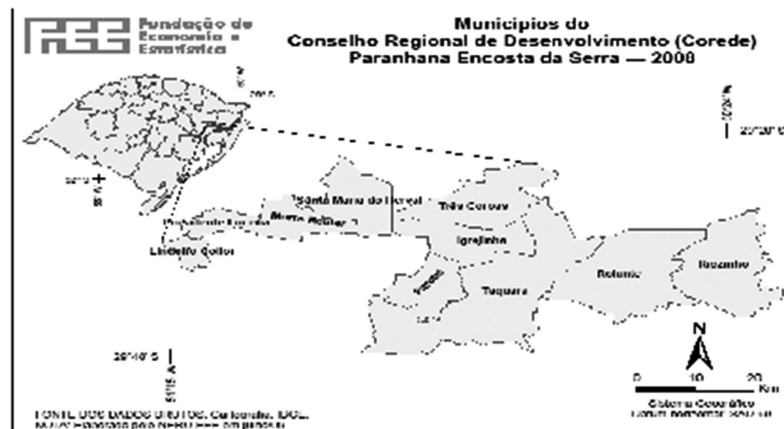
Desde o lançamento dessa lei, os COREDES vêm sofrendo mudanças em relação a seu enfoque. Aos pou-

cos, os Conselhos foram adquirindo centralidade na agenda regional e passaram a ser destacados como uma das instâncias prioritárias para a implementação de planos regionais de desenvolvimento com visão estratégica e participação popular. Tal centralidade deve ser situada em meio a um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento da participação popular e no repasse do Governo Estadual de recursos financeiros para que os municípios assumissem a responsabilidade pelas ações de desenvolvimento em seu território, no qual a Consulta Popular merece destaque.

Passados aproximadamente vinte anos de implantação dos primeiros COREDES em nível regional, é necessário reconhecer que, sob forte indução do Fórum dos COREDES e, em alguns momentos, dos Governos Estaduais, os COREDES se expandiram por todas as regiões do Estado do Rio Grande do Sul, atingindo 100% dos municípios gaúchos.

Para este estudo, apresenta-se a região do COREDE Paranhana-Encosta da Serra constituída pelos municípios de Igrejinha, Taquara, Três Coroas, Parobé, Rolante, Riozinho, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Presidente Lucena e Santa Maria do Herval, conforme Figura 1.

Figura 1 – Municípios do COREDE Paranhana-Encosta da Serra



Fonte: FEE (2011)

As análises e avaliações do processo de implementação do planejamento estratégico, tais como o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, coordenado pela Assembleia Legislativa do Estado, a partir de 2000; as discussões do Programa “Rumos 2015”, coordenado pela Secretaria Estadual de Coordenação e Planejamento (2006); Cursos de “Gestão Estratégica do Desenvolvimento Local e Regional”, coordenado pela Secretaria Extraordinária das Relações Internacionais (2009), entre outras apontam para uma diversidade de experiências, marcadas por singularidades e especificações em relação ao modelo de gestão democrático empregado. Algumas experiências, no âmbito de regiões, têm-se mostrado bem-sucedidas, destacando-se os COREDES Vale do Taquari, Noroeste Colonial e Vale do Rio Pardo, analisados no trabalho de Rorato (2009).

Em outras regiões, a introdução do planejamento estratégico e da gestão democrática têm induzido a um processo de redefinição dos níveis de atenção por parte do Fórum dos COREDES. Esses parecem ser os casos dos COREDES Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos que até recentemente não conseguiam dar início ao processo já desencadeado pelos outros COREDES. A principal razão dessa dificuldade reside na falta de interesse do atores envolvidos e, principalmente, de alocação adequada dos recursos necessários.

Diante desse quadro bastante heterogêneo, uma primeira constatação, aparentemente simples e banal, vem corroborar as conclusões da agenda Rumos 2015, a de que “[...] não existe uma estrutura de planejamento e acompanhamento regular do plano, visto que normalmente são elaborados com base nos trabalhos de comissões temáticas dos COREDES e aspirações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES” (RORATO, 2009, p. 11).

Desse modo, torna-se imperativa a análise do contexto que molda e

condiciona a operacionalização de uma dada política para se alcançar uma compreensão mais global do modelo, identificando variáveis e resultados intermediários, fundamentais para se analisarem mudanças mais substanciais nas relações entre gestão democrática e planejamento estratégico em curso.

## 2. As Concepções Recentes de Desenvolvimento Regional

O termo desenvolvimento esteve associado, ao longo do tempo, a várias acepções, como a palavra *Entwicklung*<sup>2</sup>, desenvolvimento urbano, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, entre outros. Pode-se dizer que a palavra está ligada a uma rede de significados. Apesar de inúmeras concepções para o termo desenvolvimento, a de Sen (2000, p. 10) se aproxima da que está sendo discutida neste artigo. Esclarece o autor que o desenvolvimento “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”.

No tocante ao estudo proposto, a concepção de desenvolvimento regional está vinculada à extinção das desigualdades sociais e econômicas, a fim de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial de dada região. Adota-se, portanto, como referencial o conceito de desenvolvimento regional, entendido como o processo de mudança que articula o desenvolvimento da estrutura produtiva econômica e a elevação da qualidade de vida com ativação social da população local.

A história recente mostra que a noção de desenvolvimento associou-se aos diferentes modos de apropriação da riqueza e da reprodução social. O desenvolvimento capitalista representa uma versão desses modos, só que apenas uma minoria dos

indivíduos consegue convertê-lo em proveito próprio.

Boisier (2001, p. 2) afirmava: “Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB per capita fue la medida corriente del nivel de desarrollo”. Essa contribuição consolidou, ao longo dos últimos vinte ou trinta anos, o domínio da economia e dos economistas em torno do tema desenvolvimento, o que gerou um demasiado reducionismo econômico e, por conseguinte, uma dificuldade em entender a verdadeira natureza desse fenômeno.

Por volta de 1960, o modelo recebe o acréscimo do termo social, e já se começa a falar em desenvolvimento econômico e social. Os componentes sociais adicionados seriam aqueles vinculados ao grupo de necessidades como saúde, educação, moradia, lazer, segurança. Nesse sentido, Bassan e Siedenberg (2008, p. 139) já chamavam a atenção: “[...] essa definição traz incorporada não apenas a ideia da melhor condição econômica, mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e igualdade”. O desenvolvimento desejável pelas sociedades contemporâneas deve promover a inclusão social, o bem-estar econômico e a preservação dos recursos naturais. Trata-se de um desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado.

Destaca-se, ainda, a concepção de desenvolvimento como liberdade que, conforme Sen (2000) inclui os processos que proporcionam a liberdade de ação e de decisão e as condições reais das pessoas. O sucesso de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades concretas de que gozam os seus membros. Privar o ser humano das potencialidades elementares como educação, emprego, saneamento básico, liberdade política, entre outros, pode resultar em mortalidade, subnutrição, doenças

<sup>2</sup> Processo gradual de mudança social (JUSUS MOSER apud ESTEVA, 2000).



crônicas, exclusão social e outras carências.

Desde o final da década de 1960, cresceram as preocupações, no mundo inteiro, com os efeitos negativos do desenvolvimento econômico, principalmente no que se refere ao meio ambiente. Diversas situações – acidentes nucleares, aquecimento global, efeito estufa, entre outros – despertaram a sociedade e a fizeram repensar o ambiente. Para tanto, era necessário levar em consideração a noção de meio ambiente como central para o desenvolvimento.

É fato que esse cenário permite vislumbrar a degradação e a destruição do meio ambiente, proporcionando, no futuro, um estrangulamento das possibilidades de desenvolvimento e o comprometimento da qualidade de vida da população.

Buarque (1999, p. 30) destacava:

Parte dos recursos naturais não é renovável e se esgota com a exploração econômica. E mesmo os renováveis, como as florestas e recursos hídricos, se forem explorados numa intensidade superior ao seu próprio ritmo de autorreprodução, começam também a se esgotar os recursos e provocar uma desorganização do meio ambiente.

Para dar guarida a esse modelo, é necessária uma nova postura da sociedade como um todo. Essa postura pressupõe duas solidariedades interligadas: solidariedade sincrônica, com a geração à qual pertencemos, e solidariedade diacrônica, com as gerações futuras (SOUZA, 1994 apud MIRANDA et al., 1998).

A sustentabilidade passa a ser percebida como um fenômeno complexo e de múltiplas dimensões (ambiental e ecológica, social, política, econômica, cultural, espacial e institucional) interdependentes e interligadas como um sistema. Portanto, o desenvolvimento deverá levar em conta essas dimensões (BEZERA e RIBEIRO, 1999).

Numa outra abordagem dada ao desenvolvimento, este é considerado

“

*A expressão governança global vincula-se à maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país com o intuito de alcançar o desenvolvimento.*

”

satisfação das necessidades básicas e parte da noção de desenvolvimento de W. Stöhr (FERNANDES, 2007). De acordo com essa abordagem, a satisfação das necessidades humanas inclui a liberdade, a participação, o acesso à cultura, etc. além de todas as necessidades básicas.

Com o adensamento do processo de globalização nos anos 1990, criou-se uma demanda para a criação de um novo modelo de gestão global que se fizesse eficaz na solução dos problemas sistêmicos internacionais, tais como crises financeiras, comércio desleal, subsídios em suas mais variadas formas, etc.

Eis, então, que surge outra abordagem para o desenvolvimento: a governança global (SIEDENBERG, 2008).

A expressão governança global vincula-se à maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país com o intuito de alcançar o desenvolvimento. Tal postura implica a necessidade de planejamento, formulação e implementação de políticas e cumprimento de funções por parte dos governos.

O que seria então desenvolvimento regional?

Boisier (2001, p. 7) define desenvolvimento regional como:

[...] un proceso de cambio estructural localizado (em un ámbito territorial denominado 'región') que se asocia a um permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio.

Nesse sentido, o desenvolvimento regional agrupa três dimensões: a espacial, a social e a individual. A primeira refere-se à transformação do território regional na expressão e resultado de como os agentes sociais se relacionam e se apropriam do espaço geográfico; a segunda deve ser entendida como o processo de fortalecimento da sociedade civil e sua percepção de pertencimento à região e a terceira diz respeito à remoção de todas as barreiras que possam impedir uma pessoa, membro da comunidade e habitante da região de alcançar sua plena realização como pessoa humana (BOISIER, 2001).

### 3. Planejamento Estratégico

A evolução do planejamento está muito relacionada com a do sistema geral de produção. Na década de 1970, o curso da política econômica no âmbito de negócios tinha como forma de desenvolvimento o modelo fordista, que predominou após a Segunda Guerra e que tinha como força motriz a industrialização baseada na mecanização, procedimento esse que fazia com que as empresas motivadas pelo grande avanço econômico dos países centrais dos Estados Unidos dessem prioridade à produção em larga escala de produtos padronizados a um baixo custo, dando, dessa forma, maior ênfase ao processo e à produção.

A partir dos anos 1980, com a flexibilidade produtiva, é perceptível o advento de um novo período de desenvolvimento do capitalismo, cujos sinais demonstram uma flexibilidade crescente em termos econômicos e

sociais, cuja base da reestruturação econômica está nas novas formas de flexibilização da produção.

O conceito de planejamento que emerge na contemporaneidade, suas finalidades e especificidades, tanto gerais como estritamente técnicas, podem ser relacionados com a instauração e legitimação de concepções que venham reorientar as práticas de desenvolvimento.

Segundo Matus (1987, p. 66), “[...] cuando se descubre que pueden fundamentarse varias teorías y enfoques diversos a los cuales pretende aplicarse, se toma conciencia de la planificación como método, como teoría y tecnología”.

Não há como desconhecer que o planejamento exerce um grande poder de convencimento. É possível afirmar que o planejamento tem como propósito o desenvolvimento de procedimentos, técnicas e atitudes organizacionais que proporcionem uma situação viável para avaliar as implicações futuras das decisões presentes em consonância com os objetivos previamente estabelecidos.

A conotação de planejamento quando vinculado ao ambiente governamental possui outro caráter. Emergem, assim, modelos de planejamento para a esfera pública oriundos do âmbito privado, tornando-se uma alternativa para o modelo tradicional. Buarque (1999, p. 36) diz que “[...] de um modo geral, o planejamento governamental é o processo de construção de um projeto coletivo capaz de implementar as transformações necessárias na realidade que levem ao futuro desejado”. Trata-se de contextualizar o planejamento estratégico numa visão atual da administração pública, comprometida com a construção de uma proposta convergente aos interesses dos atores e agentes, mas obrigando-se a ter eficiência.

Pfeiffer (2000, p. 11) apresenta as diferenças significativas entre os setores público e privado, que estão caracterizadas no Figura 2.

**Figura 2 – Diferenças significativas entre o planejamento público e o privado**

|                      | Setor Privado  | Setor Público  |
|----------------------|--|--|
| Missão               | Limitada (produtos e serviços)<br>Definida pela direção ou pelos funcionários              | Ampla e não específica<br>Obrigatória na base de um mandato  |
| Visão                | Baseada na missão e na análise do ambiente<br>Coerente com as próprias possibilidades      | Determinada pela política<br>Ampla e não específica<br>Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis |
| Organização          | Funcional<br>Linhas claras de decisão<br>Relativamente simples                             | Parcialmente funcional<br>Superposição de funções e política<br>Complexa                                   |
| Clientela            | Limitada ao campo de operação da empresa<br>Relação definida através de compra ou contrato | Ampla e diversificada<br>Relações mal definidas<br>“Cliente” não visto como tal                            |
| Propósito de atuação | Realizar lucro<br>Cumprir missão   | Servir o público<br>Servir a política informalmente  |
| Forma de atuação     | Tem de ser eficiente<br>Dinâmica   | Não precisa ser eficiente<br>Geralmente lenta e burocrática  |

Fonte: Pfeiffer (2000, p. 11)

Porém o sentido próprio para a elaboração do planejamento estratégico neste artigo defenderá a ótica pública com a participação dos outros níveis organizacionais e, principalmente, dos diversos atores da sociedade civil organizada.

Voltando ao centro da presente discussão, o planejamento estratégico trouxe contribuições para o desenvolvimento regional, notadamente no Estado do Rio Grande do Sul (RS) a partir dos anos 1990. O planejamento estratégico levou a uma crescente diferenciação do RS entre as diversas regiões do país em função de políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas a partir da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Capacitação de gestores municipais, programas de eletrificação rural, políticas de incentivos locais de atração de empreendimentos, recuperação de áreas degradadas, entre outras são exemplos dessas políticas públicas implementadas no Rio Grande do Sul. Outras questões a serem arroladas são a melhoria na distribuição dos recursos, o atendimento (em parte) das demandas da população,

o progresso técnico, a melhoria dos indicadores econômicos e sociais, além do estímulo ao processo de desenvolvimento regional com a proliferação de debates, estudos, diagnósticos, planos, programas e projetos de caráter local ou regional.

A seguir, apresentam-se, em linhas gerais, as experiências e o modelo de planejamento estratégico regional dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

Em passado recente, alguns COREDES, como o Vale do Rio Pardo em 1996, tomaram a iniciativa de formular seus planos estratégicos de desenvolvimento para a sua região, porém sem uma efetiva participação popular na discussão e com a ausência de um apoio técnico de especialistas em muitos dos casos.

O Fórum dos COREDES, ocorrido em 2007, e a realização do curso de “Gestão Estratégica do Desenvolvimento Local e Regional”, em março de 2009, desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo Instituto Latino-americano y del Carine de Planificación Económica y Social (ILPES), em parceria com o Instituto

“  
*Os aspectos físico-naturais e socioeconômicos de uma região permitem que se faça a distinção entre as regiões. Áreas e limites extremos, caracterização do clima, solo e relevo regional, ...*  
”

Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI), na cidade de Santa Maria, impulsionaram os 28 COREDES para a construção de forma democrática e participativa dos seus respectivos planos estratégicos de desenvolvimento.

Siedenberg (2010) informa que, a partir desses eventos, em especial do Fórum de 2007, foi possível adotar um modelo único para a elaboração dos planos estratégicos regionais de desenvolvimento, uma vez que havia as condições técnicas, institucionais, financeiras e operacionais, além de uma experiência acumulada ao longo dos anos.

O enfoque adotado é composto de sete macroetapas: 1<sup>a</sup>) diagnóstico técnico; 2<sup>a</sup>) análise situacional; 3<sup>a</sup>) matriz FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças); 4<sup>a</sup>) referenciais estratégicos; 5<sup>a</sup>) macro-objetivo; 6<sup>a</sup>) definição do modelo de gestão do processo e 7<sup>a</sup>) divulgação/implementação.

A **primeira** macroetapa consiste em caracterizar a região no aspecto socioeconômico por meio de dados quantitativos, explicativos e ilustrativos. Para tanto, subdivide-se em seis grandes eixos temáticos de análise, a saber: aspectos físico-naturais; aspec-

tos demográficos; gestão estrutural; gestão econômica; gestão social e gestão institucional.

Os aspectos físico-naturais e socioeconômicos de uma região permitem que se faça a distinção entre as regiões. Áreas e limites extremos, caracterização do clima, solo e relevo regional, recursos hídricos, entre outros, são analisados nesse eixo temático.

Aspectos demográficos demonstram a evolução da população de uma região, sua estratificação e ocupação territorial.

As condições estruturais são aquelas que possibilitam o desenvolvimento econômico e a solução de desigualdades e problemas sociais (COELHO; FRIZZO; MARCONDES, 2010). Entre os principais dados destacados na gestão estrutural para os municípios integrantes do COREDE, estão: a) energia; b) comunicação; c) vias de transporte; d) saneamento básico em domicílios urbanos e rurais; e) meios de transporte e f) habitação e urbanismo.

As informações obtidas no eixo econômico possibilitam averiguar a evolução da riqueza, sua composição e distribuição.

Segundo Coelho, Frizzo e Marcondes (2010, p. 42), a gestão social deve “[...] constituir sistemas de avaliação que incorporem o bem-estar, a sensação de satisfação ou insatisfação, aspectos psicológicos e psicossociais e de inserção do indivíduo na sociedade para orientar programas e projetos”. Educação; segurança; justiça e segurança; representação política; assistência social; cultura; lazer e esporte são os indicadores de desempenho nesse eixo temático.

A gestão institucional busca conhecer a existência de confiança e de atividades de parcerias entre município e instituições que promovam o desenvolvimento local e regional. Informações como o número de sindicatos; número de cooperativas instaladas; número de associações de bairros instalados, etc. constituem dados quantitativos desse eixo.

A **segunda** macroetapa é a análise situacional. Ela se caracteriza por dois momentos: no primeiro, trata-se de uma atividade técnica que descreve, de forma qualitativa e interpretativa, os dados socioeconômicos do COREDE em uma ampla visão; em um segundo momento, a análise situacional vai apresentar um viés político decorrente da interlocução com os atores sociais que dela participam (SIEDENBERG, 2010).

Recomenda Siedenberg (2010) que a análise situacional seja submetida à apreciação e revisão de todos os participantes do plano estratégico de desenvolvimento, bem como a equipe responsável deverá apresentá-la, juntamente com o diagnóstico em audiências públicas locais ou regionais. Tal procedimento dará maior abrangência, penetração e representatividade e possibilitará a participação cidadã. Entretanto, é preciso destacar que as assembleias regionais que se realizam em um único local (cidade pólo) limitam uma maior participação e representatividade. A título de ilustração, podem-se citar os inúmeros planos estratégicos de desenvolvimento dos COREDES elaborados, sobretudo em 2010, quando os processos participativos ganham vulto e a participação começa a se destacar nas pautas dos debates e documentos oficiais.

A matriz FOFA, **terceira** macroetapa, que é o acrônimo de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, tem sua origem no idioma inglês, popularmente conhecida por análise SWOT. O uso da matriz FOFA permitirá ao planejador identificar as potencialidades (forças + oportunidades); os desafios (fraquezas + oportunidades); os riscos (ameaças + forças) e as limitações (ameaças + fraquezas) em âmbito regional. Os fatores de origem interna compreendem o conhecimento da infraestrutura material, tecnológica, administrativa e humana local num patamar regional representativo. Já os fatores de origem externa irão orientar o processo de tomada decisão e escolha

“*Sua explicitação tem o objetivo de mobilizar e conjugar esforços dos munícipes, do poder público, da sociedade, da iniciativa privada e dos demais interessados no desenvolvimento da região.*”

de estratégias, ou seja, possuem uma dinâmica de fora para dentro.

Para buscar a harmonia do processo e dos resultados, Siedenberg (2010) sugere a adoção de quatro dos seis eixos temáticos que compreendem o próprio diagnóstico técnico, a saber: gestão estrutural, gestão econômica, gestão social e gestão institucional. Outro aspecto importante refere-se ao escalonamento de potencialidades, limitações, riscos e desafios em cada eixo temático, isto é, o que efetivamente será considerado importante numa escala de prioridades. Esse pode ser apontado como um dos motivos da ineficiência de tais planos, visto que influencia o sistema de gestão e a forma como as prioridades serão abordadas.

Uma vez elaborada a matriz FOFA, será necessário detalhar os referenciais estratégicos, **quarta** macroetapa, relacionados a uma visão de futuro da região, às vocações a serem fortalecidas e desenvolvidas e aos valores norteadores a serem cultivados.

A formulação da visão estratégica para uma região deverá considerar o exercício de construção de um cenário futuro desejável; o tipo de desenvolvimento que se quer alcançar; os recursos endógenos ou exógenos que estarão disponíveis; as políticas

que serão desenvolvidas em prol da melhoria da qualidade de vida, entre outras. Trata-se de uma descrição clara e objetiva de onde a região quer chegar.

Siedenberg (2010, p. 71) assim se pronuncia:

Sua explicitação tem o objetivo de mobilizar e conjugar esforços dos munícipes, do poder público, da sociedade, da iniciativa privada e dos demais interessados no desenvolvimento da região. É necessário que essa descrição contemple, represente e sintetize os múltiplos interesses presentes.

Logicamente o processo de estabelecimento da visão estratégica não é simples. Questionamentos são indispensáveis e representam o mínimo que os agentes representantes devem fazer, diariamente, para elaborar a visão para sua região. Além disso, a visão deve ser motivadora; inspirar as pessoas para a consecução dos objetivos; gerar comprometimento, orientando esforços e objetivos numa mesma direção, e expressar explicitamente quem são os beneficiários no estado futuro.

O segundo referencial estratégico a ser definido, é a vocação da região. Para Siedenberg (2010, p. 72):

As vocações de um determinado território têm condições de auxiliar na definição e validação dos principais potenciais daquele espaço geográfico, mas também podem ser entendidos como as aptidões, capacidades ou talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos munícipes e suas instituições.

Isso significa, na prática, distinguir o que a região faz de melhor, ou seja, onde está sua habilidade. Contudo, face aos riscos que isso representa, é compreensível afirmar que uma região não deveria estar focada apenas numa única vocação. Com as vocações definidas, fica mais simples para a região estipular qual a sua área de atuação sem se perder, por exemplo, num eventual processo de desenvolvimento.

O terceiro referencial estratégico são os valores ou princípios norteadores, que nada mais são do que “Os padrões sociais comumente aceitos, valorizados e preservados pelas pessoas e pelas instituições sociais públicas e privadas [...]”, segundo Siedenberg (2010, p. 74).

Os valores ou princípios norteadores são referenciais éticos, morais, sociais, culturais ou participativos da região; são os compromissos que esta impõe no sentido de cumprir sua missão e visão estratégica.

Amplie-se à perspectiva oferecida pelas ideias já expostas e, principalmente, pelo processo de desenvolvimento das regiões em curso, se há um ambiente propício para criar, formalizar e divulgar os referenciais estratégicos, possibilitando legitimar os gestores locais e direcionar as atividades dos cidadãos.

A **quinta** macroetapa do plano estratégico de desenvolvimento regional é a determinação dos macro-objetivos desdobrados em programas, projetos e ações.

Segundo Siedenberg (2010, p. 75):

Os macro-objetivos são alvos ou resultados pretendidos pela sociedade, definidos através de um pacto socioterritorial preestabelecido, devidamente qualificado por instruções de ação desdobradas em programas, projetos e ações que quantificam e especificam diversos aspectos operacionais.

Regiões que os possuem claramente definidos criam o ambiente necessário para a construção da sua missão e deixam clara a situação futura que desejam alcançar enquanto coletividade. O trato das questões relacionadas aos macro-objetivos ganha destaque juntamente com a participação de todos os gestores, cidadãos e interessados no desenvolvimento socioeconômico da região que, com competências e autonomia acrescidas, se encontram frente a uma situação complexa, porém em condições de discussão sobre os projetos e ações em uma ambiente

favorável. Além desses, outros atributos passam a serem valorizados, tais como democracia, descentralização, fortalecimento do poder local, transparência, passando a balizar os novos planos de desenvolvimento.

A sexta, entre as sete macroetapas do plano estratégico de desenvolvimento regional, é denominada gestão do plano de desenvolvimento. Buarque (1999, p. 60) diz que o modelo de gestão é:

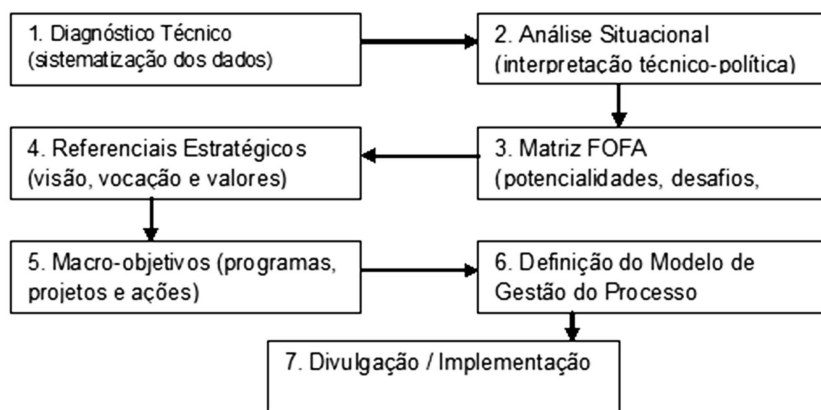
[...] o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequada e necessária para implementar a estratégia e plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando e articulando atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo.

O funcionamento do sistema requer a definição e distribuição de responsabilidades de tarefas e atividades dos agentes e atores; explicita os mecanismos e instâncias de participação da sociedade; reforça o controle social sobre o processo; descentraliza o processo decisório e a execução das ações; permite ajustes e retificações necessárias contendo indicadores de processo e resultado e oferece garantia de capilaridade, envolvimento e integração das instituições públicas envolvidas no processo.

Finalmente, a sétima etapa diz respeito à divulgação e implementação do plano estratégico de desenvolvimento. Inclui a comunicação eficaz de todo o processo para que traga ótimos resultados. Siedenberg (2010) afirma que a vinculação com a Consulta Popular e com uma Agenda Estratégica evidencia sua importância para o desenvolvimento socioeconômico regional.

O restante do processo consiste em implementar as estratégias estipuladas, revê-las e avaliá-las periodicamente. A Figura 3 apresenta o enfoque do plano estratégico de desenvolvimento regional definido pelo COREDE.

Figura 3 – Modelo aplicado pelo COREDE



Fonte: Siedenberg (2010).

É possível afirmar que as propostas de planejamento estratégico são parte integrante de um amplo conjunto de modelos e escolas difundidas globalmente.

Com o intuito de complementar o quadro teórico estabelecido para este artigo, o próximo tópico será dedicado ao entendimento do processo democrático de gestão.

#### 4. GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os novos paradigmas norteadores do exercício político-constitucional do Estado democrático de direito obedecem a uma visão de gestão participativa, democrática e transparente. Alcançar a cidadania plena pressupõe a construção de novas formas de regulação democrática na sociedade. Cidadania e participação democrática são dimensões de um mesmo processo e juntas definem uma ordem democrática justa e cooperativa.

Gestão democrática articula-se com participação, entendendo-se a democracia como uma forma de governo que se opõe aos regimes ditatoriais e que nela se mantêm os interesses das lutas da sociedade por uma condição mais digna de vida. Dentro desse contexto de democratização da gestão por intermédio da participação popular, fica evidente a importância dos movimentos

populares, inclusive no âmbito municipal, pois é na questão local que a articulação entre o social e o político se mostra mais manifesta e as demandas coletivas se articulam.

A participação popular garante o controle e a fiscalização dos serviços públicos e, por conseguinte, a melhoria em qualidade de vida e oportunidades. Porém Martins (2010, p. 27) ressalta: “[...] o voto e a existência de instituições democráticas não garantem a cidadania, se os cidadãos não forem protagonistas desse processo”. Ao assumir o papel principal dentro desse processo, o cidadão cria um pacto entre o poder público e os demais atores que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano.

Para garantir a gestão democrática, está prevista a utilização de instrumentos de gestão como os conselhos municipais, fundos municipais, gestão orçamentária participativa, audiências e consultas públicas, conferências municipais, projetos de lei de iniciativa popular, referendo popular e plebiscito.

O avanço dessas relações entre o Estado e a sociedade civil transformou consideravelmente um conjunto de variáveis a partir das novas práticas socioespaciais e novas relações de poder. A análise dessas variáveis será a próxima etapa deste artigo.

A tomada de decisão faz parte do processo de gestão democrática, principalmente quando há uma tendência inerente na sociedade com perfil globalizado, que é a aproximação do poder público e privado na convergência do foco social e político (BUARQUE, 1999). Nesse contexto, decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade dão lugar a relações de reciprocidade e a uma redução no poder burocrático do Estado e de agentes sociais privilegiados de centralizar e até monopolizar as esferas de decisão política.

A próxima variável a ser analisada será a **execução das atividades**. Não se pode confundir a gestão democrática com a execução participativa das atividades. A execução das atividades deve ser realizada de forma não hierarquizada, permitindo a definição e fiscalização dos recursos pela comunidade local. Nesse sentido, estabelecer metas e ações claras e objetivas a serem executadas, baseadas nas necessidades locais a fim de proporcionar a concretização das dessas, torna-se fundamental para que os objetivos e interesses da comunidade local sejam alcançados (BUARQUE, 1999).

A terceira variável-chave do estudo é a **gestão dos recursos**. A gestão dos recursos públicos é desenvolvida por órgãos específicos de cada esfera de governo e correspondem a um conjunto de atividades voltadas à prestação de serviços à sociedade. A gestão dos recursos busca a autonomia de uma determinada comunidade local ou regional em áreas como a econômica, a social, a política e a cultural (BUARQUE, 1999). Implica, portanto, a participação de todos os envolvidos no cotidiano daquele entorno, desde gestores públicos, grupos mais desfavorecidos, em síntese, a sociedade civil. Participar da gestão significa inteirar-se e, principalmente, opinar sobre assuntos que dizem respeito a sua comunidade, o que exige um aprendizado político e organizacional.

“**A terceira variável-chave do estudo é a gestão dos recursos públicos é desenvolvida por órgãos específicos de cada esfera de governo e correspondem a um conjunto de atividades voltadas à prestação de serviços à sociedade**”

Qualifica-se a **prestação de serviços**, quarta variável, como um dever do Estado: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Complementa França (2006, p. 3): “Ademais, essa posição não raras vezes é compartilhada com o particular, que poderá desenvolvê-los sob supervisão e incentivo do Estado quando envolver a ordem social”.

Especial atenção deve ser dada para o **acesso ao conhecimento** por parte da sociedade civil organizada como mecanismo principal para a realização de mudanças. Na perspectiva da gestão democrática, o acesso generalizado ao conhecimento (acesso à informação) por parte das pessoas é que garantirá a democracia e a transparência na gestão dos recursos públicos. Assim, qualquer pessoa com o mínimo de informações, adquiridas por meio de jornais, rádios, televisão, seminários, congressos, reuniões de associações, audiências públicas, ou mesmo pela troca de informações com outros in-

teressados, pode, de alguma forma, ter opinião própria sobre determinado tema e exteriorizá-lo em público (DOWBOR, 2006).

A última variável é o **controle social** dos gastos públicos a serem realizados. Na verdade, o controle social do gasto público tem apenas a função de auxiliar o controle institucional, ou seja, as atividades desempenhadas pelas controladoras internas e, externamente, pelos Tribunais de Contas.

Entretanto, a Lei Complementar (LC) nº 131, editada em 28/05/2009, acrescenta dispositivos à LC nº 101, de 04/05/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, aumentou a importância da transparência e do controle sobre as contas públicas.

O artigo 48 assegura a transparência da gestão fiscal mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

Ademais, o mesmo artigo 48 e os artigos 44 a 46 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) asseguram amplo direito ao cidadão de acessar as informações sobre os orçamentos públicos e, no caso dos municípios, garantem a participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias como condição obrigatória para sua aprovação.

### **A Leitura dos Representantes das Entidades Regionais**

O foco da análise, a partir deste subitem, volta-se para as diversas variáveis presentes no contexto do COREDEPES que influenciam o desenho organizacional assumido pela proposta dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O interesse não

**“No que concerne à execução e à prestação dos serviços, é importante apontar que os recursos são do Orçamento Estadual, a aplicação é feita pelo próprio governo através de suas secretarias e órgãos vinculados e, eventualmente, através de convênios com prefeituras ou entidades.”**

está em avaliar os objetivos e metas atingidas pelo COREDEPES, mas em indagar a maneira como as variáveis se entrelaçam na conformação da gestão participativa local.

Quando questionados acerca da participação da sociedade civil nas decisões sobre os investimentos a serem realizados na região, os respondentes são unânimes em suas respostas, isto é, a participação se dá exclusivamente através da Consulta Popular com a definição, em cada município, das áreas de destinação de recursos e na votação das propostas.

Nas assembleias municipais, como os recursos financeiros são escassos, há votação para que se estabeleçam aquelas prioridades que deverão ser levadas ao âmbito regional para discussão e definição da lista final de votação. Essa lista, ao ser aprovada em assembleia regional, é submetida à coordenação estadual da Consulta Popular e posta em cédula, que é submetida à votação de toda a comunidade regional num dia previamente agendado (Entrevistada A).

O espaço participativo, no contexto do COREDEPES, por excelência, é a Consulta Popular. Antes, porém, as audiências públicas sinalizam as prioridades escolhidas. Os COMUDES tornam-se arena fundamental nessas escolhas, visto que são a representação dos diversos segmentos da sociedade: trabalhadores, empresários, entidades sociais, cidadãos, executivo municipal e legislativo municipal.

No que concerne à execução e à prestação dos serviços, é importante apontar que os recursos são do Orçamento Estadual, a aplicação é feita pelo próprio governo através de suas secretarias e órgãos vinculados e, eventualmente, através de convênios com prefeituras ou entidades.

A execução se dá através de procedimentos legais: a licitação, a tomada de preço ou a dispensa de licitação, ou seja, respeitando todos os preceitos da lei. No meu entender, há alguns anos, a escolha se baseava na qualidade dos serviços prestados e o valor pago era o mesmo para qualquer concorrente (Entrevistado C).

A prática apontada encontra-se de acordo com o artigo 175<sup>3</sup> da Constituição Federal e com o que afirma França (2006), que, não raras vezes, o governo compartilha ou delega para outras pessoas de direito público ou privado a prestação de serviços (descentralizada). O prestador de serviços age em nome próprio e sob o controle do Estado, entretanto não fica a ele (Estado) subordinado.

A comunidade local não possui autonomia para a gestão dos recursos. Os recursos fazem parte do orçamento do estado e este toma a decisão de executar ou não. *“Resta à comunidade regional pressionar politicamente para que os recursos sejam realizados, o que é feito por meio do COREDEPES, das administrações municipi-*

*pais ou de deputados”* (Entrevistado B).

As entrevistas buscaram investigar como é compartilhado o conhecimento no âmbito do COREDEPES e se o acesso a ele permite maior transparência na gestão e controle dos recursos.

O entrevistado D assim se pronunciou quanto ao compartilhamento do conhecimento:

Assim que vinham por parte do Governo do Estado as diretrizes, automaticamente se passavam as informações para os prefeitos, dentro de cada secretaria, e, ainda, através do pessoal voluntário que disseminava em diversos pontos (rodoviária, praças, etc.) conhecimento e a informação (Entrevistado D).

O entrevistado C traz a visão de que se deve trabalhar em uma rede permanente de apoio.

Bem, teoricamente, toda comunidade deveria receber as informações e apreender os conhecimentos adquiridos, ao longo dos anos, no processo de participação popular. O COREDEPES, composto por 10 municípios, preza a solidariedade e a participação de todos os representantes locais e regionais. Cabe aos dirigentes dos COMUDES disseminar, entre suas comunidades, o conhecimento gerado pelo processo como um todo. A experiência mostra que, quando se trata de voluntariado, as coisas não funcionam bem assim. Há aqueles que apreciam exercer tais lideranças e há aqueles (maioria) que não se interessam em buscar formas de melhorar as condições de suas comunidades, limitando-se a, apenas, receber informações, às vezes, verdadeiras, às vezes, nem tão verdadeiras e criticar as decisões tomadas por quem tem o poder de tomá-las. Entre aqueles que lideram os processos, não se pode negar que também estão os que buscam atingir objetivos pessoais e, de certa forma, apreciam a ideia de não haver maior número de interessados nesses assuntos.

<sup>3</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Assim, no meu ponto de vista, o conhecimento ainda não é de domínio geral, embora as informações estejam disponíveis nas mídias, inclusive, nos sites governamentais.

O essencial é ter em conta que todos os atores sociais produzem algum tipo de informação e que essa informação organizada e disponibilizada se torna valiosa para todos. Portanto, organizar o conhecimento local pressupõe reduzir ou eliminar o que se encontra disperso e fragmentado para que sirva de ponto de partida para permitir maior transparência e controle dos recursos.

Por fim, o controle social é a variável mais visceralmente relacionada ao caráter dos recursos em questão. Posto de forma simples, o controle social visa a possibilitar que qualquer cidadão possa, a qualquer momento e mediante fácil acesso, saber o que está sendo feito dos recursos públicos aplicados em sua região. O controle social pode ser realizado de diversas formas, dentre as quais, a publicidade de atos e fatos e a participação popular. Realizar prestações de contas no âmbito da gestão democrática transcende a divulgação na mídia oficial ou não, já que, nos dias atuais, é possível disponibilizar informações sobre o andamento de projetos em tempo real pela Internet ou redes sociais. O ciclo se completa com a possibilidade de intervenção dos cidadãos em caso de verificação de falta de lisura ou quando os atos e fatos atentem contra seus direitos.

## Conclusão

A difusão de novas concepções de planejamento estratégico no âmbito regional e a adoção da gestão democrática, com as consequentes alterações nas práticas governamentais, abrem espaço para um amplo espectro reflexivo, ou seja, atualmente existe uma preocupação em se definir um planejamento que tenha como marco estruturador a gestão democrática. Aspectos políticos, ideológicos, culturais, entre outros, têm

“

*Outro aspecto que merece destaque é a participação dos atores sociais em audiências pautadas e com assuntos pré-estabelecidos. Assim, fica o questionamento: Por que a participação em grande parcela somente se aplica a certos assuntos de interesse do governo?*

”

contribuído para mostrar avanços e entraves em diversas regiões onde os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul estão presentes.

Não obstante, o que se pretendeu contextualizar, foi a gestão do COREDEPES, tendo como marca fundamental a participação popular no processo decisório de políticas públicas a partir do ano de 2009 até o presente momento.

No COREDEPES, a passagem dessas comunidades de meros espectadores para a condição de agentes de mudanças pretendidas. Diga-se em parte, pois a participação infelizmente ainda é restrita a uma pequena parcela da sociedade, que, no caso do COREDEPES, é formada, em sua maioria, por indivíduos com formação superior ou em curso. Entretanto, os tradicionalmente excluídos – destituídos de posse e conhecimento – participam ativamente da Consulta Popular. Na Consulta Popular de 2011, houve um incremento de 14% de votantes em relação ao ano de 2010, ou seja, aproximadamente 40.000 pessoas votaram.

Com a inclusão desse universo, pode-se garantir uma participação efetiva no desenvolvimento esperado pelo COREDEPES. Esse desenvolvimento teve por base alguns princípios, como: a) as decisões foram tomadas com base nos interesses, necessidades e desejos da comunidade beneficiária; b) os conhecimentos e o “saber local” foram levados em consideração no decorrer da elaboração do planejamento; c) as iniciativas partiram da comunidade acompanhada das diretorias do COREDEPES e COMUDES e envolveram, de forma significativa, a comunidade local beneficiária.

Os COREDES caracterizam-se como espaços plurais e de participação dos diferentes segmentos sociais organizados da região, dos poderes públicos constituídos e demais representações regionais. Entretanto, no COREDE em estudo, ainda é perceptível a vinculação, ascendente, ao controle das forças políticas tradicionais, centralizadoras, perpetuando a permanência dos mesmos líderes à frente da coordenação. Essa situação limita a alternância no poder e prejudica as práticas e o exercício da cidadania. Outro aspecto que merece destaque é a participação dos atores sociais em audiências pautadas e com assuntos pré-estabelecidos. Assim, fica o questionamento: Por que a participação em grande parcela somente se aplica a certos assuntos de interesse do governo?

Habilitar-se a participar do rateio orçamentário destinado à Consulta Popular realizada anualmente, em outros termos, é um reducionismo das atribuições deste COREDE. Tal escolha, contudo, releva uma posição figurativa nas implementações dos objetivos da região que representa. Porém, é lícito identificar no COREDEPES uma entidade, com efeito, democrático. Menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e de inclusão social, o COREDEPES reveste-se de conteúdo democrático à medida que alarga os espaços nos



quais as decisões de interesse público são processadas. A participação popular, mesmo de caráter consultivo, não pode ser ignorada. Ela (a participação) propicia a ampliação de oportunidades para a democracia manifestar-se através de suas preferências e escolhas.

Finalmente, pode-se afirmar que a gestão democrática com participação popular veio para ficar. Os governos representativos, nos dias atuais, necessitam adotar e difundir os mecanismos de participação do cidadão para que as decisões públicas não se restrinjam a escolhas eleitorais em que elites ainda manipulam o exercício do poder através dos representantes eleitos pela sociedade. É indispensável que o caminho seja da democracia participativa e deliberativa.

## REFERÊNCIAS

AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

BASSAN, D. S.; SIEDENBERG, D. R. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. Luiz (Org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

BEZERA, M. C. de L.; RIBEIRO, L. A. de L. Costa (Coord.). **Infraestrutura e integração regional**. Brasília: MMA, Consórcio Sondotécnica/Crescente Fértil, 1999.

BOISIER, S. Desarrollo (local) ¿De que estamos hablando? In: MADOREY, O.; VASQUEZ, A. B. (Ed.). **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosário (Argentina): Editorial Homo Sapiens, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>> Acesso em: 13 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 131**, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: MEPE, 1999.

COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Org.) **PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul – 2010-2014**. Passo Fundo: Passografic, 2010.

DOWBOR, L. **Educação e desenvolvimento local** (2006). Disponível em: <<http://www.cidadespelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

FERNANDES, E. A. N. Análise conceitual e abordagem teórica do desenvolvimento. **Revista da Ciência da Administração**, v. 1, jan./jun., Pernambuco: UPE, 2007.

FRANÇA, V. da R. Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br/revista/rere-6-junho-2006](http://www.direitodoestado.com.br/revista/rere-6-junho-2006)>. Acesso em: 18 jul. 2011.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

MARTINS, A. F. Democracia participativa – limites e possibilidades: uma

análise sobre os limites que dificultam o exercício da cidadania e da democracia na sociedade brasileira. In: MARTINS, E. M. R. M. (Org.). **Experiências de democracia participativa: curso democracia, república e movimentos sociais – roteiros de monografias**. Brasília: SGPR, 2010.

MATUS, C. **Adios, señor presidente**. Caracas: Editoria Pomaire, 1987.

MIRANDA, C. et al. **Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do nordeste do Brasil**. Brasília: IICA, 1998.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283**, de 17 de outubro de 1994. Porto Alegre: AL/RS, 1994. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/sistemalegis>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

RORATO, G. Z. **Descentralização e planejamento: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no Rio Grande do Sul**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

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

SIEDENBERG, D. R. (Org.) **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

\_\_\_\_\_. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

# O TERCEIRO SETOR E O QUARTO PODER: A DIALÓGICA E A DUPLA HERMENÊUTICA IMPLÍCITAS NA TRANSFORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES MODERNAS

AIRTON CARLOS PATZLAFF<sup>1</sup>

GILSON DITZEL SANTOS<sup>2</sup>

HIEDA MARIA PAGLIOSA CORONA<sup>3</sup>

NILVANIA APARECIDA DE MELLO<sup>4</sup>

## Resumo

O atual contexto da modernidade se caracteriza por mudanças significativas na conjuntura social, econômica e ambiental. Entre os aspectos que se destacam, está o enfraquecimento do Estado no cumprimento de suas funções originárias, acompanhado dos fenômenos da subpolitização e da ascensão de novas instituições. Em decorrência das mudanças vivenciadas na realidade hodierna, nota-se que a sociedade tem encontrado meios de adaptação através de um processo epistemológico ancorado na dupla hermenêutica e na dialógica, destacando-se o surgimento do Terceiro Setor e a emergência do Quarto Poder. Além da interpretação dos antagonismos que caracterizam a ciência moderna, o presente artigo busca analisar o indivíduo e as alterações comportamentais que acompanham os processos de transformação ora destacados, sendo o fenômeno de liberação do Id e de flexibilização do Superego o prelúdio dos movimentos sociais e das mudanças institucionais contemporâneas. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica ora explicitada revela uma nova perspectiva epistemológica acerca da transformação das instituições, proporcionando uma melhor compreensão acerca da modernidade radicalizada.

**Palavras-chave:** Indivíduo, Epistemologia, Terceiro Setor, Quarto Poder.

## Abstract

The current context of modernity is characterized by major changes in social, economic, and environmental issues. The aspects that stand out, is the weakening of the state in fulfilling its original functions, along with the phenomena of sub-politicization and the rise of new institutions. As a result of the changes highlighted in the current reality, it is noted that

the society has adapted itself through an epistemological process based on double hermeneutics and on dialogical methodology, emphasizing the emergence of the Third Sector and the rise of the Fourth Power. Besides the interpretation of antagonisms that characterize modern science, this article also analyzes the individual and behavioral changes that accompany the other changes listed here, considering the phenomenon of release of Id and easing of the Superego the prelude of social movements, and of the institutional

<sup>1</sup> Administrador. Especialista em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2010), E-mail: airtonpatz@gmail.com

<sup>2</sup> Engenheiro Industrial. Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (2009), mestre em Ciências de Administração e Estudos de Políticas Públicas pela Universidade de Tsukuba (2001), e graduação em Engenharia Industrial Elétrica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (1993). Professor nos cursos de graduação e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. E-mail: ditzel@utfpr.edu.br.

<sup>3</sup> C. Social. Pós-Doutorado pelo Centre National Recherche Scientifique-Ladyss (2012), Pós-Doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2012), doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (2006), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (1999). Professora nos cursos de graduação e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. E-mail: pagliosa@utfpr.edu.br.

<sup>4</sup> Agrônoma. Pós-Doutorado em Filosofia da Ciência pela Université Joseph Fourier (2008), doutorado em Ciência do Solo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006), mestrado em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná (1996). Professora nos cursos de graduação e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. E-mail: nilvania@utfpr.edu.br.

contemporary changes. Therefore, this bibliographic research brings a new epistemological perspective on the transformation of institutions, providing a better understanding about the radicalized modernity.

**Keywords:** Individual, Epistemology, Third Sector, Fourth Power.

**JEL:** L31, L32.

## Introdução

A sociedade moderna tem sido confrontada com fenômenos de diversas naturezas, destacando-se: as transformações ocorridas no comportamento individual dos sujeitos, e o novo papel ocupado pelas instituições diante das crises da modernidade.

Considerando que a conjuntura hodierna possui configurações bastante distintas das que marcaram a humanidade em tempos pretéritos, faz-se necessário compreender a visão epistemológica que norteia os avanços contemporâneos, haja vista que as nuances do capitalismo trouxeram múltiplas implicações sociais, econômicas, ambientais, e -mormente-institucionais (ALVES, DENARDIN; SILVA, 2011). Tais características reforçam a convicção de que a sociedade vive um ciclo de discontinuidades, sendo os atores sociais conduzidos pela lógica de uma dupla hermenêutica.

No intuito de assimilar o conjunto de transformações desencadeadas pela modernidade reflexiva, nota-se que as velhas fórmulas utilizadas para compreender os fenômenos sociais são hoje insuficientes para justificar a amplitude das atuais metamorfoses, de modo que uma nova racionalidade – distinta da lógica cartesiana – se faz tempestivamente necessária.

Apesar da necessidade premente de desenvolver teorias que tentem explicar o fenômeno organizacional de uma forma mais complexa e profunda, a grande maioria das pesquisas desenvolvidas na área ainda

apresenta métodos tradicionais de orientação positivista e funcionalista (SERVA, DIAS; ALPERSTEDT, 2010, p. 286).

Nesse sentido, as linhas ulteriores buscam evidenciar uma perspectiva distinta das convencionais abordagens lineares que predominam na ciência moderna reducionista. Para tanto, serão colocadas em pauta visões defendidas por autores contemporâneos na área das ciências sociais e epistemológicas, os quais almejam romper com os paradigmas científicos convencionais em prol de uma compreensão mais ampla e sistêmica da atual modernidade.

## A emergência da sociedade complexa e a perspectiva de Touraine na ascensão dos atores sociais

Primeiramente, faz-se oportuno considerar que as atuais transformações (sociais, econômicas, ambientais, institucionais) vislumbradas no contexto atual resultam – originalmente – de uma série de mutações desencadeadas no âmbito comportamental dos indivíduos que integram a sociedade.

Trazendo a presente reflexão acerca da modernidade para o universo das experiências individuais, torna-se evidente que as crises da sociedade moderna afetaram importantes aspectos psicológicos dos seres humanos, haja vista que os padrões da modernidade exigem modelos comportamentais rígidos, caracterizados pela abnegação dos instintos (Id) em prol da razão (Superego).

Segundo Touraine (1994, p. 222) a supressão dos instintos e o enaltecimento da razão se tornam negativos “à medida que a racionalização é dominada e utilizada por padrões, modernizadores, tecnocratas ou burocratas, que dela se servem para impor seu poder àqueles que eles transformam em instrumentos de produção ou de consumo”.

Diante da subversão da natureza ontológica humana, verifica-se que

a sobreposição do Superego em relação ao Id deu origem a patologias psíquicas inconcebíveis em tempos pretéritos (tais como o estresse e a alienação), sobretudo em razão das exigências extremas trazidas pelo avanço do capitalismo.

No contexto da modernidade, o indivíduo deixa de ser visto como um legítimo ser humano (Sujeito) e passa a ser empregado no modelo capitalista como homem-máquina, ignorando-se suas subjetividades ontologicamente inatas. Tais circunstâncias derivam de uma visão social epistemologicamente reducionista, incapaz de aceitar e compreender as subjetividades inerentes ao ser.

Para Leff (2005, p. 170) a globalização e complexificação do ambiente leva à “necessidade de gerar novas perspectivas epistemológicas e metodológicas, capazes de pensar a interdependência entre estes processos físicos, biológicos e sociais, que correspondem a diferentes ordens ontológicas e esferas de racionalidade”.

Nesse sentido, verifica-se que a sociedade moderna é marcada por externalidades (tais como as patologias psíquicas) oriundas da perspectiva reducionista que predomina na racionalidade econômica dominante, sendo imprescindível redimensionar a visão epistemológica tradicional (matematizável e quantificável) a fim de assimilar as múltiplas causalidades e relações que permeiam os sistemas complexos.

De acordo com Tiski (2010, p. 220), a epistemologia cartesiana hegemônica tem situado o raciocínio matemático-positivista como a base das demais ciências, entretanto, a nova epistemologia “busca fundamentos anteriores à quantidade. A capacidade abstrativa é anterior à capacidade abstrativa quantitativa ou matemática”. Nesse viés, o pensamento qualitativo e quantitativo, assim como a razão e a emoção, não se opõe. Ao revés, vislumbra-se uma complementação entre diferentes racionalidades, onde a nuance ma-

temática deixa de ser o centro epistemológico, e passa a permeabilizar a lógica do Superego com novas racionalidades.

Para Touraine (1994, p. 234) “o sujeito associa o prazer de viver à vontade de empreender, a diversidade de experiências vividas à seriedade da memória e do compromisso. Ele tem a necessidade de que o Id rompa as defesas do Superego”.

A inibição do Id pode ser vista como uma das características concernentes à concepção racional que predomina na ciência moderna, de modo que a valorização exorbitante do Superego se tornou a tônica do modelo racional-legal, consagrado na sociedade capitalista de empreendimentos preponderantemente burocráticos (neutralizadores do indivíduo).

De acordo com Morin (1999, p. 20): “inconscientes do que é e faz a ciência na sociedade, os cientistas são incapazes de controlar os poderes escravizadores ou destrutores gerados pelo saber”. Para o autor supracitado, a racionalidade instrumental ascende na modernidade como uma espécie de saber que escraviza o homem, sendo o indivíduo dominado por essa lógica despótica criada por ele mesmo.

Durante muito tempo a modernidade foi apenas definida pela eficácia da racionalidade instrumental, a dona do mundo que se tornou possível pela ciência e a técnica. [...] Mas ela não dá uma idéia completa da modernidade; esconde a metade; a emergência do sujeito humano como liberdade e como criação (TOURAINÉ, 1994, p. 218).

Nesse sentido, as tendências atuais de libertação apontam para um outro modelo societário, o qual visa estimular a criatividade dos indivíduos através de uma gradual liberação do Id. Tais necessidades emanam da insustentabilidade da racionalidade newtoniana-cartesiana, mormente se considerada a dualidade entre a percepção do indivíduo

alienado e a expansão do conhecimento e da ciência. Portanto, a crise da modernidade é acompanhada da constatação de que é impossível a ciência neutralizar o indivíduo.

Na concepção de Rodrigues e Gondim (2011, p. 184) “a modernidade instituiu uma antropologia sustentada pela hipótese teórico-epistemológica do sujeito idealmente desprendido”, de modo que o Superego cede espaço – paulatinamente – a manifestações epistemológicas tipicamente emanadas do Id, sendo esse um fenômeno desencadeado pela complexidade do entorno.

A democratização da informação e do conhecimento deu margem à elevação do senso crítico das pessoas, e o reconhecimento dos limites da ciência moderna impulsionou surgimento de novas correntes epistemológicas.

De acordo com Touraine (1994, p. 221) o indivíduo emerge como sujeito na medida em que reconhece que “a vida pessoal está repleta, de um lado, de Id, de libido, e, do outro, de papéis sociais”. Nesse sentido, Touraine (1994) efetua uma crítica à sociedade programada, onde os indivíduos se reduzem a alvos da lógica capitalista dominante, demonstrando a necessidade destes se afirmarem enquanto sujeitos através de uma atitude proativa contra a objetivação imposta pela sociedade mercantilizada.

Concebendo-se os indivíduos enquanto potenciais sujeitos e atores sociais, surge a percepção de que os seres humanos possuem dimensões que extrapolam os clássicos dogmas da racionalidade cartesiana, os quais foram instituídos alhures por conveniência das classes dominantes.

Seguindo a perspectiva de Kuhn (2009), verifica-se que a conjuntura em questão representa uma quebra de paradigmas, haja vista que as regras que regem as ciências sociais passam a assumir contornos distintos das tradicionais diretrizes metodológicas que conduziram – com eficácia – às ciências naturais até então.

Para Morin (1999, p. 29) “dado o caráter multidimensional dos componentes do conhecimento e a complexidade dos problemas postos, é necessário estabelecer o difícil diálogo entre a reflexão subjetiva e o conhecimento objetivo”.

Em face das necessidades demandadas na esfera epistemológica da ciência, bem como, das transformações ocorridas no âmbito comportamental dos indivíduos (enquanto sujeitos e atores), percebe-se que os fenômenos da mudança individual surtiram efeitos mais amplos e coletivos, de modo que as ações coordenadas dos diferentes atores sociais implicaram no surgimento de movimentos sociais de variadas naturezas.

### **A subpolítica e os movimentos sociais concebidos por Beck**

Quanto ao surgimento dos movimentos sociais, convém destacar que este processo está ligado ao que Ulrich Beck denomina como subpolítica, sendo esse um processo que antecede – de forma ainda embrionária – a formação institucional dos movimentos promovidos pela coletividade de atores sociais.

A partir da subpolítica, abre-se a possibilidade de moldar a sociedade de baixo para cima, fato que resulta do enfraquecimento dos poderes convencionais e da minimização das forças de influência que emanam da política institucionalizada, sobretudo do Estado e do mercado.

No despertar da subpolítica há oportunidades crescentes de se ter uma voz e uma participação no arranjo da sociedade para grupos que até então não estavam envolvidos na tecnificação essencial e no processo de industrialização: os cidadãos, a esfera pública, os movimentos sociais, os grupos especializados, os trabalhadores no local de trabalho (BECK, 1997, p. 35).

Nesse viés, emerge a perspectiva de que as grandes mudanças nem

sempre emanam dos poderes institucionalizados, tampouco é possível inferir que as transformações de maior impacto social serão aquelas produzidas pelos efeitos da política convencional.

A subpolítica traz em seu cerne a possibilidade de auto-organização e de mobilização de diferentes campos da sociedade, sem que haja a necessidade de uma rotulação, ou até mesmo uma designação jurídica, que legitime e balize as nuances do poder que lhe é inerente.

O fato é que a sociedade consciente (não alienada), e liberta das amarras do Superego estrito, possui o poder de transformar a realidade do entorno; de tal sorte que os atores sociais assumem papéis convencionalmente atribuídos a organizações formais institucionalizadas, ou até mesmo conferidas ao próprio Estado.

Portanto, a subpolítica assume contornos e atribuições que transcendem as responsabilidades e hierarquias formais. Na perspectiva de Beck (1997, p. 30) o fenômeno da subpolítica geralmente é “mal compreendido, particularmente por aqueles que claramente comparam a política com o Estado, com o sistema político, com as responsabilidades formais e com as carreiras políticas de tempo integral”.

Ademais, observa-se que grupos de iniciativa de cidadãos assumem atribuições de organizações tipicamente formais, colocando em pauta questões mal resolvidas e até mesmo negligenciadas pelo debate institucionalizado, sendo esse um caminho encontrado por atores sociais inconformados com as restrições impostas pelo poder das categorias dominantes.

Os indivíduos ainda se comunicam e atuam em conformidade com as antigas fórmulas e instituições, mas também se afastam delas, junto com pelo menos parte de sua existência, sua identidade, seu compromisso e sua coragem. Sua retirada, no entanto, não é apenas uma retirada, mas ao mesmo tempo uma emigra-

ção para novos locais de atividade e identidade (BECK, 1997, p. 32).

Sendo assim, nota-se que os movimentos sociais se organizam de modo paralelo aos tradicionais modelos institucionais, de modo que não há um abandono integral das convencionais formas de se fazer política. Os atores sociais se mobilizam de forma atípica e gradualmente assumem – através da subpolítica – o poder necessário para transformar a conjuntura socioeconômica, cultural e ambiental de seu entorno.

De acordo com Beck (1997, p. 34) “a subpolítica (*sub-politics*) distingue-se da ‘política’ porque se permite que os agentes externos ao sistema político ou corporativo apareçam no cenário do planejamento social”. Nesse sentido, a política oficial acaba recebendo a rotulação de “sistema político”; ao passo que a subpolítica se manifesta de forma subsistêmica autônoma, contemplando os agentes externos interessados em intervir no meio social.

Segundo os paradigmas dominantes, acreditava-se que as políticas governamentais estariam encarregadas de todas as demandas sociais; entretanto, a realidade fática trouxe à tona a emergência de outras forças políticas, sendo tais poderes insipientes os responsáveis por uma série de transformações nas estruturas institucionais contemporâneas. De acordo com Beck (1997, p. 55) “as áreas clássicas da política simbólica podem ser deslocadas e delegadas à subpolítica organizada da sociedade”.

Assim sendo, em tempos de mundialização do capital e de redefinição do papel do Estado, a terceira via remete à sociedade civil, ou melhor, ao terceiro setor, como estratégia para superar a crise, a responsabilidade pela implementação de políticas sociais (PERONI, OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 768).

Diante de tal conjuntura, ob-

serva-se que algumas instituições tradicionais gradualmente se tornam obsoletas, sendo – por essa razão – incapazes de atingir seus objetivos originários. Entretanto, na medida em que as instituições formais perdem seus poderes de intervenção habituais, na mesma intensidade os movimentos sociais emergem na subpolítica, e – por conseguinte – saem da informalidade, assumindo atribuições originalmente concebidas ao Estado, sob um novo manto institucional.

Podem-se dizer coisas contraditórias sobre o Estado moderno; por um lado, ele está definindo, mas, por outro, está mais importante do que nunca, e as duas coisas têm suas razões. Talvez isso não seja tão absurdo quanto parece à primeira vista. Reduzindo a uma fórmula: definir mais inventar igual à metamorfose do Estado. É assim que se pode esboçar e completar a imagem de um Estado que, como uma cobra, está perdendo a pele de suas tarefas clássicas e desenvolvendo uma nova “pele de tarefas” global (BECK, 1997, p. 52).

Apesar das mudanças ocorridas no Estado moderno, mostra-se pertinente considerar que a sua importância não foi diminuída, mas que apenas mudou de forma; de modo que suas atribuições assumiram novos contornos, ao passo que funções antigas/primitivas estão sendo - paulatinamente - transferidas a instituições de vanguarda, a exemplo das entidades denominadas por muitos autores como Terceiro Setor.

### O surgimento do Terceiro Setor sob a luz de Giddens e Morin

Levando em consideração os termos discorridos nas linhas anteriores, observa-se que os movimentos sociais podem ser concebidos como uma fase anterior aos processos de institucionalização das ações coordenadas por grupos de atores sociais.

Em determinadas circunstâncias os movimentos sociais precisam

adquirir poder institucional, a fim de obter maior reconhecimento político e agir com legitimidade explícita na esfera jurídica. Nesse prisma, a necessidade dos movimentos sociais assumirem uma formatação condizente com a lógica dominante emana da prevalência do paradigma jurídico-dogmático, o qual se encontra aliçado nos moldes positivados da ciência moderna cartesiana.

A sociedade industrial, a ordem social civil e, particularmente, o *welfare state* e o Estado previdenciário estão sujeitos à exigência de se fazer que as situações da vida humana sejam controláveis pela racionalidade instrumental, manufaturável, disponível e (individual e legalmente) contabilizável (BECK, 1997, p. 21).

Na lógica hegemônica, a sociedade moderna conta com dois setores elementares, sendo eles: o Estado (primeiro setor) e o mercado (segundo setor). Entretanto, as forças emanadas dos atores sociais (críticos e criativos) passaram a demandar o surgimento de um novo segmento, denominado pela racionalidade científica de Terceiro Setor (COUTO, 2000).

Dentro de uma perspectiva psicanalítica, o Terceiro Setor pode ser entendido como uma manifestação clara das forças criativas do Id, as quais se encontravam latentes até o momento em que novos paradigmas socioeconômicos, externalizados pela insuficiente atuação estatal, permitissem o protagonismo de atores sociais até então amordaçados pelo domínio do Superego.

Segundo Touraine (1994), a liberação do Id favorece a construção do sujeito (não sujeitoado), e esse - em dadas circunstâncias - torna-se ator (agente de mudanças). Enquanto atores sociais, tais sujeitos acabam por se organizar em movimentos institucionalizados, haja vista a necessidade de se adequar às diretrizes legais vigentes no sistema.

Como já vimos, é conveniente instaurar novas formas de colaboração entre todos os atores interessados e uma nova repartição do poder entre o Estado, as empresas e esse "terceiro sistema" emergente formado pelas associações e movimentos de cidadãos (SACHS, 1994, p. 56).

Nesse sentido, a emergência do Terceiro Setor passa a ser vista como uma etapa posterior dos movimentos sociais, em que o agrupamento de cidadãos é institucionalizado e levado a efeito no universo jurídico, através de entidades reconhecidas pelo direito como Fundações de Direito Privado e Associações.

Apesar de algumas semelhanças em relação às tradicionais instituições do direito privado, vale lembrar que as entidades do Terceiro Setor possuem uma natureza ontológica distinta dos tradicionais empreendimentos privados, sendo sua característica mais marcante a ausência de fins lucrativos (QUINTAIROS, SILVA, COSTA; OLIVEIRA, 2009). Em outros termos, surge o antagonismo de haver um Terceiro Setor, formado por entidades de natureza privada, entretanto, sem fins lucrativos.

Diante de tais paradoxos da modernidade, nota-se que as ciências sociais passam por um processo de transformação, em que a dupla hermenêutica proposta por Giddens (1991) se faz presente, através das novas configurações assumidas pela sociedade moderna. A fim de melhor compreender esta dupla hermenêutica, vislumbra-se que para Giddens (1991, p. 20) "o conhecimento sociológico espirala dentro e fora do universo da vida social, reconstituindo-se tanto este universo como a si mesmo como uma parte integral do processo".

As transformações da ciência decorrem da participação fecunda de diferentes atores sociais, havendo uma interação que passa pela interferência humana, surgindo - com efeito - um novo conhecimento impactado pela incorporação de acontecimentos outrora inéditos. As experiências da

modernidade confirmam de maneira insofismável que a realidade social é dinâmica e mutável.

Nesse sentido, mostra-se pertinente os argumentos trazidos por Morin (1999, p. 58), o qual infere que "não é somente o ser que condiciona o conhecer, mas também o conhecer condiciona o ser; essas duas proposições geram uma a outra num circuito retroativo".

Portanto, ao contrário das convicções epistemológicas positivistas, o conhecimento se faz nos processos de interação e mudança. Tal inferência se deve ao fato de que na modernidade radicalizada há uma ambivalência, pois as verdades passam a ser constantemente modificadas pelo avanço de uma ciência interativa.

Tal interatividade passa a ser vista por Morin (1999) como um processo evolutivo em espiral comandado por uma dialógica auto-eco-organizadora. Seguindo este raciocínio evolutivo:

O que digo a respeito da ordem e da desordem pode ser concebido em termos dialógicos. A ordem e a desordem são dois inimigos: um suprime o outro, mas ao mesmo tempo, em certos casos, eles colaboram e produzem organização e complexidade. O princípio dialógico nos permite manter a dualidade no seio da unidade. Ele associa dois termos ao mesmo tempo complementares e antagônicos (MORIN, 2005, p. 74).

A exemplo do materialismo histórico-dialético vislumbra-se que a dupla hermenêutica de Giddens e a dialógica proposta por Morin trazem respostas para fenômenos inconcebíveis dentro da lógica linear cartesiana. Entretanto, algumas distinções se fazem necessárias, tendo em vista o fato dos protagonistas de Giddens serem os movimentos sociais, ao revés da luta de classes marxista; enquanto que a dialógica de Morin se expressa através de um crescente processo sistêmico, dinâmico e retroativo que visa assimilar a complexidade do universo.

“*Através de uma breve retrospectiva histórica, observa-se que o Ministério Público é um exemplo de instituição que vem manifestando em si mesma os efeitos da modernização reflexiva, assumindo – no curso histórico – atribuições da mais elevada magnitude.*”

O surgimento de um Terceiro Setor na ordem jurídica é um exemplo de circunstâncias inusitadas produzidas pela modernidade; além disso, as linhas ulteriores buscarão evidenciar o surgimento de um Quarto Poder, corroborando os argumentos hermenêuticos e dialógicos acerca de uma sociedade interativa.

### **Transformações epistemológicas e a emergência do Quarto Poder**

Além de conceber o Terceiro Setor como uma expressão da dupla hermenêutica de Giddens, verifica-se que as carências da modernidade deram seguimento à emergência de um Quarto Poder, distinto dos tradicionais três poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Nesse sentido, a dupla hermenêutica representa a circularidade do conhecimento que altera o existente, abrindo margem ao surgimento do Terceiro Setor e à formação de um Quarto Poder. Tal reflexividade, ao interferir na realidade existente, acaba por alterar as condições subsequentes, a exemplo da transformação nas instituições modernas.

O fatosupracitado segue a lógica da complexidade proposta por

Morin (1999, p. 61) o qual assevera que “precisamos entrar no reino do pensamento complexo e abandonar o olhar simplificador que torna cego o nosso conhecimento”. Ao interpretar o mundo sob um prisma sistêmico e dinâmico, ocorre uma aproximação com o Real, e – por deveras – torna-se possível uma melhor compreensão evolutiva da sociedade.

Seguindo a concepção dialógica, o quarto poder emerge da necessidade de haver uma autoridade moral capaz de garantir a estabilidade do sistema em face de eventuais abusos cometidos por autoridades governamentais que assumem a titularidade dos poderes oriundos do convencional modelo tripartite.

Com propriedade, Ignacy Sachs aborda a necessidade de que haja inovações no sistema institucional moderno, a fim de garantir a plena defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos:

Outra inovação institucional poderia tomar a forma de uma autoridade moral de alto nível que daria a todos os atores implicados uma possibilidade de recurso no caso em que seus direitos fundamentais não fossem respeitados, papel que um organismo intergovernamental não está em condições de assumir (SACHS, 1994, p. 62).

Dentro deste viés, o quarto poder assume atribuições de uma instituição imparcial, pluridimensional, independente e autônoma, responsável pela defesa do regime democrático de direito, resguardando os interesses sociais e individuais indisponíveis; sendo tal instituição incumbida de vigiar a atuação eficaz dos três poderes no que concerne à fiel observância da legislação pátria.

Embora a abordagem trazida por Sachs possa sugerir a implantação de uma nova instituição, a presente realidade aponta para a existência de uma entidade que no contexto moderno vem ganhando contornos cada vez mais semelhantes aos descritos pelo autor supracitado.

Através de uma breve retrospectiva histórica, observa-se que o Ministério Público é um exemplo de instituição que vem manifestando em si mesma os efeitos da modernização reflexiva, assumindo - no curso histórico - atribuições da mais elevada magnitude.

De acordo com Paes (2010, p. 552) o Ministério Público, segundo a maior parte da doutrina, “tem como berço a França, país onde o rei tinha seus procuradores e advogados, *Les gens du roi*, que eram inicialmente representantes apenas dos interesses privados do monarca perante os tribunais”.

Nesse sentido, observa-se que a origem do Ministério Público remete à Europa de tempos pretéritos, em um contexto definido pela atuação ministerial voltada à defesa dos interesses da coroa; ao contrário do que se vislumbra na atualidade, em que as atribuições do Ministério Público hodierno recebem contornos mais abrangentes e de interesse público.

Após a derrubada do absolutismo e o surgimento dos primeiros Estados Democráticos de Direito (a partir do século XVIII), vislumbra-se uma grande transformação nas instituições públicas e privadas, abrangendo a defesa dos direitos fundamentais, da igualdade, da liberdade, da propriedade privada, entre outros elementos que contemplaram o ideário iluminista pós-Revolução Francesa.

Diante de tais transformações, verifica-se que as referidas mudanças também repercutiram no papel e nas atribuições do Ministério Público perante a sociedade. De acordo com Gomes (1989, p. 65) o Ministério Público “passou a ter, pouco a pouco, outro perfil, diverso daquele originário, de atuação voltada à defesa dos interesses do soberano, para o de atuação dirigida à defesa dos interesses da sociedade”.

Na perspectiva da modernização reflexiva, nota-se que inúmeras transformações ocorreram na sociedade moderna sem que fossem notadas de forma significativa pelos

indivíduos inseridos na comunidade afetada.

Dentro deste prisma, verifica-se que transformações institucionais como as que deram origem ao Terceiro Setor e à emergência do Quarto Poder são fenômenos que carecem de uma compreensão mais acurada, sobretudo devido às resistências impostas pelas ciências sociais tradicionais em aceitar novos padrões epistemológicos.

Destarte, na perspectiva da racionalidade ambiental proposta por Leff (2005, p. 150) “as ciências sociais formaram o cerco mais resistente à incorporação do saber ambiental, por causa do enraizamento que nelas tiveram as ideologias teóricas provenientes do naturalismo, do mecanicismo e do subjetivismo metodológico”.

Em face disso, nota-se que uma compreensão razoável dos fenômenos sociais demanda uma reformulação da corrente epistemológica dominante, não sendo prudente acreditar na capacidade da racionalidade linear (reducionista) compreender adequadamente fatos inseridos em um universo complexo e sistêmico.

Neste processo de reformulação do conhecimento, Leff (2005, p. 159) assevera que as transformações ocorridas na sociedade moderna surtiram efeitos “epistemológicos (mudanças nos objetos de conhecimento), teóricos (mudanças nos paradigmas de conhecimento) e metodológicos (interdisciplinaridade, sistemas complexos)”.

Através de uma leitura histórica norteada por um raciocínio sistêmico, percebe-se que o Estado – até atingir os traços atuais – passou por uma significativa evolução social, política e econômica, caracterizada por múltiplas e sucessivas discontinuidades.

Nesse sentido, Krammer (2000) destaca os resultados obtidos por cientistas sociais a partir da década de 70, os quais – através de pesquisas empíricas – identificaram a transformação e o surgimento de novas ins-

tituições. Para Krammer (2000, p. 12) “beginning in the 1970s, an extensive body of empirical research has been published by social scientists identified with a ‘new’ institutionalism”.

Tais transformações – para alguns indivíduos – poderiam deixar a impressão de que nada qualitativamente novo estivesse ocorrendo, pensando – equivocadamente – haver apenas uma maior quantidade dos mesmos acontecimentos; porém, as mutações da sociedade assumiram proporções ainda mais intensas e perceptíveis nos últimos três séculos, destacando-se os avanços da ciência, do capitalismo e das implicações desta nova conjuntura perante o Estado e suas instituições.

Diante dos acontecimentos das novas características que emergem da modernidade radicalizada, verifica-se que o Estado e suas instituições convencionais já não se habilitam a atender com eficácia as demandas sociais, sendo necessária a criação de novas instituições, ou que as instituições tradicionais assumam novas atribuições (LOPES, 2006).

Visando corroborar a percepção de que o Ministério Público sofreu historicamente relevantes transformações, assumindo hoje contornos legítimos de um Quarto Poder, cita-se o discurso proferido por Alfredo Valladão, o qual conseguiu perceber – há várias décadas – a magnitude que o Ministério Público vinha adquirindo perante a sociedade:

O Ministério Público se apresenta como uma figura de um verdadeiro Poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o “Espírito das Leis”, por certo não haveria sido tríplice, mas quádrupla a Divisão dos Poderes. Um órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios Poderes do Estado (VALLADÃO, 1954, p. 34).

Nesse viés, nota-se que o Ministério Público é visto atualmente como uma instituição pública,

permanente e inerente ao Estado, responsável por exercer – de forma independente e autônoma – funções essenciais à administração da justiça. Assim, entende-se que o Ministério Público emerge como uma espécie de “quarto poder” dentro da lógica hermenêutica de Giddens e dialógica de Morin, haja vista seu aprimoramento no curso histórico, o qual lhe concedeu (em última instância) autonomia perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na defesa da justiça, da democracia e da sociedade.

### Considerações finais

De acordo com os termos discurridos neste artigo, evidencia-se que as transformações ocorridas no âmbito dos indivíduos repercutem diretamente no desdobramento dos movimentos sociais. Nesse sentido, para Alain Touraine a liberação dos instintos produzidos pelo Id é visto como um processo introspectivo de vital importância para que a dinâmica das instituições modernas possam se desvencilhar da rigidez produzida pelo Superego.

Uma vez que os indivíduos alcançam a superação da condição alienante, típica de uma sociedade cerceada pelo capitalismo subjugador, tais sujeitos passam a assumir um novo papel na sociedade subpolitizada, dando margem à criação de movimentos sociais organizados, e – posteriormente – à institucionalização de tais grupos de atores.

Para Anthony Giddens, a sociedade vivencia processos de retroalimentação, em que os fenômenos da modernidade se manifestam e são sistematicamente assimilados pela dupla hermenêutica, sendo esse um mecanismo responsável pelo surgimento de novas instituições (tal como o Terceiro Setor), e pelo aprimoramento de instituições tradicionais como o Ministério Público (concebido atualmente como Quarto Poder).

As transformações hodiernas também foram abordadas por Ulri-



ch Beck, o qual expõe os processos supracitados na perspectiva de uma modernização reflexiva. Assim, as mudanças ocorrem de maneira gradualmente silenciosa; todavia, as metamorfoses desencadeiam efeitos significativos na sociedade, que somente poderão ser devidamente compreendidas através de uma nova visão epistemológica.

Nesse viés, verifica-se que a teoria do pensamento complexo e o prisma dialógico propostos por Edgar Morin se mostram deveras pertinentes no mister de compreender os fenômenos sociais, bem como, na implementação de ações estratégicas e evolutivas.

Por fim, de acordo com Enrique Leff, entende-se que a sociedade possui uma dinâmica sistêmica, complexa e pluridimensional, de modo que a racionalidade cartesiana (linear) não se habilita a explicar de maneira satisfatória a complexidade dos fenômenos inerentes à modernidade radicalizada.

Com efeito, o surgimento do Terceiro Setor e a emergência do Quarto Poder são concebidos como manifestações da dupla hermenêutica implícita na transformação das instituições modernas, expressando os efeitos evolutivos de uma sociedade complexa e de uma racionalidade emergente dialógica.

Destarte, o artigo em questão demonstrou a possibilidade de articular uma visão distinta das convencionais abordagens lineares, analisando sob um viés sistêmico-complexo a institucionalização e a emergência de duas importantes organizações contemporâneas, de modo a suprir uma lacuna científica recentemente destacada por Serva, Dias e Alperstedt (2010), e explicitada no tópico introdutório deste ensaio teórico.

## Referências

ALVES, João B.; DENARDIN, Valdir F.; SILVA, Christian L. Aproximações entre os principais indicadores de

sustentabilidade e as alternativas ao desenvolvimento propostas por E. Leff. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 13, n. 24, p. 59-71, 2011.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott (Org.) **Modernização reflexiva**. São Paulo: UNESP, 1997.

COUTO, Vitor A. A privatização do welfare state e o terceiro setor. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 2, n. 3, p.74-81, 2000.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GOMES, Maurício Augusto. Ministério Público na Constituição de 1988: breves anotações. **Justitia**, São Paulo, v. 51, n. 145, p.64-78, 1989.

KRAMMER, Ralph M. A third sector in the third millennium. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 11, n. 1, p.1-23, 2000.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, n. 25, p.31-64, 2006.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, Edgar. **O método 3: a consciência da consciência**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1999.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7. ed. São Paulo: Forense, 2010.

PERONI, Vera M. V.; OLIVEIRA, Regina T. C.; FERNANDES, Maria D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, p.761-778, 2009.

QUINTAIROS, Paulo C. R.; SILVA, Marco A. V. R.; COSTA, Érico S.; OLIVEIRA, Edson A. A. Q. Aplicação do balanced scorecard a uma organização do terceiro setor. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 11, n. 19, Jan. 2009.

RODRIGUES, Osvaldino M.; GONDIM, Elnora M. Considerações sobre a educação: uma perspectiva do Self. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 33, n. 2, p.179-186, 2011.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. Tradução de Ariane Breyton. In: RAYNAUT, C.; ZANONI, M. (Org.). **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 1, Curitiba: Editora da UFPR, 1994.

SERVA, Maurício; DIAS, Taisa, ALPERSTEDT, Graziela D. Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 3, p. 276-287, 2010.

TISKI, Sergio. Introdução à questão da filosofia primeira em Comte. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 32, n. 2, p. 217-222, 2010.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

VALLADÃO, Alfredo de Vilhena. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 225, p.33-39, 1954.

# REFLEXÕES SOBRE A INTERVENÇÃO ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE SOFTWARE

SÍLVIO VANDERLEI ARAÚJO SOUSA<sup>1</sup>  
LUCAS SANTOS CERQUEIRA<sup>2</sup>

## Resumo

O presente trabalho tem o objetivo de identificar as formas de intervenção praticadas pelo governo brasileiro para o desenvolvimento da indústria de software no país. Dessa forma, apresentam-se algumas ações executadas pelo Governo Federal para o setor de Software em decorrência das atividades de fomento industrial e dos esforços para a consolidação do sistema nacional de inovação. Supõe-se que, entre outras, as atividades relacionadas à inovação tenham um papel fundamental para o desenvolvimento econômico do país, mais especificamente relacionada ao setor de software. A inovação é concebida como a implantação ou comercialização de novos produtos, serviços ou processos produtivos. O processo de inovação se materializa mediante a execução de três etapas distintas: invenção, inovação e difusão. Nessa linha, o âmbito da intervenção estatal é avaliado de acordo com as ações desenvolvidas para subsidiar cada etapa do processo de inovação e se estabelece como ações de remoção de barreiras, fomento industrial e consolidação do sistema de inovação. A unidade de análise do presente trabalho se concentra nas ações desenvolvidas pelo governo brasileiro no setor de software, por ser um setor promissor

para o progresso econômico. Logo, a construção dos resultados ocorreu mediante a análise documental de relatórios de gestão de órgãos governamentais federais que possuem ações diretamente voltadas para a indústria brasileira de software. A partir da análise dos resultados obtidos é possível concluir que apesar de existirem ações em todos os âmbitos de intervenção, percebem-se deficiências estruturais e estratégicas significativas que inibem o desenvolvimento da indústria de software no Brasil.

**Palavras-chave:** Intervenção; Software; Brasil.

## Abstract

This study aims to identify the forms of intervention practiced by the Brazilian government for the development of software industry in the country. Thus, we present some actions taken by the Federal Government for the Software industry as a result of industrial development activities and efforts to consolidate the national system of innovation. It is as-

sumed that, among others, activities related to innovation have a key role in the country's economic development, specifically related to the software industry. Innovation is conceived as the deployment and marketing of new products, services or production processes. The innovation process is materialized through the execution of three distinct stages: invention, innovation and diffusion. In this line, the scope of state intervention is evaluated according to the action taken to support every step of the innovation process and establishes itself as the actions of removing barriers, industrial promotion and consolidation of the innovation system. The unit of analysis in this paper focuses on the actions undertaken by the Brazilian government in the software industry, as a promising sector for economic progress. Therefore, the construction of the results occurred by the documentary analysis of management reports to federal government agencies that aim directly at the Brazilian software industry. From the analysis of results, we conclude that although there are actions in all ar-

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Administração – UFBA E-mail: mdstecnologia@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS) Mestre em Administração Estratégica pela UNIFACS. Professor de Graduação e Pós-Graduação na área de Administração de Empresas, Coordenador do Curso de Pós-Graduação MBA em Gestão Empresarial na UNIME E-mail: lucasscerqueira@gmail.com

easofinterventionare perceived-deficienciasstructural and strategic changesthatinhibitthe developmentofsoftware industryin Brazil.

**Keywords:** Intervention; Software; Brazil.

**JER:** 025; O32; H54

## Introdução

Neste trabalho, entende-se que:

uma inovação tecnológica de produto é a implantação/comercialização de um produto com características de desempenho aprimoradas de modo a fornecer objetivamente ao consumidor serviços novos ou aprimorados. Uma inovação de processo tecnológico é a implantação/adoção de métodos de produção ou comercialização novos ou significativamente aprimorados. Ela pode envolver mudanças de equipamento, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação destes (OECD; FINEP, 2004, p. 21).

A atividade de inovação envolveria um elevado grau de incerteza e risco durante todo o processo de geração e difusão. O processo de geração e difusão de inovações seria fundamental para provocar interferências no mercado por conta da apropriação de lucros excepcionais aos empresários inovadores. As ações para evitar esse distanciamento levariam as empresas concorrentes a empreenderem ações de imitação, caso contrário, estariam destinadas a saírem do mercado. Além disso, observa-se também que a inovação tecnológica seria responsável pela criação de barreiras a potenciais entrantes, interferindo sobremaneira na estrutura da indústria.

Como a capacidade e a iniciativa dos empresários, apoiadas nas descobertas de cientistas e inventores, poderiam criar oportunidades totalmente novas para investimentos, crescimento e emprego, os lucros originados dessas inovações constituiriam um impulso decisivo para

o surgimento de movimentos de crescimento que serviriam de sinal para outras empresas empreenderem ações imitativas. Logo, esse conjunto de inovações podem se mostrar como restrições reais às firmas, bem como servir como oportunidades e incentivos, que seriam originados em seu ambiente (NELSON, 1998).

Para Perez (1989) e Nelson (1998) o alcance da supremacia da indústria de uma nação seria iminentemente proporcionada pelo processo de transição tecnológica. Essa nova conformação industrial se estabeleceria mediante a combinação de inovações no âmbito das firmas, com sistemas de crédito e formação de pessoas qualificadas.

A idéia se sustenta através da abertura de novas oportunidades e melhores perspectivas de desenvolvimento proporcionadas por um novo paradigma tecnológico. O novo paradigma exigiria um período de adaptação dos líderes anteriores e a descontinuidade do progresso técnico, além de ser uma oportunidade para a transformação das indústrias maduras existentes.

Contudo, o desencadeamento dos benefícios da inovação requer o estabelecimento de eficiência em inúmeros aspectos (como os instrumentos de apoio à criação, difusão e adaptação de tecnologias). Isso se mostra como um desafio à medida que se necessitam, em alguns casos, da formação de novas instituições e da cooperação integrada de diversos agentes políticos, econômicos, educacionais e de P&D.

Dessa forma, o arcabouço de sustentação do processo de inovação pode ser considerado como um sistema composto de agentes, fatores e relações que determinam a capacidade de aprendizagem de um país, as empresas inovadoras representariam o núcleo desse sistema que se completaria com as agências de governo, as redes de empresas, o complexo financeiro, a política de C&T e os institutos de pesquisa, que providenciariam o apoio necessário

para a realização das atividades de P&D (FREEMAN, 1992).

Essas entidades constituem o Sistema de Inovação que através de uma vinculação institucional, com ações planejadas e orientadas ou atividades desordenadas promoveriam o progresso tecnológico de uma nação (NELSON, 1988). Os arranjos institucionais do Sistema de Inovação envolveriam todas essas instituições que, ao se articularem com o sistema educacional e o setor industrial, seriam responsáveis pela viabilização do fluxo de informações necessárias ao estabelecimento do processo de geração e difusão de inovações.

Uma justificativa para se realizar este estudo decorre da necessidade de entendimento das especificidades brasileiras que poderá fornecer subsídio considerável para a proposição de mecanismos de desenvolvimento, principalmente aqueles dependentes de elementos de políticas públicas. No contexto nacional, por exemplo, o conhecimento das características do processo de inovação e das condições do Sistema Nacional de Inovação (SNI), dimensionará as oportunidades e os desafios para a consolidação de Arranjos Produtivos Locais (APL).

Segundo Farinelli e Mytelka (2004) a grande importância acerca dos arranjos produtivos se dá inerentemente sobre a concentração geográfica dos empreendimentos empresariais que promoveriam um conjunto de mudanças no ambiente competitivo. Estas mudanças estariam diretamente relacionadas ao conjunto de elementos que compõem os sistemas nacionais e locais de inovação, os quais servem de agentes catalisadores da nova dinâmica.

As propostas de orientação de esforços para aglomerados locais partem de uma constatação mundial sobre a eficácia de estratégias regionais voltadas para o desenvolvimento econômico, principalmente aquelas que envolvem a interação entre agentes sociais para a disseminação de conhecimento e informação. Nesse sentido, a inovação mostra-

-se como elemento principal para a formulação e implementação de políticas e estratégias de desenvolvimento (CASSIOLATO; LASTRES; SZAPIRO, 2004).

Assim, o objetivo central deste trabalho é buscar indicações empíricas sobre a atuação pública federal no processo de inovação tecnológica. **Quais ações são desenvolvidas para fomentar o processo de inovação tecnológica na indústria de TI? Quais as formas adotadas para promover o processo de inovação? Como essas ações são articuladas com os demais agentes que compõem o SNI de TI de forma a proporcionar a geração e a difusão das inovações tecnológicas? Qual o âmbito da intervenção estatal para a consolidação do SNI relacionado à indústria de TI?**

Para atender este objetivo, o artigo é composto, além desta introdução, de duas seções específicas de cunho teórico: a primeira trata das considerações acerca do processo de inovação tecnológica e a segunda, reúne elementos para se avaliar o âmbito da intervenção estatal no processo de inovação. É importante destacar que não se tem aqui a intenção de se esgotar o referencial teórico que trata da intervenção estatal no processo de inovação. Entretanto, buscam-se subsídios para responder as questões de partida e avaliar empiricamente o âmbito das intervenções na esfera Federal, suas orientações e limitações. Posteriormente, apresentam-se os resultados da investigação baseados em análise documental do relatório de gestão da SECTI. Finalmente, apresentam-se as conclusões do presente trabalho.

## **O processo de Inovação tecnológica**

Antes de se aprofundar as discussões desta seção, convém efetuar uma breve consideração sobre o conceito de inovação adotado neste trabalho. Admitindo as idéias de Schumpeter (1982, p. 48) sobre o desenvolvimento econômico e analisando o conceito apresentado na

introdução, ainda restariam alguns esforços que poderiam ser caracterizados como inovação (abertura de novos mercados, obtenção de novas fontes de matéria-prima e estabelecimento de uma nova organização industrial). Entretanto, apesar de se mostrarem relevantes para discussão sobre desenvolvimento econômico, essas últimas não remeteriam à implantação de uma nova tecnologia para rompimento de paradigmas, mas seriam fundamentais para a consolidação de algo já concebido ou a construção de uma nova contribuição tecnológica, o que será fatalmente abordado quando tratarmos das questões relacionadas à invenção e à difusão da tecnologia. Porém, compreendendo a inovação tecnológica na forma pela qual foi definida na introdução deste trabalho, ainda restam dois conceitos fundamentais para uma abordagem adequada do processo de mudança tecnológica: A invenção e a difusão.

A invenção é um processo primário que conjuga possibilidade de esforços físicos e intelectuais que culminam na proposição de uma nova solução e pode ser entendida como uma descoberta ou criação empírica ou científica frequentemente mensurável pela geração de patentes. Não se trata de algo decorrente de um romantismo investigador, mas de um elemento consubstanciado na lógica de acumulação de capital, que para tal efeito se torna planejado e intensivo de conhecimentos e recursos. Uma invenção teria seu tempo adequado para se transformar numa inovação à medida que as condições técnicas, econômicas e sociais permitiriam a sua penetração e uso pela sociedade (ROSEMBERG, 1982).

Neste sentido para se transformar numa inovação, a invenção seria adotada pela primeira vez num processo de produção regular ou seria comercializada num mercado.

As inovações por sua vez podem ser interpretadas como uma evolução incremental de uma contribuição tecnológica já existente ou serem enten-

tidas como algo radicalmente novo que difere substancialmente de valor e uso de algo já concebido ou não possui parâmetros para comparação de valor. As inovações incrementais seguem uma linha evolucionária sustentada por processos de *Learning by using, learning by doing e learning by interact*. Seguindo esse modelo, têm-se padrões sucessivos de tecnologias que evoluem em termos de valor e uso sem a ruptura com o padrão anterior (FREEMAN, 1992, p. 305). Por outro lado, as inovações radicais se opõem a tudo que seja conhecido de um paradigma tecnológico. Esse tipo de inovação normalmente envolve uma mudança estrutural de mercado, podendo se constituir a fonte principal da dinâmica do desenvolvimento da economia, o que requer diferentes requisitos para se consolidar: esforços de P&D, interação entre agentes técnicos e científicos, suporte financeiro, novas habilidades, formas de gestão, entre outros (FREEMAN, 1992, p. 307).

Finalmente a difusão seria a etapa na qual ocorre uma disseminação substancial da inovação, se consolidando na conjuntura socioeconômica existente. Assim, a difusão seria a etapa final pela qual a inovação se consolidaria em seu próprio ambiente por meio das práticas e artefatos criados. A inovação tecnológica assume importância mediante a sua disseminação na sociedade, caso contrário se tornaria um conhecimento apenas aplicado sem grandes impactos na sociedade ou de forma reducionista, um esforço inovador destinado a satisfação local e micro, aplicada de uma atividade física e intelectual.

Consequentemente, a importância do processo de difusão tecnológica remete a um ponto crítico de análise sobre o impacto na sociedade. O efeito da inovação sobre o incremento na produtividade depende de sua utilização em mercados apropriados. Isso incluiria principalmente a capacitação da força de trabalho em forma de habilidades para suportar tecnicamente as inovações tecno-

lógicas, dos custos de troca para a aquisição de informação sobre novas tecnologias, alto nível de cooperação entre firmas, ações de entidades de suporte empresariais e econômicos, mecanismos institucionais para difusão de conhecimento, entre outros (ROSEMBERG, 1982, p. 19). Dessa forma, o processo de difusão tecnológica é dado por um conjunto cumulativo de fatores, que envolve inclusive o desenvolvimento tecnológico de bens complementares que influenciariam o tempo de adoção de uma inovação.

Entende-se que um paradigma tecnológico se refira a um conjunto de procedimentos, um recorte de problemas relevantes e um referencial específico relacionado à sua resolução. Dessa forma, existiria um caminho pré-concebido de desenvolvimento de tecnologias inerentes a um paradigma, o que se define como trajetória tecnológica (DOSI, 1982). Segundo esse autor, é possível identificar duas tendências em termos de mudança tecnológica: “*Demand Pull*” e “*Technology Push*”.

No primeiro caso, entende-se que o processo de mudança ocorra mediante a identificação de necessidades provenientes de grupos consumidores de tecnologias. Neste caso percebe-se claramente a identificação de mecanismos motivadores para gerar a inovação que advém de uma necessidade da sociedade. Os produtores de tecnologias tentariam satisfazer essas necessidades uma vez que tivessem identificado um potencial de retorno sobre os investimentos.

As deficiências inevitavelmente caminhariam para a limitação da ação de inovação, uma vez que a necessidade apenas despertaria sobre algo que já existe. Tal situação remeteria a um estado de melhoria de soluções tecnológicas pré-concebidas. Por outro lado, deixa-se de investir esforços para a criação de algo inteiramente novo, na forma de invenção, pois ainda não haveria uma necessidade desperta sobre uma contribuição tecnológica que não existe.

Nessa abordagem, percebe-se que ocorre um processo reativo, passivo e mecânico de mudança tecnológica. Portanto, não se consegue resposta para compreender de forma satisfatória a questão da superação de paradigmas tecnológicos, uma vez que a necessidade não seria o único elemento determinante da supremacia de um padrão tecnológico perante outro.

Entende-se que essa vertente de análise possui em sua estrutura limitações nítidas que não sustentam a identificação de necessidades como sinais de mercado que determinam a superação da inércia da atividade de inovação.

No segundo caso, não se tem um fluxo ordenado como as teorias relacionadas às necessidades de mercado. Nessa vertente, o processo de inovação tecnológica se daria por uma iniciativa pioneira e independente de fatores pré-existentes. A inovação seria a própria precursora da mudança de paradigma tecnológico e o mercado seria apenas mero receptáculo das inovações.

Para Dosi (1982), os aspectos relacionados ao incremento científico e tecnológico, ao aos gastos e complexidade dos processos de P&D, à correlação entre os esforços de P&D e a geração de inovação e à incerteza que cerca os esforços de P&D para a criação de inovações que possam se difundir como preferências de consumidores são elementos centrais para se entender a mudança de paradigma tecnológico.

Todavia, essa abordagem apresenta limitações, uma vez que envolveria uma noção intuitiva da importância da inovação gerada como elemento de transformação da mudança econômica. Supõe-se evidentemente que as questões relacionadas às necessidades de Mercado estariam fora do contexto dessa vertente teórica.

Dosi (1982) tenta, então, encontrar uma teoria que explique a lógica existente entre a complexidade da estrutura do mecanismo de retroali-

mentação do ambiente econômico e o caminho para a mudança tecnológica. Restaria, entretanto, compreender o papel de forças externas para a geração e consolidação das inovações tecnológicas.

Adicionalmente, Rothwell (1992, p. 236) propõe uma extensão do modelo do processo de inovação, introduzindo três novas vertentes de análise: “*Coupling Model*”, “*Integrated Model*” e “*Systems integration and networking model*”.

No modelo conjugado, propõe-se que o processo de mudança tecnológica seja construído segundo a execução de atividades sequências com *loops de feedback*. Ou seja, uma combinação de elementos de teorias de *Demand Pull e Technology Push*. Além disso, concebe-se enfaticamente a necessidade de esforços de P&D e *marketing* de forma mais balanceada.

A proposta do modelo integrado se estabelece como a quarta geração do processo de inovação. Nesta vertente sugere-se o desenvolvimento paralelo de inovações com a integração de equipes de desenvolvimento fortemente relacionadas com grupos de consumidores. Tem-se maior ênfase na integração entre P&D e manufatura e o estabelecimento de *joint ventures* como forma de colaboração horizontal.

Por fim, propõe um modelo onde haveria integração total do processo de inovação com a utilização de sistemas especialistas e simulação em P&D. Ocorreria uma forte relação entre grupos consumidores e as equipes de desenvolvimento. A estratégia se basearia no foco das necessidades e consumidores e o estabelecimento de cooperação entre outros fornecedores de tecnologias para o desenvolvimento conjunto de inovações. As relações horizontais se dariam mediante o estabelecimento de *joint ventures*, colaboração entre grupos de pesquisa, colaboração para a modificação de estruturas de mercado, maior ênfase na agilidade e flexibilidade organizacional para o desenvolvimento de inovações, bem como o direcionamen-

to para a qualidade de produtos em detrimento de fatores relacionados a preço de mercado.

A partir deste modelo, tem-se uma evolução clara de gerações de processos de inovação, que em última instância privilegia a integração de elementos relacionados à tecnologia e as necessidades de mercado. Portanto, os esforços do processo de inovação caminham para a celebração de comunhão entre características da oferta e demanda de modo que a mudança de paradigma provenha desenvolvimento econômico e tenha as suas incertezas atenuadas. É possível observar que o processo de inovação é permeado por um conjunto de fatores, sociais, institucionais e econômicos que determinam inclusive a trajetória de um paradigma tecnológico.

Dosi (1982) observa que questões relacionadas ao caminho tecnológico percorrido pela organização, aos esforços de P&D para a geração de novas tecnologias e, finalmente, às questões institucionais, como a atuação de agentes públicos, são fundamentais para se entender a lógica do processo de mudança e desenvolvimento econômico.

Estendendo as proposições de Dosi (1982) e aprofundando sua análise sobre os fatores que interferem no processo de inovação, é compreensível que a atuação dos agentes públicos possa exercer influência significativa em elementos *ex-ante* e *ex-post*. Neste caso a influência sobre os elementos *ex-ante* ocorre na gênese do processo de inovação, delimitando a atuação de atores seja por meio de regulação, promoção de vínculos institucionais, concessão de financiamento, ou fomento a uma área de conhecimento específico, entre outros. De forma complementar as intervenções *ex-post* se verificam essencialmente nas estruturas de mercado, na qual o Estado atua regulando o processo de difusão e impedindo a perda de bem-estar à sociedade. Das duas formas fica patente o papel do Estado como elemento propulsor

ou inibidor do processo de inovação e mudança tecnológica. Não descreditando, é claro, a importância dos fatores *ex-post*, o mecanismo de intervenção abordado neste trabalho possui maior peso estabelecido sobre os fatores *ex-ante* pelo que será feita uma abordagem mais detalhada na próxima seção.

### **Intervenção estatal no processo de inovação tecnológica**

Observando-se a natureza complexa do processo de inovação, entende-se que a ação de políticas complementares provenientes das esferas públicas exerceria um papel fundamental para a dinâmica do progresso tecnológico. Tais políticas promovem as economias, a atração de firmas inovadoras e, por fim, o fomento à difusão de inovações tecnológicas (PEREZ, 1989).

Para a autora, haveria uma fase no processo de mudança de paradigmas, na qual se teria o novo e o velho coexistindo. Isso representaria uma oportunidade singular para países em desenvolvimento em termos de acesso integral à competitividade.

O âmbito da ação governamental para a reestruturação competitiva se estabeleceria em três níveis: a identificação e remoção de obstáculos para a mudança; facilitar a iniciativa e a mudança; e uma combinação dos níveis anteriores com a promoção consensual de mudança.

O primeiro nível caminhará para uma proposta neoliberal através da qual se preconiza a eliminação do estado no processo de mudança (uma vez que muitas vezes se têm políticas industriais que impedem o desenvolvimento), deixando as firmas mais estruturadas sobreviverem, levando ao fracasso várias firmas potencialmente de sucesso por falta de oportunidades para o crescimento. Por isso, esse mecanismo não seria eficaz.

No segundo nível também se supõe que cada firma deve provar que é competitiva. Isso incluiria a remoção de obstáculo e a iniciativa de cada firma individual no processo de mu-

dança. Entretanto, como o processo de transformação carece de suportes necessários em termos de recursos, se teriam ações direcionadas para o fomento das atividades por meio de bancos de investimentos na forma de capital de risco, consolidação do sistema educacional e de formação de mão-de-obra. Neste ponto, a autora reconhece o papel da TI para a promoção do progresso técnico e destaca que como a TI e seu modelo organizacional estão fortemente baseados na criatividade humana, esse seria o guia da reforma educacional.

Além disso, Perez (1989) reconhece a necessidade da existência de uma infra-estrutura de serviços intangíveis. Necessita-se de uma gama de serviços de informação, laboratórios de P&D, órgão de normalização, consultorias para modificação, adaptação de tecnologias, qualidade dos serviços de telecomunicações e demais serviços de suporte à indústria.

O terceiro nível conduziria à promoção e ao direcionamento de mudanças. Tal nível teria uma importância significativa para a criação e sustentabilidade do SNI, que promoveria um ambiente adequado para o surgimento de sinergias entre as firmas e demais agentes para o desenvolvimento de inovações. Um sistema nacional de inovação “corresponde a padrões de comportamento impressos nas instituições, amparando os agentes econômicos principais e criando uma rede capaz de harmonizar os esforços públicos e as organizações privadas com vistas a uma meta nacional” (PEREZ, 1989, p.26).

Embora a autora não desenvolva seu pensamento com maiores detalhes, deixa implícito que a intervenção estatal por si só não seria capaz de suprir todos os requisitos para a promoção do processo de desenvolvimento por meio da mudança tecnológica. Tratando-se dos esforços para a promoção de desenvolvimento econômico, considera-se imprescindível a mobilização social dos

grupos de interesse e a articulação interinstitucional, entre outros, para que se tenham resultados satisfatórios, sem o que os esforços estatais transformar-se-iam numa iniciativa inócua e incapaz de sustentar e até mesmo iniciar um processo de mudança (CARDOSO; FALETTI, 1970 apud GOLDSTEIN, 1994).

Por conseguinte, o Sistema Nacional de Inovação (SNI) se compõe de um arcabouço político-institucional responsável pela promoção de inovações e mudanças estruturais que pressionariam a competitividade das firmas de uma nação, que para tal deve ser dotado de forte mobilização e relações consolidadas entre seus agentes.

Os sistemas de inovação constituem-se de atores especializados no processo de geração e difusão de inovações e exercem uma pressão singular no progresso técnico de uma região. Esses sistemas

compõem-se de organizações produtoras, difusoras, agenciadoras e financiadoras de C&T&I e de empresas ou outras organizações sociais, as quais se ligam mais diretamente a atender as demandas por bens e serviços da sociedade. Seus agentes podem ser classificados de acordo com seus papéis em: (i) reguladores: aqueles que participam da definição de prioridades, das normas e das condições de evolução dos processos de inovação e de difusão; (ii) viabilizadores: aqueles que fornecem os meios e escolhem as estratégias para promover a inovação e sua difusão – sistemas financeiro, educacional e de formação profissional, agências de fomento, base científico-tecnológica, infra-estrutura de C&T; (iii) executores: empresas nacionais e transnacionais, públicas e privadas, e outras unidades produtoras de bens e prestadoras de serviços (ROCHA NETO, 1999 apud BRAZIL; RIBEIRO, 2004).

Uma solução de compromisso entre estágios de desenvolvimento e competitividade remeteria ao estabelecimento do segundo nível de intervenção como opção inicial

(fomento industrial) e à medida que as instituições fossem se fortalecendo seriam providenciadas prioridades para o estabelecimento de sinergias e fomento à geração de inovações no SNI.

Entretanto, a autora entende que existe uma dificuldade no estabelecimento do mecanismo de impulsão da competitividade: nem seria totalmente sustentado pelo Estado, tendo em vista a burocracia e desconhecimento das especificidades de setores industriais, nem seria iniciado pelas bases produtivas, tendo em vista o desconhecimento de todas as peculiaridades do processo de desenvolvimento de inovações.

Dessa forma, opta-se pelo estabelecimento das demandas sociais como ponto de partida para o processo de intervenção do Estado, o que de certa forma legitima as prioridades de investimentos estatais. Para Dosi (1982), por exemplo, uma possibilidade da atuação do Estado poderia se materializar mediante o suporte financeiro e a promoção da integração entre agentes que executam esforços de P&D.

Além disso, alguns estudos realizados em países que pertenciam à periferia do capitalismo mundial denotam que a intervenção estatal é imprescindível para o desenvolvimento econômico (GOLDSTEIN, 1994). Na Coreia do Sul, por exemplo, tinha-se nitidamente instalada uma situação de estagnação econômica, a qual foi contornada através de uma série de intervenções que variaram desde os aspectos infra-estruturais, à consolidação do sistema de inovação, bem como a execução de interferências diretas no funcionamento dos mercados. Trata-se de um exemplo bastante oportuno, uma vez que o setor de software naquele país constitui um dos eixos prioritários de desenvolvimento.

Não se pode deixar de observar que também se torna importante o estabelecimento do alinhamento de metas em âmbito do Estado, implicando numa consensualidade

de criatividade e competitividade à realidade da demanda social. O Estado exerceria a governança do processo na forma de uma coordenação centralizada dos esforços e para isso deveria, em primeiro lugar, estudar a natureza das demandas da sociedade e posteriormente atuar de forma a se caminhar para a quinta geração do processo de inovação (ROTHWELL, 1992).

Adensando o aporte teórico para se entender as necessidades de setores e sociedade, Cassiolato, Lastres e Szapiro (2004) fornecem uma contribuição relevante ao observar a importância das estratégias locais para o cenário de competição global, em decorrência não apenas de atendimento de especificidades, mas, sobretudo do reconhecimento da existência de desigualdades sociais e econômicas entre diversas regiões do Brasil.

Para sanar essas desigualdades, cada vez mais se torna imprescindível a participação do Estado na formulação e implementação de políticas de inovação, educação e pesquisa. Assim, a abordagem local surge como uma proposta de alcance de eficiência quanto às práticas e políticas desenvolvimentistas brasileiras. Esse enfoque regional seria canalizado à análise de criação de estrutura de fomento para a consolidação do processo de inovação. Esta ação objetiva criar condições necessárias para a atração e surgimento de novas empresas, estabelecendo a estrutura de suporte para formação de novos arranjos produtivos. Essa solução poderia ser levada a se concretizar mediante o envolvimento de diversas entidades, incluindo convênios entre Estado, empresas e demais agentes que compõem o SNI.

Pelo que foi apresentado até aqui, é possível concluir que o âmbito da intervenção estatal para a promoção do desenvolvimento industrial remete para a interferência em um conjunto de fatores, sejam: remoção de barreiras, fomento industrial, pro-

moção do SNI, mobilização social, intervenção no mercado e foco em necessidades locais. O elemento relacionado à intervenção no mercado, por se caracterizar como um aspecto *ex-post*, não será foco de análise deste trabalho. Entretanto, haja vista a sua importância para a compreensão do processo de inovação, já se tem iniciada uma pesquisa com a finalidade específica de se avaliar este aspecto.

### Breve caracterização da indústria de software no Brasil

Inicialmente, é bom observar que alguns valores apresentados nesta seção referentes à produção de software devem ser considerados mais como estimativas, uma vez que não se tem idéia precisa desses dados.

Ademais, também não existem dados oficiais reais sobre a exportação de software no Brasil, uma vez que muito se comercializa por Internet e, muitas vezes, o software sai como uma solução de serviço prestado no cliente, que torna difícil a mensuração.

Atualmente, o Brasil ocupa a nona posição entre os países que efetuam os maiores investimentos em tecnologias de comunicação e informação no mundo, constituindo a maior indústria de informática e telecomunicações da América Latina, com taxa de crescimento anual superior a 10%. Entretanto, com valores inferiores a US\$ 100 bilhões, ocupa uma posição não muito animadora se comparado aos EUA e Japão, os líderes em investimento nesses mercados, com investimento conjunto em torno de US\$ 1,2 trilhões.

Um breve diagnóstico da situação brasileira pode ser traçado, efetuando-se uma pequena comparação com dados da indústria de software na Índia. Existem atualmente no Brasil aproximadamente 2.500 firmas de software que empregam em torno de 165.000 profissionais, nas mais variadas atividades, que renderam para a indústria aproximadamente US\$ 100 milhões em exportações (PAGANI, 2002). Já na Índia, calcula-

se que tenha alcançado apenas com exportação a cifra de US\$ 5,1 bilhões de software em 2000, valor que fora gerado por cerca de 1.000 empresas que empregam 140.000 profissionais.

Portanto percebe-se a disparidade da produtividade do capital humano das empresas indianas de software, que se mostra muito superior à realidade brasileira. Além disso, a análise das informações revela que a relação empregados/empresa na Índia se concentra em torno do valor médio de 140 profissionais por empresa, enquanto no Brasil essa média fica próxima de 66. Assim, é possível concluir que o porte médio das empresas indianas é bem superior ao das empresas brasileiras.

Embora existam alguns casos de sucesso na indústria brasileira de software, como o governo eletrônico, o voto eletrônico e serviços da receita federal, e outros provenientes do setor privado como automação bancária, softwares embarcados e sistemas ERP, a indústria de software brasileira ainda possui um longo caminho a percorrer com diversos obstáculos a transpor. Uma mostra disso é a disparidade na balança comercial de software brasileira, que evidencia que o país ainda se mantém como um potencial importador de software (fato que também se estende a diversos setores de serviços do país) (Quadro 1).

**Quadro 1 – Balança Comercial Brasileira de Software (US\$ milhões)**

| CATEGORIAS                  | 1990 | 1995 | 2000   |
|-----------------------------|------|------|--------|
| Importação de Software      | 50   | 200  | 1.200  |
| Comercialização no Exterior | 1    | 10   | 100    |
| Balança Comercial           | -49  | -190 | -1.100 |

Fonte: Pagani (2002).

No restante dessa seção, são apresentados alguns dados referentes à indústria brasileira de software provenientes de pesquisas realizadas em empresas do setor no ano de 2001 pelo MCT (BRASIL, 2002) e SOFTEX e de pesquisa realizada pelo IBGE. É importante destacar que já foi realizada uma nova pesquisa no ano de 2005 que ainda não foi publicada na íntegra dificultando maiores observações sobre a indústria. Ademais, as poucas informações disponibilizadas sugerem que não houve melhorias significativas no setor.

O total bruto comercializado pelo mercado de software brasileiro no ano 2000 (último dado obtido pelo MCT) foi de R\$ 1,684 bilhão, sendo que 70% são provenientes da venda de software customizado e sob encomenda (R\$ 1,185 bilhão), após um crescimento médio anual de 19%, registrado na década de 90 do século passado. Se considerado em conjunto com os serviços técnicos de informática, a participação relativa do setor de Tecnologias da Informação, como um todo, passou de 42% para 51%, ao longo do mesmo período. Outros valores, entre eles os provenientes da aquisição de software de prateleira, complementaram essa receita (R\$ 357 milhões), queteriam sido movimentados principalmente no mercado interno brasileiro. Esses valores somados ao total das exportações representam 1,3% do mercado global de software.

Em relação à carga tributária, apesar de o Brasil manter baixas as taxas incidentes sobre o percentual de faturamento, os elevados encargos trabalhistas (102%) ainda dificultam a expansão da indústria, fazendo com que algumas empresas optem por formas alternativas de contratação de mão-de-obra (Tabela 1).

**Tabela 1 – Comparativo de Tributação de Software – 2002**



| País      | Tributações<br>(% sobre faturamento) | Encargos<br>(% sobre folha) |
|-----------|--------------------------------------|-----------------------------|
| Brasil    | 19,4                                 | 102                         |
| EUA       | 43,0                                 | 11                          |
| Argentina | 34,6                                 | 40                          |
| Alemanha  | 23,7                                 | 38                          |

Fonte: Pagani (2002).

Segundo pesquisa do MCT (BRASIL, 2002), o software brasileiro ainda não possui um papel de destaque na balança comercial do país. Entretanto observou-se o crescimento do setor se comparado a dados referentes a pesquisas anteriores.

Apesar de as micros e pequenas empresas ainda representarem aproximadamente 70% do mercado interno de software, considerando-se a classificação do porte das empresas segundo a força de trabalho (BRASIL, 2002), o setor de informática ainda apresenta o predomínio da grande empresa. As micro e pequenas empresas representaram parcela pouco significativa do emprego (17,1%), dos salários (6,0%) e das receitas (6,9%). Por outro lado, as empresas com mais de 100 empregados registraram as seguintes participações: 60,9% da mão-de-obra ocupada, 71,4% da massa salarial e 69,6% das receitas (IBGE, 2002).

A pesquisa do MCT (BRASIL, 2002) também revelou que a maior parte das empresas que fornecem serviços de software desenvolveu sua produção e expandiu suas capacidades para outros tipos de serviços em Tecnologia da Informação. Entretanto, ainda se verifica certo descuido com a questão de direitos autorais e registro de patentes de seus produtos e processos.

Poucas empresas (16,5%), num universo de 446 pesquisadas, dedicam-se à questão da propriedade intelectual na aquisição de patentes de programas de computador e no registro dos direitos autorais, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 9.609/98 de 19 de fevereiro de 1998, regulamentado pelo Decreto

nº 2.556 de 20 de abril de 1998. Cerca de 6,5% das empresas ouvidas eventualmente patenteiam seus produtos, enquanto 17% já depositaram pedidos de patente dos programas de computador junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, num total de 336 pedidos, sendo que 131 foram feitos por uma única organização.

Das 446 organizações pesquisadas, 274 desenvolvem produtos do tipo prateleira e 283, sob encomenda. Verificou-se também que 67 empresas são desenvolvedoras de software embarcado e 203 produtoras de aplicativos para a Internet. Outras 81 empresas são distribuidoras ou editoras de software de terceiros, sendo que 73 destas também atuam como desenvolvedoras.

Segundo o domínio da aplicação, seis foram destacados no estudo. Os principais são: administração privada (42%), serviços em geral (38%), setor financeiro e indústria (35%), comércio (34%) e administração pública (33%), seguidos pelo direcionamento para educação (25%) e telecomunicações (22%).

O Sudeste brasileiro mantém a maior concentração de empresas do setor de software (43%), seguido da Região Sul (32%). O Estado de São Paulo lidera a lista de localização das empresas (24%), seguido pelos Estados de Santa Catarina (13,5%) e Minas Gerais (12%). O Nordeste mantém a participação de 18%. Na Região, o destaque é a participação dos desenvolvedores cearenses (10,5%). O conjunto de organizações nordestinas absorve 66.936

pessoas, significando uma média de 97,3 pessoas por empresa: 75,3% são empregados efetivos, sócios ou dirigentes, 15,8% são terceirizados e 8,9%, bolsistas ou estagiários.

Em relação à diversificação das atividades, constatou-se que mais de 60% atuavam em consultoria e projetos e mais de 25% prestavam serviços de treinamento em informática.

Sobre a questão da qualidade, as empresas brasileiras não apresentaram um bom desempenho: programas de qualidade total e sistemas da qualidade ou similares foram implantados em pouco mais de 25% das empresas, podendo-se observar um número crescente em processos de implantação, a partir de 1997. Os resultados mostram que 63 empresas possuem certificação ISO 9001, desde 1994, sendo que cinco destas obtiveram o certificado a partir de 2000. Apenas 17 empresas estão certificadas com o ISO 9002. Até 2001, cerca de 13% das organizações tinham experimentado o processo de avaliação de seus produtos de software baseado nas normas ISO/IEC 9126 (versão brasileira NBR 13596) e ISO/IEC 12119.

Embora a situação aqui apresentada não seja muito satisfatória, algumas empresas brasileiras têm encontrado alternativas para se manterem no mercado. No segmento de pacotes, por exemplo, as empresas estão praticando redução de preços e incluindo outras atividades em seu portfólio decorrentes de personalização e integração de sistemas. Atividades voltadas ao mercado de ERP (*Enterprise Resource Planning*) no qual grandes empresas internacionais estão atuando, ainda se mantêm como um nicho atrativo para as empresas brasileiras. De fato, a redução de preço é compensada pela elevação dos prazos dos contratos de prestação de serviços, o que fornece uma certa estabilidade nas atividades dessas empresas.

Outro caminho para o crescimento das empresas brasileiras é

a diversificação rumo a mercados externos. Várias empresas que conseguiram se manter ante a competição no mercado local, vêm, na incursão em mercados externos, a materialização de um caminho promissor para expandir suas vendas, ganhar economias de escala e abrir canais para a absorção de experiências que acelerem o aprendizado e a capacitação técnica e mercadológica. Esforços praticados pela sociedade SOFTEX têm direcionado as empresas brasileiras para incursões no MERCOSUL e mercados americano e japonês.

Nesse contexto, mercados que outrora não pareciam tão atrativos mereceram atenção especial para a ampliação das vendas das empresas brasileiras. Assim, as oportunidades potenciais oferecidas pelo MERCOSUL, além de se mostrarem relevantes para a expansão de empresas individuais, também se evidenciaram atraentes para impulsionar um padrão sustentado e dinâmico de inserção internacional para a indústria brasileira de software. O MERCOSUL se constitui numa alternativa ao mercado de países desenvolvidos, principalmente pelo fato de as barreiras de proteção nesses países se mostrarem menos proibitivas que as existentes nas grandes economias.

No ano de 2006 o mercado interno brasileiro de software e serviços correlatos movimentou aproximadamente 9 bilhões de dólares que, apesar do aumento de 22,6% em relação ao ano de 2005, representou um recuo de uma posição no cenário mundial, ocupando a 13ª colocação. Desse montante, aproximadamente 3 bilhões de dólares são originados da indústria de software, o que representa 1,3% do mercado mundial e 43% do mercado latino-americano. As exportações ficaram em torno de 52 milhões de dólares, uma variação de 48,5% em relação ao ano de 2005 (ABES, 2006).

Sobre a diversificação em mercados externos, Pondé (1993) observa que as empresas brasileiras enfrentam dificuldades que se baseiam necessa-

riamente na falta de recursos financeiros e capacitações para empreender esforços de *marketing* e realizar edição e preparação de produto, principalmente quanto ao aspecto do conhecimento da cultura e legislação dos países de destino.

Assim, pode-se concluir que algumas organizações brasileiras, utilizando-se as capacitações acumuladas e atuando em mercados de produtos diferenciáveis, possuem condições de alcançar patamares competitivos mais estáveis e de difícil sobreposição pelas empresas estrangeiras, tanto no nível interno, como no externo. Essas empresas ainda enfrentam sérias dificuldades, que se estendem desde o acesso ao capital financeiro até a questão da disponibilidade de mão-de-obra e barreiras culturais e regulatórias dos países-alvo.

### **Intervenção Estatal na Indústria Brasileira de Software**

Esta seção foi elaborada mediante a análise documental de leis e relatórios de gestão do Governo brasileiro. Tais documentos representam fontes secundárias e **não remetem** a problemas de validade empírica por conta da fidedignidade das referências adotadas, grande parte governamentais.

Inicialmente, traça-se um breve perfil da política nacional de informática, com recorte histórico bem demarcado e datado a partir da década de 80, por conta de essa época histórica representar o início de ações mais amplas e contundentes para a desenvolvimento do setor de software no Brasil. Em seguida, faz-se uma avaliação das ações complementares do governo brasileiro e sua influência para o desenvolvimento da indústria de software. Logo, as duas subseções são construídas de forma a se perceber o fenômeno da intervenção estatal. Entretanto, não se tem nesta seção, a intenção de se esgotar todas as intervenções estatais na indústria, nem tampouco esmiuçar todos os programas intervencionistas. Por

conta disso, buscam-se subsídios para uma reflexão, mesmo que geral, sobre o atual estágio de desenvolvimento da indústria brasileira de software. Caso se identifique qualquer divergência quanto aos propósitos específicos dos programas aqui tratados, sugere-se o aprofundamento das análises realizadas.

### **Política Nacional de Informática**

O setor de informática se desenvolveu a partir de regimes de incentivos e substituição de importações e desenvolvimento e produção local de bens de informática.

Em 1984, foi aprovada uma legislação que tratava especificamente do setor de software no Brasil. Esta legislação tinha como premissa básica o posicionamento competitivo do país ante as chamadas Tecnologias da Informação, buscando tornar-se um referencial para a produção mundial de software. Essa lei

dava prosseguimento à chamada "política de reserva de mercado" iniciada pelo poder executivo em 1978 e era baseada na proteção temporária às empresas de capital nacional visando criar um ambiente favorável ao seu desenvolvimento, em uma típica política de indústria infante. (TIGRE, 2000, p. 2).

Como observado por Pondé (1993, p. 34) "a ação do Estado na indústria brasileira de software durante os anos 80 caracterizou-se principalmente pela demora na definição dos parâmetros institucionais básicos que regulassem o setor e a ausência de estímulos eficazes para o seu desenvolvimento".

Durante o período de vigência da Política Nacional de Informática (PNI), a indústria de software não conseguiu acompanhar a expansão verificada na indústria de hardware. Pondé (1993, p. 4) observa:

A ausência de um aparato institucional que estabelecesse condições propícias para o desenvolvimento do setor, as indefinições quanto a

parâmetros básicos de legislação e a circulação ampla de pacotes estrangeiros pirateados foram alguns dos fatores desfavoráveis ao desenvolvimento de programas de computador no país. Além disso, o perfil de mercado criado pela política da reserva, ao limitar o crescimento dos segmentos de médio porte, manteve restrito um importante mercado potencial.

Já a Lei de Informática (nº 7.232/84) limitou-se, inicialmente, a prover alguns incentivos fiscais ao desenvolvimento de software no país, deixando as questões mais importantes para serem resolvidas por uma legislação específica posteriormente estabelecida com as leis 8.248/1991 e 10.176/2001.

Grande parte das medidas de fortalecimento da indústria de informática se originou em decorrência do fim da reserva de mercado em outubro de 1992 e da reforma de proteção comercial que removeu barreiras não-tarifárias e instituiu um programa de redução do nível de dispersão das alíquotas do imposto de importação. Cabe destacar que a reserva de mercado, ao impor barreiras à entrada para produtos estrangeiros, inibiu de forma significativa o fluxo de inovações no setor e culminou num atraso tecnológico sem precedentes na indústria.

Em se tratando de legislação, a Lei nº 7.646/1987 (BRASIL, 2007b) determinou o regime jurídico a que o software seria submetido, estabelecendo a proteção da propriedade intelectual através dos direitos autorais sobre software. Esta lei foi revogada em fevereiro de 1998, quando entrou em vigor a Lei nº 9.609/1998 – Lei de Software – (BRASIL, 2007b) – que materializou novas interpretações aos direitos autorais sobre software, inclusive garantindo a propriedade do trabalhador autônomo sobre os produtos de sua autoria.

Dessa forma, a entrada em vigor da Lei de Software estabeleceu uma nova dinâmica no mercado brasileiro de software. Assim, enquanto a

“**Contudo, apesar da Lei de Software ter constituído um avanço pela consolidação dos direitos de propriedade sobre os produtos de software, ainda não tinham sido fixados instrumentos capazes de impulsionar decisivamente o desenvolvimento de empresas nacionais nesta indústria.**”

ausência de mecanismos de proteção levou ao abandono das iniciativas de desenvolvimento de novos produtos e ao acúmulo de capacitações em algumas áreas que dificultassem a evasão de recursos, por outro lado, o estabelecimento de um regime de proteção à propriedade intelectual disciplinou o mercado e criou condições mais apropriadas para sua expansão.

Não obstante, o percentual de softwares sem licença ainda continuava elevado no país. Sentindo-se legalmente defendidas contra a pirataria e efetuando investimentos para a sua redução com a realização de campanhas e financiamento de auditorias, as empresas estrangeiras aceleraram a ampliação da oferta de seus produtos no mercado nacional. Elas passaram a concorrer livremente com os programas desenvolvidos no país e reduziram o espaço para a expansão das firmas nacionais, principalmente em determinados segmentos do mercado de pacotes, no qual algumas empresas nacionais conseguiram permanecer com muita dificuldade.

O mercado brasileiro de software começava a se caracterizar pela existência de empreendimentos multinacionais que cada vez mais ocupavam o mercado horizontal, restando para as companhias brasileiras o segmento vertical, como é o caso dos softwares dos bancos nacionais. Essa característica decorre do fato de a maioria das empresas nacionais serem pequenas e descapitalizadas, o que significa que competir no segmento de pacotes, por exemplo, torna-se uma tarefa difícil. Nestes casos, as capacitações tecnológicas acumuladas podem ser utilizadas na construção de vantagens competitivas a partir de produtos diferenciados e originais. Porém, qualquer projeto que necessite de investimento elevado passa por imensas dificuldades de obtenção de capital para financiamento.

Contudo, apesar da Lei de Software ter constituído um avanço pela consolidação dos direitos de propriedade sobre os produtos de software, ainda não tinham sido fixados instrumentos capazes de impulsionar decisivamente o desenvolvimento de empresas nacionais nesta indústria. Alguma melhora se buscou com a publicação da Lei nº 8.248/1991 (BRASIL, 2007b) alterada posteriormente pela Lei nº 10.176/2001 (BRASIL, 2007b) que procurou conferir uma nova dinâmica na capacitação e competitividade do setor de informática no país. Esta lei tinha aspectos operacionais que objetivavam a ampliação da capacitação da mão-de-obra e a expansão da exportação de bens e serviços de informática, garantindo também a prioridade das empresas nacionais na contratação de serviços para o setor público.

Além disso, esta lei dava preferência às empresas nacionais no acesso ao capital para financiamento de empreendimentos, além da isenção de parcelas de impostos para aquisições de bens e serviços de software que teve vigor até o exercício de 1997 e constituiu um considerável

incentivo para o desenvolvimento da indústria no país.

A partir da abertura do mercado mundial, na década de 90, houve a necessidade de reformulação das estratégias da política de informática do país. As ações foram direcionadas para modelar um ambiente mais favorável à atração de investimentos externos e parcerias com empresas nacionais, mudança no modelo produtivo, implantação de sistemas de qualidade, entre outros. Essa mudança de cenário e de política visava criar um modelo mais aberto que permitisse a diminuição de importação de diversos itens pelo país.

Para tal, foram desenvolvidas ações como:

a) A promulgação da Lei de Incentivos Fiscais em Informática, Lei nº8.248/1991;

b) A criação da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), que visava a difusão da internet para a educação e pesquisa em todo país além da disponibilização de recursos para Pesquisa e Desenvolvimento;

c) O estabelecimento do Programa Temático Multi-institucional em Ciência da Computação (ProTeM-CC), que visava estruturar e apoiar um modelo de pesquisa consorciada entre entidades acadêmicas e o setor privado;

d) A criação do programa de fomento aos esforços de construção de Software para Exportação (SOFTEX), que visava estruturar e coordenar um esforço nacional para incrementar significadamente a exportação de software produzido no país; e

e) A proposição do Sistema Nacional de Processamento de Alto Desempenho (SINAPAD), que visava implantar um conjunto de centros prestadores de serviços de supercomputação no país, sob a coordenação da SEPIN/MCT – Secretaria de Políticas de Informática e PPI – Programas Prioritários em Informática.

Em se tratando de incentivos a produção e desenvolvimento de software no Brasil, a política nacional

“  
***O programa SOFTEX, foi criado em 1993, envolvendo empresas nacionais e internacionais que desenvolvem software no país e tendo como principais objetivos: promoção da exportação de software desenvolvido no Brasil e geração de empregos nobres nas empresas dessa área.***  
”

propunha uma abordagem ligada à formação de recursos humanos na área, com a implantação de fábricas de software como regime de complementação da formação, uma auto regulamentação para o setor, ações relacionadas com a estruturação de marketing internacional e programa de parcerias entre empresas de diversos países, para incentivar a expansão de mercado desta indústria, criando uma gestão em conjunto com o setor privado e acadêmico. Isso permitiria um constante direcionamento das ações num setor onde o dinamismo é a principal característica.

#### **Ações complementares específicas**

Para que haja desenvolvimento nos setores industriais no país, faz-se necessário o aporte de recursos financeiros, incentivos à produção, capacitação técnica e profissional, pesquisa e apoio à inovação. Na indústria de software não é diferente, além de todos esses fatores, é necessário principalmente o fomento. A política brasileira de informática histórica-

menteteve maior inclinação para o mercado de hardware, deixando o mercado de software sem maiores intervenções (TIGRE, 1984, 2000). Porém, em 1992, o governo brasileiro abandonou a reserva de mercado e passou a se basear em uma política orientada para a livre concorrência, provocando estímulos à produção no país de produtos que eram importados.

A partir dessas premissas, foram criadas leis de incentivos fiscais com o objetivo de preservar a produção local e as atividades de P&D na Indústria de Informática. No mesmo período, foi criado o Projeto de Desenvolvimento Estratégico da Informática (DESI), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil que forneceram as bases para a criação do SOFTEX, da RNP e do ProTem CC.

O programa SOFTEX, foi criado em 1993, envolvendo empresas nacionais e internacionais que desenvolvem software no país e tendo como principais objetivos: promoção da exportação de software desenvolvido no Brasil e geração de empregos nobres nas empresas dessa área. Sua missão, transformar o Brasil em um centro de excelência na produção e exportação de software, mais precisamente situá-lo entre os cinco maiores exportadores de software do mundo, sustentados pelos valores de criatividade, inovação e qualidade.

O Programa SOFTEX 2000 criou 20 núcleos regionais, que são organizações autônomas do tipo de fundação de direito privado ou sociedade civil sem fins lucrativos, com o intuito de promover o apoio técnico e mercadológico às empresas de software brasileiras, além de estarem voltadas para o incentivo da ascensão do mercado de exportação de software no Brasil. Foram criados também três centros internacionais: EUA, Alemanha e China, para facilitar a comercialização de

software, produtos ou serviços correlatos brasileiros no exterior, e em paralelo foram desenvolvidos centros de formação da cultura do empreendedorismo e da criação de novas empresas de software a partir de jovens profissionais recém-graduados nas universidades brasileiras, denominado SOFTEX Genes (SOFTEX, 2007).

O programa SOFTEX 2000 é administrado pela Sociedade Brasileira para a Promoção da Exportação, criada em 1996, uma organização não-governamental cujo objetivo social é o de executar, promover, fomentar e apoiar atividades de inovação e desenvolvimento científico e tecnológico. Seus esforços são executados com a finalidade da geração e transferência de tecnologias, promoção do capital humano, através da educação, desenvolvimento de cultura e treinamento apropriados, de natureza técnica e mercadológica em Tecnologia de Software e suas aplicações. Sua ênfase se concentra no mercado externo, visando o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, através da inserção do país na economia mundial (SOFTEX, 2007).

Em se tratando de financiamento, fator mais criticado pelas empresas brasileiras, foi estabelecido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) o programa para o desenvolvimento da indústria de software e serviços correlatos (PROSOFT). Esse programa tem como objetivos principais promover o crescimento das exportações de software e a internacionalização das empresas nacionais de software, através da disponibilização de recursos (BRASIL, 2007c).

Dentro desse programa, existe uma subárea denominada PROSOFT Exportação, destinada ao financiamento à exportação de software e serviços correlatos desenvolvidos no Brasil. Essa subárea fornece uma relativa flexibilidade para a concessão de financiamentos como: taxas de juros, limite de crédito, prazos, condições de pagamento, garantias, entre outras.

Esses procedimentos incluem o envio de diversos documentos e consulta prévia dos mesmos para liberação do crédito pelo BNDES, ou seja, excessiva burocracia governamental, que é passiva de muitas críticas, já que pode atrapalhar ou atrasar o processo de desenvolvimento das exportações pelas empresas de software brasileiras. Além dessa burocracia, as empresas estão passivas de penalidades, dentre elas, a aplicação de multas caso sejam descumpridos o que foi pré-estabelecido no contrato de concessão de crédito. Esse financiamento é exclusivo para empresas brasileiras, com sede e administração no Brasil e que mantenha todas as suas atividades de desenvolvimento de software dentro do país.

Como ações de intervenção, ainda merecem destaque os planos da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). No quadro de ações, encontram-se fatores relacionados ao desenvolvimento estratégico do setor de TI no país. Nesse âmbito, tem-se o programa de desenvolvimento das exportações e da indústria de software e serviços conexos, que possui as seguintes características (BRASIL, 2007a): orientação para necessidade da indústria de acordo com o segmento; realização de estudos de mercado; observação de especificidades de empresas em relação ao porte e a desconcentração geográfica; realização de esforços para a promoção da qualidade, capacitação, empreendedorismo; fomento ao compartilhamento de tecnologias; aprimoramento dos sistemas de informação e de divulgação da indústria de software brasileira e de seus produtos e serviços; desenvolvimento estratégias específicas para a promoção comercial e da imagem da indústria de software brasileiro no exterior; criação de grupo de trabalho governamental para o desenvolvimento da indústria e das exportações de software, o qual participará e se articulará com órgãos, mecanismos e entida-

des relevantes e representativos do setor; promoção de ações junto aos grandes exportadores brasileiros, visando a incorporação de software brasileiro nas suas exportações de máquinas, equipamentos e serviços que o utilizam; busca por contrapartidas nas negociações internacionais, visando ampliar a transferência de tecnologias de software e o acesso a mercados e contratos; além da realização de estudos sobre mercado, questões tributárias e judiciais.

No âmbito da intervenção estatal, ainda se tem o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, mantido pela Secretaria de Política de Informática (SEPIN/MCT), com uma área específica relacionada ao setor de software (PBQPS). Este programa possui o objetivo de:

Estimular, articular, orientar e apoiar os esforços da sociedade brasileira na busca de competitividade internacional, por meio da promoção de ações de melhoria da qualidade e aumento da produtividade dos bens e serviços produzidos e oferecidos no país (MCT, 2002, p.1).

Evidencia-se aqui uma ação nítida de fomento industrial que possui repercussões diversas para a indústria de software. O programa relacionado ao setor de software tem tido uma forte inclinação para incentivar o desenvolvimento de práticas empresariais que se constituem legítimas inovações de produtos e processos. Aqui o resultado, cabe em grande parte à ação do MCT para a promoção de inovações no setor de software, que alinhado ao interesse empresarial tem apresentado alguns resultados significativos.

No âmbito deste programa também se insere uma pesquisa nacional sobre os esforços empresariais para a promoção da qualidade e produtividade das empresas de software, que tem servido de guia para a formulação de estratégias desenvolvimentista no país.

Além dessas ações, o Governo Federal (BRASIL, 2007b) – por in-

termédio da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação) que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto nº 5.563/2005 – estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país. Dentro dessas medidas, está o estímulo e o apoio à constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, instituições científicas e tecnológicas, e organizações de direito privado sem fins lucrativos. Esses esforços estariam voltados para a pesquisa e desenvolvimento, que objetivam a geração de produtos e processos inovadores, que poderão contemplar redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica e também ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, incluindo-se incubadoras e parques tecnológicos, permitindo a utilização das instalações das universidades públicas brasileiras. No entanto, no âmbito das ações complementares, ainda seria possível analisar alguns efeitos em decorrência da Lei de Inovação. Como ainda são incipientes os resultados dessa lei e como não se tem uma ação direta e específica para a indústria de software, pretende-se explorar essa temática em um trabalho futuro.

### Considerações Finais

Grande parte das ações adotadas pelo governo brasileiro, ao longo dos anos, para o fortalecimento da indústria de software está ligada à promoção da geração de novas tecnologias, agregação de valor nas cadeias produtivas, melhor aproveitamento de nichos de mercado e atração de novos investimentos externos. Com isso objetiva-se permitir melhorias na produção do mercado interno e assim, conseqüentemente, a possibilidade de abertura das portas do mercado internacional para a

entrada de produtos e serviços originados no mercado nacional. Existem também algumas ações voltadas para o aproveitamento das oportunidades do mercado e integração econômica, liberalização do comércio e redução de barreiras protecionistas, que tanto atrapalham a entrada ou a competitividade dos produtos brasileiros no exterior.

Avaliando-se as ações de intervenção estatal na indústria de software, é possível apresentar algumas observações em relação às características das intervenções. Percebe-se que os aspectos relacionados à promoção do SNI, ao incentivo à mobilização setorial e ao estabelecimento de foco local possuem ações pouco abrangentes e fragilizadas. Logo, as ações intervencionistas são em sua maioria destinadas ao fomento industrial e eliminação de barreiras e modificação de estrutura de mercado (Quadro 2).

Em relação à remoção de barreiras, apesar dos incentivos fiscais, ainda é grande a queixa de empresários do setor por conta da elevada carga tributária que recai sobre a produção de software. Quanto à concessão de fomento industrial, é possível observar diversas ações que visam o estímulo do setor. Entretanto, nota-se uma carência acentuada de fundos de capital de risco e ações mais abrangente de editais públicos para a promoção de inovação.

Já as ações para a consolidação do SNI, são ainda insuficientes e desarticuladas. Percebe-se nitidamente a carência de ações mais contundentes e permanentes nessa linha de intervenção. Ademais, percebem-se ainda deficiências quanto a promoção da mobilização dos agentes que compõem o SNI relacionado à indústria de software. O fator relacionado à mobilização deixa evidente a inobservância de requisitos setoriais e a falta de alinhamento de necessidades de desenvolvimento mais específicas na indústria. Além do mais, deixa-se aberta a canalização de esforços de desenvolvimento e promove-se

a fragilização da orientação das políticas públicas e a destinação dos recursos de fomento. Uma sugestão para a promoção de mobilização na indústria é a criação de câmaras setoriais regionais, que promovam a discussão permanente das orientações estratégicas para a indústria de software.

Agravando ainda mais a situação, as necessidades locais são nitidamente abandonadas. Apenas o PITCE possui em seu gene uma orientação para as especificidades locais. Parece existir aqui um sentimento de que o foco local deveria ser sustentado apenas pelas esferas subnacionais, pelo que ficaria a cabo dos estados e municípios brasileiros a sua observância. É evidente que estaria mais próximo das esferas subnacionais as necessidades locais, entretanto, isso não significa que não deveria existir alinhamento entre as diversas ações em todos os âmbitos dos poderes públicos. Conseqüentemente, tem-se nitidamente uma divisão nacional de trabalho na indústria de software, onde as empresas originárias de estados que possuem maiores dificuldades estruturais ficam a mercê de diversas barreiras de crescimento, culminando, portanto, no estabelecimento de regiões tecnologicamente excluídas. Ademais, atente-se ao fato da necessidade de se elaborar ações específicas para a consolidação de empreendimentos de acordo com seus portes, de forma mais intensiva, além da proposta do PITCE. Isso inibe significativamente a possibilidade da criação de novos empreendimentos e arranjos produtivos locais.

Por fim, as intervenções de mercado, apesar de significativas, ainda estão longe daquelas desenvolvidas pelo Governo coreano, por exemplo. Não se pretende, é claro, uma ação regulatória maciça, mas o Estado poderia ter uma ação mais decisiva nessa linha, ampliando, por exemplo, os efeitos da utilização de seu poder de compra.

**Quadro 2 – Características das intervenções realizadas pelo Governo brasileiro na indústria de TI**

| Características de Intervenção | Ações desenvolvidas  | Observações   |
|--------------------------------|--|---|
| Eliminação de barreiras        | Lei nº 7.646/1987<br>Lei nº 9.609/1998                         | Atuação incisiva sobre as barreiras de crescimento, protegendo a propriedade intelectual.   |
|                                | Lei nº 10.176/2001   | Promove a isenção de parcelas de impostos para aquisições de bens e serviços de software que teve vigor até o exercício de 1997. Esta ação constituiu um considerável incentivo para o desenvolvimento da indústria no país.  |
|                                | Lei nº 8.248/91  | Outra ação importante que estimulou a concessão de incentivos fiscais para o desenvolvimento da indústria de software.  |
| Fomento industrial             | PROSOFT  | Financiamento concedido pelo BNDES que estimula a produção, comercialização e exportação.<br>Nessa vertente, todos os programas se limitam a criar as condições básicas para o processo de inovação. As ações são baseadas na concessão de recursos para o estabelecimento de pré-condições para a etapa de invenção, seja implantação da infra-estrutura dos projetos, capacitação para a realização de P&D, fornecimento de financiamento, entre outros.  |
|                                | PROSOFT Exportação   | Esta ação almeja a ampliação da penetração do software e serviços correlatos produzidos no Brasil no mercado internacional, através de projetos Outsourcing, Plataformas de Exportação e Consórcios de Empresas, com contratação de estudos de mercado para definição de estratégias específicas.   |
|                                | SOFTEX   | Nessa linha de intervenção, entende-se que o SOFTEX tenha uma contribuição ao estruturar e coordenar um esforço nacional para incrementar a exportação de software produzido no país, ajudando, inclusive, com a incubação de empresas.   |
|                                | Lei nº 10.176/2001   | Esta lei estabeleceu dispositivos que dava preferência às empresas nacionais no acesso ao capital para financiamento de empreendimentos. Além disso, tinham-se ações voltadas para mudança no modelo produtivo, implantação de sistemas de qualidade, ampliação da capacitação da mão-de-obra e expansão da exportação de bens e serviços de informática.   |
|                                | SINAPAD  | Este programa atua nessa linha fomentando bens e conhecimentos complementares para a indústria de software.   |
|                                | PITCE  | Fomenta a atividade industrial através da realização de esforços para a promoção da qualidade, capacitação, empreendedorismo e compartilhamento de tecnologias.   |
|                                | PBQPS  | O PBQPS buscou estimular, articular, orientar e apoiar os esforços da indústria brasileira de software por meio da promoção de ações de melhoria da qualidade e aumento da produtividade dos bens e serviços produzidos e oferecidos no país, realizando também a pesquisa nacional de qualidade e produtividade de software.   |
| Fortalecimento do SNI          | RNP  | Estimula a consolidação do SNI pela possibilidade da interligação em rede de grupos de pesquisa em todo o país.   |
|                                | ProTeM-CC  | No âmbito deste programa, estimula-se um modelo de pesquisa consorciada entre entidades acadêmicas e setor privado.   |
|                                | PITCE  | Tem-se aqui um aspecto positivo ao fomentar a criação de grupo de trabalho governamental em articulação com órgãos, mecanismos e entidades relevantes e representativas do setor de software.   |
| Promoção de mobilização social | Rede Nacional de Pesquisa (RNP)<br><br>ProTeM-CC<br><br>SOFTEX | Aqui se tem uma fragilidade. Apesar de esses programas promoverem alguma mobilização em grupos de pesquisa, percebe-se que essas ações são desarticuladas e extremamente focalizadas nos aspectos específicos de suas finalidades. Necessita-se nesta linha, de uma atuação para promover mobilização constante de forma a canalizar os fluxos de demanda social permanentemente. A formação de grupos mobilizados poderia estabelecer uma nova dinâmica no processo de inovação, uma vez que haveria um fórum permanente orientado à necessidade social setorial para a proposição de orientações políticas relacionados às atividades de inovação na indústria. |

## Quadro 2 – Características das intervenções realizadas pelo Governo brasileiro na indústria de TI (continuação)

|                                     |                    |  |
|-------------------------------------|--------------------|--|
| Estabelecimento de Foco local       | PITCE              | Promove um avanço quando se observa as especificidades de empresas em relação ao porte e a desconcentração geográfica. Porém, trata-se de uma iniciativa ainda tímida para dar conta de todas as nuances relativas às especificidades locais.  |
| Modificação na Estrutura do mercado | Lei nº8.248/1991   | Forneceu contribuições para o desenvolvimento da indústria nacional ao estabelecer a prioridade das empresas nacionais na contratação de serviços para o setor público.  |
|                                     | Lei nº 10.176/2001 | Promove a auto-regulamentação para o setor e estimula a difusão de tecnologias através de incentivos fiscais.  |
|                                     | Programa SOFTEX    | As ações relacionadas com a estruturação de marketing internacional e programas de parcerias entre empresas de diversos países são significativos para o estímulo ao desenvolvimento da indústria. São também importantes os aspectos relacionados ao incentivo à expansão de mercado, criando uma gestão em conjunto com o setor privado e acadêmico. |
|                                     | PITCE              | Este programa interfere na estrutura de mercado ao promover sistemas de informação e de divulgação da indústria de software brasileira e de seus produtos e serviços, além de realizar a promoção comercial e da imagem da indústria brasileira de software no exterior.   |

Fonte: compilação dos autores

Uma análise do conteúdo exposto nesta seção permite concluir que diversas ações desenvolvimentistas foram adotadas. Então, de acordo com o aporte teórico adotado neste trabalho, o que faltou para a consolidação da indústria brasileira de software em termos da intervenção estatal? Qual o fator mais relevante para o atual estágio de desenvolvimento da indústria brasileira de software?

Não se tem a pretensão de dar uma única resposta, mas de fornecer orientações para o entendimento da situação. Logo, é notória a carência de esforços regionais articulados e permanentes que garantam uma atuação constante dos agentes de inovação durante todas as fases do processo. Observa-se também uma carência estrutural de todas as ações por não contemplarem em suas linhas a manutenção de grupos constantemente mobilizados de forma a se discutir não só os esforços operacionais, mas principalmente aqueles estratégicos orientados para a formulação de políticas de desenvolvimento para o setor.

É importante destacar que a ausência de fundos de capital de risco é um fator que inibe demasiadamente as ações de desenvolvimento na indústria. Os fundos de capital de

risco seriam essenciais para atenuar os efeitos da incerteza decorrentes do processo de inovação (DOSI, 1982). Não fosse o bastante, ainda se verificam diversas deficiências relacionadas à consolidação do SNI para o setor.

Além disso, nota-se que grande parte das ações intervencionistas ocorre, muitas vezes, de forma desintegrada e desalinhada dos contextos regionais. Há de se garantir, portanto, a longevidade das ações, com forte integração entre si e com os aparelhos locais de desenvolvimento sustentados pelos governos estaduais e municipais. O desenvolvimento da Indústria de Tecnologia da Informação no Brasil necessita da consolidação e união de todos os agentes empresariais, estruturais e sistêmicos, para que possa se tornar destaque no mercado internacional e atingir patamares de maior crescimento nas exportações e inserção em outros mercados.

A iniciativa do Governo para a implantação de uma política para transformar o Brasil em um centro de excelência em produção e exportação de software contribuiu de formas variadas para o desenvolvimento da indústria no país, já que forneceu subsídios para o seu desenvolvimento. Entretanto, outras ações ainda

precisam ser providenciadas. Para um país se tornar um ator importante no mercado global de software é necessário: bom marketing em locais de alto custo como Europa e Japão; boa comunicação entre locais de desenvolvimento e clientes; forte proteção da propriedade intelectual; fluência em inglês e em outras línguas de negócios internacionais; bom apoio do governo nacional e adequada capacitação e financiamento de longo prazo para dar partida aos negócios. De acordo com Correa (1996), entre os fatores que contribuíram para o sucesso das exportações indianas, por exemplo, destacam-se o acesso a redes de distribuição, o acesso a financiamento, o potencial local de inovação, o volume de competências estabelecidas, a infra-estrutura local, o conhecimento da cultura e idioma do mercado de destino, entre outros.

Em se tratando de financiamento para exportação são oferecidos os recursos da Linha de Crédito Prosoft/BNDES, mas deve-se ressaltar a importância de uma política de apoio à exportação de software brasileiro, devido à minúscula participação das instituições de crédito privadas como fonte de financiamento. Muitas das empresas que têm atuado em exportação de software utilizaram recursos próprios para promoverem



o desenvolvimento de pesquisas, produtos e montagem de estrutura (SOFTEX, 2007).

É importante observar que, em relação à tipologia das gerações dos processos de inovação, alguns programas não deixam evidente o processo pelo qual se dará a geração e difusão da inovação (SINAPAD, projetos subsidiados pela Lei nº 10.176/2001), pois fica a cargo dos contemplados pelo auxílio o planejamento, a articulação institucional e a execução dos projetos. Isso pode ser observado diretamente numa breve análise dos editais da FINEP para jogos eletrônicos, no qual não se têm explícitos os critérios de elegibilidade sobre a aplicabilidade dos tipos de soluções geradas (FINEP, 2006). Em alguns dos casos, é nítida a tentativa de se promover a geração de inovações segundo as teorias de "Demand Pull" (ProTeM-CC, PBQPS, RNP) e processo conjugado entre as teorias de "Demand Pull"; e "Technology Push" (SOFTEX, PITCE, PROSOFT). Não se identificaram indícios das formas "Integrated Model", "Systems integration and networking model" (DOSI, 1982; ROTHWELL, 1992). Logo, evidencia-se que esforços consideráveis devem ser realizados para se promover os processos de inovação mantidos pelos programas de Governo à última geração integrada em rede. Isso requer, inclusive, o saneamento das deficiências relacionadas à mobilização social conforme mencionada anteriormente.

O conjunto das ações avaliadas neste trabalho evidencia a execução de esforços significativos para recuperar o déficit histórico brasileiro quanto às iniciativas públicas para a promoção de progresso técnico. Essas ações, sem dúvida, fornecem apoio para o progresso tecnológico nacional, o que talvez possa ajudar na entrada do Brasil na primeira linha dos países exportadores de software (CARMEL, 2003).

Entretanto, é muito importante destacar que estas ações por si só não são suficientes para o progresso

técnico regional. Admite-se que uma série de outros fatores seja também essencial para o entendimento dos desafios inerentes ao processo de inovação. Principalmente aqueles aspectos relacionados à estrutura de mercado e à natureza da empresa inovadora.

Ademais, sugerem-se como trabalhos futuros o esgotamento das ações de inovações capitaneadas pelos demais órgãos públicos brasileiros (as universidades públicas, a Associação Brasileira de Normas Técnicas, as empresas de pesquisa e outros ministérios e secretarias que tratam de editais temáticos de inovação, por exemplo). Além disso, sugere-se a aferição das condições *ex-post* dos esforços de inovação para avaliar a efetividade dos programas públicos para a promoção de progresso técnico e econômico.

Essa sugestão avaliaria os resultados dos programas intervencionistas em termos dos esforços de invenção, inovações e difusão, tanto em âmbito do volume de contribuições, quanto em relação às dificuldades encontradas no processo. Um resultado importante a se obter com a realização dessa proposta é a verificação do impacto real da competição por recursos no processo de inovação e verificar se a ausência de recursos é o fator inibidor determinante de barreiras para a geração de inovações. Porter (1989) considera o acesso ao capital como uma substancial barreira à entrada em mercados. O Estado estaria, portanto, atuando para derrubar essa barreira de forma a promover a inovação. Todavia, a falta de recursos faria com que as empresas iniciassem uma disputa antes mesmo da consolidação de um mercado. A disputa ocorre pelo acesso aos recursos estabelecidos nos editais de inovação. Essa faceta reserva algo arriscado ao processo de inovação, pois como os padrões que vingariam numa indústria não seriam aqueles mais aprimorados tecnologicamente, a seleção de projetos em editais já representaria um

elemento inicial para a consolidação de um padrão tecnológico.

Uma solução para o casamento dos esforços públicos de fomento à geração de inovação pode ser viabilizada mediante a realização de estudos de demanda através da consulta de bases de dados internacionais sobre patentes, de forma a prover auxílio àqueles projetos substancialmente inovadores. Para isso, faz-se imprescindível a criação de uma estrutura institucional para disseminação de informações sobre inovações, tecnologias e processos adjacentes.

Segundo Campolina Diniz *apud* Cassiolato, Lastres e Szapiro (2004, p.10),

A seleção das prioridades poderia partir de seminários locais ou de uma proposta inicial, elaborada a partir do conhecimento empírico da região. Em um processo recorrente de avaliação as prioridades poderiam ser alteradas ou enfatizadas, sendo que o próprio processo de pesquisas da região ajudará a defini-las ou redefini-las.

Outra proposta para o progresso técnico e econômico da indústria de software é a eleição de setores prioritários para investimentos de esforços de inovação DOSI (1982, p.159 e 161) que se tornam essenciais para o desenvolvimento da indústria. A materialização dessa proposta pode ser direcionada para a identificação de setores que sejam ricos em oportunidades de inovação (Seguindo a abordagem do PITCE) e culturalmente propícios para a difusão, consolidando as oportunidades de mercado como elemento central na busca de eficiência alocativa de esforços (DOSI, 1992, p.42).

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE SOFTWARE (ABES).  **Mercado brasileiro de software: panorama e tendências**. Disponível em: <[www.abes.org.br](http://www.abes.org.br)> . Acesso em: 13 dez. 2006.

- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). **Qualidade e produtividade no setor de software brasileiro**. Brasília: Secretaria de Política de Informática, 2002.
- BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br>> . Acesso em: 10 jan 2007a.
- BRASIL. Presidência da República. **Legislação brasileira**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla-cao/>> . Acesso em: 10 jan. 2007b.
- BRASIL. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos – PROSOFT**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/programas/industriais/progsoft.asp>> Acesso em 13 fev. 2007c.
- BRAZIL, V.R.; RIBEIRO, M.T.F. O papel dos centros de pesquisa do senai/ba na consolidação do sistema regional de inovação. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 23., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PGT, 2004. CDROM.
- CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARMEL, E. **Taxonomy of New Software Exporting Nations**. Washington: EJISDC, 2003.
- CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. E SZAPIRO, M. **Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Disponível em: <[www.ie.ufrj.br](http://www.ie.ufrj.br)>. Acesso em: 01 set. 2004.
- CORREA, C. C. Strategies for software exports from developing countries. **World Development**, v. 24, n. 1, p. 171-182, 1996.
- DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**. n. 11, 147-162, 1982.
- DOSI, G. Industrial organization, competitiveness and growth. **Revue D'Economie Industrielle**, n. 59, 1er Trimestre, 1992.
- FARINELLI, F. E MYTELKA L. **Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness**. Disponível em: <[www.ie.ufrj.br](http://www.ie.ufrj.br)>. Acesso em: 1 set. 2004.
- FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. (FINEP). **Editais de jogos eletrônicos**. Disponível em <[http://www.finep.gov.br/como\\_obter\\_financiamento/editais\\_financiamento\\_ini.asp](http://www.finep.gov.br/como_obter_financiamento/editais_financiamento_ini.asp)> . Acesso em: 10 out. 2006.
- FREEMAN, C. **The Nature of Innovation and the Evolution of the Productive System**. Paper for the OECD International Seminar on Science, Technology and Economic Growth, 5-8 June 1989, SPRU/MERIT, June 1989. Reprinted in *The Economics of Hope*, Pinter, London, 1992.
- GOLDSTEIN, L. Repensando a dependência. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa anual de Serviços**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> . Acesso em: 20 dez. 2002.
- NELSON, R. Institutions supporting technical change in the United States. p. 312-329. In: DOSI et al. **Technical change and economic Theory**. London: Pinter Publisher, 1988.
- \_\_\_\_\_. The agenda for growth theory: a different point of view. **Cambridge Journal of Economics**, n.22, p.497-520, 1998.
- OECD; FINEP. **Manual de Oslo**: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica. Brasília: Finep, 2004.
- PAGANI, F. **Desenvolvimento de negócios no exterior**. Disponível em: <<http://www.softex.br>>. Acesso em: 6 set. 2002.
- PEREZ, C. **A onda atual de mudança tecnológica**: Implicações para a reestruturação competitiva e para a reforma institucional nos países em desenvolvimento. Washington: Banco mundial, 1989.
- PONDÉ, J.L. **Competitividade da Indústria de Software**: nota técnica setorial do complexo eletrônico – ECIB. São Paulo: Ministério da Ciência e Tecnologia, 1993.
- PORTER, M.E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ROCHA NETO, I. *Sistemas Locais de Inovação dos Estados do Nordeste do Brasil*. In: CASSIOLATO, J. ;ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 4. ed. The Free Press. 1995. 518 p.
- ROSEMBERG, N. The historiography of technical progress. In: ROSEMBERG, N. **Inside the black box**: Technology, economics and history. Cambridge: University Press, 1982.
- ROTHWELL. R. Successful industrial innovation: critical factors for the 1990s. **R&D Management**, n.22, 1992.
- SCHUMPETER, J. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SOFTEX. **Perfil das empresas brasileiras exportadoras de software**. Disponível em <<http://www.softex.br>>. Acesso em: 13 fev. 2007.
- TIGRE, P. B. Computadores brasileiros: indústria, tecnologia e dependência. Rio de Janeiro: Campus, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Políticas de Tecnologias da Informação no Brasil**: lições para o novo século. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.

# PRODUÇÕES CULTURAIS MARGINAIS NA CIDADE DO SALVADOR

NOELIO DANTASLÉ SPINOLA<sup>1</sup>  
TATIANA DE ANDRADE SPINOLA<sup>2</sup>  
NATÁLIA CARDOSO RANGEL<sup>3</sup>

## Resumo

Este texto é baseado em uma pesquisa, amparada pela FAPESB, que foi realizada na cidade do Salvador, no período compreendido entre os anos de 2008 e 2012. Trata de um relato e análise da situação em que se encontram alguns segmentos artesanais que sobrevivem, economicamente falando, em termos marginais na cidade do Salvador, merecendo destaque os produtores de instrumentos musicais. Durante a investigação detectou-se problemas que foram contextualizados no relatório da pesquisa e ilustrados com tabelas e fotos que fundamentam os argumentos e buscam alertar para precariedade da situação em que os artesãos se encontram.

**Palavras-chave:** Economia Cultural. Artesanato. Instrumentos Musicais. Informalidade. Economia popular.

## Abstract

This paper is based on a survey, supported by FAPESB, which was held in the city of Salvador, in the period between the years 2008 and 2012. Is a reporting and analysis of the situation in which some segments are handcrafted to survive, economically speaking, in marginal terms in the city of Salvador, with emphasis producers of musical instruments. During the investigation it was

detected problems that were contextualized in the research report and illustrated with charts and photos that underlie the arguments and seek to draw attention to the precarious situation in which the artisans are.

**Keywords:** Cultural Economics. Handicraft. Musical Instruments. Informality. Popular economy.

**JEL:** Z1; Z13; E26; J15; D13

*Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. Karl Marx (1852)*

## Introdução

Este trabalho dá prosseguimento a outro que foi realizado em 2003 e que se intitulava *Economia Cultural em Salvador*. Nestes dez anos transcurtos criou-se e institucionalizou-se uma linha de pesquisa no Programa de Pós

Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – Unifacs, a qual se dedica ao estudo da Economia Cultural e, no seu contexto, de um conjunto de atividades artesanais praticadas na cidade do Salvador e no Estado da Bahia. Mais recentemente, com o apoio da Fundação de Amparo a Pesquisa no Estado da Bahia - Fapesb intensificaram-se as pesquisas relacionadas com a produção de instrumentos musicais na cidade considerando a musicalidade desta e a significância do segmento..

Neste caso dos instrumentos da música o estudo busca responder a uma questão norteadora da pesquisa realizada no período compreendido entre os anos de 2008 e 2012, qual seja: *como funciona e quais as perspectivas do segmento produtor de instrumentos musicais na cidade do Salvador?*

A hipótese assumida foi a de que *este segmento tende a se extinguir em médio prazo se não for amparado por políticas públicas que funcionem como uma blindagem*

<sup>1</sup> Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Barcelona – ES. Professor Titular do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – Unifacs. Pesquisador do Gerurb/Unifacs. Linha de pesquisa: Economia Cultural. E-mail: spinolanoelio@gmail.com

<sup>2</sup> Engenheira Civil. Mestre em Administração pela UFBA. Coordenadora do Curso de Engenharia da Produção na UNIFACS. E-Mail: tatiana.spinola@unifacs.br

<sup>3</sup> Economista. Pesquisadora do Gerurb/Unifacs. Pesquisadora do Gerurb/Unifacs. Linha de pesquisa: Economia Cultural. Linha de pesquisa: Economia Cultural. E-mail: natalia.cardoso.rangel@hotmail.com

gem diante das ameaças da modernidade e do processo de globalização.

Salvador da Bahia é uma cidade em transformação. Do ponto de vista cultural para pior<sup>4</sup>. Muito da sua prolapada mística e magia dos sons, da música e da dança, é um mito e, no que teve de real, pertenceu a um passado que vem sendo gradativamente sepultado e esquecido pelas gerações que chegam. Antes se dizia com muita empáfia que “o baiano não nascia, estreava...” se este epíteto alguma vez se justificou, na atualidade certamente é falso. Porém, a despeito de uma perceptível decadência artística, na velha capital baiana ainda se produzem muitos instrumentos musicais notadamente os de percussão.

Isto ocorre para atender a uma procura mais associada ao folclore e ao turismo do que a oriunda do público profissional composto pelos integrantes de bandas e outros conjunto musicais que preferem os instrumentos industrializados pela sua qualidade nitidamente superior.

O segmento artesanal que fabrica instrumentos musicais opera na marginalidade<sup>5</sup> mergulhado na mais profunda informalidade. A produção é concentrada nos instrumentos de percussão dado ao predomínio do ritmo africano na cidade, mais existem também *lutiers* fabricando em pequena escala, violinos, violões, cavaquinhos e outros instrumentos de corda.

O segmento é ameaçado pela concorrência de grandes fábricas internacionais, inclusive da China, que invadem o mercado com marcas de excelente qualidade sonora (e preços imbatíveis) que conferem status de qualidade aos seus consumidores.

Os produtos que são fabricados aqui procedem de pequenas oficinas instaladas nos socavões da cidade e são comercializados no Mercado Modelo e nas lojas do Pelourinho, quando não ocorre o atendimento direto das demandas específicas que são formuladas pelos entendidos (músicos, alabês,<sup>6</sup> além de intermediários

que vendem os produtos no Brasil e no exterior). A comercialização é efetuada sem qualquer registro contábil ou fiscal e as transações liquidadas em moeda manual.<sup>7</sup>

O diferencial que assegura a sobrevivência destes produtos no mercado é o remanescente do charme mágico da baianidade. Aquele que foi construído e difundido para o mundo nas obras de Jorge Amado, nas composições de Dorival Caymmi e Ary Barroso inicialmente e posteriormente por Vinicius de Moraes, Gilberto Gil, Caetano Veloso e João Gilberto, entre outros, cujas músicas foram cantadas mundo afora por eles mesmos e mais Carmem Miranda, Daniela Mercury, Maria Bethânia e Gal Costa, para citar as mais importantes; na arte plástica de Caribé, Mário Cravo, Hansen Bahia, Calazans Neto, Sante Scaldaferrri e na antropologia de Pierre Fatumbi Verger, entre muitos outros.

Porém o tempo apaga a lembrança, sobretudo quando mal cultivada. É aí que mora o perigo. Salvador da Bahia, suja, esburacada e violenta, vai aos poucos perdendo seu encanto e as suas cores nas águas de uma vulgar mediocridade. E sua arte perde seu substrato: um passado rico de mitos e mistérios, magia som e poesia, de cheiros, e temperos. A modernidade chega desmanchando o que parecia sólido.

Será que neste caso se aplica a afirmação de Marx, (*apud* BERMAN, 1987, p. 20), de que:

todas as relações fixas, enrijecidas, com seu travo de antiguidade e veneráveis preconceitos e opiniões, foram banidas? Todas as novas relações se tornam antiquadas

antes que cheguem a se ossificar? Tudo que é sólido desmancha no ar, tudo que é sagrado é profano, e os homens finalmente são levados a enfrentar [...] as verdadeiras condições de suas vidas e suas relações com seus companheiros humanos?

Os artesãos objeto deste estudo dão sequência historicamente a uma tradição que lhes foi transmitida pelos seus antepassados em um processo de “aprender fazendo”<sup>8</sup> sobre a base de uma tecnologia primitiva. Estão no sistema capitalista, mas não fazem parte dele. O que os move não é necessariamente a busca do lucro para acumulação e sim uma renda para sobreviver. Assim, economicamente, são primitivos no seu “processo de produção” utilizando como matéria-prima restos de madeira (tábuas sucatas das armações de concreto dos edifícios em construção na cidade) visto que a utilização de troncos de árvores, madeira nobre como a sucupira, pau d’arco, massaranduba e outras utilizadas para instrumentos mais sofisticados torna-se cada vez mais difícil dada a extinção dessas árvores, do seu custo e as restrições à sua exploração impostas pelos órgãos de controle ambiental. A pele dos instrumentos é originária do sertão nordestino, ou adquirida em “matadouros” clandestinos, sendo muito utilizado o couro de bode, de cabra, de vaca e de cobra. O nível de instrução dos seus artífices beira o analfabetismo e a propensão associativa é inexistente. Veem com profunda desconfiança e ceticismo a possibilidade de receberem algum tipo de ajuda, desacreditando até com raiva dos organismos governamentais. Estão dispersos

<sup>4</sup> Aumento exponencial da violência e da criminalidade; perda da criatividade; morte do mito da Bahia mágica; perseguição aos cultos afro.

<sup>5</sup> Marginalidade é aqui utilizado no sentido econômico. O segmento vive nas margens do sistema econômico, do mercado. Transita entre a formalidade e a informalidade tendendo mais para esta última.

<sup>6</sup> Músicos tocadores de atabaques dos candomblés.

<sup>7</sup> Com o advento da Internet existem alguns produtores que anunciam seus produtos na rede. Porém estes constituem exceções. Alguns tiveram seus sites produzidos por intelectuais vinculados às universidades e que são apreciadores da arte.

<sup>8</sup> Nada a ver com as modernas técnicas que recentemente se disseminam pelo mundo.

pelos subúrbios pobres da cidade, notadamente a Avenida Suburbana, a Baixa do Fiscal, o Subúrbio Ferroviário, Plataforma, Periperi e outros, trabalhando artesanalmente em fabriquetas de fundo de quintal, na maioria das vezes em condições as mais rudimentares possíveis. Os equipamentos utilizados são pouco sofisticados, muitos fabricados ou adaptados pelos próprios artesãos e as instalações físicas também são extremamente precárias e insalubres. O trabalho é realizado em família, numa tradição que passa de pai para filho, só que agora os filhos não querem mais seguir a trilha dos pais. Não vêem futuro.

A investigação procedeu-se mediante a adoção de uma metodologia dedutiva qualitativa que consistiu numa pesquisa exploratória descritiva suplementada por pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas o que possibilitou formar-se um quadro de referências para o entendimento da problemática do segmento analisado.

Este texto subdivide-se em cinco partes, incluindo esta Introdução. No segundo trabalha-se na construção de um chassi teórico sobre o qual se fundamenta a investigação realizada. No terceiro, uma abordagem sobre o espaço e o território: Salvador, locus da pesquisa. O quarto examina o comportamento da oferta e da procura e no quinto e último trata-se das perspectivas do segmento e de uma pauta para a formulação de políticas públicas.

### Considerações em torno de um chassi teórico

Muito dos produtores de instrumentos musicais e artesãos, objeto deste estudo, enquadram-se na definição de atividade informal e submersa: são pequenos produtores por conta própria, possuidores do seu instrumento de trabalho, que exercem suas atividades dentro do próprio domicílio, sem registro (CNPJ) e são guiados pelo fluxo de renda. Deste modo o que confere a

importância social a este estudo é a possibilidade de inserção de uma parcela destes produtores artesanais numa faixa de mercado capaz de promover a inclusão social com aumento da renda auferida e até a sua passagem para o mercado formal.

O trabalho estrutura-se sobre uma base teórica que compreende: o território e seu espaço – no caso a cidade do Salvador, examinando a sua organização a partir do estudo de Santos (1979) na sua obra clássica sobre *O espaço dividido*. Também ao entender o território e espaço africano de Salvador como “campo” da pesquisa, o trabalho valeu-se de Bourdieu que o classifica como um “modo” ou “instrumento de pensamento” pode-se dizer um guia de pesquisa (BOURDIEU, 1998, p. 58-66) e, portanto um espaço social de relações objetivas onde se formou uma cultura – no caso a **africanidade** como raiz cultural mais importante da Cidade. Esta categoria passa preliminarmente por uma discussão conceitual a partir das referências fornecidas por um conjunto de antropólogos e sociólogos: Tylor (1871); Herskovits (1973); Featherstone (1990); Geertz (1989); Giddens (1974); Ianni (1988); Bastide (1985,2001); Carneiro (2002,2005) e Verger (2007). O **mercado de trabalho** – no caso a informalidade na Economia Popular, como o caldo em que se processam as relações de produção, parte dos conceitos adotados pelos órgãos oficiais nacionais IBGE (2003) e internacionais OIT (1993) e das referências de Staley e Morse (1965); Singer (1998); Kon (2004); Cacciamali (1983,1989,1991); Tokman e Souza (1978). A **economia cultural**, como paradigma, busca suporte nos estudos do Ministério da Cultura – MINC (2012) e nos trabalhos de Towse (2003); Baumol e Bowen (1966); Throsby (1999); Horkheimer e Adorno (1944); Gonzalbo (2000); Lasuén (2005) e Miguez (1998). Finalmente o **artesanato** de instrumentos musicais de percussão como o objeto da pesquisa estriba-se em Spinola

(2003); Guerreiro (2000); Biancardi (2006); Camara Cascudo (1973,1984); Coraggio (1994); Cassiolato e Lastres (2005).

No que se refere à informalidade, as dificuldades teóricas e fragilidades apresentadas nas primeiras abordagens da sua problemática geraram a necessidade de estudá-la a partir das relações do trabalhador com os instrumentos de produção. Segundo Cacciamali (1991, p.126), “o novo enfoque rompe a abordagem dual estática substituindo-a por um enfoque dinâmico subordinado e intersticial”. Assim, a informalidade passa a ser contemplada no plano estrutural e cultural, *traduzindo uma lógica de sobrevivência original* e não necessariamente aquela do sistema dita “formal”, com o qual convive e de quem se alimenta subsidiariamente.

Aplicando o critério de formas de participação na produção como traço distintivo básico da segmentação formal / informal, consolida-se o que Cacciamali denomina de

uma abordagem intersticial e subordinada”, o setor informal entendido: [...] como forma de organização da produção dinâmica que se insere e se amolda aos movimentos da produção capitalista, [...] continuamente recriado, tornando-se flexível deslocado e permeável, adaptando-se às condições gerais da economia, em especial, da urbana (CACCIAMALI, 1983, p.27).

Nesta concepção, o segmento informal é dito subordinado no sentido de que seu espaço econômico é delimitado pela dinâmica do capital, sendo continuamente redefinido. As atividades informais atuam em espaços “ainda não ocupados, abandonados, criados e recriados pela produção capitalista” (CACCIAMALI, 1983, p. 608), caracterizando-se, pois, por uma inserção intersticial na estrutura econômica. Trata-se de ressaltar a aderência do segmento à dinâmica do capital, sem resvalar para o mecanismo do atrelamento funcional.

O setor informal tende a guiar-se por uma lógica empresarial diversa

da racionalidade econômica formal, baseada no retorno sobre o capital investido, na taxa de lucro e na acumulação (reinvestimento). Entende-se, então, que o setor informal possui, sim, uma lógica própria de atuação no mercado. É a lógica da sobrevivência que consiste na busca de um retorno financeiro de curtíssimo prazo priorizando a manutenção das necessidades básicas da família.

Assim, diante da complexidade e das inter-relações que o setor informal apresenta com outros segmentos da economia, é preciso defini-lo em função de suas características atuais e quais os conceitos que serão adotados nas análises dessa pesquisa.

Pedrao (1998, p.19) afirma que:

[...] a informalidade é um campo criativo, que infiltra a sociedade econômica formalmente organizada, pondo-a contra seu próprio tabu da eficiência. Famílias e pessoas sobrevivem na informalidade, quando não conseguem sobreviver no mercado formal de trabalho. Assim, a informalidade é continuamente infiltrada pelas transformações técnicas da economia formal, que em grande parte realiza uma burocratização do saber.

Alguns autores optam por definir o setor informal sob a ótica dos indivíduos, enquanto que outros se reportam às empresas ou a seu modo de inserção nos meios de produção etc. Um dos critérios utilizados é a existência de registro legal das empresas ou dos trabalhadores. Associa-se comumente o termo ao não cumprimento de regras institucionais (fiscais, trabalhistas e previdenciárias) e a ruptura com determinados aspectos da ordenação jurídica da produção. A economia informal seria constituída por atividades "invisíveis e clandestinas". Essa tem sido a utilização corrente do termo, o sentido frequentemente utilizado pelo senso comum quando se pretende designar situações ou atividades que têm como traço marcante sua condição de ilegalidade.

“

*Ressalte-se, porém, que a submersão ou não legalidade é característica frequente, mas não geral das atividades informais.*

”

Há que se distinguir entre economia submersa (não legalizada) e setor informal. É possível, e frequente, que o produtor informal não esteja legalizado (inscrito no Registro de Comércio e nos diversos cadastros do fisco federal, estadual, municipal e no INSS). Neste sentido Cacciamali destaca que o termo economia informal:

[...] representa dois fenômenos distintos na literatura especializada. O primeiro refere-se à existência de produtores diretos que, de posse dos instrumentos de trabalho e com ajuda de mão-de-obra familiar e/ou alguns ajudantes, produzem bens ou serviços. O segundo fenômeno refere-se àquela parcela da economia que opera à margem do marco regulador do Estado, evadindo impostos, contratando mão-de-obra de forma clandestina ou subestimando o total da prestação de serviços ou da comercialização (CACCIAMALI, 1989, p. 30).

Ressalte-se, porém, que a submersão ou não legalidade é característica frequente, mas não geral das atividades informais. O pequeno porte, refletido na maioria dos casos em pequeno faturamento torna a atividade informal desinteressante do ponto de vista tributário, o que vem reforçar a associação entre os conceitos de informal e não legal. De forma mais analítica, Cacciamali trabalha com duas tipologias básicas

para o tema, quais sejam: (1) o setor informal, em função das relações de produção, analisando a questão com o enfoque para as atividades que operam com base no trabalho do proprietário do instrumento de trabalho, ajudado por mão-de-obra familiar e/ou alguns auxiliares e (2) o setor registrado e não registrado (submerso), em função da subordinação à regulação institucional do Estado, conforme o Quadro 01. Nesta classificação observa-se a presença do setor informal tanto na economia registrada como na submersa, caracterizado principalmente por pequenos produtores, onde o proprietário do negócio é possuidor dos instrumentos de trabalho, podendo recorrer ao trabalho de membros da família ou de ajudantes como extensão de seu próprio trabalho além dos trabalhadores por conta própria e os empregados domésticos. Este tipo de atividade é guiado pelo fluxo de renda (e não pela busca de uma taxa de lucro competitiva), de onde são retiradas as remunerações dos ajudantes, os quais guardam vínculos pessoais com aquele que os contrata. (CACCIAMALI, 1989).

Muito dos produtores de instrumentos musicais e artesãos, objeto de estudo nesse livro, enquadram-se na definição apresentada no Quadro 01 como atividade informal e submersa: são pequenos produtores por conta própria, possuidores do seu instrumento de trabalho, que exercem suas atividades dentro do próprio domicílio, sem registro (CNPJ) e são guiados pelo fluxo de renda. Apesar deste enquadramento perfeito, nesta pesquisa, a utilização do termo setor informal será enfocada no conjunto de atividades não legalizadas, não registradas, que não pagam impostos e não obedecem às normas estabelecidas pelo governo. Esta opção justifica-se em função da utilização de dados da pesquisa de campo realizada, cuja metodologia adotada considerou como informais aquelas atividades sem registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

**Quadro 01 – Inserção dos trabalhadores segundo as economias formal, informal, registrada e submersa.**

| Relações de Produção | Registro das Atividades   |   |
|----------------------|---|---|
|                      | Economia Registrada   | Economia Submersa   |
| Setor Formal         | Assalariados registrados e funcionários públicos  | Assalariados não registrados  |
| Setor Informal       | Pequenos produtores, mão de obra familiar e ajudantes; trabalhadores por conta própria e ajudante; serviços domésticos (registrados). | Pequenos produtores, mão de obra familiar e ajudantes; trabalhadores por conta própria e ajudantes; serviços domésticos (não registrados) |

Fonte: Cacciamali, 1991 p. 133.

Existem várias cidades do Salvador. No plano cultural podemos com clareza distinguir duas: a primeira que vive no imaginário dos seus artistas, entre os quais os mais significativos no século XX foram Jorge Amado nas letras, Dorival Caymmi na música e Caribé nas artes do ferro e da madeira; a segunda é a cidade do cotidiano, um caldeirão de gente que mistura muitos temperos e gradualmente produz uma sopa cultural que perde cada vez mais o sabor original das páginas da ficção, beirando o insosso.

Interpretar a cultura desta cidade expõe o analista a uma trilha repleta de fragmentos do que foi e quase passou e o do que será, mas ainda não chegou. Aos tropeços no passado resvalando no saudosismo romântico ou topadas no futuro que ainda está por vir, falando de modernidades adventícias.

Salvador é, pois, a cidade do talvez.

Falar da sua cultura é tratar com uma categoria polissêmica, com muitas definições conceituais. Já na distante década de 1950, Alfred Kroeber (1953) e posteriormente Clyde Kluckhohn (1962), registravam 164 definições. Segundo Geertz (1989, p.14) Clyde Kluckhohn, em cerca de vinte e sete páginas do seu capítulo sobre o conceito, conseguiu definir a cultura como:

(1) o modo de vida global de um povo; (2) o legado social que o indivíduo adquire do seu grupo; (3) uma forma de pensar, sentir e acreditar; (4) uma abstração do comportamento; (5) uma teoria, elaborada pelo antropólogo, sobre a forma pela qual um grupo de pessoas se comporta realmente; (6) um celeiro de aprendizagem em comum; (7) um conjunto de orientações padronizadas para os problemas recorrentes; (8) comportamento aprendido; (9) um mecanismo para a regulamentação normativa do comportamento; (10) um conjunto de técnicas para se ajustar tanto ao ambiente externo como em relação aos outros homens; (11) um precipitado da história, e voltando-se, talvez em desespero, para as comparações, como um mapa, como uma peneira e como uma matriz.

Diante dessa espécie de difusão teórica, mesmo um conceito de cultura um tanto comprimido e não totalmente padronizado, que pelo menos seja internamente coerente e, o que é mais importante, que tenha um argumento definido a propor, representa um progresso (como, para ser honesto, o próprio Kluckhohn perspicazmente compreendeu) O ecletismo é uma autofrustração, não porque haja somente uma direção a percorrer com proveito, mas porque há muitas: é necessário escolher.

O conceito de cultura defendido por Geertz é essencialmente semiótico, “acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assume a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado” (GEERTZ, p. 4). Segundo Geertz, a cultura não é nunca particular, mas sempre pública. Assim, entendo que os elementos que constituem as teias propostas por Weber, não têm criadores identificáveis. Os fatos inovadores nascem e evoluem numa reprodução espontânea e despercebida dos agentes culturais, e na maioria das vezes só percebidos na análise extrínseca de um agente alienígena. Como um sistema de signos passíveis de interpretação – ressalta Geertz (p. 4):

a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles (os símbolos) podem ser descritos de forma inteligível – isto é, descritos com densidade.

A cultura da cidade do Salvador sofreu uma marcante influência africana ou esta influência foi mais negra do que africana?

Uma hipótese levantada por Ianni (1998) argumenta que a cultura trazida pelos africanos para o Brasil foi profundamente rompida e reelaborada pelo regime escravagista que enquanto forma de organização social e técnica das relações de produção produziu uma cultura própria que pouco ou nada tem a ver com os elementos culturais europeus, africanos, indígenas e asiáticos

[...] o que aparece depois, nos séculos XIX e XX, como cultura do negro, não é senão a cultura produzida com a sociedade baseada no trabalho escravo. Na sociedade em que a escravidão predominou como formação social, persistem depois, inclusive no século XX, elementos

culturais de cunho escravista. São esses elementos que aparecem na prática religiosa, magia, música, organização da família, culinária e outras esferas da atividade social do negro. Seriam poucos os elementos africanos preservados; e os que se preservaram foram reelaborados nas relações e estruturas escravistas (IANNI, 1998, p. 75).

Ao falar-se, pois de influência africana na cultura soteropolitana deve-se levar em consideração a singularidade do negro. Como observa Ianni a questão central reside na explicação histórica da metamorfose do africano em negro. Para que tal ocorresse o africano foi submetido após a escravidão à máquina do capitalismo em sua fase mercantil e posteriormente industrial. Assumiu ao longo do século XX as mais diferentes funções partindo da condição de operário à de político e intelectual e outras figuras sociais. Para Ianni (1998, p.77) não se reproduzindo enquanto africano ou escravo o que existe destas categorias em sua visão do mundo não se explica apenas como sobrevivência, mescla de culturas ou articulações sincréticas, mas decorre das condições ditas pelo sistema capitalista em que este involuntariamente acabou inserido.

A despeito da sua metamorfose de africano para negro e mulato como fruto do processo escravagista um ponto fundamental reside no fato da sua marcante participação no processo de criação da cultura baiana, influenciando de forma marcante o estilo e a prática de inúmeras atividades populares, dentre as quais se destacam o artesanato, a produção musical, culinária, a moda e a medicina<sup>9</sup> do corpo e da alma ambas derivadas dos cultos afros com as quais através da sua religiosidade se inter-relaciona numa cumplicidade sutil, muitas vezes cercada de magia e misticismo.

Apesar de todas as transformações porque vem passando ao longo do tempo, o culto afro constitui um fenômeno importante na formação

da cultura popular da cidade do Salvador porque, dos seus 2.710.968 habitantes, 80,9% são pretos ou pardos (IBGE, 2011). Segundo a Sociedade Brasileira de Genética um estudo realizado na população de Salvador confirmou que a maior contribuição genética da cidade é a africana (49,2%), seguida pela europeia (36,3%) e indígena (14,5%).<sup>11</sup> A cidade é também considerada como a maior capital negra do mundo, fora da África<sup>12</sup> e registra uma grande desigualdade social.

Neste contexto socialmente desigual a economia da cultura sugere uma interconexão de fenômenos, na medida em que concatena toda uma expressão comportamental (manifesta em vários níveis) e o mercado como categoria mediadora entre a dimensão social e simbólica e a esfera econômica das sociedades.

Para pensar as potencialidades econômicas da cultura soteropolitana é preciso alcançar sua dimensão mais complexa para não aprisioná-la nas regras da indústria cultural.

Afinal de contas os produtos culturais estão enraizados na vida cotidiana das pessoas. Eles são resultado de uma experiência sensível, às vezes, tramado no anonimato da vida comunitária e esse capital cultural que emerge como mercadoria aponta para um redimensionamento das noções de centro e periferia.

E sendo assim, as fronteiras perdem densidade para dar lugar à experiência concreta do pertencimento a um espaço, um bairro, um território, uma cidade. Examinando-se as características econômicas dos bens e serviços culturais constata-se que eles possuem em comum o fato de incluírem um elemento artístico ou criativo<sup>13</sup>. Os bens culturais podem ser objetos tangíveis como uma obra de arte ou um livro ou serviços (intangíveis) como uma interpretação musical ou uma exibição de "capoeira". Uns são bens finais que são oferecidos aos consumidores, enquanto que outros constituem serviços intermediários que formam parte de outros produtos culturais.<sup>14</sup> Alguns bens culturais são bens de capital social ou de consumo duradouro como, respectivamente, um Terreiro de Candomblé que gera serviços ao longo da sua existência ou uma obra de arte ou um livro. Outros, especialmente as artes cênicas, só existem em um momento concreto.

Os bens culturais, além do seu elemento cultural estruturante, compartilham com os demais bens e serviços econômicos o emprego, na sua produção, de recursos naturais, de capital, de trabalho e de outros elementos, notadamente uma tecnologia específica que deriva de uma inspiração criadora. A maioria destes recursos possuem usos

<sup>9</sup> Onde o sincretismo constitui uma prova eloquente.

<sup>10</sup> Fitoterápica.

<sup>11</sup> Resumos do 54º Congresso Brasileiro de Genética 16 a 19 de setembro de 2008. Disponível: <www.sbg.org.br>

<sup>12</sup> RankBrasil, 2011. Não obstante, esta informação é passível de dúvida. Outras fontes consultadas e que a apresentavam, não informava a sua origem. Não obstante, parece ser uma unanimidade. Quanto a possuir a maior população negra do Brasil, não resta dúvida. Os dados são do Mapa da População Preta & Parda no Brasil, elaborado pelo Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A pesquisa foi baseada em indicadores do Censo de 2010, do IBGE.

<sup>13</sup> Existe uma tendência mundial para enquadrar as atividades da economia cultural em um novo ramo das atividades econômicas batizado como das "indústrias criativas". Esta tendência já chegou ao Brasil e foi encampada pelo Ministério da Cultura.

<sup>14</sup> Para o entendimento deste aspecto basta imaginar a estrutura da cadeia de produção de um bloco carnavalesco



alternativos e, portanto um custo de oportunidade e um preço. Isto não quer dizer que todos os bens e serviços culturais se vendam em um mercado, ainda que isso suceda em muitos casos, como, por exemplo, na contratação dos serviços de artistas e outros profissionais criativos. O Estado costuma fornecer alguns produtos culturais de forma gratuita. Esta é uma decisão política e não econômica: a maior parte dos bens culturais não são bens públicos. Entretanto muitos especialistas deste setor pensam que os bens culturais possuem características próprias dos bens públicos<sup>15</sup> que os mercados não podem captar plenamente através dos preços (TOWSE, 2003, p.21).

Para que as culturas locais gerem desenvolvimento econômico deve-se ter em vista não somente a diversidade de manifestações que um povo é capaz de criar, mas é também necessário alargar as políticas públicas e formar quadros para a gestão cultural.

### Território e espaço: a cidade do Salvador

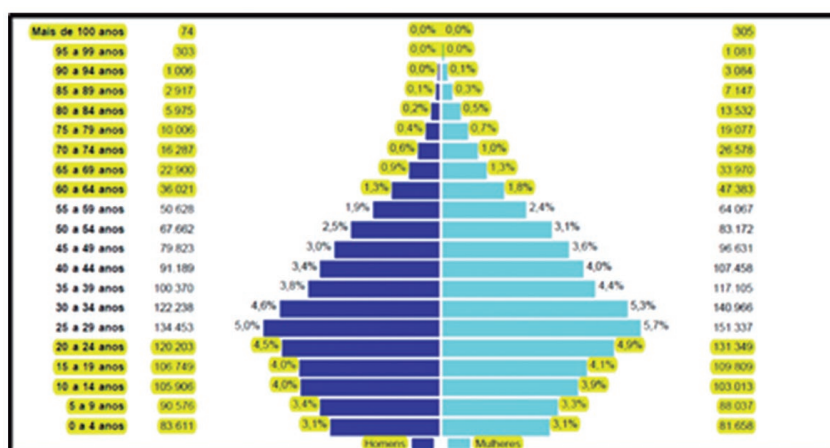
Fundada em 1549 por Tomé de Souza, primeiro governador geral do Brasil, São Salvador da Bahia de Todos os Santos foi também a primeira capital do país, posição que, para sua desgraça futura, perdeu para o Rio de Janeiro em 1763 por ato do Marques de Pombal, todo poderoso Ministro de D. José I, rei de Portugal.<sup>16</sup>

A cidade contava em (2012) 2.710.968 habitantes, permanecendo como a terceira maior do País, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Com a redução da taxa de natalidade e ampliação da expectativa de vida caminha para ser a médio prazo uma cidade de idosos. Esta população espalha-se por uma superfície de 706,8 km<sup>2</sup>, ainda conforme o IBGE.

Observe-se na Tabela 1 que em 1950, Salvador possuía 417.235 habitantes. Levou 401 anos para reunir esta gente. A partir daquela década, intensificou-se o êxodo rural. Para cá

não vieram só baianos do interior, mas brasileiros de todos os cantos atraídos pelas obras dos parques industriais em construção na Região Metropolitana e pela expectativa de emprego. A população em 60 anos multiplicou-se por mais de 6,41 vezes.

**Figura 1 - Pirâmide etária de Salvador – Divisão por Sexos - 2010**



Fonte: IBGE

**Tabela 1 – Crescimento da população de Salvador 1900/2010**

| ANO  | POPULAÇÃO | %   |
|------|-----------|-----|
| 1900 | 205.813   | 49  |
| 1920 | 283.422   | 68  |
| 1940 | 290.443   | 70  |
| 1950 | 417.235   | 100 |
| 1960 | 655.735   | 157 |
| 1970 | 1.027.142 | 246 |
| 1980 | 1.531.242 | 367 |
| 1991 | 2.072.058 | 497 |
| 2000 | 2.440.828 | 585 |
| 2010 | 2.675.656 | 641 |

Fonte: IBGE – Censos demográficos

<sup>15</sup> O artigo 99 do Código Civil Brasileiro define bens públicos como aqueles de uso comum da população.

<sup>16</sup> A Bahia perdeu para o Rio de Janeiro todo o seu aparato de poder político e econômico que foi transferido em 1808 para o Brasil pela família real portuguesa ao fugir de Lisboa para escapar das tropas de Napoleão Bonaparte. Como o crescimento econômico, em qualquer sistema, segundo Braudel (1979), depende de uma grande cumplicidade do Estado com a burguesia, é então no Rio de Janeiro como a capital do país que se constroem as engrenagens do poder. Pobre Bahia, foi apeada do barco da história.

Salvador é uma das mais antigas cidades da América do Sul. Por muito tempo era chamada de “Bahia”, “cidade da Bahia” ou “Salvador da Bahia” a fim de diferenciá-la de outras cidades do mesmo nome. Também foi apelidada de *Roma Negra* e *Meca* da *Negritude*, pela quantidade de afrodescendentes o que a tornou plena de elementos simbólicos e religiosos africanos. De acordo com o antropólogo Vivaldo da Costa Lima, a expressão *Roma Negra* é uma derivação de *Roma Africana*, cunhada por Mãe Aninha, fundadora do *Ilê Axé Opô Afonjá*. Nos anos 1940, em depoimento à antropóloga cultural Ruth Landes. Segundo Mãe Aninha, assim como Roma era o centro do catolicismo, Salvador seria o centro do culto aos Orixás.

A cidade possui dois “pavimentos”, ou seja: a cidade alta e a cidade baixa (na verdade uma falha geológica) as quais se comunicam por inúmeras “ladeiras” e elevadores, dos quais o mais famoso é o Lacerda o primeiro elevador urbano do mundo. Quando foi inaugurado, em 8 de dezembro de 1873, era o mais alto, cerca de 63 metros de altura. (SAM-PAIO, 2005). Parece que a topografia da cidade inspirou o geógrafo Milton Santos na descrição da divisão do espaço entre ricos e pobres, uma realidade bastante evidente na velha cidade.

Para Santos (1979) o espaço dos países subdesenvolvidos é multipolarizado, é submetido e pressionado por inúmeras influências oriundas de diferentes procedências. Ele afirma que nos países subdesenvolvidos o espaço é marcado pelas enormes diferenças de renda na sociedade, respondendo por uma tendência à hierarquização das atividades e, na escala do lugar, pela coexistência de atividades de natureza oposta: as modernas e as tradicionais. O sistema econômico local deve-se adaptar ao mesmo tempo aos imperativos de uma modernização poderosa e às realidades sociais tradicionais e atávicas. Isso se aplica nas esferas da

produção, da circulação e da distribuição dos bens e serviços ocorrendo em dois circuitos econômicos que se tornam responsáveis não só pelo processo econômico, mas também pelo processo de organização do espaço. Estes circuitos, que dividem o sistema urbano, são denominados por Santos de **circuito superior** e **circuito inferior**.

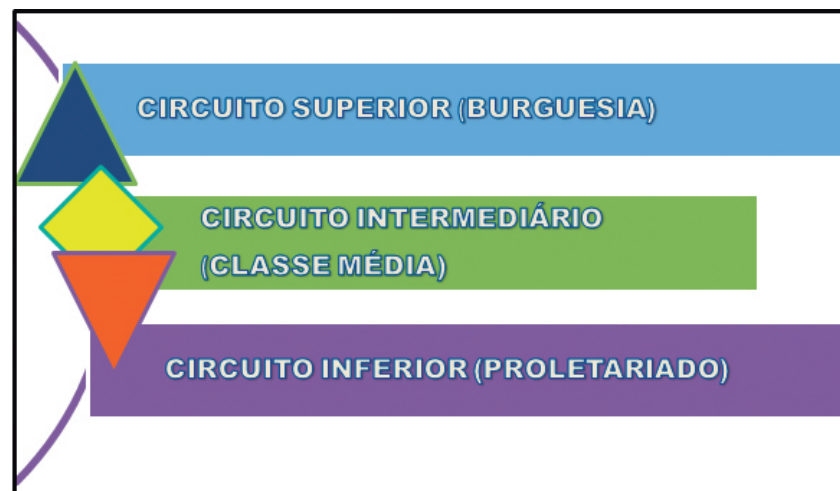
No circuito superior que se originou diretamente da modernização tecnológica, os seus elementos mais representativos são os integrantes das classes mais abastadas aqueles a quem Arrighi (1997) denominava de detentores de uma *riqueza oligárquica*, uma riqueza consolidada e construída em cumplicidade com o Estado e que não está disponível para todos. A elite econômica e financeira da cidade. Suas relações convergem para o exterior. O circuito inferior, formado de atividades de pequena dimensão e interessando principalmente às populações pobres, é, ao contrário, bem enraizado e mantém relações privilegiadas com o seu território. Na verdade este circuito é dependente do circuito superior a quem serve nas atividades primárias e elementares.

Esta visão dual que elimina a possibilidade de outro circuito não se sustenta nos tempos atuais. Supõe-se

a existência de um circuito intermediário que alimenta e se alimenta dos outros dois circuitos. Trata-se de uma tecnoburocracia que disputa a formação de uma riqueza *democrática* segundo Arrighi (1997) possuindo um espaço específico de produção e de consumo onde funciona em conflito com os estamentos do circuito superior e em relativa promiscuidade com os estamentos do circuito inferior. Não se incluem na burguesia e nem praticam seus padrões de consumo, porém desfrutam de um modo de vida bastante diverso do usufruído pelos integrantes do circuito inferior. Este circuito intermediário somente se formou em Salvador, por exemplo, na segunda metade do século XX. Ele era embrionário quando Santos fez as suas observações na década de 1950. É ele mesmo quem diz que “as mudanças que o território vai conhecendo, nas formas de sua organização, acabam por invalidar os conceitos herdados do passado e a obrigar a renovação das categorias de análise.” (SANTOS, 1988, p.17)

A vida urbana é condicionada pelas dimensões qualitativas e quantitativas de cada circuito. Cada circuito mantém, com o espaço de relações da cidade, um tipo particular de relações: A cidade tem, portanto, a nosso ver, três zonas de influências.

**Figura 2 - Os três circuitos da economia**



Fonte: elaboração do autor

Regina e Fernandes (2005) contam que desde sua fundação em 1549 até finais daquele século, a ocupação de Salvador limitava-se às áreas mais elevadas da conhecida Falha de Salvador. Pensamos que esta tendência se manteve nos períodos seguintes. Nos anos, que passam entre 1600 e 1900, a cidade se expande lentamente, buscando proteção contra as chuvas (em torno de 2.600 mm ano, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais – SEI) instalando-se os “brancos” nos divisores d’água, sobre os morros, e os negros nas baixadas vizinhas. A cidade cruza o Rio das Tripas, que no final do Século XIX já havia sido canalizado a sete metros de profundidade e era conhecida como rua das Hortas, também apelidada de Baixa dos Sapateiros e imortalizada na música homônima de Ary Barroso, chegando à segunda linha de morros. O português construiu suas casas nas cumeeiras, deixando o fundo dos vales para a criadagem. A relação trabalho moradia era prática e fácil. Dispensava transporte. Nas baixadas os criados (mulatos e negros libertos) moravam, faziam roças, cultivavam os orixás e subiam a ladeira para servir na casa dos brancos<sup>17</sup>.

Na segunda metade do Século XIX a cidade se expande, saindo de seu casco original, formando novos bairros, nas direções de Itapagipe e Ribeira ao Norte e a Barra no Sul da Península, sempre debruçada sobre a Baía de Todos os Santos. Os novos meios de transportes beneficiaram este processo. Segundo a Secretaria dos Transportes da Prefeitura Municipal do Salvador – SETPS em 1851 foi iniciado o serviço regular em duas linhas: uma da Cidade Alta até a Barra e outra das Pedreiras até o Bonfim. Apelidaram as gôndolas de “maxambombas” e nelas só tinham ingresso “pessoas decentemente vestidas e de cartola”. Sobre um dos quatro animais que a puxava ia sentado o cocheiro e o preço da passagem era de uma pataca (320 réis).

Nos primeiros cinquenta anos do Século XX a cidade, do ponto de vista demográfico, adormeceu. Porém, neste período assistiu a uma grande reforma urbana comandada pelo então governador José Joaquim Seabra. Em 1914 Seabra dava conta das

Novas construções - a Avenida Sete de Setembro, o Instituto de Hygiene, a Imprensa Oficial, o primeiro quartel da villa Policial do Estado, a parte central e segunda ala do palacio da residencia do Governador da Bahia, a Garage do antigo Passeio Público, a entrada do departamento do quartel de Cavallaria, o Museu-Escola, o Pavilhão de Ondina, o pavilhão Kroepelin, o pavilhão de Tuberculose, estes dois a casa de residencia do diretor, no hospício S. João de Deus, as fachadas do Rosario, da Capella e do Convento das mercês, o palacio do Congresso, este, ainda, em alicerces. Adaptações - O palacio do Governo, à praça Rio Branco, os muros e a instalação das gradarias da rua da Victoria, o novo Hospital de Mont’Serrat, as quatro enfermarias novas do Asylo S. João de Deus, o Parque e obras de saneamento deste Hospício. Reparações - na Penitenciaria do Estado, no Quartel dos Afflictos, na Directoria das Rendas, no Instituto Nina Rodrigues e no Desinfectorio Central, além de pequenos concertos”... (SEABRA, 1914, p. 72-73 apud FLEXOR, 1998).

No seu período de governo a cidade assistiu também, em 13 de maio de 1913, a inauguração das obras do Porto, sendo 750m de cais e seis armazéns. A primeira guerra mundial (1914/1919) fechou as linhas de crédito internacionais e limitou todas as obras que estavam em curso. Assim os trabalhos se processaram lentamente. No final de 1916 foi entregue ao tráfego o armazém número 7 e, em 16 de janeiro de 1922, o cais denominado

Comendador Ferreira.

As obras do porto promoveram uma mudança radical na antiga topografia da orla da Cidade Baixa, especialmente no trecho compreendido entre a Alfândega e a praia de Água de Meninos. Um aterro engoliu todos os antigos trapiches, atracadouros, portos e cais. Estas mudanças provocavam grandes transformações expulsando o comércio informal que ali estava instalado. Tendo perdido os antigos pontos de referência, restava a estes pequenos comerciantes direcionar as suas atividades em duas direções: ao Norte, para a chamada Feira do Sete (da qual surgiria a partir da década de 1930, a feira de Água de Meninos posteriormente incendiada em 1964<sup>18</sup>) e ao sul, em direção à rampa do Mercado.

Desta forma as redondezas do Mercado Modelo receberam também uma nova leva de comerciantes que transformaram a sua rampa em uma grande feira livre, onde era comercializado todo tipo de folhas, raízes, frutos obis, orobôs, sabão da costa, terços, pembas, patuás, imagens de santos e de orixás, além de roupas usadas - produtos que correspondiam substancialmente à demanda da população afrodescendente, que via ali a fonte de suprimento das suas necessidades, para sobrevivência e para a festa (SPINOLA, 2009 p. 119).

O site do Mercado (2013) informa que este fundou uma tradição para a boemia local, ali concentrando alguns dos principais atores da cultura popular baiana que se reuniam na área do mercado e de sua rampa, constituindo um universo particular em meio à cidade. Até hoje, a Rampa do Mercado Modelo e suas muitas tradições estão plenamente integrados à memória da cidade, consagra-

<sup>17</sup> Um saboroso retrato desta época é apresentado por Ana Maria Gonçalves, no seu romance *Um defeito de Cor* (RECORD, 2006)

<sup>18</sup> Gilberto Gil e Capinam poetas baianos, em um verso da sua música *Água de Meninos* dizem que: “Moimho da Bahia queimou. Queimou, deixa queimar. Abre a roda pra sambar”. Outros acusam a Esso Standard Oil, uma multinacional do petróleo que tinha uma tancagem vizinha, como a responsável. Porém nada ficou provado nem aconteceu. Os feirantes foram transferidos para a vizinha Feira de São Joaquim.

“  
*Esses lugares centrais são, na maioria das vezes, e não por acaso, coincidentes com os pontos de convergência das vias de transporte, tornando-se locais de passagem obrigatórias das cargas e de organização ...*”

dos em inúmeras letras de sambas, poemas de cordel e músicas de capoeira, assim como na literatura. Em meados da década de 1920, a vida colorida das festas e feiras populares já havia despertado a curiosidade de jovens intelectuais e boêmios soteropolitanos, tais como Jorge Amado, Edison Carneiro, Áydano do Couto Ferraz, Guilherme Dias Gomes, João Cordeiro, Dias da Costa, Alves Ribeiro, Sosígenes Costa, Válter da Silveira e Clóvis Amorim. São deles as primeiras descrições literárias e etnográficas da vida na rampa do Mercado Modelo, da sua música, suas personagens e seus mistérios, hoje considerados, por alguns, como exemplos precoces do Modernismo Brasileiro na Bahia<sup>19</sup>. Esta tradição, bem recorda o autor, durou até o final da década de 1960 quando o então prefeito Antonio Carlos Magalhães – outro grande transformador<sup>20</sup> da cidade na linha de Seabra - priorizando à ampliação da estreita ligação entre as avenidas da França e Lafayette Coutinho (Contorno), impedida até então pela arquitetura opulenta do velho mercado, encerrou-se, de forma definitiva, a trajetória de um edifício de grande importância na história da cultura popular baiana.

Para entender o sistema que se formou até 1950 no entorno da Baía de Todos os Santos, tendo Salvador como o centro da região, devemos recorrer à teoria das Regiões Nodais e Lugares Centrais, de Christaller ([1933] 1965), que parte da consideração de que as regiões se estruturam em função da localização dos núcleos urbanos na rede intermodal de transportes, evidenciando a distribuição interna dos fluxos de mercadorias para os centros primários de distribuição e destes para os maiores centros consumidores dentro e fora do espaço regional.

Nesta medida, os pontos ao longo do sistema viário que concentram os serviços comerciais e de apoio às atividades produtivas tendem a conformar áreas de maior dinamismo dos processos demográficos, de formação de renda e de geração de emprego, induzindo a ampliação das vias que se direcionam dos municípios de menor porte para esses centros e a melhoria das linhas-troncos, intensificando as trocas intra e extras regionais a partir desses pontos privilegiados de características estritamente urbanas, face aos efeitos multiplicadores decorrentes da concentração-expansão dos serviços e da população, que aí encontra maiores oportunidades de ocupação e de aquisição de renda monetária.

À dinâmica urbana e o direcionamento das vias de penetração axial na direção dessas grandes aglomerações regionais acabam por estabelecer uma ampla articulação das bases econômicas da região com outras que lhe são adjacentes, e mesmo com outras mais distantes, a depender da sua posição no sistema de transportes e do seu

porte · demográfico, criando as condições para a realização de grandes e pequenos negócios, em todos os setores da economia, amplificados pela urbanização que se acelera com o passar do tempo.

Esses lugares centrais são, na maioria das vezes, e não por acaso, coincidentes com os pontos de convergência das vias de transporte, tornando-se locais de passagem obrigatórias das cargas e de organização dos serviços de apoio a produção na região. Os centros assim constituídos e os espaços de influência direta das vias que para aí se direcionam definem, então, nódulos nas redes de transportes, em especial quanto à modalidade rodoviária, estabelecendo de forma evidente Regiões Nodais fortemente polarizadas por aqueles lugares centrais.

Na Bahia, no processo histórico de integração dos espaços regionais e do Estado com outras macrorregiões do Brasil, Salvador é um lugar central desde o período colonial, com o seu porto articulado às vias fluviais e aos roteiros litorâneos direcionados do Recôncavo e das áreas ao Sul e ao Norte para a ex-capital administrativa do império português no Atlântico Sul.

Nessa condição Salvador encerra um ciclo da sua história urbana no período compreendido entre as décadas de 1960/1970 quando entrou em decadência o sistema de transporte que alimentava a cidade desde o período colonial e que se estruturava na Baía de Todos os Santos e no Recôncavo. Este sistema era operado pelos saveiros e, depois, por outras embarcações maiores da Companhia de Navegação Baiana.

<sup>19</sup> Fonte: <<http://www.portalmercadomodelo.com.br/historia-do-mercado-modelo-de-salvador/>>

<sup>20</sup> Os grandes reformadores urbanos, como foram no nosso caso (Salvador) J.J. Seabra (1913) e Antonio Carlos Magalhães (1970) para cumprir seus programas de modernização não tiveram pena do patrimônio histórico para desespero dos amantes das artes e da história. Passaram por cima até de igrejas seculares como foi o caso, em 1933, da lamentável destruição da velha catedral da Sé, vendida pela igreja ao governador da época Juracy Montenegro Magalhães. O dinheiro para a compra foi fornecido pela Companhia Circular (Bond & Share) que precisava abrir espaço para as linhas dos seus bondes.

A baía e o sistema de rios que lhe são tributários ligava Salvador a Maragogipe, Cachoeira e São Felix, e a entrada para o sertão pelas veredas do Rio Paraguaçu; Santo Amaro da Purificação pelo Subaé e Nazaré das Farinhas pelo Jiquiriçá. A partir de 1941, o porto de São Roque do Paraguaçu e a Estrada de Ferro de Nazaré – EFN faziam a ligação até a cidade de Jequié no Sudoeste do Estado num percurso de 290 km que servia a 37 cidades do interior baiano. Este sistema era responsável pelo abastecimento da capital, sendo despejada diariamente na Rampa do Mercado Modelo e na Feira de Água de Meninos uma variedade de produtos que iam dos hortifrutigranjeiros até materiais de construção provenientes das olarias do Recôncavo.

A cidade, então, era monocêntrica, tendo seu eixo urbano fixado na região do Comércio – na área compreendida entre o Mercado Modelo e a Praça Conde dos Arcos, no sopé da Montanha. Era a chamada Cidade Baixa. A outra parte, contígua, ficava na chamada Cidade Alta num trecho que começava na Praça Castro Alves e terminava na Praça da Sé. Ali se localizava o centro comercial e financeiro (Cidade Baixa) e o centro político, administrativo, religioso (Cidade Alta).

Do Farol da Barra até a península de Itapagipe toda a cidade voltava-se para a Baía de Todos os Santos. A área litorânea na face Leste que ia da Ponta do Padrão, na Barra, até Itapoã era escassamente povoada.

Nas décadas de 1960/1970 um conjunto de fatores econômicos e urbanísticos contribuíram para desarticular o sistema da Baía de Todos os Santos e modificar radicalmente a estrutura urbana de Salvador.

No plano econômico, provavelmente a consolidação do programa rodoviário federal para o Nordeste, com a pavimentação da BR – 116 (Rio – Bahia); BR – 101 (Litorânea) e BR – 324 (Feira de Santana/Salvador) e que viabilizou o modelo econômico

regional em construção assegurando as condições para a redução da capacidade ociosa do parque fabril do Sudeste com a abertura de novos mercados tenha sido o mais importante dos fatores aqui referidos. A ligação de Salvador ao Sudeste do País eliminou as condições de competitividade das indústrias locais e tornou obsoleto o velho sistema de transportes. A cidade da Bahia, cantada nas páginas de Jorge Amado e de tantos outros poetas começou a perder seu encanto e a sua magia. Os saveiros começaram a desaparecer posto que sendo românticos não eram rentáveis. Ademais a indústria naval de Valença/Camamu que respondia por sua manutenção e reposição entrou em crise quando os órgãos ambientais proibiram a derrubada das grandes árvores que forneciam a madeira, matéria prima básica para a sua construção. A Estrada de Ferro de Nazaré – EFN (conhecida em toda a região pelos três fonemas nordestinos É-FÊ-NÊ) que desde a sua criação no final do Século XIX era deficitária, foi extinta pelo Governo dominado por uma mentalidade capitalista onde o lucro tinha primazia sobre o social. A EFN era um caso típico de empreendimento cuja existência com o subsídio governamental se justificava, pois o serviço que prestava democratizando o transporte a baixo custo para milhares de pequenos agricultores<sup>21</sup> em um território imenso dava sentido a sua operacionalização. Basta ver o que ocorreu nas 37 cidades a quem servia depois da sua extinção. Todas, a exceção de Santo Antonio de Jesus (que é um entroncamento rodoviário

servido pela BR 101), definharam. E Salvador perdeu uma importante fonte de abastecimento.

Na medida em que esse sistema da Baía de Todos os Santos e Recôncavo entrava em colapso e a economia do Sudeste começava a penetrar em Salvador a cidade começou a voltar sua face para o litoral do Atlântico.

Nos anos transcorridos entre as décadas de 1960 e finais de 1970, a velha capital provincial sofreu o impacto das mudanças ocorridas na economia nacional. As velhas fábricas têxteis da Frederico Pontes (Boa Viagem) como a Empório Industrial do Norte e outras menores, fecharam as portas, dispensando muita gente<sup>22</sup> que, dadas as condições do desemprego estrutural, foram engrossar o mercado informal. O grande mercado grossista que dominava o Comércio da Cidade Baixa desapareceu, deixando para trás velhos sobrados que o Instituto do Patrimônio Histórico Nacional – IPHAN tombou e dificultou seu ajustamento aos novos padrões arquitetônicos exigidos pelo *design* moderno. Com o tempo, dado ao impasse e a queda de braço entre o IPHAN e os proprietários, transformaram-se em ruínas, entre as quais é emblemática a fachada em azulejo português da antiga firma atacadista Alves & Irmãos que é fronteira ao Mercado Modelo e está caindo aos pedaços.

Salvador perdeu sua condição de sede industrial a partir da década de 1970 quando haviam cerrado suas portas as indústrias têxteis aqui localizadas e outras congêneres que não suportaram a competição com

<sup>21</sup> Com o trem o pequeno produtor colocava a sua mercadoria nos vagões de carga e levava pessoalmente para os mercados, sendo Salvador o mais procurado por pagar melhor. As touceiras de Angélicas dos brejos do Jiquiriçá desciam para enfeitar os altares da Conceição da Praia ou dos terreiros de santo. O caminhão estabeleceu um oligopsônio formado pelos poucos que podiam compra-lo e que, na condição de intermediário, pagava pouco ao produtor e cobrava muito do consumidor, matando, sem saber, a sua galinha dos ovos de ouro. (SPINOLA, 2009).

<sup>22</sup> Só a Empório que operava 899 teares, demitiu 697 operários em 1973 quando encerrou as suas atividades (SPINOLA, 2009).

o parque industrial do Sudeste. O planejamento estadual localizou o Centro Industrial de Aratu – CIA e o Complexo Petroquímico de Camaçari – Copec nos municípios vizinhos, na RMS, reservando para a capital o papel de cidade dormitório e provedora de serviços.

No período em análise (1960/1970) o impacto inicial de uma política de industrialização fundamentada na construção do CIA e COPEC na RMS, combinada com a atração de investimentos mediante a oferta de externalidades nestes distritos industriais atraiu para Salvador um significativo fluxo migratório. Para isto, também contribuiu o ingresso de substanciais transferências de recursos federais, através do BNDE, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (a fundo perdido) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH/BNH), o que ativou o mercado regional baiano, dada a realização de um impressionante conjunto de obras de infraestrutura física e urbano-social, de conjuntos habitacionais e da montagem industrial, notadamente no CIA/COPEC, que expandiram consideravelmente a criação de empregos e, por fim, a integração dos projetos baianos com os do Governo Federal, notadamente no que se refere a petroquímica o que disponibilizou financiamento público preferencial, através o sistema de incentivos fiscais federal e estadual que promoveu uma transferência considerável de empresas, da região Sudeste para a Bahia, mesmo que revertida quando do esgotamento do prazo do benefício concedido.

A construção do CIA e do Copec além de outros projetos de infraestrutura, aumentaram consideravelmente o fluxo de migrantes da região Sudeste e Sul para a Bahia, segundo o IPEA/IBGE. Salvador foi contemplado com um número significativo desta população notadamente paulistas e gaúchos. E foi preponderantemente uma mão de obra qualificada recrutada para

**“Com a construção do Centro Administrativo na Paralela a cidade tornou-se policêntrica. Os grandes “shoppings” acabaram com o comércio de rua e os supermercados liquidaram as feiras.”**

a indústria petroquímica e outros projetos industriais de grande, médio e pequenos portes. A influência desses “novos baianos” na cidade do Salvador vem se fazendo sentir gradualmente, pois eles passam a figurar com muita representatividade no circuito intermediário da cidade graças ao nível educacional mais elevado e ao poder de compra no mercado. É o que denominamos de gradativa “paulistização” de Salvador. Esta constitui uma hipótese de trabalho a conferir, sobretudo quando os órgãos estaduais de informação se dispuserem a fornecer dados mais completos sobre as migrações.

É de se supor, contudo, a partir da observação empírica, alguns sinais evidentes de mudanças comportamentais em alguns segmentos culturais da cidade. Em síntese a Salvador mágica, jorgeamadiana, morreu nas décadas de 1970/1980, e isto se reflete na perda de criatividade dos músicos atuais e em muitos outros elementos da cultura local que tanto encantava a quem vinha de fora.

Por fim, nas transformações espaciais de Salvador, destaca-se a reforma urbana a que foi submetida a cidade nas administrações de Antonio Carlos Magalhães quando

prefeito e posteriormente no seu primeiro governo do Estado.

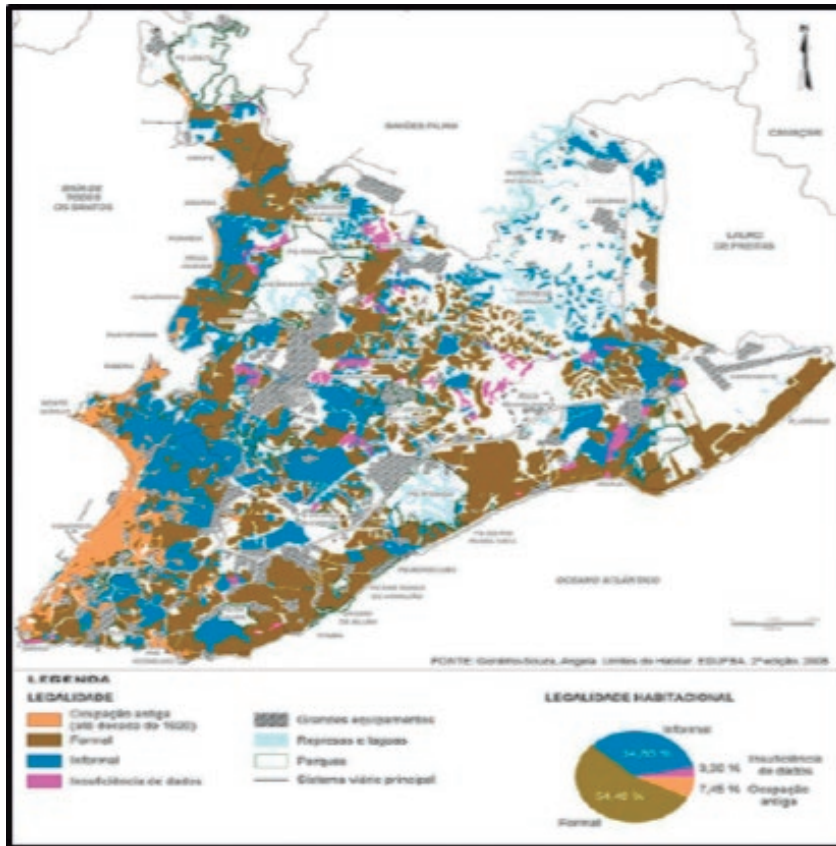
A abertura das avenidas de vale (Bonocô, Ogunjá, Garibaldi) as avenidas estruturantes como a Luís Viana Filho (Paralela), a Magalhães Neto, a Tancredo Neves, a Juracy Magalhães Jr a Dorival Caymmi a Antonio Carlos Magalhães e a requalificação da Octávio Mangabeira modificaram completamente a antiga funcionalidade da urbanização portuguesa. Ditada por um rodoviarismo extremo, empurrou a população pobre para a periferia. Com recursos do BNH ocuparam-se os grotões de terras mais baratas e construíram-se bairros populares como Cajazeiras e Castelo Branco; expandiram-se outros como o Pernambuco e o Cabula; fizeram surgir novos bairros verticalizados como a Pituba e o novo centro comandado pelo Iguatemi e as avenidas ACM, Magalhães Neto e Tancredo Neves. Com a construção do Centro Administrativo na Paralela a cidade tornou-se policêntrica. Os grandes “shoppings” acabaram com o comércio de rua e os supermercados liquidaram as feiras. Queimaram o Mercado Modelo duas vezes até transformá-lo num “shopping” de artesanato; queimaram a feira de Água de Meninos, só restando a de São Joaquim que permanece com uma espada de Dâmocles sobre a cabeça, aguardando a chegada de novo modernizador. A cidade ganhou novo vetor de expansão na direção do litoral Norte, conurba-se com o município de Lauro de Freitas e segue expandindo-se na direção dos litorais de Camaçari e Mata de São João. Firmaram-se os dois vetores de expansão como lados abertos de um triângulo. Na direção Noroeste, margeando a Baía de Todos os Santos a Suburbana comanda o vetor do pobres e no sentido Nordeste, seguindo a linha do litoral atlântico a Paralela e a Estrada do Coco comandam o vetor dos ricos. Entre estes dois vetores espalha-se numa topografia irregular um Miolo que reúne a pobreza e a classe média baixa.

Figura 3 - Salvador - ocupação e uso do solo em 1968



Fonte: Cristovão Brito. Fotoíndice da CAENE.

Figura 4 - Ocupação urbana de Salvador em 2006



Fonte: Souza, 2008

Segundo Souza (2000, p. 60) é notória a ausência de grandes equi-

pamentos urbanos nas zonas habitacionais Oeste e Norte da cidade, correspondendo ao Subúrbio Ferroviário e o Miolo que, como visto, representam as áreas de moradia da maioria da população com predominância de rendas mais baixas.

Segundo os critérios vigentes em 2002 a cidade estava dividida em 16 regiões administrativas, duas a menos que as constantes no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2004 onde estão incluídas as regiões de Ipitanga e as Ilhas de Maré e Frades.

A Tabela 2 apresenta o resultado de um estudo realizado por Cruz e Spinola em 2002 projetando a Renda Municipal de Salvador e sua distribuição até o ano de 2013.<sup>23</sup> Em 1991 a renda municipal estava claramente concentrada nas RAs da Barra (14,1%), Pituba (12,5%) e Brotas (11,3%), ou seja, mais de 1/3 da renda da cidade. Se fossem acrescentadas naquele ano as rendas da RAs do Rio Vermelho (7,4%), Centro (7,1%) e Boca do Rio (6,9%) chegar-se-ia a 60% do total da Renda Municipal concentrada em 38% das RAs. Em 2013, pelas nossas projeções somente a RA da Pituba reunirá 34,7% da renda produzida na cidade. As áreas pobres continuaram pobres. Em 1991, cinco Regiões Administrativas juntas (Tancredo Neves (3,5%); Pau da Lima (4,2%); Cajazeiras (2,5%); Valéria (0,8%) e o Subúrbio Ferroviário (4,4%) se apossavam de 15,4% da renda municipal. Em 2013 estas mesma regiões se apossavam de 16,0%. Em outras palavras a pobreza aumentou, pois a população cresceu substancialmente enquanto a participação destas regiões na renda da cidade se elevou em apenas 0,6%.

<sup>23</sup> A metodologia adotada para chegar-se a estas conclusões é encontrada em Cruz e Spinola (2002)

**Tabela 2 - Salvador: participação das RAs na Renda Municipal – 1999/2013**

| Região Administrativa     | 1999 | 2000 | 2003 | 2005 | 2010 | 2013 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1 Centro                  | 1,5  | 1,5  | 1,1  | 0,9  | 0,5  | 0,4  |
| 2 Itapagipe               | 4,3  | 3,4  | 3,9  | 4,2  | 3,7  | 3,6  |
| 3 São Caetano             | 4,4  | 2,9  | 3,5  | 4,1  | 3,1  | 3,1  |
| 4 Liberdade               | 2,9  | 2,9  | 2,3  | 2,1  | 1,5  | 1,2  |
| 5 Brotas                  | 9,1  | 9,6  | 9,2  | 8,8  | 8,4  | 8,1  |
| 6 Barra                   | 9,7  | 9,9  | 8,8  | 8,1  | 6,9  | 6,2  |
| 7 Rio Vermelho            | 7,5  | 8,5  | 8,1  | 7,9  | 7,9  | 7,8  |
| 8 Pituba                  | 9,1  | 30,0 | 30,8 | 31,3 | 33,6 | 34,7 |
| 9 Boca do Rio             | 7,8  | 6,3  | 6,8  | 6,8  | 7,3  | 7,5  |
| 10 Itapoan                | 6,1  | 5,9  | 6,5  | 7,1  | 7,8  | 8,2  |
| 11 Cabula                 | 3,6  | 3,7  | 3,6  | 3,4  | 3,3  | 3,2  |
| 12 Tancredo Neves         | 3,3  | 3,9  | 3,8  | 3,8  | 4,0  | 4,0  |
| 13 Pau da Lima            | 4,1  | 4,8  | 4,7  | 4,7  | 4,8  | 4,9  |
| 14 Cajazeira              | 2,4  | 2,1  | 2,4  | 2,4  | 2,7  | 2,8  |
| 15 Valéria                | 0,8  | 1,0  | 0,9  | 0,9  | 1,0  | 1,0  |
| 16 Subúrbios Ferroviários | 3,6  | 3,4  | 3,5  | 3,4  | 3,4  | 3,3  |

Fonte: Cruz e Spinola 2002. Quadro 1

**Tabela 3 - Salvador - População Residente por Cor ou Raça (Habitantes)**

| 1991    |         |          |           |         |          | TOTAL DE 1991 |
|---------|---------|----------|-----------|---------|----------|---------------|
| Amarela | Branca  | Indígena | Parda     | Preta   | Ignorado |               |
| 2.821   | 424.062 | 3.414    | 1.333.150 | 302.596 | 9.230    | 2.075.273     |
| 2000    |         |          |           |         |          | Total de 2000 |
| Amarela | Branca  | Indígena | Parda     | Preta   | Ignorado |               |
| 7.342   | 562.834 | 18.712   | 1.338.878 | 498.591 | 16.749   | 2.443.106     |
| 2010    |         |          |           |         |          | Total de 2010 |
| Amarela | Branca  | Indígena | Parda     | Preta   | Ignorado |               |
| 35.785  | 505.645 | 7.563    | 1.382.543 | 743.718 | 402      | 2.675.656     |

Fonte: Sistema de Informações do Município de Salvador (SIM). Disponível em <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/>>

“

*Estão nesta tipologia bairros antigos com ocupação realizada desde o início de século XX. Foram se transformando ao longo do tempo, verticalizando e pelo alto preço do m<sup>2</sup> tornando-se local ...”*

A cidade possui um conjunto de bairros ocupados predominantemente pela classe de renda alta e média alta com uma ocupação consolidada que poderemos denominar de **Tipo A**. Estão nesta tipologia bairros antigos com ocupação realizada desde o início de século XX. Foram se transformando ao longo do tempo, verticalizando e pelo alto preço do m<sup>2</sup> tornando-se local de moradia dos mais ricos São eles a Barra, Ondina, Graça, Canela, Corredor da Vitória, Campo Grande e a partir de 1960, Pituba, Horto Florestal, Itaigara e Caminho das Árvores. Bairro mistos que abrigam alguns bolsões da classe média – alta e a classe média compõem o **Tipo B**. Estão entre eles o Rio Vermelho, Brotas e Nazaré. O **Tipo C** é predominantemente da classe média. São a Federação, Fazenda Garcia, Matatu, Stiep, Imbui, Itapuã, Cabula, Ribeira e Itapagipe. Pertencem ao **Tipo D**, classe média baixa, Amaralina, Liberdade, São Caetano, Caixa D'Água, IAPI, Mussurunga, Cajazeiras, São Cristovão. O **Tipo E**, baixa renda compõe o Subúrbio Ferroviário e o Miolo da península. Esta divisão não é rígida, pois existem infiltrações intersticiais na maioria dos bairros oriunda de segmentos da classe média baixa e inclusive de baixa renda. É o caso, por exemplo,



“  
*Nesse processo, a outra face da cidade possui um conjunto de regiões que, em virtude do processo de concentração espacial da renda, passaram a dividir fatias cada vez menores e que, mantidas as atuais tendências, estarão condenadas a dividir menos ainda.*  
”

do Calabar na Barra. Veja-se na Figura 6 as áreas de ocupação informal, em azul, e a sua promiscuidade com a áreas formais.

O Subúrbio Ferroviário, local da nossa pesquisa, compõe um dos maiores territórios de pobreza de Salvador. Teve sua ocupação iniciada pela construção da linha férrea, em 1860, contudo a área se constituiu nos anos de 1940 com muitos loteamentos populares que mantêm importantes manifestações da cultura afrodescendente; o subúrbio tem aproximadamente 500 mil habitantes de acordo com o último censo do IBGE, em sua maioria negros, pobres e com baixa escolaridade, vítimas da maior violência urbana<sup>24</sup> do contexto metropolitano. Nesta área há predominância de habitações precárias e deficientes, com aglomerados de barracos em morros, encostas e até mesmo sobre a Baía de Todos os Santos.

A outra área bastante pobre da cidade corresponde ao “miolo de Salvador”, assim denominado desde os estudos do Plano Dire-

tor de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB/1970). Este nome se deve ao fato da região situar-se, em termos geográficos, na parte central da península, ou seja, no miolo da cidade. Possuindo cerca de 11.500 ha, ele está entre a BR 324 e a Avenida Luiz Viana Filho – Avenida Paralela – estendendo-se desde a invasão de Saramandaia até o limite Norte do município. Segundo Ináia Carvalho e Gilberto C. Pereira (2006, p.88), o miolo urbano de Salvador, começou a ser ocupado pela implantação de conjuntos residenciais para a “classe média baixa” nas décadas de 1960/1970 através do Sistema Financeiro de Habitação - BNH, tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares e sucessivas invasões coletivas, com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante restrita. A área do miolo é formada por cerca de 41 bairros que ocupam aproximadamente 36% da superfície da cidade, em uma densidade demográfica no intervalo de [15.000 – 25.000 hab/km<sup>2</sup>], sendo que a parte mais densa corresponde ao do complexo de Cajazeiras . A área considerada do miolo urbano – vetor norte – nas últimas décadas teve uma ocupação mista, mas com predominância de áreas residenciais, nela se localiza o CAB – Centro Administrativo do Estado da Bahia, complexo de órgãos governamentais, e na sua margem leste inúmeras universidades privadas e algumas concessionárias de automóveis. Tendo sido um latifúndio urbano, nesta área instalou-se em 1986 uma invasão (Malvinas) que atualmente se denomina de Bairro da Paz.

Ainda sobre a questão da renda em Salvador, vale citar o estudo realizado em 2002 por Cruz e Spínola para a Prefeitura de Salvador e publicado no n° 6 da Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, o qual fazia previsões sombrias sobre

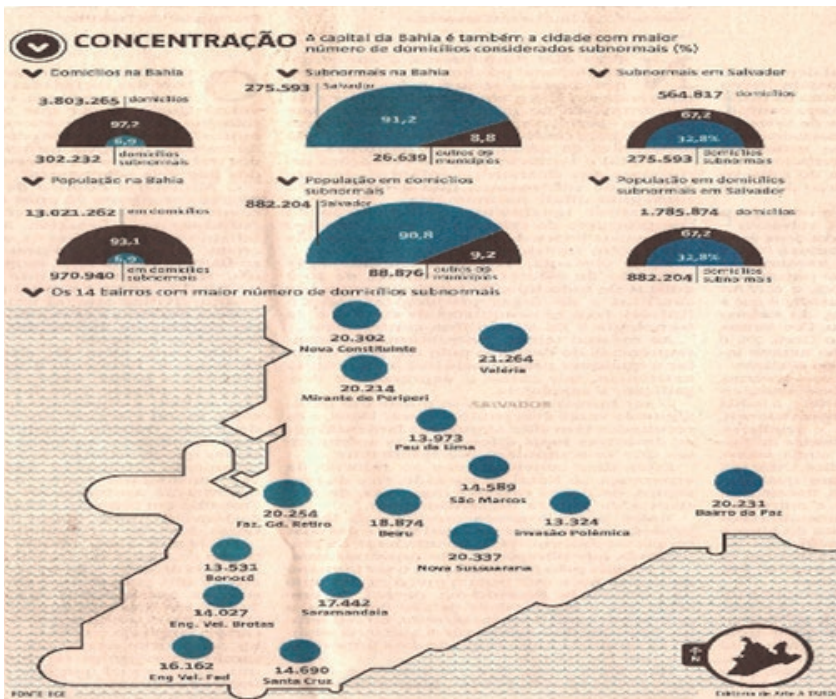
a estrutura municipal da renda num horizonte projetado para até o ano de 2013. Diziam: a hierarquia espacial da renda no município de Salvador modificou-se radicalmente desde 1991 e algumas conclusões parciais merecem ser aqui ressaltadas. Em primeiro lugar, a Região Administrativa da Barra, que possuía a maior concentração de renda em 1991, cedeu lugar ao crescimento da Região da Pituba, que passou aceleradamente a assumir a primazia. Depois, a intensidade do processo de concentração espacial em torno desta Região, assumiu contornos bastante diferentes daqueles assumidos pela região da Barra até 1993. Em 1999, a Pituba concentrava quase 30% da renda municipal, podendo concentrar até 35% desta riqueza no horizonte temporal de 2013.

Nesse processo, a outra face da cidade possui um conjunto de regiões que, em virtude do processo de concentração espacial da renda, passaram a dividir fatias cada vez menores e que, mantidas as atuais tendências, estarão condenadas a dividir menos ainda. Destacam-se, neste conjunto, as regiões de Valéria, São Caetano, Cajazeira, Liberdade, Tancredo Neves e Subúrbio Ferroviário.

Não é só o aspecto da divisão da renda municipal, o que mais preocupa: também chama a atenção, o fato de que, mantidas as trajetórias regionais dos anos 90, a grande maioria dos chefes de família, com rendimentos superiores a 20 salários mínimos, estará concentrada na RA da Pituba (43,5%), Itapoan e Barra. Por outro lado, outras, como o Subúrbio Ferroviário, Tancredo Neves, Cajazeiras e Valéria, tendem a concentrar, juntas, mais da metade dos chefes de família com rendimentos abaixo de dois salários mínimos (Gráfico 1).

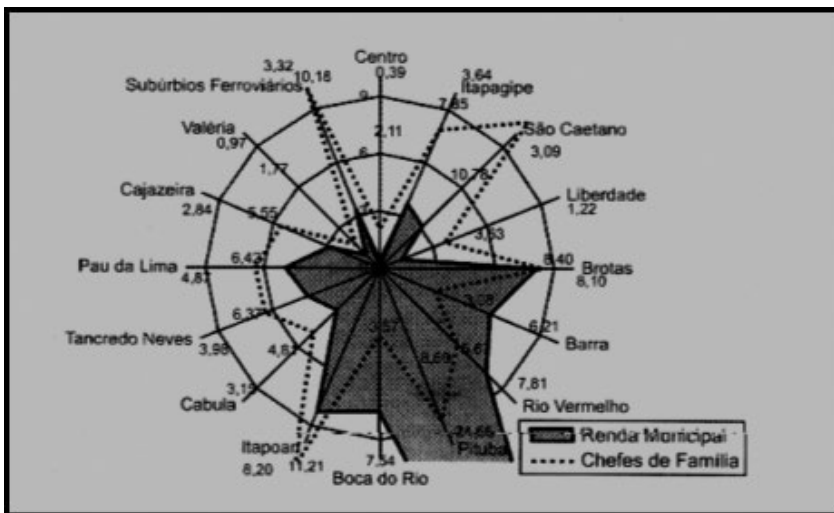
<sup>24</sup> Conferir (ESPINHEIRA, 2004 apud SOARES, 2007).

Figura 5 - O problema da moradia em Salvador



Fonte: (A TARDE, 2011).

Figura 6 - Salvador: renda da população por RA – projeção 2013



Fonte: Cruz e Spinola (2002, p.65)

## A PRODUÇÃO DE INSTRUMENTOS MUSICAIS EM SALVADOR

A maior parte dos instrumentos musicais produzidos em Salvador é percussivo. Em geral, são de origem africana, com pequenas modificações realizadas ao passar do tempo para melhor atender aos novos estilos musicais criados pelos brasileiros. Vieram trazidos pelos negros na época da escravidão e, inicialmente, serviam para ritmar os cantos e as festas dos cultos afros.

“

A produção de alguns deles, como o berimbau, por exemplo, exige poucos recursos, já em outros é bastante complexa devido a exigência e peculiaridades dos utentes.

”

Devido à origem étnica desses instrumentos, a forma de produzi-los e a de tocá-los, sobreviveu todos esses anos sendo as informações passadas às sucessivas gerações pela tradição oral. A produção de alguns deles, como o berimbau, por exemplo, exige poucos recursos, já em outros é bastante complexa devido a exigência e peculiaridades dos utentes.

Os instrumentos de percussão têm a ressonância de dois sons básicos, que são explorados em ritmos de todas as partes do mundo. Trata-se do som aberto (o) – com o instrumento solto e o som abafado (+) – com o instrumento preso.

A combinação desses dois sons produz um colorido tímbrico que, muitas vezes, é fundamental para o próprio ritmo.

Os especialistas, contudo, classificam os instrumentos de percussão em *membranofones* e *idiofones*.

Os *membranofones* são aqueles onde o som é produzido através uma pele esticada sobre uma abertura. Utilizam peles de boi, de cobra, bode, cabra, gato e outros animais. Os modernos, industrializados, utilizam material sintético. Nesta categoria

“

*Como visto é grande e diversificada a lista dos instrumentos dos ritmos brasileiros, oriundos da África, de Portugal e Espanha, de países árabes além dos autóctones, onde se incluem os instrumentos indígenas.* ”

se enquadram todos os tipos de tambores.

Os *idíofones* são aqueles onde o som é produzido pela vibração do próprio instrumento quando sob a ação das mãos do músico. Segundo Biancardi (2006 p. 32) eles podem ser de *entrechoque* ou de *concussão* o que é o caso dos pratos, matracas etc.; *percutidos com baquetas*, como os triângulos, as marimbas; *sacudidos*, como os caxixis; *zumbidores*, como os berra-boi.

O berimbau, o mais baiano dos instrumentos africanos, não é considerado de percussão. É um instrumento de *corda ou cordofone*.

O quadro seguinte fruto de nossa pesquisa de campo, relaciona os principais instrumentos musicais produzidos em Salvador.

Como visto é grande e diversificada a lista dos instrumentos dos ritmos brasileiros, oriundos da África, de Portugal e Espanha, de países árabes além dos autóctones, onde se incluem os instrumentos indígenas.

Alguns deles são comuns a várias regiões do país. É o caso da caixa, do bombo, do pandeiro, etc., outros são exclusivos de determinados ritmos regionais, é o caso do berimbau (da capoeira), do bastão de ritmos (dos índios), da tinideira (do Boi de Matraca do Maranhão), etc.

**Quadro 2 – Instrumentos musicais baianos nos mercados e nos produtores**

|                       |                   |                     |
|-----------------------|-------------------|---------------------|
| Afoxé de açai         | Cuíca             | Berimbau de boca    |
| Afoxé de contas       | Ganzá de côco     | Berimbau mini       |
| Agogô de côco         | Ganzá de madeira  | Bongô               |
| Agogô de ferro        | Jembê de cabaça   | Cabuletê côco       |
| Atabaque              | Jembê de côco     | Cabuletê de côco    |
| Bacurinha aço         | Jembê de madeira  | Caxixi percussão    |
| Bacurinha de madeira  | Kalimba de cabaça | Caxixi profissional |
| Bacurinha ferro corda | Kalimba de côco   | Conga               |
| Berimbau (Gunga)      | Maracá côco       | Pandeiros           |
| Berimbau (Médio)      | Marcação          | Xequerê             |
| Berimbau (Viola)      | Pau de chuvas     |                     |

Fonte: pesquisa de Natália Rangel (2012).

**Figura 7 – Pontos de fabricação e comercialização dos Instrumentos Musicais**



Fonte: Spinola (2003).

Nesta pesquisa, foram destacados dois instrumentos que representam a cidade do Salvador. Um na briga, no jogo, na dança e outro na fé, na crença, no mistério. Suas majestades o Berimbau e o Atabaque.

## Berimbau

Entre os instrumentos musicais fabricados em Salvador o mais emblemático é o **Berimbau** que é conhecido por outros vinte nomes<sup>25</sup>. Câmara Cascudo (1984, p.120), no seu *Dicionário do Folclore Brasileiro* informa que é um instrumento africano sem entrar em detalhes mais específicos sobre a sua origem.

**Figura 8 - Gravura de Debret com a legenda *l'aveugle chanteur* tocadores de berimbau e marimba**



Fonte: Debret, Viagem Pitoresca ao Brasil, Prancha 41

É importante destacar que Câmara Cascudo denomina o instrumento como *Berimbau de Barriga*. Em seu verbete, diz o etnógrafo potiguar que o Barimbau era um “instrumento musical dos escravos africanos por eles popularizado no Brasil”. Desconhecendo provavelmente a sua popularidade em Salvador, e deixando perceber certo preconceito, diz Cascudo que: “transmitido aos mestiços, é **ainda possível** ouvi-lo entre a Bahia e o Maranhão e no Sul, arredores do Rio de Janeiro e Minas Gerais”. Por seu turno, o pintor francês Jean-Baptiste Debret (*Viagem Pitoresca e Histórica ao Brasil*) descreve o berimbau-de-barriga, como chamamos no Nordeste, urucungo na

parte meridional: “Este instrumento se compõe da metade de uma cabaça aderente a um arco formado por uma varinha curva, com um fio de latão, sobre o qual se bate ligeiramente.

Pode-se ao mesmo tempo estudar o instinto musical do tocador, que apoia a mão sobre a frente descoberta da cabaça, a fim de obter pela vibração um som mais grave e harmonioso. Este efeito, quando feliz, só pode ser comparado ao som de uma corda de tímpano, pois é obtido, batendo-se ligeiramente sobre a corda com uma pequena vareta, que se segura entre o indicador e o dedo médio da mão direita”. Debret fixou o tocador de urucungo, *cego trovador*, num desenho fidelíssimo tendo no mesmo quadro um tocador de marimba. Ver Figura 8 deste estudo e a Planche 41 do original. Acrescenta Cascudo que “na descrição de Debret falta dizer que a meia cabaça é posta no ventre nu do músico. Algumas varetas têm um pequenino cabacinho, com sementes, fazendo um minúsculo maracá. Ao som melancólico e profundo da corda de latão, percussão pela vareta, responde a pancada rítmica do maracá, no justo momento do contato com a corda. É o instrumento dos capoeiras de outrora”.<sup>26</sup> E dos capoeiras de hoje, dizemos nós, pois não se joga (ou dança) capoeira sem este instrumento. Ainda Câmara Cascudo informa: “Rucumbo, urucungo, o instrumento é conhecido em toda a África setentrional. As caixas sonoras feitas de cabaças são, desde incalculável tempo, utilizadas na Índia, nos instrumentos sagrados bramânicos e búdicos. O povo

<sup>25</sup> Urucungo, urucurgo, orucungo, oricungo, uricungo, rucungo, ricungo, berimbau metalizado, gobo, marimbau, bucumbumba, bucumbunga, gunga, macungo, matungo, mutungo, aricungo, arco musical e rucumbo

<sup>26</sup> Manoel Querino referindo-se à capoeira, traça um perfil pouco simpático dos seus jogadores. “O angola era, em geral, pernóstico, excessivamente loquaz, de gestos amaneirados, tipo completo e acabado do capadócio e o introdutor da capoeiragem, na Bahia. A capoeira era uma espécie de jogo atlético, que consistia em rápidos movimentos de mãos, pés e cabeça, em certas desarticulações do tronco, e, particularmente, na agilidade de saltos para a frente, para trás, para os lados, tudo em defesa ou ataque, corpo a corpo. O capoeira era um indivíduo desconfiado e sempre prevenido. Andando nos passeios, ao aproximar-se de uma esquina tomava imediatamente a direção do meio da rua; em viagem, se uma pessoa fazia o gesto de cortejar a alguém, o capoeira de súbito saltava longe com a intenção de desviar uma agressão, embora imaginária. [...] Nesses exercícios que a gíria do capadócio [chamava] de brinquedo, dançavam a capoeira sobre o ritmo do berimbau.” (QUERINO, 1988, p. 195-196).

intermediário para o negro foi o árabe, também grande conservador do gênero. O mesmo que arco musical.” Em outro trabalho de Câmara Cascudo (*Civilização e Cultura*):

Riemann, observando a semelhança entre os mais antigos arcos musicais egípcios e o arco de guerra, não duvidou decidir-se que aqueles provinham desse. Há 4000 anos o egípcio cavou a parte interior do arco no intuito de prolongar o som. Usava a corda de tripa de cabra ou de fio de linho torcido. Em todas as regiões onde o arco de caça e guerra prepondera há uma dança, servindo os arcos de compassadores. Ainda resistem muitas na África, América, Polinésia e, no Brasil, uma dança de carnaval, *caboclinhos*, com os figurantes vestidos de indígenas, onde o ritmo é dado pelo entrecorcho dos arcos. O ravanastrom do Indostão (uma ou duas cordas em madeira aplainada, com caixa de ressonância cilíndrica nos finais, e arco) era também árabe e seduziu os pesquisadores que nunca conseguiram demonstrar sua velhice avançada, a ponto de constituir-se pré-avô. O arco musical está, nos dias atuais, com o título de criador de todos os instrumentos de corda (CAMARA CASCUDO, 1973 p. 317).

O berimbau baiano é fabricado em muitos bairros populares de Salvador como mostra o mapa da Figura 7. Sendo um instrumento de fabricação simples – dir-se-ia até primitiva – a sua produção é acessível aos seus aficionados que podem fabricá-los nas suas residências. Isto facilita a construção de redes informais de negócios que liga os artífices e disseminando a produção pelos fundos de quintal dos bairros pobres da cidade.

Em 2008 ocorreu em Salvador uma polêmica que envolveu o berimbau e ganhou as manchetes dos jornais. Segundo o jornalista Aragaki (2008) “o Coordenador do Curso de Medicina da Universidade Federal da Bahia, justificando a nota baixa tirada pelos alunos da Faculdade”

no Exame Nacional de Desempenho de Estudante – ENADE, associou a eles a figura do tocador de berimbau e declarou que o “Berimbau é instrumento de quem tem poucos neurônios, Só sai aquele barulho, ‘pu pu pu pu pu pu’. Isso por acaso indica qualidade intelectual muito elevada? Não”, afirmou.

O episódio causou celeuma e constituiu-se numa grande publicidade para o instrumento. O fato é que o professor estava equivocado e expressava uma opinião elitista e preconceituosa por ser o instrumento marcadamente identificado com os negros e com a parcela mais pobre da população. Tanto que, à época, o Ministério Público baiano quis enquadrar o autor da blasfêmia nos rigores da lei contra o racismo. “Embora não faça referência direta à questão étnica, a declaração caracteriza preconceito racial e em relação à população baiana”, disse o promotor de Justiça e combate à discriminação racial do MP-BA (ARAGAKI, 2008).

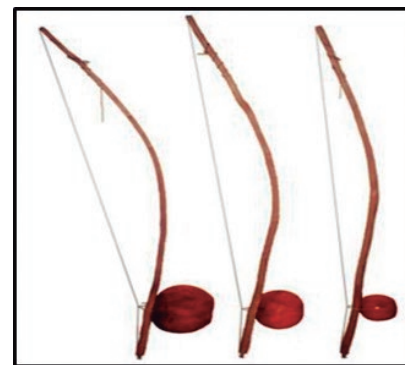
O fato é que o Berimbau é um instrumento de percussão sofisticado. Como informa a etnomusicóloga Emilia Biancardi (2006, p.112) ele é um instrumento monocórdio de arco e corda golpeada que existe desde épocas remotas, com numerosas variantes nos mais diversos países. Ela informa ainda que o arco monocórdio é considerado na história da música como um dos mais antigos instrumentos musicais do mundo originário provavelmente no Egito há três mil anos antes de Cristo. Acredita-se mesmo que o arco musical já estava em uso, por volta de 15 mil anos antes de Cristo porquanto aparece em pintura rupestre dessa época na caverna Trois Frères no Sudeste da França.

O berimbau é o maestro da *capoeira* um jogo, arte-marcial ou dança trazida para o Brasil pelos negros

africanos. Apesar de não terem nascido juntos acabaram “se juntando” e integrando. Segundo Biancardi (2006, p.111) acredita-se que a capoeira em seus primórdios, era executada apenas com golpes.

Na Bahia utilizam-se três tipos de Berimbau. O Gunga, o Médio e o Viola. O primeiro é também chamado de Berimbau de barriga, possui uma cabaça grande e produz um som grave. É geralmente tocado pelo Mestre (BIANCARDI, 2006, p.115). O médio possui uma cabaça menor e o Viola com a cabaça menor de todas possui um som mais agudo e improvisa variações rítmicas, enquanto os outros dois marcam o ritmo.

### Figura 9 – Tipos de Berimbaus: Gunga, Médio e Viola



Fonte: Natália Rangel

### Atabaque

Não menos famosos e significativos da Bahia, são os atabaques. Vieram da África e foram customizados<sup>27</sup> pelos negros escravos. São instrumentos de percussão. O Aurélio descreve-o como: *Tambor primário, feito com pele de animal distendida sobre um pau oco e percutida com as mãos, e que se usa para marcar o ritmo das danças religiosas e populares de origem africana ou influenciada por esta.* Também conhecido no Brasil como: atabal, atabalaque, atabale, tabaque, tambaque, carimbó, curimbó.

<sup>27</sup> Alterar algo para fazer com que sirva melhor aos requisitos de alguém. Personalizar. Encontrado em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br>><sup>27</sup> Ver uma excelente descrição deste sistema em Staley & Morse (1971, p. 18).

Segundo Bira Reis (2011), falando sobre o atabaque existe uma grande diferença quando se fala da origem ou da procedência de determinado instrumento musical. Este é o caso da denominação atabaque que deriva do árabe (*attabl*). Os africanos de procedência sudanesa ou ioruba chamam os atabaques de *rum* (tambor grande), *rumpi* (tambor médio) e *lé* (tambor pequeno). Atabaque é um nome dado no Brasil e a forma de fabricação do jeito que vemos hoje também é brasileira. Quando dizemos a palavra “atabaque” aqui no Brasil, logo associamos aos três tambores utilizados no candomblé porque é de forte influência sudanesa e o candomblé foi quem preservou este instrumento durante vários anos. Se pronunciarmos a palavra “atabaque” em árabe na Arábia certamente vão lembrar outro tipo de tambor diferente do rum, rumpi e lé que conhecemos no Brasil, devido à influência africana. Outras culturas africanas diferentes das que vieram para o Brasil utilizam outros tambores normalmente chamados “engomas” com formas diferentes, mas sempre membranófonos. Aqui mesmo no Brasil podemos utilizar diferentes nomes para os membranófonos, por exemplo “timbal”, que Carlinhos Brown usa na timbalada, ou atabaque do “jongo” no Rio de Janeiro, que na verdade é o chamado “candongueiro”. A palavra “atabaque” virou termo genérico.

Os atabaques são utilizados nas práticas profanas e nos cultos afro.

Os atabaques profanos são encontrados no Mercado e vendidos pela Internet. Existem nas mais diversas qualidades e preços. A despeito de observar-se uma relativa perda do rigor litúrgico nos cultos afro produzidos pela urbanização intensa de Salvador, fenômeno registrado a partir da década de 1960 e da agressividade das seitas protestantes, não são comercializados para o público os atabaques do culto. Seria como um católico comercializar um ostensório sagrado. Não obstante os atabaques comercializados

no mercado produzem os mesmo efeitos sonoros daqueles utilizados nos terreiros.

Como **instrumentos religiosos** ele não é só um instrumento musical ou objeto do ritual, mas é também uma entidade detentora de significados fundamentais à existência do culto, mantendo a sua unidade litúrgica.

Emilia Biancardi, no seu livro *Raízes Musicais da Bahia* conta a história Enquanto o antropólogo francês cita a sacralização do instrumento pronto a etnógrafa baiana fala na sacralização dos seus componentes, no processo de produção do atabaque. Que depois é batizado. Nas palavras de Biancardi (2006, p. 310-311):

A confecção de um atabaque destinado ao candomblé exige, além de domínio no trabalho da madeira e no tratamento do couro, o cumprimento dos rituais de sacralização do instrumento. Os três costumam ser de madeira ripada, unidas através de aros, e têm forma afunilada. O couro requer maior preparação, do ponto de vista artesanal e litúrgico cabendo aos ogãs a tarefa de prepará-lo para sua posterior colocação no instrumento. Essa preparação inclui as seguintes etapas: a) o couro é colocado em uma bacia com água, durante uma noite; b) no dia seguinte, é fixado no atabaque;

c) em seguida, raspam-se os pelos nele eventualmente existentes. Vale mencionar que, confeccionados em madeira e couro, os atabaques são geralmente pintados com as cores do orixá a que foram dedicados. Além disso, por ocasião das festas nos terreiros, é costume que esses instrumentos sejam ornamentados com grandes faixas, amarradas em seu bojo, denominadas oiás, ojás ou atacãs. Essas faixas costumam ter as cores dos orixás a que cada um dos atabaques foi sacralizado (batizado), ou a cor do santo da casa do candomblé

Com isto fica claro que – se mantidas as tradições – poucos são os artesãos que preparam o atabaque para uso religioso.

**É necessário observar que tudo que se refere ao negro e a sua religião reveste-se de complexidade e muitas vezes de contradição entre autores. Desde que o baiano Ruy Barbosa, quando Ministro da Fazenda, sem qualquer preocupação com a história, mandou queimar todos os registros do tráfico de escravo existentes nas aduanas brasileiras, tornou-se extremamente difícil trabalhar com as origens dos negros e por consequência dos seus instrumentos musicais. Por outro lado os próprios negros nem sempre cooperaram com os pesquisadores.**

Figura 10 - Atabaques Run, Runpi e Lé



Fonte: Foto Roberval Santos

“

*Por outro lado, se forem vender não produzem. E assim acabam presos na teia dos comerciantes e dos intermediários – outra categoria especializada em ir buscar o produto nas fontes e até em exportá-lo.*

”

## Mercado

Sob o ponto de vista microeconômico o mercado de instrumentos musicais de Salvador funciona sob um regime de **oligopólio** do lado da oferta e **oligopsônio** na demanda.

São poucos os produtores de instrumentos musicais que comercializam diretamente seus produtos. Os principais são a Dinho Artes e Percussão; a Oficina de Investigação Musical – OIM (Bira Reis); o Ateliê Percussivo Mestre Lua Rasta – os três no Pelourinho e a D.G.B.A Berimbau - Fabricação de Instrumentos de Percussão (Sahib) no Mercado Modelo. Constituem um oligopólio.

Observe-se que todos os comerciantes, tanto os do Mercado Modelo quanto os do Pelourinho, possuem margens de lucro superiores a 100%, pois quando não fabricam os instrumentos (caso em que são formadores de preços) compram esses instrumentos diretamente dos produtores por preços aviltados. No caso formam um oligopsônio. Este regime se formou ao longo do tempo e de forma natural, diante da total omissão das autoridades regu-

ladoras (o Governo). Comerciantes antigos foram ocupando os espaços de comercialização, muitos mediante proteção política, dedicando-se ao atendimento da procura pelos turistas. Uma parte deles montou pequenos fabricos e outra parte ingressou no mercado do “sistema fabril a feição ou disperso”<sup>28</sup> montando uma rede de fornecedores que trabalham pautados – recebendo a matéria-prima e as especificações do produto; ou em artesanatos caseiros e em oficinas. Trata-se de uma imensa rede que se espalha por alguns bairros e subúrbios de Salvador. Estes produtores, muitos deles artistas, ou não possuem “tino comercial” ou não têm acesso ao mercado. Não existe mais espaço para mostrar suas peças. Se as colocarem nas ruas a Prefeitura confisca. Por outro lado, se forem vender não produzem. E assim acabam presos na teia dos comerciantes e dos intermediários – outra categoria especializada em ir buscar o produto nas fontes e até em exportá-lo. Além disso, os comerciantes recebem os produtos em consignação, o que significa liquidar as possibilidades de capitalização e a limitação do capital de giro. Por essas e por outras as novas gerações estão fugindo do ofício dos pais, cuja perspectiva em médio prazo é a de extinção.

O sistema funciona como se existisse uma pirâmide onde no topo, que aparece para a maioria dos consumidores e inclusive para o governo, estão os **Artesãos de 1º Grau**. São aqueles que angariaram fama a partir do mérito próprio e, também, do alheio. Eles produzem, mais também agenciam seus produtos (dependendo da época e do volume das encomendas) junto aos **Artesãos de 2º Grau** que podem estar situados em Salvador ou no interior do Estado. O que rege estas relações são laços de afinidade (parentesco, compadrio, interesses comuns etc.).

**Figura 11 - A articulação invisível**



Fonte: elaboração do autor.

Esta articulação é informal e é mantida de forma invisível ao grande público por todos os interessados. Afinal, muitas das transações que aí ocorrem estão absolutamente na clandestinidade.

Existe ainda uma terceira categoria, a dos Artífices que constituem uma mão de obra especializada que trabalha eventualmente em casa atendendo as solicitações dos artesãos dos níveis superiores e, em determinadas circunstâncias (alta estação turística) aparecem sob a forma ambulante oferecendo seus produtos.

Cabe ainda informar que a margem de lucro do setor é muito baixa, tornando-se insustentável a legalização de alguns deles. Para se ter ideia, a maioria possui uma receita mensal de aproximadamente R\$ 6.000,00 e outra parcela, também significativa, não ultrapassa a receita mensal de até R\$ 3.000,00. Assim sendo, quando são pagos os custos, muito pouco sobra que compense os esforços. (GECAL, 2009)

Ademais sofrem a concorrência dos instrumentos fabricados na região Sudeste e no exterior. São as grifes estabelecidas por marcas que conferem status aos seus possuidores. Grandes músicos brasileiros poderiam também usufruir a qualidade sonora dos instrumentos baianos, auxiliando o crescimento e a profissionalização do setor. Po-

<sup>28</sup> Ver uma excelente descrição deste sistema em Staley & Morse (1971, p. 18).

“

*Comparando os preços praticados do fabricante, Mercado Modelo e no Pelourinho, ver Tabela 4, pode-se perceber que os preços aplicados no Mercado e no Pelourinho são bastante superiores aos praticados pelos fabricantes.*

”

rém, isto não ocorre, pois as grandes fábricas produtoras, muitas vezes utilizando-se do know how baiano, acabam produzindo instrumentos em série, com qualidade sonora um pouco inferior, porém padronizados, o que acaba influenciando a decisão de compra dos músicos. Ademais, as grandes fábricas de percussão possuem ampla vantagem de venda sobre os pequenos produtores locais devido a sua associação com as grandes lojas de instrumentos do Brasil.

No mercado formal de Salvador, poucos comerciantes especializados na venda de instrumentos musicais trabalham com os produtos locais. Parte por preconceito, parte pela desarticulação do setor onde é muito difícil ligar-se as pontas da produção às da comercialização. Como em toda a regra cabe uma exceção, foram identificadas duas lojas que adquirem instrumentos no mercado produtor local.

e, sobretudo, da *grife* que eles se atribuem.

Com a pesquisa, foi possível detectar que os produtos destes artesãos prevalecem no Mercado Modelo. No Pelourinho, prevalecem os produtos de Dinho da percussão e Mestre Lua, sendo que o último já tem um perfil diferenciado de todos os produtores. Pois ele mescla culturas de outro estado transcendendo-as na forma de desenho e cores em seus instrumentos.

A feira São Joaquim vende instrumentos de todos os artesãos. De acordo com os comerciantes, a compra é estabelecida mediante o acordo que possibilite maior flexibilidade para eles, não importando a origem dos produtos. Isto implica menor preço e maior prazo para o pagamento.

Este comportamento dos comerciantes é determinado pelo público alvo. Tanto no mercado modelo como no Pelourinho recebem uma demanda muito maior de turistas, consequentemente os produtos são mais aprimorados e encarecidos em comparação a Feira, pois esta é frequentada em sua maioria pelos consumidores locais.

Comparando os preços praticados do fabricante, Mercado Modelo e no Pelourinho, ver Tabela 4, pode-se perceber que os preços aplicados no Mercado e no Pelourinho são bastante superiores aos praticados pelos fabricantes. É bem verdade que no Mercado, como no Pelourinho, os comerciantes arcam com os custos da formalização. Mas isto não justifica diferenças da ordem de 200, 250 e até 300%. Como se encontram numa posição privilegiada tanto no que se refere à oferta dos produtos – o ponto de venda, acessível e relativamente seguro – quanto na aquisição das diferentes peças – se os fabricantes não venderem para eles, vão vender para quem? Estabelece-se a já citada situação de oligopólio/oligopsônio. Em outras palavras a maior parcela dos lucros fica em poder do comerciante intermediário.

**Figura 12 - Mestre Lua Rasta e seus produtos**



Fonte: Natália Rangel

Os fabricantes forneceram para esta pesquisa os valores dos instrumentos que produzem, possibilitando a criação de tabelas que demonstram através dos números a forma como se posicionam no mercado.

### **Preços dos Fabricantes em Salvador**

Os preços dos produtos diferem conforme o produtor. Isto decorre do material utilizado, do grau de formalidade informalidade do produtor



**Tabela 4 – Preços (R\$) comparados de produtores e Mercado Modelo pesquisados em dezembro de 2012**

| Instrumentos                   | Mercado Modelo | Pelourinho Loja | Produtores locais |
|--------------------------------|----------------|-----------------|-------------------|
| Afoxé de açaí                  | 45,00          | 40,00           | 10,00             |
| Afoxé de contas                | 35,00          | –               | 12,00             |
| Agogô de côco                  | 45,00          | –               | 20,00             |
| Agogô de Ferro                 | 45,00          | 55,00           | 15,00             |
| Atabaque 40 cm madeira         | 75,00          | –               | 60,00             |
| Atabaque 45 cm madeira         | –              | –               | 35,00             |
| Bacurinha de madeira corda (P) | 20,00          | –               | 25,00             |
| Bacurinha de madeira corda (M) | 35,00          | –               | 30,00             |
| Bacurinha de madeira corda (G) | 70,00          | –               | 40,00             |
| Bacurinha resina corda (GG)    | 50,00          | –               | 40,00             |
| Bacurinha resina corda (P)     | 20,00          | –               | 12,00             |
| Bacurinha resina corda (M)     | 25,00          | –               | 10,00             |
| Bacurinha resina corda (G)     | 45,00          | –               | 22,00             |
| Bacurinha ferro corda (P)      | 20,00          | –               | 12,00             |
| Bacurinha ferro corda (M)      | 25,00          | –               | 17,00             |
| Bacurinha ferro corda (G)      | 45,00          | –               | 22,00             |
| Berimbau de bico               | –              | –               | 3,00              |
| Berimbau de peça               | –              | –               | 4,00              |
| Berimbau nimi                  | –              | –               | 10,00             |
| Berimbau (P)                   | 10,00          | 70,00           | 12,00             |
| Berimbau (M)                   | 13,00          | 70,00           | 15,00             |
| Berimbau (G)                   | 30,00          | 70,00           | 30,00             |
| Bongô de madeira e ferro (P)   | 55,00          | –               | 30,00             |
| Bongô de madeira e ferro (M)   | 68,00          | 70,00           | 40,00             |
| Bongô de madeira e ferro (G)   | 75,00          | –               | 60,00             |
| Bongô resina simples mini      | –              | –               | 5,00              |
| Bongô resina simples (M)       | 15,00          | –               | 12,00             |
| Bongo resina ferro (G)         | 50,00          | –               | 50,00             |
| Bongô resina corda (G)         | 50,00          | –               | 50,00             |
| Bongô côco simples             | 12,00          | –               | 12,00             |
| Bongô côco corda               | 25,00          | –               | 15,00             |
| Bongo côco ferro               | 25,00          | –               | 15,00             |
| Bongô resina e ferro           | –              | –               | 15,00             |
| Bongô resina corda             | 30,00          | –               | 15,00             |
| Cabuletê côco                  | 6,00           | –               | 5,00              |
| Cabuletê mini                  | –              | –               | 3,00              |
| Cabuletê de côco               | 6,00           | –               | 5,00              |
| Caxixi percussão               | –              | –               | 20,00             |
| Caxixi profissional            | 12,00          | 15,00           | 10,00             |
| Conga (Par)                    | –              | –               | 800,00            |
| Conga (Trio)                   | –              | –               | 1.200,00          |

**Tabela 4 – Preços (R\$) comparados de produtores e Mercado Modelo pesquisados em dezembro de 2012 (continuação)**

|                              |          |            |          |
|------------------------------|----------|------------|----------|
| Cuíca de côco simples        | 10,00    | –          | 10,00    |
| Cuíca de resina ferro        | 25,00    | –          | 15,00    |
| Cuíca de resina Corda        | –        | –          | 15,00    |
| Cuíca de côco e corda        | 25,00    | –          | 15,00    |
| Cuíca de madeira tarraxa     | –        | –          | 20,00    |
| Cuíca de madeira e corda (G) | 25,00    | –          | 25,00    |
| Xequerê mini                 | –        | –          | 5,00     |
| Xequerê (P)                  | 25,00    | 30,00      | 15,00    |
| Xequerê (M)                  | 50,00    | 50,00      | 25,00    |
| Xequerê (G)                  | 70,00    | 120,00     | 30,00    |
| Jembê de côco                | 25,00    | –          | 15,00    |
| Jembê madeira (P)            | 120,00   | 250,00     | 100,00   |
| Jembê madeira (M)            | 200,00   | –          | 150,00   |
| Jembê de madeira (G)         | 280,00   | 500,00     | 200,00   |
| Jembê de cabaça (P)          | 50,00    | –          | 40,00    |
| Jembê de cabaça (G)          | 80,00    | –          | 60,00    |
| Ganzá de côco                | 12,00    | –          | 10,00    |
| Ganzá de madeira             | –        | – 25,00    | 5,00     |
| Kalimba de cabaça (P)        | 22,00    | – 30,00    | 20,00    |
| Kalimba de cabaça (G)        | 30,00    | – 35,00    | 30,00    |
| Kalimba de côco              | 22,00    | –          | 15,00    |
| Maracá côco                  | 30,00    | –          | 20,00    |
| Pau de chuvas (P)            | 10,00    | –          | 10,00    |
| Pau de chuvas (M)            | 15,00    | – 30,00    | 15,00    |
| Pau de chuvas (G)            | 20,00    | – 40,00    | 20,00    |
| Pandeiro mini                | 10,00    | –          | 5,00     |
| Pandeiro madeira             | –        | – 70,00    | –        |
| Pandeiro (P)                 | 12,00    | – 10,00    | 10,00    |
| Pandeiro (M)                 | 20,00    | – 15,00    | 15,00    |
| Pandeiro (G)                 | 30,00    | – 20,00    | 18,00    |
| Reco reco de madeira         | 15,00    | –          | 10,00    |
| Timbal                       | –        | –          | –        |
| Atabaque corda (trio)        | 1.200,00 | – 1.450,00 | 1.080,00 |
| Atabaque (P) Ferro           | –        | –          | 360,00   |
| Atabaque (G) Ferro (trio)    | 700,00   | 900,00     | 550,00   |

Fonte: Natália Cardoso Rangel (2012)

### Recortes do trabalho de campo<sup>29</sup>

Foi realizada em 2012, entrevista com seis artesãos e fabricantes residentes do subúrbio da região de Salvador com o propósito de levantar dados sobre a produção de instrumentos musicais na cidade.

de. Seguindo o Código de Ética da Unifacs estes não serão identificados. Foram denominados, para fins deste estudo, **Artesão 01**; **Artesão 02** e **Artesão 03** os localizados, na

Baixa do Fiscal, próximo a Avenida Suburbana; e **Artesão 4**, **Artesão 5** e **Artesão 6** os instalados em Plataforma, Subúrbio Ferroviário da cidade.

<sup>29</sup> Relato da pesquisadora Natália Rangel

A penetração no segmento é muito difícil. Só através de um “iniciado” que sirva de cicerone. E estes não são também muito acessíveis. Depois de várias visitas ao Mercado Modelo e muita conversa conseguimos um guia que nos cobrou uma “diária” de R\$30,00 para nos levar até algumas oficinas. Não pudemos continuar, pois o “guia” sumiu. Depois soube-mos que havia sido preso...

A amostra foi aleatória e a sua escolha demandou cabulosas negociações, pois o segmento é fechado aos estranhos ao *métier*. Na maioria dos casos as oficinas estão localizadas no “circuito inferior da cidade” em bairros muito pobres, onde a cidade formal não penetra. Em alguns casos, nas proximidades existiam “bocas de fumo” e o trânsito de não moradores só era seguro se acompanhado de um cicerone local que consistia a salvaguarda do pesquisador. Em qualquer circunstância a pesquisa após o anoitecer é impossível. Vale observar que os artesãos nada têm a ver com a marginalidade que os cerca. Eles estão ali porque sempre estiveram. Seus ascendentes ali chegaram migrando do interior no intenso processo de urbanização da cidade. Invadiram terrenos formando invasões que depois se consolidaram a revelia de qualquer processo de infraestruturação por parte do Estado. Com o *boom* populacional ocorrido a partir da década de 1970 a marginalidade se instalou e, aí, formou-se o quadro com que nos deparamos. Contudo, não são marginais no sentido criminal do termo, os que foram entrevistados são pessoas honestas, pais de família e trabalhadores. São respeitados pela comunidade que os cerca, pois inclusive, dão emprego a muitos jovens.

Durante a visita aos locais das fabriquetas foi detectado que os instrumentos são fabricados em oficinas localizadas, muitas vezes, nas residências. Em suas casas, eles separaram um espaço para realizar os trabalhos com o intuito de não precisarem alugar ou comprar um

terreno. Parte da matéria prima que utilizam procedem de um mercado de sucata através de negociações informais. Alguns deles afirmaram que na maioria das vezes são usuários de droga que vão vender madeiras advindas das construções civis da cidade. As tábuas que as construtoras usam para fazer as formas de concretagem depois do uso primário vão se transformar em tambores, cuícas, atabaques e outros instrumentos de percussão. O couro também vem de negociações informais de açougues clandestinos na cidade ou adquiridos junto aos intermediários que os trazem na porta ou na Feira de São Joaquim. Os produtos mais vendidos por eles, são: bongô, atabaque, timbal, cuíca, bacurinha, cabuletê e pandeiro. As vendas sofrem a sazonalidade, devido ao verão do Brasil e da Europa, pois a procura pelos produtos é maior devido ao turismo.

Alguns desses artesãos comercializam os instrumentos para fora do país, mas não fazem ideia da alteração de preço sofrida por eles, ao serem repassados para os intermediadores. Os valores de cada item, segundo eles, são os mesmos vendidos a donos de loja dentro do país. Eles negociam os objetos para representantes brasileiros, que os repassam para empresários de países como França, Alemanha, e Suíça. De acordo com eles, após adquiridos, os instrumentos recebem marcas e etiquetas para serem comercializados. Estabelecimentos formais, como a Musicon e Nova Miron, ambas localizadas na Calçada, centro de Salvador, por exemplo, compram os instrumentos dos artesões para colocar sua marca. Foi percebido que os entrevistados não quiseram falar mais detalhes sobre os valores da negociação com medo de uma exposição futura.

O **Artesão 5** foi o único fabricante empresarialmente mais estruturado. Informou que tem contato com o

Instituto Mauá<sup>30</sup> e que na loja, (ponto de venda do Instituto) eles cobram 20% de comissão, taxa esta que é adicionada ao valor estabelecido por ele. Informou também que muitos clientes com quem tem contato são estabelecidos através das rodadas de negócios (evento promovido pelo Mauá que liga o produtor ao comprador).

Dois dos entrevistados disseram que o Instituto “chamou eles para ministrar aula sobre como produzir instrumento durante dois meses e nada receberam” (*sic*). Outro alegou que o Instituto não serve para ajudá-lo.

França e Suíça são países que tem contato comercial diretamente com os produtores. São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Minas Gerais, são os estados brasileiros que mais dão lucros para os artesãos baianos. Apesar de atender a essa gama do mercado, os produtores soteropolitanos não têm estrutura para lidar com o avanço da tecnologia nas negociações. Alguns “não sabem mexer em nada relacionado ao computador e não tem acesso à Internet”. Outros, mesmo sabendo usar a internet não a utilizam para divulgar seu trabalho, Apenas dois utilizam redes sociais e sites para a divulgação dos seus produtos. Ambos contam com a ajuda de filhos e parentes para usar as ferramentas, pois alegaram não ter tanta prática com o meio de comunicação.

Apenas um tem inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e conta com um funcionário com a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada. Outro é registrado como autônomo, e contribui ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os demais desconhecem e fogem da formalização devido aos encargos. Todos eles disseram que trabalharam com vendas em consignação, mas diante da espera, que as vezes durava 8

<sup>30</sup> Autarquia estadual que trabalha com o fomento ao artesanato.

“

*Um deles só trabalha por encomenda e o pagamento é feito imediato contra a entrega. Outro recebe 50% na entrega do produto e o restante fica programado para trinta dias depois.*

Figura13 – Fabricando atabaque



Fonte: Foto de Natália Rangel

Figura14 – Equipamentos rudimentares



Fonte: Foto de Natália Rangel

meses e dos famosos calotes pararam de negociar dessa forma. Hoje, cada produtor cobra de forma diferenciada, de acordo com sua necessidade.

Um deles só trabalha por encomenda e o pagamento é feito imediato contra a entrega. Outro recebe 50% na entrega do produto e o restante fica programado para trinta dias depois. Alguns vendem seus instrumentos a prazo – dependendo do cliente –, ou negociam seus instrumentos para comerciantes da Associação dos Artesãos da Bahia (ADABA).

Os trabalhos são realizados na maioria das vezes em família. Antes, existia uma tradição muito mais forte que passava de pai para filho. Atualmente os entrevistados declaram que não querem a vida de artesão para seus filhos devido às dificuldades nos negócios e o baixo retorno financeiro.

Existem alguns produtores que adaptaram peças para uma função no processo de produção por não ter capital suficiente para comprar uma máquina industrial. Um deles adaptou o motor de máquina de lavar e de freezer para poder fazer a etapa de polimento e designer de alguns instrumentos.<sup>31</sup>

Durante uma visita a uma das oficinas foi constatado que crianças, sem equipamentos de proteção e sem a presença de seus responsáveis, estavam exercendo funções no processo de produção dos instrumentos. Descalças e seminuas, elas se dedicavam ao trabalho. Os produtores alegam que utilizam a mão de obra infantil a pedidos dos pais das crianças que acreditam na ocupação de forma remunerada como uma maneira de distancia-la da criminalidade de onde moram.

Diferente dos demais fabricantes, o **Artesão 5**, é um criador que possui uma linha de produção com máquinas e ferramentas específicas para a confecção dos instrumentos. Com isso, ele consegue desempenhar suas tarefas em maior escala, obter resultados mais rápidos e aperfeiçoar os instrumentos com maior precisão.

<sup>31</sup> Constatou-se na pesquisa a existência de uma indústria de reciclagem de sucata – máquinas de eletrodomésticos descartados – funcionando clandestinamente no bairro da Liberdade e outros adjacentes. O acesso aos fabricantes é muito difícil.

Figura 15 – Trabalho infantil



Fonte: Foto de Natália Rangel

Outra diferencial do **Artesão 5** é a produção do couro. Ele compra couro cru em açougue clandestino em Salvador, Simões Filho e Candeias; faz o tratamento com óxido de cálcio para a retirada do pelo sobre o couro e em seguida coloca para secar. *Este trabalho é realizado por crianças que fazem o tratamento do couro sem nenhuma higiene dentro de um galpão sem ventilação e sem segurança, pois executam toda a operação com substância corrosiva, sem utilizar nenhuma proteção na mão.*

A comercialização é feita entre os produtores locais, custa R\$ 20,00 (vinte reais) o couro pronto, para ser utilizado na fabricação dos instrumentos.

Figura 16 – Couro secando



Fonte: Foto de Natália Rangel

O **Artesão 5**, possui máquinas de cartões de crédito para clientes que preferem parcelar suas compras, e um vínculo comercial com o Instituto Mauá - órgão que promove e comercializa artesanato baiano -, aumentando, assim, seu leque de clientes. O artesão conta ainda com uma página na Internet, onde facilita o acesso de seus compradores aos seus produtos, disponibilizando mais informações sobre cada produto e seus preços.

“ O desastre, que envolveu o local precário e os instrumentos de trabalho, resultou na perda de um olho. Por conta disso, ele teve que se adaptar às limitações de vida que o acidente lhe proporcionou. ”

O **Artesão 1**, que tem um pequeno espaço para fabricação dos instrumentos perto de sua residência, localizada no bairro da Baixa do Fiscal, é famoso por confeccionar barris de cachaça. Ele conta com a ajuda do seu filho, dois parentes e um conhecido para produzir os instrumentos. Há alguns anos, um grave acidente de trabalho lhe deixou uma séria seqüela que o impossibilita de confeccionar seus instrumentos sozinho. O desastre, que envolveu o local precário e os instrumentos de trabalho, resultou na perda de um olho. Por conta disso, ele teve que se adaptar às limitações de vida que o acidente lhe proporcionou.

A situação atual não se diferencia do passado. A oficina deste artesão é o que se denomina na gíria de “cacete armado”. Não é ventilada, não existe janela, nem entrada e saída de ar. Ela conta apenas com a porta, o que se torna um grande perigo em caso de incêndio e acidentes. O pó, que vem dos restos das madeiras trabalhadas, deixa o ambiente cheio de poeira e um cheiro desagradável. Além disso, existe um esgoto a céu aberto na porta da sua fabriquetta, que exala um odor desagradável e escorre um líquido repleto de bactérias, prejudicando a saúde de todos que moram próximo a ela. Isso intensifica ainda mais a insalubridade do local.

Figura 17 – Precariedade



Foto Natália Rangel

Figura 18 - Insalubridade



Foto: Natália Rangel

## Conclusão

A pesquisa demonstrou como funciona o segmento produtor de instrumentos musicais na cidade do Salvador e quais as suas perspectivas confirmando a hipótese assumida de que este segmento tende a se extinguir em médio prazo se não for amparado por políticas públicas que funcionem como uma blindagem diante das ameaças da modernidade e do processo de globalização.

O segmento artesanal compreende um conjunto de atividades que estão relacionadas diretamente com a realidade socioeconômica da cidade. Este segmento retrata fortemente as questões étnicas, folclóricas e reli-

giosas, sendo fruto da criatividade humana que têm suas raízes em eras remotas quando o homem iniciou-se no desenvolvimento das manufaturas. Em nosso caso, como somos predominantemente negros, herdamos da cultura africana uma arte primitiva que encanta e deslumbra os ditos “civilizados”. No entanto esta arte, esta cultura, vem se dissolvendo no caldo ruim da modernidade. Vem perdendo o valor diante da indústria cultural que serve a uma sociedade de massa bestificada pelo marketing.

Os produtores de instrumentos musicais em Salvador-Bahia encontram-se numa posição bastante delicada referente ao seu espaço no

“

*Os problemas dos produtores começam pela sua posição na informalidade.*

*Parece que os mecanismos atuais de inserção no mercado formal ainda não os atraíram.*

*Por quê? Será que ainda são complexos para o nível de compreensão deles?*

”

mundo contemporâneo, pois os instrumentos de maior procura são os industrializados e isto faz com que os artesãos percam o estímulo de produzir devido à diminuição, não diríamos da sua rentabilidade e sim da sua capacidade de sobrevivência.

Os problemas dos produtores começam pela sua posição na informalidade. Parece que os mecanismos atuais de inserção no mercado formal ainda não os atraíram. Por quê? Será que ainda são complexos para o nível de compreensão deles? Ou os organismos incumbidos de convertê-los não os atingiram? Na informalidade eles se tornam marginais ao sistema. Ou seja, continuam como são. Não tem condições de acessar o crédito bancário. Não possuem noções mínimas de administração e de organização dos negócios. Muitos não sabem o valor do estoque, o valor do seu processo produtivo, a importância do capital de giro.

Existem diversos programas que apoiam o artesanato no Brasil, principalmente no âmbito federal e estadual. Todavia, não existe uma

articulação em sinergia estabelecida entre eles.

O SEBRAE, órgão vinculado ao governo, tem como propósito orientar diversos investimentos. Mas ao se tratar de casos específicos, não esclarece com solidez os demandantes dos seus serviços. O Instituto Mauá, criado há 70 anos, cujo princípio básico é divulgar as tradições culturais da produção de artesanato local preocupa-se mais com o artesanato de bordados e rendas. Não se faz conhecer pelos artesãos. Funciona no sistema: estou aqui, quem quiser que me procure. Dos produtores entrevistados somente um, tem o cadastro na instituição, sendo que este tem que pagar uma taxa de 20% sobre o valor da venda, caso a negociação tenha sido indicada pelo Instituto. Mas se o Instituto Mauá é um órgão mantido pelo governo da Bahia, porque cobrar os 20%? Outra questão a ser explicitada, é que, dois dos entrevistados disseram que o Instituto Mauá entrou em contato com eles para que doassem seu tempo para ensinar crianças vinculadas ao Instituto em prol de uma boa ação. Mas a intenção da organização governamental não é ajudar a estes artesãos? Sem contar que não existe nem um estudo ou um projeto voltado para estes produtores.

Contextualizando em nível nacional, existe o Programa de Artesanato Brasileiro (PAB) que tem em seus fundamentos, atuar na elaboração de políticas públicas voltadas para ações que valorizem o artesão brasileiro. Contudo, não existe nenhuma iniciativa também voltada para o segmento pesquisado.

O mecanismo viável não seria formular uma política uniforme para o setor. É preciso apenas inserir um programa nessas instituições de fomento que assumam diversas faces que se ajustem a cada tipo de segmento, e que estejam engajados pelos seguintes princípios:

1) respeitar a cultura local, e especificamente do segmento pesqui-

“  
*Em seguida,  
identificar suas  
condições  
mercadológicas  
e examinar de  
forma minuciosa  
seus problemas  
organizacionais para  
com isso, corrigir de  
forma individual as  
falhas existente  
Ainda em termos  
mercadológicos criar  
um Guia do Produtor  
de Instrumento...*”

sado. Não atribuir modelos exógenos quando existir comportamentos enraizados na comunidade;

2) procurar manter a tradição do segmento, evitando a introdução de modernidades que possam substituí-la e assim produzam a perda do seu maior valor que é o cultural;

3) tentar introduzir de forma simplificada uma estrutura de gestão administrativa acessível para uma gestão eficiente;

4) criar mecanismos que garantam espaço físico na cidade para os pequenos produtores de forma que possibilitem uma ampla exposição pública das suas obras;

5) promover a inclusão digital desses produtores, inclusive ofere-

cendo a eles serviços gratuitos de construção de sites para a divulgação dos seus produtos<sup>32</sup>.

6) desenvolver nas organizações de fomento, *interna corporis*, a compreensão de que o estágio econômico-cultural desses produtores pode sobreviver ao mundo globalizado se houver uma inclusão assistida no mercado.

Tendo como base estes princípios, é preciso criar medidas concretas de apoio técnico e financeiro a estes artesãos: mapear suas localizações na cidade mediante rastreamento fotogramétrico e cadastrá-los sem maiores burocracias,<sup>33</sup> identificando as necessidades de cada um. Em alguns casos, por exemplo, precisam de ajuda para legalização fundiária, restauração de imóveis, sinalização da oficina, melhoria da infraestrutura de acesso. Em seguida, identificar suas condições mercadológicas e examinar de forma minuciosa seus problemas organizacionais para com isso, corrigir de forma individual as falhas existentes. Ainda em termos mercadológicos criar um Guia do Produtor de Instrumentos Musicais de Salvador em espanhol, inglês e francês para a distribuição aos turistas e as agências de turismo. E por último, estabelecer um vínculo operacional com os produtores até que eles consigam por conta própria conduzir seus próprios negócios.

Uma medida em médio prazo consistiria na formação de uma **cooperativa virtual ou não patrimonial**. Diferentemente das cooperativas tradicionais, as cooperativas virtuais ou não patrimoniais, também conhecidas como cooperativas descentralizadas têm como função principal

<sup>32</sup> Alguns produtores possuem sites na Internet. São justamente os mais importantes. Pelo que percebemos alguém criou estes sites para eles, pois não aparentam possuir conhecimentos de informática para fazê-los. Alguns dos sites são bilíngues. Um em português e inglês e outro em português e francês.

<sup>33</sup> Advertimos que este é um trabalho difícil e até perigoso. Muitos deles não querem ser conhecidos porque temem os impostos e taxações do Governo e outros – com muita razão – não acreditam na eficácia de qualquer medida governamental. Dizem que os políticos só os procuram quando querem fazer “mídia” com os eleitores. Prometem mundos e fundos e depois desaparecem.

“

*A grande vantagem deste modelo é que as decisões de como produzir e administrar a propriedade fica a critério do associado; cabe à Cooperativa dar cobertura na parte de comercialização e fornecimento de documentação fiscal, entre outras funções (Guimarães Júnior, 2011).*

”

dar cobertura jurídica e legalizar a instalação de **unidades descentralizadas de produção**, realizadas através de contrato de comodato entre a cooperativa e o cooperado. Por se constituir numa Sociedade Civil de fins não econômicos e com o objetivo de promover o trabalho em comum, possibilita melhor utilização dos fatores de produção e com baixo custo operacional. A grande vantagem deste modelo é que as decisões de como produzir e administrar a propriedade fica a critério do associado; cabe à Cooperativa dar cobertura na parte de comercialização e fornecimento de documentação fiscal, entre outras funções (Guimarães Júnior, 2011). Desta forma, o cooperado para produzir não necessita aumentar excessivamente a sua Unidade Familiar Produção, logicamente não necessitará fazer altos investimentos, o que lhe dá vantagens referentes aos seus custos operacionais, dificilmente obtidos nos modelos habituais de cooperativa desses produtores para

conseguirem melhorar suas condições de trabalho, pois aumentaria sua produção, conseguiriam uma fatia no mercado, crescimento e a conquista de um espaço, podendo assim, competir com fábricas maiores.

É importante observar que os artesãos têm medo de legalizar seus negócios por conta das altas cargas tributárias.

O que se procura aqui é criar de forma harmônica métodos que corrijam os efeitos danosos que a industrialização vem trazendo para estes produtores, por mais que existam fábricas atuando nos mercados. E isto só irá se concretizar quando os artesãos detiverem suporte técnico, mesmo que seja de forma simples, sobre a gestão do negócio em que eles atuam independente de políticas públicas voltada para esta questão.

Existe no Banco do Nordeste - BNB, por exemplo, o Programa CREDIAMIGO que é um incentivo para obter créditos facilitados para empreendedores pertencentes aos setores informal ou formal da economia. (microempresas, enquadradas como Microempreendedor Individual, Empresário Individual, Autônomo ou Sociedade Empresária). Mas eles não têm acesso a esta informação como a muitas outras existentes. E isto acaba impedindo a melhoria do negócio.

### Referências

A TARDE. **Transcrevendo dados do Censo Demográfico do IBGE – Aglomerados Subnormais de 2010**, 22 dez. 2012.

ARAGAKI, Bruno. **Berimbau é instrumento de quem tem poucos neurônios, diz coordenador de medicina da UFBA**, 2008. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BARROS, Ricardo Paes de. HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BASTIDE, Roger. **As religiões africanas no Brasil: Contribuição a uma Sociologia das Interpenetrações de Civilizações**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1977.

BASTIDE, Roger. **O Candomblé da Bahia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BAUMOL, W.J; BOWEN, W.G. **Performing Arts: The Economic Dillema**. New York: Twenty Century Fund, 1996.

BERMAN, Marshal. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

BIANCARDI, Emília. **Raízes Musicais da Bahia**. Salvador: Omar G. Editor, 2006.

BIRA REIS. Atabaques. Entrevista concedida à Noelio Spinola, 20 mar. 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo, Séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Setor Informal Urbano e formas de participação na produção. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 607-627, 1983.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.19, número especial, 1989, p. 25-48.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI. (Org.)



- Distribuição de renda no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CÂMARA CASCUDO, Luís da. **Civilização e Cultura.** Pesquisa e notas de Etnografia Geral. Brasília: Instituto Nacional do Livro/MEC, 1973.
- CÂMARA CASCUDO, Luís da. **Dicionário do Folclore Brasileiro.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1984.
- CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e cidadãos conflitos multiculturais na globalização.** 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2001.
- CARNAVAL 2010. Comportamento dos residentes de Salvador na festa e suas práticas culturais. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, **Infocultura**, v.2 n.6, 2011.
- CARNEIRO, Edison. **Os cultos de origem africana no Brasil.** Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 2002.
- CARNEIRO, Edison. **Candomblés da Bahia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria. **Cultura e desenvolvimento:** o APL de música de conservatória. Relatório para a OIT. Rio de Janeiro: Rede Sist, 2005.
- CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana.** México: Siglo Veintiuno Editores, 1971.
- CHRISTALLER, W. **Le Localité Centrales della Germania Meridionale.** Milano: Franco Angeli Editore, 1965.
- CORAGGIO, José Luiz. **Economia Urbana.** La perspectiva popular. México (DF): Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 1984.
- COSTA LIMA, Vivaldo. **A família de santo nos candomblés Jeje – Nagôs da Bahia:** Um estudo de relações intragrupo. Salvador: Corrupio, 1977.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. **Trabalho decente e juventude no Brasil.** Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009.
- CRUZ, Rossine; SPINOLA, Noelio. Distribuição da Renda em Salvador. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Ano IV, n. 6, p. 54-68, jul 2002.
- DE PAULA, Nelson. **458 anos da fundação da cidade de Salvador.** Disponível em: <[www.depaulaohistoriador.blogspot.com](http://www.depaulaohistoriador.blogspot.com)>. Acesso em: 8 Nov. 2011.
- DEBRET, J.B. **Voyage pittoresque et historique au Brésil.** Paris: Firmin Didot Frères Edicteurs, 1834.
- ESPINHEIRA, Gey. **Sociabilidade e Violência:** criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador: Ministério Público da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004.
- FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas.** Salvador: Fator, 1983.
- FEATHERSTONE, Mike. **Cultura global.** Nacionalismo, globalização e modernidade. São Paulo: Vozes, 1990.
- FLEXOR, Maria Helena Ochi. J. J. Seabra e a reforma urbana de Salvador. In: BATISTA, Marta Rossetti; GRAF, Márcia Elisa de Campos. **Cidades brasileiras:** políticas urbanas e dimensão cultural. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros; Universidade de São Paulo, 1998. p. 108-119.
- GECAL, Grupo de Estudos da Economia Cultural. **A economia cultural de Salvador:** pesquisa de campo. Salvador: Unifacs, 2009.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- GIDDENS, Anthony. **La estructura de clases en las sociedades avanzadas.** Madrid: Alianza Universidad. 1974.
- GONÇALVES, Ana Maria. **Um defeito de cor.** Rio de Janeiro: Record, 2006.
- GONZALBO, Fernando Escalante. **La mirada de dios:** estudio sobre la cultura del sufrimiento. México (DF): Paidós, 2000.
- GUERREIRO, Goli. **A Trama dos Tambores–** A música Afro-Pop de Salvador. São Paulo: Editora 34. Coleção Todos os Cantos, 2000.
- HARVEY, David. **Urbanismo y desigualdad social.** México: FCE, 1987.
- HERSKOVITS, Melville J. **Man and his work.** Antropologia Cultural. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1973.
- HORKHEIMER, Max; ADORNO Theodor. **Dialéctica del Iluminismo**, 1944. Disponível em: <<http://www.marxists.org/espanol/adorno/1944-il.htm>> Acesso em: 12 set 2010.
- IANNI, Octávio. **Escravidão e Racismo.** São Paulo: Hucitec, 1988.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Economia Informal Urbana.** Brasília: IBGE, 2003.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Brasília: IBGE, 2011.
- ILÊ AYÊ. **Ilê 35 anos.** Disponível em: <<http://www.ileaiye.org.br/>> Acesso em: 17 nov. 2011.
- JORGE, João. A Bahia perdeu a sua criatividade. **A Tarde**, Revista Muito, n. 189, p.7, 2011.
- KLUCKHOHN, C. **Culture and Behavior**, New York: Macmillan Co., 1962
- KON, Anita. **Economia de serviços.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- KROEBER, A.L. (Org.) **Anthropology Today.** Chicago: University of Chicago Press, 1953.

- LASUÉN, José Ramón. **Cultura y Economía**. Madrid: Datautor, 2005.
- MAIA, Vasconcelos. **ABC do Candomblé**. Salvador: Edição do Autor, 1977.
- MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Louis Bonaparte**, 1852. Disponível em: <<http://www.pcp.pt/publica/edicoes-avante/index.htm>> Acesso em: dez 2011.
- MARX, Karl. **Formações Econômicas pré-capitalistas**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1964
- MERCADO MODELO BAHIA. **História do Mercado Modelo**. O mercado da cultura da Bahia, 2013. Disponível em: <<http://www.mercadomodelobahia.com.br>> Acesso em: 12 abr. 2013.
- MIGUEZ, Paulo. **Cultura, Festa e Cidade – uma estratégia de desenvolvimento pós industrial para Salvador: Revista de Desenvolvimento Econômico**, Ano I, n.1, 1998.
- MINC, Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**. Diretrizes e ações 2011-2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.
- OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Programa regional de empleo para América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: PREALC, 1993.
- PEDRÃO, Fernando Cardoso. **Urbanização, informalidade e saúde: a teoria e a experiência de Salvador entre 1950 e 1990. Cadernos de Análise Regional**, n. 2. Salvador: UNIFACS, 1998.
- PORTER, M. **The competitive Advantage of Nations**. New York: Free Press; Mc Millan, 1990.
- PRACATUM. **Trabalho social da Pracatum**, 2011. Disponível em: <<http://carlinhosbrown.com.br/mosaico/trabalho-social/associacao-pracatum>>. Acesso em: 17 nov. 2011.
- QUERINO, Manuel. **Costumes africanos no Brasil**. Recife: Massagana, 1988.
- RANGEL. Natália Cardoso. **Economia da Percussão em Salvador**. Salvador: Unifacs, 2012.
- RANKBRASIL. Livro de Recordes, 2011. **Cidade brasileira com maior número de negros**. Disponível em: <<http://www.rankbrasil.com.br>>. Acesso em: 8 nov. 2011.
- REGINA, Maria Emília Rodrigues; FERNANDES. Rosali Braga. O acelerado crescimento dos bairros populares na cidade de Salvador-Bahia. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 39, p 119-131, jan./jun. 2005.
- SAMPAIO, Consuelo Novais. **50 anos de urbanização: Salvador da Bahia no Século XIX**. Rio de Janeiro: Versal, 2005.
- SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido: Os dois conceitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves. Editora, 1979.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998.
- SOARES, Antonio Mateus de Carvalho. **Salvador: pobreza, figurações e territórios**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Desigualdade, Diferença e Reconhecimento**, 13., 2007, Recife. **Anais...** Recife, PE: UFPE, 2007. Disponível em: <[http://www.contato-sociologico.crh.ufba.br/site\\_artigos\\_pdf/SALVADOR](http://www.contato-sociologico.crh.ufba.br/site_artigos_pdf/SALVADOR)>. Acesso em: 12 dez. 12
- SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.
- SOUZA, Angela Gordilho. **Habitação e infraestrutura urbana em Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- SPINOLA, Noelio. **A trilha perdida**. Salvador: Editora da UNIFACS, 2009.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. **Negritude, pobreza e geração de empregos na Bahia, em um contexto de globalização. Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 4 n. 6, p. 71-80, 2002.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. **Economia cultural de Salvador**. UNIFACS, 2003
- STALEY, Eugene. & MORSE, R. **Industrialização e desenvolvimento**. A pequena indústria moderna para países em desenvolvimento. São Paulo: Atlas, 1971.
- TEIXEIRA, Cid. O trio elétrico – Manda descer. **Jornal Folha da Bahia**, 2011. Disponível em: <<http://www.folhadabahia.com.br>> Acesso em: 5 nov. 2011.
- THROSBY, David. **Economia e Cultura**. Boston: Cambridge University Press, 1999.
- TOKMAN, Vitor. SOUZA, Paulo Renato. **El empleo em America Latina: problemas economicos, sociales y politicos**. México: Siglo XXI, 1978.
- TOWSE, Ruth. **Manual de la Economia de la Cultura**. Madrid: Datautor, 2003.
- TYLOR, Edward Burnett. (1871). **Antropologia, uma Introdução ao Estudo do Homem e da Civilização. Enciclopédia Britânica**. Disponível em: <<http://www.britannica>>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- VASCONCELOS, Pedro de A. (1985) **A Cidade da geografia no Brasil**, in Carlos, A. F. A. (Org.). **Os Caminhos da Reflexão sobre a Cidade e o Urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 63-78.
- VERGER, Pierre Fatumbi. **Orixás**. São Paulo: Corrupio, 2007.
- VIANA DE FÁTIMA, Conceição. **Candomblé: onde os deuses dançam a sua humanidade. Caminhos**. Goiânia, v. 5, n. 2, p. 513-518, 2007.

Os trabalhos submetidos à Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE) devem enquadrar-se na linha editorial da revista. A RDE publica artigos e resenhas, assim como reedita trabalhos clássicos e documentos históricos relacionados à temática da revista. **Os artigos e resenhas devem ser inéditos e não podem ser simultaneamente submetidos a outra(s) revista(s).**

Podem ser submetidos trabalhos redigidos em Português, Inglês, Francês, Espanhol, Italiano e Alemão. Devem ser observadas as normas e orientações indicadas a seguir.

#### - Entrega do Material

Os artigos não deverão ultrapassar 30 páginas com título em português e inglês, resumo e abstract e até cinco palavras chave, em português e outro idioma aceito pela revista, além da classificação segundo o Classification System for Journal Articles do Journal of Economic Literature (JEL). O resumo e o seu correspondente em outro idioma deverá ser estruturado de acordo com a NBR 6028 da ABNT em um único parágrafo com, no máximo, 250 palavras. Deverão constar no final do artigo os dados referentes ao autor, tais como: titulação efetiva (mestrando ou doutorando não serão considerados por não serem títulos), sua atividade atual, instituição a que esteja vinculado, endereço comercial e residencial, telefones e correio eletrônico. Na editoração eletrônica existe um campo específico para estas informações que devem ser claras e precisas para todos os autores.

No caso de artigo escrito por mais de um autor a RDE considerará, para fins administrativos, automaticamente como responsável pelo artigo o primeiro autor.

Os originais devem ser enviados para o site da revista <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/about/submissions#onlineSubmissions> em via digital. Por medida de segurança outra via digital para o e-mail [rde@unifacs.br](mailto:rde@unifacs.br). A RDE não aceita artigos enviados em cópia física.

#### PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Secretaria da Revista de Desenvolvimento  
Econômico (RDE)  
Rua Dr. José Peroba 25  
Edifício Civil Empresarial, Sala 601 - Stiep  
41770235 – Salvador – Bahia

## II – Apresentação Gráfica do Texto

### 1 Especificações

#### 1.1 Papel, Espaço e Letras

- Tamanho do papel: A4
- Tamanho das letras:
  - do corpo do trabalho 12
  - do título 16
  - de subtítulos 14

**Tipo de letras:** Arial

**Espaços:** Entrelinhas: 1,5

Superior: 3,0 cm

Inferior: 2,0 cm

Lateral direita: 3,0 cm

Lateral esquerda: 3,0 cm

#### 2 Formatação

- O texto deve ser justificado.
- Nunca separar as sílabas para evitar desconfiguração do texto ao ser aberto em outro computador.
- Usar somente a cor padrão do texto (preto).
- As páginas devem ser numeradas.

- Os gráficos, tabelas e figuras e/ ou ilustrações deverão ser fornecidos em monocromia (em preto e branco, com ou sem tons de cinza), apresentados no corpo do texto enviado e, também, em anexo, nos formatos originalmente produzidos.

### 3 Primeira Página do Texto

#### 3.1 Título do artigo

Centralizado na página a 3 cm da borda superior.

#### 3.2 Título das seções

#### 3.3 Parágrafos

Cada parágrafo deve ter um recuo de 0,5 cm na primeira linha e nenhuma linha em branco entre eles, exceto para os subtítulos que deverão ter apenas uma linha em branco depois do parágrafo que o antecede.

### III - Notas

As notas devem ser devidamente numeradas e indicadas no final do texto, antecedendo as referências.

### IV - Tabelas e ilustrações

- Devem ser encaminhadas em arquivos separados. Na cópia impressa deverá ser indicado, com destaque, o local a serem inseridas.
- As Tabelas e Quadros devem seguir as normas da ABNT (padrão IBGE) e devem ser numeradas sequencialmente.
- As figuras devem ser numeradas e apresentar título e fonte.

### V - Referências

Devem seguir os padrões estabelecidos pela ABNT NBR 6023.

### VI - Responsabilidades

É responsabilidade do autor a correção ortográfica e sintática, como a revisão de digitação do texto, que será publicado conforme o original recebido pela editoração. O conteúdo dos textos assinados é de exclusiva responsabilidade dos autores.

### VII - Procedimentos de avaliação

Os trabalhos submetidos passarão preliminarmente pelo exame da Editora Unifacs quanto ao cumprimento integral destas normas e das demais aplicáveis pelos critérios da ABNT. Somente os aprovados serão avaliados no sistema duplo cego por pareceristas, de instituições distintas daquela a qual o(s) autor (es) está(ão) vinculado(s). **Os direitos autorais dos trabalhos aprovados são automaticamente transferidos à RDE como condição para sua publicação.** O resultado da avaliação de artigos recusados será comunicado ao autor, neste caso os originais poderão ser recebidos pessoalmente na redação da revista até um prazo de 60 dias contados da data de postagem da comunicação, após o qual serão destruídos.

Uma publicação da



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Diagramação, arte final:  
Raimundo Cardoso



A RDE foi classificada  
pelo **QUALIS** da CAPES  
como **B 2**

ISSN 1516-1684