



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

ANAIS DO VI CEURCA E II SOMEC

O TEMA “AUSTERIDADE FISCAL, DÍVIDA PÚBLICA E A QUESTÃO SOCIAL”.

O Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento - CEURCA é um evento científico nacional realizado pelo Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA, tem como proposta pensar a economia numa perspectiva interdisciplinar, valorizando seu aspecto social, sua contribuição para transformação da sociedade e para construção de novos paradigmas de desenvolvimento, que valorizem a perspectiva humana e ambiental. Desde a 5ª edição, conta com a parceria do Simpósio do Observatório das Migrações no Estado do Ceará – SOMEC.

Na última década, foram significativos os avanços rumo à universalização de direitos sociais no Brasil, com representativa focalização de políticas sociais, refletindo, entre outros determinantes, na queda recente da desigualdade e da pobreza no país. Todavia, a consolidação de políticas macroeconômicas fortemente ortodoxas e a agenda recente de orientação neoliberal expõem e aprofundam um conjunto de desequilíbrios e fragilidades na economia brasileira, constituindo-se no maior ataque aos direitos sociais conquistados já realizados na sociedade brasileira. Nesse cenário, propõe-se, para discussão no 6º CEURCA, o tema AUSTERIDADE FISCAL, DÍVIDA PÚBLICA E A QUESTÃO SOCIAL.

Como em todas as edições, o 6º CEURCA, agora com o 2º SOMEC, sugere o intercâmbio de conhecimentos científicos e saberes sociais que retratem diferentes áreas do conhecimento, no qual a ciência econômica possa se fortalecer para contribuir na construção da democracia, coesão social, e por uma ética fundamentada na responsabilidade socioambiental e desenvolvimento humano.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

ÁREAS TEMÁTICAS:

Ciclos econômicos e rearranjos na geopolítica mundial;

Crise fiscal e dívida pública no Brasil;

Dinâmicas rurais contemporâneas;

Estado, transformações societárias e políticas públicas;

Justiça e direitos sociais;

Mercado e competitividade;

Planejamento e novas determinações do desenvolvimento;

Pobreza, desigualdade e os desafios para o Brasil;

População, espaço, ambiente e sustentabilidade;

Sociedade, mercado e sustentabilidade;

Trabalho e sociedade.

COMISSÃO CIENTÍFICA - VI CEURCA E II SOMECC

Profª Pós-Doutora Eliane Pinheiro de Sousa

Prof Dr Francisco José Soares Teixeira

Profª M.e. Maria Jeanne Gonzaga de Paiva

Profª Dra Silvana Nunes de Queiroz



SUMÁRIO

CICLOS ECONÔMICOS E ARRANJOS NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL	8
POLÍTICA CAMBIAL BRASILEIRA NO PERÍODO 2003-2014: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA-DILMA ROUSSEFF.....	9
CRISE FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL.....	35
A SEGURIDADE SOCIAL DIANTE DA CULTURA DE CRISE BRASILEIRA: ENTRAVE À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	36
FINANÇAS PÚBLICAS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS DO CARIRI CEARENSE E CARIRI PARAIBANO NO PERÍODO DE 2014.....	58
POLÍTICA FISCAL: O FUNDAMENTO DA AÇÃO DO ESTADO	74
DINÂMICAS RURAIS CONTEMPORÂNEAS	98
IMPACTO DA PRECIPITAÇÃO PLUVIOMÉTRICA NA PRODUÇÃO, PRODUTIVIDADE E ÁREA PLANTADA DO MILHO NO ESTADO DO CEARÁ: UMA APLICAÇÃO DE VETOR AUTO-REGRESSIVO (VAR)	99
O DESENVOLVIMENTO RURAL DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ	115
ESTADO, TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	133
A FORMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	134
A LUTA PELA MORADIA POPULAR E AS REDES SOCIAIS NO MINHA CASA MINHA VIDA EM TABOÃO DA SERRA -SP	155
A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DO HIV/AIDS E A CONTRARREFORMA DO ESTADO: REFLEXÕES E APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS	171
A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITOS E O SERVIÇO SOCIAL: DOS AVANÇOS AOS RETROCESSOS	186
ACESSO À JUSTIÇA EM JUAZEIRO DO NORTE – CE E AS DIFICULDADES PROVOCADAS PELA FALTA DE GESTÃO.....	202
AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS ENQUANTO DIREITO DO CIDADÃO NO CONTEXTO DE CRISE CAPITALISTA	231
CORRUPÇÃO NO NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO ÍNDICE DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL PARA OS ESTADOS DA REGIÃO	249
DESAFIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS COM FOCO NOS BANCOS COMUNITÁRIOS CEARENSES	270



ECONOMIA DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.	290
ENTRE REPRESSÃO E RECONHECIMENTO: COMPREENDENDO OS DIREITOS DA POPULAÇÃO LGBT NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	314
ESTUDO E PROPOSTA DE SOLUÇÕES PARA MELHORIA DA MOBILIDADE URBANA NO TRIÂNGULO CRAJUBAR	333
FORMAÇÃO PROFISSIONAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS EM FACE DA CONJUNTURA NEOLIBERAL.....	358
GASTOS PÚBLICOS E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS	373
INCLUINDO E INVESTINDO NA POLÍTICA DE INCLUSÃO.....	398
INFÂNCIA E TRABALHO: REBATIMENTOS DA CONJUNTURA NEOLIBERAL NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS ERRADICACIONISTAS DO TRABALHO INFANTIL.....	412
POLÍTICA HABITACIONAL E O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA NA CIDADE DE TERESINA-PI E SUAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS.	432
POLÍTICA SOCIAL E COMBATE À POBREZA: PERSPECTIVAS DO PROGRAMA MUNICIPAL DE RENDA MÍNIMA MÃE CARENTE EM MATO GROSSO/PB	448
SEGURANÇA ALIMENTAR NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM DOS PROGRAMAS VOLTADOS PARA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF, PAA E PNAE.....	474
TERRITÓRIO, FÉ, PODER E LUTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BAIRRO SEMINÁRIO EM CRATO – CE	496
JUSTIÇA E DIREITOS SOCIAIS	519
“A CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O ACESSO E AMPLIAÇÃO DA COBERTURA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PARA IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.”	520
A LUTA DAS MULHERES POR DIREITOS: A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA	538
ANÁLISE DO POSICIONAMENTO ATUAL DO STF ACERCA DO INSTITUTO DA DESAPOSENTAÇÃO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	563
DIREITOS HUMANOS E A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA.....	584
“TEM DIA QUE A GENTE CHORA, TEM DIA QUE SORRI E ASSIM VAI TIRANDO DEVAGARZINHO” – MULHER, CRIME E PRISÃO: ESTUDO REALIZADO NA CADEIA PÚBLICA DE IGUATU - CE.....	607
MERCADO E COMPETIVIDADE	633
NÍVEL DE SATISFAÇÃO DOS CLIENTES EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS CORREIOS NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE– CE..	634



PLANEJAMENTO E NOVAS DETERMINAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO..... 655

A MORADIA EM QUESTÃO: ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO AGLOMERADO URBANO CRAJUBAR – CE..... 656

DISSEMINAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE CONCEIÇÃO DAS CRIOULAS, EM SALGUEIRO/PE 684

O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL A LUZ DO PLANO PLURIANUAL DA UNIÃO 2012 - 2015 709

O IGUATU E A DINÂMICA DO EMPREGO SETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-SUL CEARENSE 726

REGIÃO(ÕES) DE ESCOPO? ESTATÍSTICAS DE 2015 SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NO NORDESTE 746

POBREZA, DESIGUALDADE E OS DESAFIOS PARA O BRASIL 762

A SECA E A PRODUÇÃO AGRÍCOLA NA MICRORREGIÃO DO CARIRI CEARENSE: UMA ANÁLISE PARA OS ANOS DE 1990 A 2014..... 763

APONTAMENTOS SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL”: FUNDAMENTOS E PARTICULARIDADES NA REALIDADE BRASILEIRA 780

AS EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” E O AUMENTO DA PAUPERIZAÇÃO DO HIV/AIDS: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA DESSA RELAÇÃO 799

DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL: O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM UIRAÚNA/PB 816

DESIGUALDADE SOCIAL E FAMÍLIA: REFLEXÕES SOBRE O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS EM MARACANAÚ E A CONSTRUÇÃO SÓCIO HISTÓRICA DE GÊNERO 834

DESIGUALDADES SÓCIO ESPACIAIS: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHO E RENDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI 850

POPULAÇÃO, ESPAÇO, AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE 873

ARTICULAÇÕES INTER-INSTITUCIONAIS NO PROCESSO DE DESERTIFICAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO 874

ESTUDO DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA P1+2 E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE MAIS SUSTENTÁVEL A PARTIR SEGURANÇA ALIMENTAR DAS FAMILIAS BENEFICIADAS NO MUNICÍPIO DE IGUATU, CEARÁ..... 891

ESTUDO SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO DE IGUATU-CE NO PERÍODO ENTRE 2002 A 2015..... 917

GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE 945



ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE NAS DIFERENTES ATIVIDADES PRATICADAS PELAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS DA COMUNIDADE UBALDINHO, CEDRO E VÁRZEA ALEGRE-CEARÁ.....	963
MUDANÇAS CLIMÁTICAS E IMPACTOS NOS MUNICÍPIOS DO SEMIÁRIDO NORDESTINO: ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS ASSOCIADOS À UM ÍNDICE DE VULNERABILIDADE À SECA.....	987
PRODUÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: EXTERNALIDADE NEGATIVA NO SETOR DE SEMIJOIAS FOLHEADAS NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE.....	1014
REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (RMC): UM OLHAR PARA A SELEÇÃO DO MIGRANTE NO MERCADO DE TRABALHO	1034
RESISTÊNCIA NEGRA NO CARIRI CEARENSE, A LUTA CONTRA A ESCRAVIDÃO E À COLONIZAÇÃO NA ÁFRICA NO SÉCULO XX.	1061
RETRATO SOCIODEMOGRÁFICO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO CEARÁ.....	1088
SUSTENTABILIDADE DA PISCICULTURA EM TANQUE REDE EM AÇUDES DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SALGADO - SEMIÁRIDO CEARENSE.	1115
SUSTENTABILIDADE E ÁGUA: ALTERNATIVAS DE USO E REUSO	1135
UMA ANÁLISE DO PERFIL DO MIGRANTE RECENTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA (RMF)	1156
SOCIEDADE, MERCADO E SUSTENTABILIDADE.....	1171
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA FACEDI/UECE/ITAPIPOCA: VERIFICAÇÕES <i>IN LOCO</i> A PARTIR DA SAPIÊNCIA UNIVERSITÁRIA.	1172
TEMAS TRANSVERSAIS E MEIO AMBIENTE NUMA ESCOLA DE ITAPIPOCA: EXPONDO VISÕES E ELIMINADO VELHOS RANÇOS.....	1187
TRABALHO E SOCIEDADE.....	1200
A INSERÇÃO DO JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO CEARENSE NOS ANOS DE 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014.....	1201
A SAÚDE DA MULHER TRABALHADORA: ARTICULAÇÕES ENTRE CLASSE E GÊNERO NA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA.....	1222
ALOCAÇÃO SOCIOECONÔMICA E SOCIODEMOGRÁFICA DOS TRABALHADORES FORMAIS DA CONSTRUÇÃO CIVIL: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS NAS RMF E RMS (2001/2010).....	1240
CARACTERÍSTICAS DO EMPREGO TERCEIRIZADO NO CEARÁ NO PERÍODO 2006-2015.....	1263
EXTENSÃO PARA CONTRIBUIR: O PROJETO “ECONOMIA NAS ESCOLAS” E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ENSINO DE ECONOMIA NAS DIVERSAS ESCALAS.....	1291



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

MULHERES EMPREGADAS NA INDÚSTRIA TÊXTIL FORMAL CEARENSE – 2000/2007/2014.....	1306
O CONTROLE DO CAPITAL SOBRE O TRABALHO NAS FORMAS INICIAIS DA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO	1329
O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA EMPRESA.	1345
PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE, NO ANO DE 2016	1361
REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO E SEUS LIMITES: DA POTENCIALIDADE À ALIENAÇÃO	1378
SAÚDE MENTAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA PARA USUÁRIOS EM SOFRIMENTO PSÍQUICO	1393
TERCEIRIZAÇÃO: O TRABALHO NO SETOR ELÉTRICO PARAENSE	1410
TRABALHADORES EM CARGOS DE LIDERANÇA NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASILEIRO – 1995/2005/2015	1435



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

CICLOS ECONÔMICOS E ARRANJOS NA GEOPOLITICA MUNDIAL



POLÍTICA CAMBIAL BRASILEIRA NO PERÍODO 2003-2014: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA-DILMA ROUSSEFF.

Ronildo Ferreira Andrade¹
Patrícia Pereira de Carvalho²
Otácio Pereira Gomes³
Kelvio Felipe dos Santos⁴

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo descrever e comparar a condução da política cambial brasileira durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff - período entre 2003-2014. Para o desenvolvimento e embasamento do estudo apresentado utilizou-se pesquisa bibliográfica, análise e interpretação de dados estatísticos encontrados em artigos, livros, periódicos e boletins econômicos e estáticos no intuito de apresentar os fatores - internos e externos - econômicos, políticos e sociais que interferiram nas decisões de condução da política cambial dos governos petistas. Concluiu-se no governo do presidente Lula foi ajudado pelo chamado *boom* econômico iniciado no começo da década de 2000 e por uma equipe econômica robusta que adotou atitudes certas na condução da política econômica nacional. Já o governo de Dilma Rousseff já não teve a mesma sorte. Suas convicções pessoais de interferência direta do Estado na economia não foram bem aceitas pelo mercado, a economia global ainda em crise e o mercado de *commodities* apresentou redução do preço e da quantidade de produto demandado, ocasionando diminuição no volume e no valor das exportações brasileiras.

Palavras-Chave: Política Cambial, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff.

1 Introdução

A taxa de câmbio tem papel importante na dinâmica econômica de um país. A dinâmica do câmbio, em um cenário de economia globalizada, afeta a economia como todo. Refletindo o valor da moeda nacional frente a uma outra moeda, geralmente o

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), campus Iguatu, Ceará. E-mail: roniferreira2009@hotmail.com

² Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), campus Iguatu, Ceará. E-mail: paty.carvalho89@hotmail.com

³ Mestre em Economia Rural Pela Universidade Federal do Ceará (MAER/UFC) Professor Temporário da Universidade Regional do Cariri (URCA), campus Iguatu, Ceará. E-mail: otaciopg@gmail.com

⁴ Mestre em Economia Rural Pela Universidade Federal do Ceará (MAER/UFC) Professor do Instituto Federal de Brasília (IFB), Campus Taguatinga Centro. E-mail: kelviofelipe@yahoo.com.br



dólar americano, o câmbio é um dos principais componentes de formação das expectativas inflacionárias e na dinâmica da balança comercial.

A taxa de câmbio e a política cambial foram temas de vários estudos por parte de economistas brasileiros e latino americanos, principalmente após a segunda grande guerra com a corrente cepalina liderada pelo economista brasileiro Celso Furtado e pelo, também, economista argentino Raul Prebisch. Publicando estudos e fazendo intervenções diretas através de políticas que viabilizassem o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial do Brasil e da América Latina - A mais conhecida foi a política de substituição de importações, que buscava diminuir o número de produtos importados ofertados na economia e buscar promover o crescimento industrial via aumento da participação de mercado dos produtos nacionais, financiando as indústrias nacionais via demanda interna.

No caso brasileiro, uma economia com enormes gargalos e que historicamente necessita de financiamento externo, precisando de uma alta taxa de juros básica, uma valorização pode levar a uma deterioração da balança comercial fazendo com que o país passe a elevar ainda mais a taxa de juros para financiar déficits, diminuindo a perspectiva de investimentos produtivos diretos, interferindo negativamente na indústria nacional, diminuindo a capacidade de concorrência do produto nacional frente ao produto importado, proporcionando uma substituição da demanda do produto nacional por produtos importados.

Todavia a política de controle de importação e controle cambial acabou refletindo o que é comumente conhecido na literatura sobre Economia Brasileira de tendência ao estrangulamento externo, como seus respectivos rebatimentos sobre o resto do sistema econômico nacional. Assim, os desequilíbrios decorrentes da implantação e sustentação do PSI se traduziram em fortes pontos de estrangulamento como, por exemplo, um alto índice inflacionário. O surto inflacionário iniciado no fim da década de 1970 só foi corrigido após o plano de estabilização implantado pela equipe econômica do presidente Itamar Franco em 1993 através do plano real, então, elaborado pela equipe econômica encabeçada pelo ministro da fazenda, e posteriormente presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (FHC).



FHC adota a política de âncora, o governo mantinha taxa de câmbio sobrevalorizada estimulando as importações (âncora cambial) e uma taxa de juros elevada para atrair capitais externos, afim de formar fontes de financiamento e manter o câmbio apreciado (âncora nominal). Essa política gerou déficits na balança comercial, que antes eram financiados pelo capital externo, porém isso se modificou após a crise asiática, a crise mexicana, a crise russa e o ataque especulativo que diminuiu a entrada de investimento externo.

Após um breve período de estabilização o país encontrava com um alto risco de insolvência, tendo que pedir ajuda ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999. Para que o pacote de ajuda fosse liberado o governo teve que se adequar às diretrizes da política econômica do FMI. A partir de fevereiro de 1999 abandona-se a política de âncora cambial, em que o câmbio passa a ser administrado via sistema de bandas cambiais com flutuação suja, onde o Banco Central poderia agir no mercado comprando e vendendo moeda para controle da taxa de câmbio.

A política monetária passou a ter o controle do nível de inflação, com adoção da taxa de juros básica da economia, SELIC, como mecanismo de controle e na área fiscal adotou-se a meta de superávit primário para abatimento dos juros da dívida externa. O início dos anos 2000 foi caracterizado por austeridade e melhoria nos indicadores macroeconômicos em 2001 e 2002, apesar de um novo ataque especulativo ter afetado a economia, gerando pressão inflacionária via aumento de preços que se refletiu durante todo o ano de 2003. Foi com esse contexto que Lula assumiu a presidência, com o desafio de controlar o surto inflacionário e de recolocar a economia em uma nova fase de ascendência.

Havia uma enorme desconfiança por parte da população e dos investidores externos em relação ao novo governo, existia uma significativa tensão quanto à continuidade, por parte do governo do Partido dos Trabalhadores, das diretrizes da política econômica e fiscal estabelecidas no acordo com o FMI. Toda a desconfiança que recaía sobre o governo de Lula foi sendo desconstruída, o primeiro passo tomado pelo agora presidente foi escrever uma carta aberta a nação se comprometendo em manter o *status quo* das políticas monetária e fiscal e o acordo com o FMI.



O primeiro ano de mandato de Lula foi fechado com superávit na balança comercial, o que se seguiu pelos demais anos, exceto 2009, até 2010, ano que finda o seu segundo mandato e coloca Dilma Rousseff, também do PT, na briga pela sucessão presidencial frente ao ex-governador do estado de São Paulo, José Serra (PSDB). Durante os dois mandatos de Lula à frente da presidência do Brasil a economia saiu de um quadro de recessão e passou a crescer significativamente. Houve uma diminuição na relação Dívida Pública/PIB, reduzindo a vulnerabilidade externa, impactando diretamente no risco país. Nesse período o Brasil conseguiu boas notas de classificação de risco de investimento, passando a configurar como um bom pagador na avaliação de agências de classificação de risco, ganhando maior credibilidade com os investidores.

O aumento do volume e do valor exportado, alavancado pelo aumento dos preços e da demanda, principalmente da China, de *commodities* no mercado internacional e uma política econômica expansionista por parte dos EUA influenciou o crescimento econômico brasileiro, valorizando o produto exportado em relação ao que é importado e aumentando a quantidade de dólares na economia. Uma maior quantidade de dólares na economia nacional, fruto do *boom* dos preços das *commodities* e do crescimento das exportações brasileiras e da política econômica estadunidense, interferiu na taxa de câmbio, que passou a apreciar depois de um período anterior de depreciação.

Dilma Rousseff assume a presidência para conduzir o país até o fim de 2014 com orientações econômicas ortodoxas, política fiscal e monetária contracionistas, reflexo da crise estadunidense que contagiou a economia global. A crise continuou, porém a orientação da política econômica brasileira teve seus rumos mudados a partir da adoção de políticas heterodoxas por parte do banco central europeu, que optou por uma política monetária expansionista. Medidas para barrar a entrada de capitais estrangeiros foram adotadas, houve diminuição da taxa básica de juros, a estratégia era manter a taxa de câmbio favorável à exportação, evitando uma apreciação e o aumento das importações, e um possível déficit na balança comercial, e uma discrepante depreciação que pudesse gerar pressões inflacionárias.



Os anos que se seguiram foram caracterizados por queda na atividade econômica, diminuição do valor exportado, aumento das importações, depreciação do câmbio, aumento da pressão inflacionária, desequilíbrios nas contas do governo central, apresentando déficit orçamentário em decorrência da diminuição das receitas do Estado Brasileiro. O PIB brasileiro teve uma diminuição gradual e o país apresentou déficit na balança comercial em 2014.

Dessa forma o trabalho apresenta como objetivo geral: Sugerir uma proposta de discussão e interpretação de uma análise conjuntural da política cambial dos governos do Partido dos Trabalhadores entre os anos de 2003-2014, identificando seus respectivos rebatimentos sobre o sistema econômico nacional.

2 Primeiro e segundo mandatos de Lula da Silva 2003 – 2010.

Lula chega ao palácio do planalto em uma conjuntura econômica interna adversa após o plano de estabilização econômica promovido pela equipe econômica do governo Itamar Franco que foi posteriormente conduzido pelo seu Ministro da Fazenda, presidente eleito em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC).

FHC adota a política de âncora, o governo mantinha taxa de câmbio sobrevalorizada estimulando as importações (âncora cambial) e uma taxa de juros elevada para atrair capitais externos, afim de formar fontes de financiamento e manter o câmbio apreciado (âncora nominal). Essa política gerou déficits na balança comercial, que antes eram financiados pelo capital externo, porém isso se modificou após a crise asiática, a crise mexicana, a crise russa e o ataque especulativo que diminuiu a entrada de investimento externo. Para Oliveira e Turolla (2003, p. 195):

O ano de 1994 marcou uma mudança de longo alcance na economia brasileira. Após uma série de planos de estabilização fracassados, o Plano Real obteve o primeiro sucesso na contenção da expansão do nível dos preços que, desde os anos de 1980, já podia ser caracterizada como uma superinflação. O elemento essencial da estratégia do Plano Real foi o sucesso na introdução de um mecanismo de neutralização da inércia inflacionária. A implementação gradual da troca de moedas por meio da Unidade Real de Valor (URV), assegurando aos agentes econômicos de que não haveria quebra de contratos, como os que foram utilizados em planos anteriores, forneceu o mecanismo de transição para uma taxa de inflação de um dígito. O componente principal da estratégia de neutralização da inércia inflacionária



foi a ancoragem dos preços domésticos nos preços internacionais, que levou a uma apreciação da taxa de câmbio. Isso foi possível graças ao fato de que naquele momento os países emergentes encontravam uma situação de razoável liquidez nos mercados internacionais de capitais. Essa abundância permitiu o financiamento dos déficits crescentes em conta corrente decorrentes da mudança cambial, somada à aceleração da redução das alíquotas de importação.

Após um breve período de estabilização o país encontrava com um alto risco de insolvência, tendo que pedir ajuda ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999. Para que o pacote de ajuda fosse liberado o governo teve que se adequar às diretrizes da política econômica do FMI. A partir de fevereiro de 1999 abandona-se a política de âncora cambial, em que o câmbio passa a ser administrado via sistema de bandas cambiais com flutuação suja, onde o Banco Central poderia agir no mercado comprando e vendendo moeda para controle da taxa de câmbio.

A política monetária passou a ter o controle do nível de inflação, com adoção da taxa de juros básica da economia, SELIC, como mecanismo de controle e na área fiscal adotou-se a meta de superávit primário para abatimento dos juros da dívida externa. O início dos anos 2000 foi caracterizado por austeridade e melhoria nos indicadores macroeconômicos em 2001 e 2002, apesar de um novo ataque especulativo ter afetado a economia, gerando pressão inflacionária via aumento de preços que se refletiu durante todo o ano de 2003. Foi com esse contexto que Lula assumiu a presidência, com o desafio de controlar o surto inflacionário e de recolocar a economia em uma nova fase de ascendência.

A partir de 2003 o câmbio teve períodos de valorização, um dos fatores para que isso ocorresse foi o aumento do nível das exportações, que, mesmo com um câmbio depreciado, teve um crescimento significativo, em quantidade e valor exportado, em decorrência da elevação do preço das *commodities*, do aumento da demanda, principalmente da China, e da renda mundial no período, fazendo com que a balança comercial apresentasse recorde em 2003 seguindo gerando superávits até 2008, consequência da pauta de exportação brasileira que é composta principalmente por bens primários e matérias-primas.



A respeito disso Black (2015, p. 27) escreve: No período 2003-2011, os preços internacionais de “*commodities*” tiveram significativa valorização tanto em termos nominais quanto em termos reais, o que melhorou os termos de troca para os países exportadores líquidos desses produtos, entre eles o Brasil.

Para Gonçalves (2010, p. 178):

Quanto à questão externa, não há dúvida de que o governo Lula se beneficiou de uma conjuntura extraordinariamente favorável no período de 2003 até meados de 2008.¹¹ Portanto, uma parte expressiva do mérito quanto à redução dos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural deriva da fase ascendente do ciclo internacional. Não é por outra razão que, na fase descendente do ciclo internacional, a crise global de 2008-09 teve um forte impacto negativo sobre a economia brasileira (por exemplo, queda de 0,2% do PIB em 2009).

Para Rezende (2009, p. 37):

Concomitantemente, outro fator que contribuiu para manter a taxa de câmbio valorizada nesse período foi o alto preço das *commodities*. [...] a partir de 2003 os preços das *commodities* saiu do seu nível e começou a se elevar chegando no início de 2004 já na casa dos R\$ 150 reais. A partir desta data até o final de 2006 o preço vai se elevando lentamente saindo em torno de R\$ 150 reais até os R\$ 200 reais. Mas do final de 2006 ao início de 2008 houve um aumento, e o preço delas vai de R\$ 200 reais para o seu pico máximo de R\$ 350 reais, um grande aumento para um período pouco maior de um ano.

Segundo Meyer e De Paula (2009, p. 188):

Desde 2003, o Brasil beneficiou-se de um cenário externo extremamente positivo. A economia mundial cresceu a taxas elevadas, promovendo um aumento do comércio mundial. O forte crescimento da demanda mundial provocou, por sua vez, um expressivo aumento dos preços das diversas *commodities* exportadas pelo Brasil. Este novo cenário teve o efeito de um choque externo positivo, elevando a demanda pelas exportações brasileiras e os preços dos nossos produtos exportados. A combinação deste quadro externo favorável com a melhora de alguns indicadores macroeconômicos, conjugados à política monetária fortemente restritiva com altas taxas de juros, promoveu uma persistente apreciação da taxa de câmbio real.

Outros fatores que contribuíram para a apreciação cambial foram a política de aumento do nível de reservas do banco central, aproveitando o cenário de alta liquidez externa, deixando o câmbio flutuar livremente à revelia do mercado durante um bom



período. De 2003 a 2006, período do primeiro mandato do presidente Lula, a economia brasileira obteve bom desempenho ajudado principalmente pelo bom momento da economia internacional.

Nesse período o Brasil apresentou um bom nível de crescimento do PIB, superávit primário, redução da dívida externa e melhoria dos demais indicadores de vulnerabilidade externa, o câmbio encontrava-se valorizado em relação a períodos anteriores, porém ainda se mantinha a um nível favorável para o mercado exportador nacional, que teve um aumento, em termos de volume e valor, expressivo na participação do PIB nacional, o que refletiu na geração de superávits primários e acúmulo de reservas.

No mercado interno a política continuava a mesma, uma política monetária ortodoxa, com altas taxas de juros e política de crédito restritiva, interferindo diretamente na promoção de investimentos produtivos diretos e na promoção de novos postos de trabalho, não houve uma redução significativa na taxa de desemprego nos primeiros anos do governo petista, vindo melhorar apenas próximo ao final do primeiro período Lula da Silva. A política fiscal garantia receitas de arrecadação recorde para a união, porém a trajetória ascendente das receitas governamentais foram acompanhadas de aumento nos gastos do governo, principalmente os gastos sociais. A partir do final do ano de 2006, final do primeiro mandato Lula da Silva, houve uma maior flexibilização das políticas monetária e fiscal, as taxas de juros diminuíram, chegando a um nível nunca antes visto.

A política heterodoxa tinha caráter expansionista e função de dar mais acesso a crédito aos agentes econômicos, impulsionar o investimento direto produtivo e aumentar o consumo interno via aumento da base monetária e diminuição drástica da taxa de juros. Do lado fiscal houve exoneração de impostos e incentivos fiscais para vários setores da economia, aumento dos gastos do governo. Outra política adotada foi a valorização salarial; o salário mínimo obteve altos reajustes, passando a proporcionar ganhos reais de renda para os trabalhadores, já que os ajustes salariais estavam um pouco acima da inflação acumulada no período, essa política promoveu um maior nível de consumo. O mercado interno passou a ter participação fundamental no crescimento



da economia, sendo fator importante para o enfrentamento da crise econômica mundial que afetou os mercados no fim de 2007, início de 2008.

O governo também aprovou o plano de aceleração do crescimento (PAC), um plano em parceria com a iniciativa privada visando aumentar a qualidade da infraestrutura produtiva nacional, construção de novas ferrovias cortando diversas regiões e estados do país, recuperação e ampliação da malha rodoviária, investimento na indústria de base. Uma das críticas ao governo petista é a que ele promoveu um processo de diminuição da participação do setor industrial no PIB, a indústria, principalmente a de alta tecnologia, perdeu muito espaço na participação do produto nacional. A parte do plano que contemplou a iniciativa privada caracterizou-se pelas concessões de exploração econômica de estradas, portos e ferrovias.

O câmbio era determinado pelo mercado e as medidas heterodoxas abordadas pelo governo não influenciaram muito na dinâmica da taxa, que apesar de valorizada em relação a outros períodos continuava promovendo bons resultados na balança comercial, porém esses não eram o único fator a influenciar os bons resultados. Subsídios, incentivos fiscais, exoneração de impostos para o setor agropecuário exportador e o aumento do preço das commodities, que também contribuiu para a manutenção de um bom nível da taxa de câmbio, além do aumento do volume exportado, foram outros fatores que proporcionaram um melhor resultado econômico.

O setor agrícola-pecuário nacional compõe maior parte da base exportadora brasileira. Após a mudança na política cambial em 1999 pode-se notar um crescimento potencial do nível de exportação, que passou de menos de 50 Bi de dólares ainda em 1999, para um pouco mais de 200 Bi de dólares em 2010, quadruplicando no período, enquanto a importações, que durante parte do primeiro e do segundo mandato FHC também seguiram uma trajetória ascendente, porém não na mesma magnitude das exportações, gerando superávits comerciais, impactando positivamente na busca de melhoria da balança comercial, o país saiu de um quadro de déficit comercial em 1999 e 2000 para uma situação de superávit a partir de 2002, último ano de FHC no comando nacional.

Para Filgueiras; Pinheiro; Philigret e Balanco (2010, p. 51):



No que se refere à instabilidade macroeconômica, observou-se no período Lula uma redução da vulnerabilidade externa conjuntural do país, decorrente direta e indiretamente da situação internacional, que possibilitou inclusive a permanente valorização do câmbio no período. Esta se expressou na melhora radical da balança comercial, na redução da dívida externa pública e no acúmulo de reservas internacionais.

Após a mudança da política econômica de 1999 e a implementação do chamado tripé econômico de superávit primário, meta de inflação e câmbio flutuante, a determinação da taxa de juros ficou condicionada ao cumprimento da meta de inflação, essa é estabelecida anualmente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e fixada pelo BACEN, já a taxa de juros é estabelecida em reuniões COPOM. Nota-se que a partir de 1999, com a nova política a taxa de juros é fixada nominalmente, no dia 01 de fevereiro, em 45% a.a. tendo um gradual declínio durante o ano.

A condução da política monetária visava o controle inflacionário via restrição monetária, diminuindo o nível de demanda dos agentes. A liquidez e o crédito foram reduzidos, a ação do Banco Central em operações de *open marketing* comprando moeda e o aumento dos depósitos compulsórios das instituições financeiras foram mecanismos utilizados pela equipe econômica para o controle da inflação. A taxa de juros continuou em declínio, tendo pequenas elevações em 2001, fruto da expectativa de alta da inflação que antecedeu a crise cambial e o ataque especulativo de 2002.

Neste ano a taxa teve aumento substantivo em busca do controle inflacionário fruto da crise cambial, o câmbio desvalorizado gerava pressão inflacionária via repasse de preços externos, a inflação ficou fora do teto da meta estabelecida pela autoridade monetária. A equipe econômica do governo Lula continuou com o caráter ortodoxo na condução da política econômica, implementando aumentos significativos da taxa de juros nominal durante o primeiro semestre em busca dos mesmos objetivos da equipe econômica anterior frente à pressão inflacionária, ainda em consequência da crise cambial.

A partir do final do segundo semestre de 2003 a taxa de juros passa a apresentar um quadro de queda, estabilizando-se por um breve período até o início de 2005, a economia internacional apresentava um bom dinamismo, alto crescimento e uma alta



liquidez, o Brasil, potencial exportador de commodities, que teve um aumento de preços substancial a partir de 2003, passou a apresentar superávits comerciais, o que, de alguma forma, reduzia a necessidade de altas taxas de juros em busca de financiamento externo, todos esses fatores contribuíram para essa breve estabilização.

Em 2005 a SELIC voltou a subir, voltando à tendência de queda durante o segundo semestre e estabilizando-se por um longo período. A política monetária foi flexibilizada durante o segundo mandato do presidente Lula, a Selic chegou a um patamar abaixo dos 10% a.a. entre 2009-2010, a base monetária foi ampliada via política do BACEN e do aumento das linhas de crédito via bancos estatais como o BNDES, principalmente as destinadas a empresas.

A crise global de 2008-2009 que afetou o mercado aumentou o nível das medidas heterodoxas tomadas por parte da equipe econômica do governo Lula, o Brasil se saiu bem durante esse período, consequência da estabilidade trazida por fatores já citados anteriormente como o bom resultado na balança comercial, o superávits primários e o acúmulo de reservas, essas últimas serviram de munição na guerra contra a desvalorização do real frente ao dólar americano ajudando a moeda nacional a se estabilizar em um período posterior.

O volume exportado diminuiu durante o pico da crise mundial, diminuindo o superávit primário no ano de 2009, porém as expectativas de um período de crise econômica prolongada para os países como o Brasil, considerado emergente e com pequena diversificação de sua base exportadora, exportando principalmente matérias-primas, minerais e commodities, deu lugar a uma notável recuperação via mercado interno com aumento do consumo doméstico e retomada do nível de exportação, o principal demandante dos produtos brasileiros é a China, que nesse período, mesmo com a crise, continuou a crescer a um elevado nível.

O ano de 2010 é marcado pela retomada do crescimento econômico brasileiro, o PIB de 2010 teve um crescimento de mais de 7%, fruto do aumento dos gastos do governo, do aumento do crédito, exoneração de impostos para alguns setores da economia, principalmente a indústria de bens duráveis. O ministério da fazenda tinha

em pauta a promoção de condições de aumento da base industrial na participação do PIB.

Apesar de uma taxa de juros nominal baixa, se falando de Brasil, mantinha-se um bom nível de atração de capital externo, o país conseguiu boas notas de classificação de risco de investimento durante o segundo mandato de Lula, tudo isso contribuiu para a eleição de Dilma Rousseff para presidente da república.

3 Primeiro mandato de Dilma Rousseff 2011-2014

Dilma Rousseff, ex-ministra da casa civil do governo Lula, assumiu a presidência em 01 de janeiro de 2011. Dilma era uma das maiores influências dentro do quadro de ministros de Lula, economista e adepta da teoria keynesiana, juntamente com uma ampla base da equipe econômica de Lula, incluindo Guido Mantega, ministro da fazenda do segundo mandato petista que continuou na pasta durante o primeiro mandato da sucessora de Lula, foi ela, juntamente com Guido Mantega, a base da mudança da condução da política econômica a partir de 2006. Dilma tinha uma proposta clara para o Brasil: promover o tão sonhado desenvolvimento econômico sustentável e duradouro.

De acordo com Cagnin, Prates, Freitas e Novais (2013, p. 169):

O governo Dilma manteve o regime de política macroeconômica ancorado nas metas de inflação e de superávit fiscal primário e na flutuação (suja) da taxa de câmbio. Não obstante, mudanças importantes introduzidas na gestão desse regime o tornaram mais flexível. A obtenção de taxas mais elevadas de crescimento econômico (com destaque para a recuperação da indústria) passou a ocupar uma posição central entre os objetivos dessa política em 2011 e 2012. Além disso, houve uma ampliação da gama de instrumentos utilizados, que não se limitaram aos instrumentos convencionais das políticas monetária, fiscal e cambial. E, por fim, a melhor coordenação entre as autoridades econômicas, em especial entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil (bcb), possibilitou uma maior convergência dos objetivos e, conseqüentemente, uma maior eficácia do conjunto de políticas implementadas.

A tática governamental era ampliar os incentivos via política fiscal a setores da economia, como o agrícola exportador e o industrial, diminuir a taxa de juros nominal e real da economia e um câmbio desvalorizado que proporcionasse um bom nível de competitividade do produto nacional, ganhando assim um caráter desenvolvimentista.



De acordo com Alves (2014, p. 35-36):

Desde que assumiu o governo em 2011, Dilma Rousseff montou uma equipe econômica ideologicamente afinada com a teoria keynesiana e um viés heterodoxo na condução da economia, na visão de muitos analistas. Ao longo do seu primeiro mandato implementou políticas de estímulo a demanda e adotou uma postura de maior intervenção do Estado em vários setores da economia.

Porém essa assimetria não durou muito, a orientação da política fiscal, por muitas vezes, parecia sem rumo. As políticas anticíclicas como a de desoneração de folha para o setor industrial iniciada no fim do segundo governo Lula para diminuir os efeitos da crise econômica global de 2007-2008 foi ampliada no governo Dilma, foi promovido um novo plano de aceleração do crescimento PAC II, aumentando os gastos governamentais em projetos de infraestrutura como rodovias, portos e ferrovias, na área social houve o aumento do valor dos repasses via programas de transferência de renda, assim aumentava-se a capacidade do mercado interno promover parte significativa do crescimento econômico objetivado pelo governo.

Para Lopreato (2015, p. 24):

Finalmente, o governo reforçou o uso da política fiscal como instrumento da política de desenvolvimento, sem abandonar a defesa da sustentabilidade da dívida pública. As ações não se limitam à proposição convencional de defesa de medidas anticíclicas, direcionadas, em momentos específicos, a recolocar a economia em uma trajetória consistente com o produto potencial.

Na área monetária houve ampliação do crédito e diminuição da taxa de juros básica da economia e dos empréstimos bancários, nesse momento buscava-se uma ruptura com política neoliberal de estabilização econômica adotada no início do plano real e a promoção do crescimento econômico.

No primeiro ano de mandato o governo adotou uma política austera na área fiscal, propôs cortes de gastos e um aperto da política monetária numa tentativa de controle inflacionário. Por um período de aproximadamente oito meses o governo buscou diminuir a atividade econômica com medidas de restrição de crédito e do controle de fluxo de capitais, havia uma alta liquidez no mercado causada pela expansão monetária estadunidense, o que fazia o câmbio depreciar impactando no aumento das



importações e da transferência de renda ao exterior via gastos de brasileiros fora do país.

O câmbio também era afetado pela diferença da taxa de juros nacional frente internacional, a taxa de juros brasileira estava muito acima da do resto do mundo, fazendo com que houvesse um aumento de entrada de capitais, forçando o governo a adotar políticas de controle de entrada de novos investimentos, o principal foi o aumento da alíquota do imposto sobre operação financeira (IOF), a proposta era conter a inflação, melhorar a competitividade da indústria nacional em relação aos importados mantendo um câmbio favorável tanto para a indústria como para o setor exportador. Após agosto de 2011 o que se viu foi um conjunto de acontecimentos, como a crise do euro e redução da atividade econômica, esse segundo em consequência das medidas restritivas adotadas para o controle da inflação.

Para Cagnin, Prates, Freitas e Novais (2013, p. 170):

Diante da acentuada desaceleração da atividade econômica, o governo adotou medidas anticíclicas, embora menos intensas que aquelas tomadas em 2008/09: redução da taxa básica de juros, estímulos creditícios e desoneração tributária. A deterioração do cenário externo e a desaceleração da inflação abriram caminho para a reorientação dos objetivos da política econômica para priorizar a diminuição do diferencial entre a taxa básica de juros brasileira (Selic) e as taxas de juros internacionais. Em contrapartida, para garantir estabilidade monetária com taxas de juros mais baixas e taxa de câmbio competitiva para o setor industrial, o governo anunciou uma contenção adicional de gastos públicos, reforçando seu compromisso com a austeridade fiscal, e ampliou os controles de capitais diante do receio de uma nova enxurrada de capitais externos após a expansão de liquidez pelo Banco Central Europeu (BCE), em dezembro de 2011 e fevereiro de 2012. Esse conjunto de medidas, todavia, não gerou estímulos suficientes para reativar o nível de atividade e o investimento produtivo.

A taxa de cambio voltou a se depreciar com mais força a partir do segundo semestre de 2012, depois de ter passado por pequenos aumentos do preço da moeda estadunidense no ano de 2011, muito em decorrência das ações do governo no controle do fluxo de capitais estrangeiros, o fim de 2012 é caracterizado por mais turbulência na economia e na política econômica, com o BACEN tentando corrigir o surto inflacionário que se originou durante o período de afrouxamento da política monetária e da depreciação do real, o que gerou repique inflacionário.

O ano de 2013 refletiu a depreciação do real em termos de inflação, declarações divergentes entre fazenda e BACEN afetaram a dinâmica do mercado levando os investidores a diminuírem o nível de investimento no Brasil. Para a fazenda uma taxa de cambio depreciada gerava melhor competitividade para o produto nacional e para a indústria frente aos importados, já para o Bacen isso refletia aumento do nível de inflação, pois muitos dos produtos comercializados no mercado brasileiro tem seu valor cotado em dólares e um dólar mais caro caracteriza aumento de preços. Um novo ciclo de aperto monetário foi iniciado e a Selic voltou a subir para corrigir a expectativa de inflação decorrente do ano anterior.

Outro fator que contribuiu para que o dólar ficasse mais caro foi a redução dos estímulos da economia estadunidense via compra de títulos, o banco central americano diminuiu a compra de títulos no mercado gradualmente, muito em consequência da recuperação da economia estadunidense que sofria com a crise desde 2007.

A preocupação em relação ao nível de inflação minou a política expansionista do governo. Outra preocupação da presidente além da repercussão dos problemas econômicos era a apropriação da pauta de inflação por parte da oposição e como isso iria influenciar os eleitores nas eleições de 2014. Em um cenário de descontentamento da população quanto aos rumos das políticas do governo nas áreas econômica e social, junho e julho de 2013 foram caracterizados por grandes manifestações em várias cidades do país, as maiores desde as diretas já, que pediam eleições diretas e o fim do regime ditatorial militar brasileiro. A pauta de reivindicações tornou-se heterogênea, mas na essência propunham um maior retorno, em forma de serviços básicos para a população, dos impostos pagos pelos agentes econômicos, refletindo em pressão para o aumento dos gastos do governo.

A presidente Dilma e toda sua equipe econômica sabiam da necessidade de conter os gastos públicos, aumentar a receita estatal e a manutenção das metas de superávits para que a política monetária voltasse a ser afrouxada pelo BACEN, porém as manifestações colocaram pressão no governo central e o ano de 2014 trazia consigo a campanha eleitoral. Dilma tinha como meta a sua reeleição. Contenção de gastos e aumento de arrecadação são medidas impopulares e dificilmente ocorreriam as vésperas

das eleições. O ano de 2014 foi difícil para a economia brasileira. A aceleração inflacionária voltou a assombrar os brasileiros, o real voltou a se depreciar frente ao dólar, chegando a uma taxa de mais de 2,50R\$/U\$. Dilma foi reeleita, porém a eleição de 2014 para Presidência da República foi a mais apertada da história do novo regime democrático brasileiro.

4 Comparabilidade da política cambial dos governos e seus principais efeitos na economia nacional no período 2003-2014.

Este capítulo busca de forma objetiva mostrar e comparar a condução da política cambial adotada pelos governos do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2014, destacando os principais efeitos na economia nacional.

A condução da política cambial no governo Lula foi ajudada por um aumento da renda mundial, da melhoria na condição dos termos de trocas para países exportadores de bens primários e matérias-primas, característica da economia brasileira, reflexo do aumento dos preços das commodities, em termos reais e nominais, e o aumento da demanda mundial por esses bens. Os sucessivos superávits fizeram o câmbio, que até metade do ano de 2003 estava supervalorizado, desvalorizar mantendo uma tendência declinante até a metade de 2008 quando os efeitos da crise estadunidense, que contagiou a economia global, passaram a ser sentidos com mais intensidade no Brasil. Nesse período citado a taxa de cambio caiu de 3,59 R\$/U\$ para 1,58 R\$/U\$. Após o impacto da crise estadunidense o câmbio voltou a valorizar chegando a casa dos 2,46 R\$/U\$ em outubro de 2008 voltando a se depreciar a partir de dezembro do mesmo ano, porém jamais voltando ao patamar mínimo de antes.

O governo Dilma se inicia em meio à turbulência que vivia a economia mundial, a crise estadunidense assolava o mundo e impactou fortemente o continente europeu. O preço e a demanda das *commodities* tiveram quedas expressivas, o que não chegou a impactar fortemente no câmbio – pela diminuição de ingresso de moeda estrangeira na economia – pois o aumento da liquidez do mercado internacional, em consequência das políticas monetárias expansionistas adotadas pelos bancos centrais americano e europeu pressionava o câmbio para um movimento de apreciação do real. Medidas foram

tomadas para que o real não voltasse a se apreciar buscando a manutenção de uma taxa de câmbio favorável para a exportação brasileira e que não impactasse tão negativamente para quem quisesse importar.

A política cambial do primeiro governo Lula foi pautada para que a taxa de cambio desvalorizasse para diminuir as pressões inflacionárias advindas de períodos anteriores de valorização cambial. O mercado de *commodities*, assim como a economia mundial, iniciava um novo ciclo de crescimento e isso proporcionou uma grande entrada de moeda estrangeira no mercado brasileiro, uma economia com características de produção de bens agrícolas e matérias-primas, impactando numa desvalorização cambial. A inflação do ano de 2003 ficou acima do teto da meta estabelecida, ficando, em dezembro desse ano, na casa dos 9,30%⁵.

Outra preocupação do governo dentro da política econômica era a promoção dos superávits primários, conforme acordo econômico com o FMI. Com o câmbio sob controle e a um patamar favorável para as exportações a taxa de juros foi reduzida gradualmente. Juros altos atraem capital externo depreciando o câmbio, estimula a propensão a importar e gera déficit na balança comercial, tudo o que o governo não queria. Outra face da redução dos juros foi possibilitar a redução do custo e propiciar os investimentos diretos.

De 2003 a 2006 a taxa de câmbio manteve uma trajetória descendente, saindo do patamar de 3,59 R\$/U\$ para a casa dos 2,12 R\$/U\$. No segundo mandato a condução da política continuou a mesma até os primeiros impactos da crise estadunidense que acabou contagiando o mercado mundial, e mais fortemente os países do continente europeu. A taxa de cambio manteve a trajetória descendente até o mês de junho de 2008, chegando a casa de 1,58 R\$/U\$, a partir daí a taxa de cambio começa a se valorizar chegando a 2,46 R\$/U\$ em outubro. O câmbio volta a depreciar, porém jamais voltando ao valor mínimo do período Lula, terminando o ano de 2010 e o mandato do presidente petista a 1,66 R\$/U\$.

Dilma chega ao palácio do planalto em 2011 com objetivos definidos, manter o bom desempenho econômico alcançado nos dois mandatos de Lula e proporcionar um

⁵ Dados do Banco Central do Brasil. www.bcb.gov.br

crescimento econômico de longo prazo, tarefa nada fácil. A crise estadunidense persistia e em 2012 a Europa começou a sentir fortemente os seus impactos. Os primeiros meses do novo mandato foram de políticas de austeridade, movimento de alta da taxa de juros e política monetária restritiva, essa orientação buscava diminuir a atividade econômica e a pressão inflacionária que voltava a assustar o mercado brasileiro, porém a crise obrigou o governo a mudar os rumos da sua política econômica. A política de leve desvalorização cambial foi continuada no intuito de propiciar melhor competitividade do produto brasileiro no mercado, os preços das commodities continuavam vantajosos, apesar de não apresentarem patamares tão elevados como anteriormente.

A taxa de câmbio manteve uma trajetória ascendente desde o início do mandato da Presidente Dilma. A alta liquidez do mercado mundial, consequência das políticas anticíclicas dos Bancos Centrais americano e europeu para enfrentar a crise econômica, fez com que o governo adotasse uma política de controle a entrada de capital estrangeiro via diminuição da taxa de juros interna, que estava bem acima da taxa de juros internacional, e aumento de impostos sobre operações financeiras. A Selic chegou ao patamar recorde de 7,5% a.a.. A redução dos Juros além de controlar a entrada de investimentos estrangeiros via mercado de capitais proporcionava melhores condições para investimentos diretos na economia e diminuía o preço dos empréstimos concedidos pelos bancos.

Os superávits diminuíram a cada ano, assim como o valor exportado, enquanto as importações aumentaram. Fatores como a política de controle de entrada de capitais, a economia brasileira historicamente precisou de financiamento externo, e a ação direta do governo em setores da economia, como é o caso do setor de produção de energia elétrica e o setor de combustíveis afastou os investidores estrangeiros. A balança comercial apresentou déficit em 2014, o que não ocorria desde o ano 2000. A demanda do maior comprador de commodities e matérias-primas do mercado brasileiro, a China, diminuiu. O gráfico 8 apresenta o comparativo do desempenho da balança comercial nos dois governos do PT.

Os preços dos produtos agrícolas estavam a níveis mais baixos no mercado internacional, a balança comercial apresentou diminuição na quantidade e no valor



exportado. Os produtores diziam não existir vantagem para produzir com o preço dos bens ao nível que estava. O governo adotou uma política incentivos fiscais, visando promover melhores condições para os agroprodutores, a política de isenção fiscal, via exoneração de impostos da folha de pagamento, para a indústria, adotada desde 2008, foi ampliada.

5 Considerações finais

A economia brasileira teve um período de recuperação após a crise cambial de 1999. O último ano de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso demonstrou sinais de recuperação que se tornaram mais significativos a partir de 2003, primeiro ano do governo Lula.

O governo promoveu uma continuada estabilização econômica com base nas orientações do FMI para a adoção de políticas a serem implementadas. Fatores internos e externos influenciaram na melhora econômica brasileira. O mercado global estava aquecido, a demanda por bens primários e matérias primas crescia, impulsionando as exportações brasileiras, os EUA e a China apresentaram bom nível de crescimento econômico, a China chegou a apresentar uma taxa de crescimento anual igual ou acima de 10% entre 2003 e 2007⁶, impactando e promovendo crescimento de outras economias, entre elas a brasileira.

Com base no conteúdo apresentado no presente trabalho, pode-se afirmar que a política cambial dos governos petistas, comparados os períodos Lula-Dilma, apresentam contrapontos.

A equipe econômica do presidente Lula teve a ajuda de uma ótima conjuntura político-econômica, interna e externa, para adoção de uma política cambial que, naquele momento, promovesse condições para o setor exportador nacional, composto majoritariamente por produtores de *commodities* e matérias primas. Já o governo da presidente Dilma Rousseff foi caracterizado por interferências diretas na economia por parte do Estado Brasileiro, como no caso do setor de produção de energia elétrica, pelos efeitos da crise global iniciada nos EUA que afetou o mercado a partir de 2008,

⁶ Dados do FMI. <http://www.imf.org/external/index.htm>.

mudanças na taxa de juros da economia e uma depreciação da moeda brasileira frente ao dólar estadunidense.

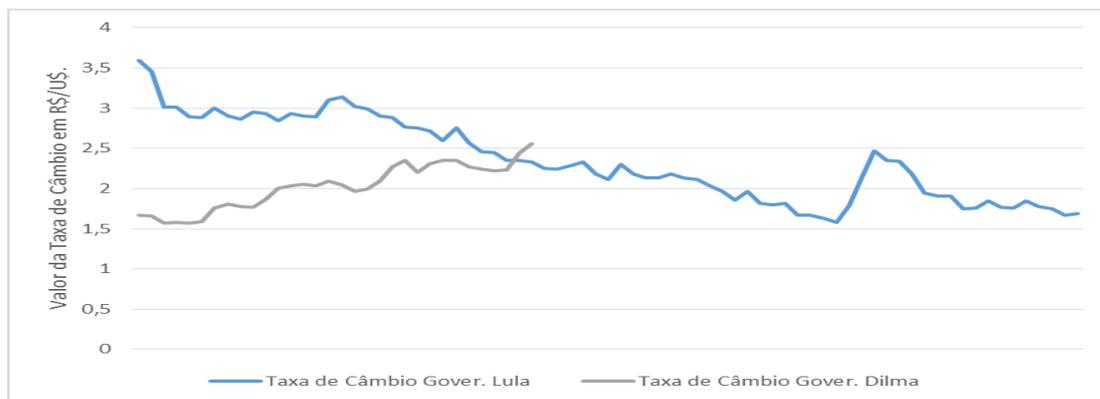


Gráfico 1 – Comparação da evolução da Taxa de Câmbio do Governo Lula – 2003/2010 em relação ao primeiro Governo Dilma – 2011/2014.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, 2015.

O Gráfico 1 apresenta um comparativo da taxa de cambio durante os dois mandatos de Lula e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. De 2003 a 2006 a taxa de câmbio manteve uma trajetória descendente, saindo do patamar de 3,59 R\$/U\$ para a casa dos 2,12 R\$/U\$. No segundo mandato a condução da política continuou a mesma até os primeiros impactos da crise estadunidense que acabou contagiando o mercado mundial, e mais fortemente os países do continente europeu. A taxa de cambio manteve a trajetória descendente até o mês de junho de 2008, chegando a casa de 1,58 R\$/U\$, a partir daí a taxa de cambio começa a se valorizar chegando a 2,46 R\$/U\$ em outubro. O câmbio volta a depreciar, porém jamais voltando ao valor mínimo do período Lula, terminando o ano de 2010 e o mandato do presidente petista a 1,66 R\$/U\$.

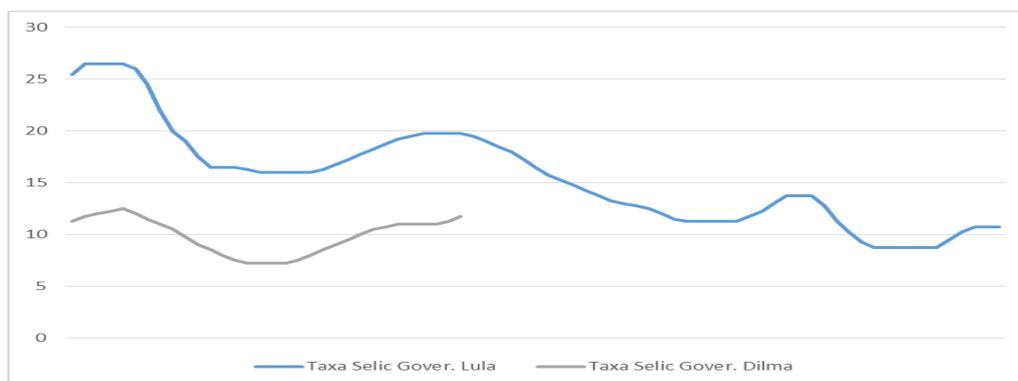


Gráfico 2 – Comparação da evolução da Taxa Selic do Governo Lula – 2003/2010 em relação ao primeiro Governo Dilma – 2011/2014.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, 2015.

A taxa de câmbio manteve uma trajetória ascendente desde o início do mandato da presidente Dilma. A alta liquidez do mercado mundial, consequência das políticas anticíclicas dos Bancos Centrais americano e europeu para enfrentar a crise econômica, fez com que o governo adotasse uma política de controle a entrada de capital estrangeiro via diminuição da taxa de juros interna, que estava bem acima da taxa de juros internacional, e aumento de impostos sobre operações financeiras, a dinâmica da Selic nos governos petistas é comparada no gráfico 2. A Selic chegou ao patamar recorde de 7,5% a.a.. A redução dos Juros além de controlar a entrada de investimentos estrangeiros via mercado de capitais proporcionava melhores condições para investimentos diretos na economia e diminuía o preço dos empréstimos concedidos pelos bancos.

Os superávits diminuíram a cada ano, assim como o valor exportado, enquanto as importações aumentaram. Fatores como a política de controle de entrada de capitais, a economia brasileira historicamente precisou de financiamento externo, e a ação direta do governo em setores da economia, como é o caso do setor de produção de energia elétrica e o setor de combustíveis afastou os investidores estrangeiros. A balança comercial apresentou déficit em 2014, o que não ocorria desde o ano 2000. A demanda do maior comprador de commodities e matérias-primas do mercado brasileiro, a China, diminuiu. O Gráfico 3 apresenta o comparativo do desempenho da balança comercial nos dois governos do PT.

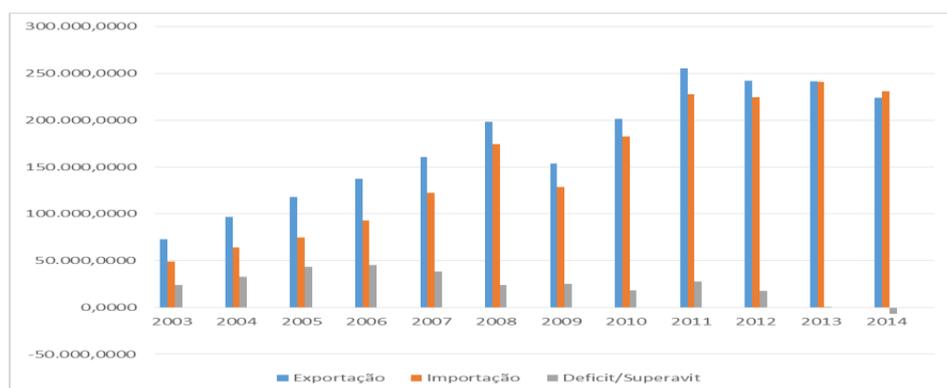




Gráfico 3 - Evolução das exportações, importações, déficits e superávits (bi R\$) no período 2003-2014.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA (2016).

Conclui-se que a economia brasileira ainda continua a ser dependente de economias centrais como a estadunidense, por exemplo, que o Presidente Lula foi ajudado pelo chamado boom econômico iniciado no começo da década de 2000 e por uma equipe econômica robusta que adotou atitudes certas na condução da política econômica nacional. Dilma já não teve a mesma sorte. Suas convicções pessoais de interferência direta do Estado na economia não foram bem aceitas pelo mercado, a economia global ainda em crise e o mercado de commodities apresentou redução do preço e da quantidade de produto demandado, ocasionando diminuição no volume e no valor das exportações brasileiras.

Referências

ABREU, M. P.. **A economia brasileira 1930-1964**. PUC-Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>. Acesso em: 27/07/2015.

ALVES, F.. **Inflação, juros e crescimento no governo Dilma**. Rio de Janeiro: Atlas Book, 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>. Acesso em: 26/05/2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Investimento estrangeiro direto. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>. Acesso em: 26/05/2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico da taxa de câmbio**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpeq.asp?id=txcotacao>. Acesso em: 02/06/2015.

BARRAL, W.; BOHRER, C. P. **A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões**. Política Externa, Volume 20 N° 3 Dez/Jan/Fev 2011-2012. Disponível em: <https://xa.yimg.com/kq/groups/14105544/1703406066/name/Politica+Externa+20-03+-+Barral+e+Bohrer.pdf>. Acesso em: 13/07/2015.

BASTOS, P. P. Z.. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, volume 21, Número Especial, p. 779-



810, Campinas- São Paulo, dezembro de 2012. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea04>. Acesso em: 23/06/2015.

BOITO JR, A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Fórum Econômico da FGV / São Paulo, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Tripé, o Trilema e a Política Macroeconômica**. Associação Keynesiana Brasileira, Dossiê da Crise IV: A Economia Brasileira na Encruzilhada, Outubro de 2013. Disponível em:
http://www.akb.org.br/upload/141020131857343605_DOSSI%C3%8A_Economia_na_encruzilhada.pdf#page=21, acesso em: 23/06/2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente**. Novos Estudos 95, março de 2012. Disponível em:
http://www.akb.org.br/upload/141020131857343605_DOSSI%C3%8A_Economia_na_encruzilhada.pdf#page=21. Acesso em: 23/06/2015.

BRITO, M. H DE.. **Taxa de cambio e regimes cambiais no Brasil**. Unicamp. Campinas – SP, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.unicamp.br/>. Acesso em: 07/07/2016.

CAGNIN, R. F.; PRATES, D. M.; FREITAS, M. C. P.; NOVAIS, L. F.. **A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)**. Novos Estudos 97, novembro de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>. Acesso em: 27/07/2015.

CARDOTE, L. F. R. A.. Crise Econômica De 2008: A Interdependência econômica e as mudanças no regime financeiro internacional. **Revista de Direito da Unigranrio**. Volume 2 – Número 2 – 2009. Disponível em:
<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/viewFile/880/570>. Acesso em: 19/05/2015.

CARNEIRO, R.. **O Desenvolvimento Brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos**. Observatório da economia global, 2010. Disponível em:
<http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/observatorio/Desenvolvimentoposrise.pdf>. Acesso em: 12/05/2015.

COUTINHO, M. C.. **A taxa de câmbio em formação econômica do Brasil**. Vitrine da Conjuntura, Curitiba, v.1, n.2, abril 2008. Disponível em:
http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Mauricio_Coutinho.pdf. Acesso em: 26/07/2015.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F.. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Tempo Social - USP, novembro 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S010320702003000200011&pid=>



S0103-20702003000200011&pdf_path=ts/v15n2/a11v15n2.pdf. Acesso em: 27/05/2015.

CARVALHO, C. E.. **A crise internacional desafia o modelo brasileiro de abertura e liberalização**. Estudos avançados, PUC-SP 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a10v2366>. Acesso em: 19/05/2015.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M. ; BICHARA, J. S.. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, agosto de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/neco/v23n2/06.pdf>. Acesso em: 19/05/2015.

GIAMBIAGI, F.. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia aplicada**. São Paulo, v. 12, n. 4, p. 535-580, Outubro-Dezembro 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S141380502008000400002&pid=S1413-80502008000400002&pdf_path=ecoa/v12n4/02.pdf. Acesso em: 05/06/2015.

GONÇALVES, R.. **Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-10)**. Os anos Lula: Contribuições Para um Balanço Crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: editora Garamond, 2010, p 161-179. Disponível em: http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/goncalves_2010_otim.pdf. Acesso em: 19/05/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Séries históricas e estatísticas: Exportação de Bens e Serviços Variação em volume taxa trimestral**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=ST55&t=exportacao-bens-servicosbrvariacao-volume-brtaxa-trimestral>. Acesso em: 02/06/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Séries históricas e estatísticas: Importação de Bens e Serviços Variação em volume taxa acumulada ao longo do ano**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=ST63&t=importacao-bens-servicos-brvariacao-volume-brtaxa>. Acesso em: 02/06/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Séries históricas e estatísticas: taxa de investimento**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36>. Acesso em: 02/06/2015.

INSTITUTO ECONÔMICO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. **Exportações brasileiras de 1889-2014 em US\$**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 07/07/2016.



INSTITUTO ECONÔMICO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. **Importações brasileiras de 1889-2014 em US\$**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 07/07/2016.

KRUGMAN, P.. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Rio de Janeiro, Campus, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n1/v30n1a12.pdf>. Acesso em: 10/05/2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI. M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LOUREIRO, M. R. ; ABRUCIO, F. L.. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, volume 24, nº 1 (93), janeiro-março de 2004.

Disponível em:

http://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/255637260_Politica_e_Reformas_Fiscais_no_Brasil_Recente/links/53daadcc0cf2e38c63397660.pdf. Acesso em: 05/06/2015.

LOPREATO, F. L. C.. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. Ipea, texto para discussão**. Brasília, fevereiro de 2015. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf. Acesso em: 23/06/2015.

MAGALHÃES, D. P.; FARHI, M.. **A crise financeira internacional, o grau de investimento e a taxa de câmbio do real**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 164, jun. 2009. Disponível em:

<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto164.pdf>. Acesso em: 15/05/2015.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011. Disponível em:

http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S010131572011000400001&pid=S0101-31572011000400001&pdf_path=rep/v31n4/01.pdf&lang=pt. Acesso em: 11/06/2015.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A.. **A economia brasileira sob o Governo Lula: Balanço de suas contradições**. I Colóquio Internacional SEPLA, 2006, Santiago do Chile. Primer Colóquio Internacional - Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, 2006. Volume. 1. Disponível em:

http://www.forumdesalternatives.org/docs/economia_brasileira_sob_governo_lula.pdf. Acesso em: 19/05/2015.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F.. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo Social – USP, novembro 2003. Disponível



em: http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S0103-20702003000200008&pid=S010320702003000200008&pdf_path=ts/v15n2/a08v15n2.pdf. Acesso em: 04/06/2015.

OREIRO, J.; DEZORDI, L. L. L.. **Uma Avaliação da Política Macroeconômica do Governo Lula I.** Economia & Tecnologia - Ano 02, Vol. 07 – Out./Dez. de 2006. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/ret/article/viewFile/29514/19209>. Acesso em: 02/06/2015.

OREIRO, J. L.; SICSÚ, J. ; DE PAULA, L. F.. **Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para um crescimento autossustentado da economia brasileira.** Agenda 04, 2004. Disponível em: <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/d38af31e3a2f0b7a38e00805a26effd78675961f.pdf>. Acesso em: 05/06/2015.

REZENDE, R. P. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula.** Universidade Federal de Santa Catarina — UFSC Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis (SC), Novembro de 2009. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727>. Acesso em: 21/05/2015.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Contexto internacional rio de janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acesso em: 05/06/2015.

TEIXEIRA, R. A. ; PINTO, E. C.. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/202150335/A-economia-politica-dos-governos-FHC-Lula-e-Dilma#scribd>. Acesso em: 06/06/2015.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

CRISE FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL



A SEGURIDADE SOCIAL DIANTE DA CULTURA DE CRISE BRASILEIRA: ENTRAVE À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Jayne dos Santos Alencar⁷
Poliana Machado Gomes da Silva⁸
Alice Farias Silva⁹
Kaline de Souza Barbosa¹⁰

Resumo

Contemporaneamente, o discurso sobre a crise fiscal brasileira instituiu uma cultura política que busca negar os referenciais políticos, teóricos e ideológicos advindos da Constituição Federal de 1988. Isto incide diretamente na operacionalização da seguridade social no Brasil, diante das determinações do ajuste neoliberal, sendo alvo de limitações e privatizações que impedem a efetivação dos direitos sociais. Destarte, o presente artigo possui como objetivo geral investigar os rebatimentos da “cultura de crise” brasileira no âmbito da seguridade social. No mais, têm-se como objetivos específicos: identificar os elementos essenciais para a edificação da concepção de seguridade social no Brasil; analisar como se deu a incorporação da mesma no campo dos direitos de cidadania no país e refletir sobre as refrações da crise brasileira para as políticas de seguridade social. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico, a qual permitiu verificar que o ajuste neoliberal vem priorizar a ascensão econômica em detrimento das conquistas sociais, já que as suas propostas de reformar conservando o tradicionalismo da ordem do capital evidenciam a perda de direitos e fortalecem o processo de acumulação de riquezas por meio da privatização de bens públicos e da exploração do trabalho.

Palavras-chave: Cultura de Crise. Neoliberalismo. Seguridade Social.

1 Introdução

A ideia de *seguridade social* inova no paradigma clássico de proteção social no Brasil, ao apresentar os princípios de responsabilidade estatal e pública no financiamento e provisão dos serviços sociais, bem como a universalização dos direitos de cidadania. Todavia, o atual discurso sobre crise fiscal instituiu uma cultura política

⁷ Graduanda em Serviço Social pelo Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO. Juazeiro do Norte – CE. Email: jaynealencar@outlook.com

⁸ Graduanda em Serviço Social pelo Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO. Juazeiro do Norte – CE. Email: polly.mach@hotmail.com

⁹ Graduanda em Serviço Social pelo Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO. Juazeiro do Norte – CE. Email: alicefariassilva2@hotmail.com

¹⁰ Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO. Pós Graduação em Direito das Famílias pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Crato-CE. Email: k-alyne@hotmail.com



que busca negar os referenciais políticos, teóricos e ideológicos advindos da Constituição Federal de 1988, não permitindo a identificação de práticas diferenciadas e propostas por parte dos capitalistas e da classe trabalhadora acerca da conjuntura econômica e social do país.

Sob essa análise, o presente artigo possui como objetivo geral investigar os rebatimentos da “cultura de crise” brasileira no âmbito da seguridade social. No mais, têm-se como objetivos específicos: identificar os elementos essenciais para a edificação da concepção de seguridade social no Brasil; analisar como se deu a incorporação da mesma no campo dos direitos de cidadania no país e refletir sobre as refrações da crise brasileira para as políticas de seguridade social.

Nessa perspectiva, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico, a qual permitiu organizar este artigo em três seções: a primeira seção reporta a emergência do conceito de seguridade social a partir da identificação de vetores cruciais para a construção desta no cenário brasileiro; a segunda seção elucida a seguridade social pós Carta Magna de 1988, constituída no seio das lutas dos movimentos sociais e a terceira seção, por sua vez, disserta acerca dos rebatimentos da crise brasileira no contexto das políticas de assistência social, saúde pública e previdência social.

Parece inconteste, nesse sentido, que este trabalho contribui para os estudos sobre a cultura de crise contemporânea, posto que o neoliberalismo se configura como uma das expressões da crise capitalista no Brasil. Verifica-se que, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição campo de negociações e disputas na ordem burguesa, já do ponto de vista lógico, compreende-se que atender as exigências do trabalho é negar as necessidades do capital.

Logo, nesta conjuntura, o ajuste neoliberal vem priorizar a ascensão econômica em detrimento das conquistas sociais, evidenciando a perda de direitos e fortalecendo o processo de acumulação de riquezas por meio da privatização de bens públicos e da exploração do trabalho.

2 Elementos fundamentais para a construção da concepção de seguridade social brasileira

É certo que a concepção de seguridade social emergiu após a Segunda Guerra Mundial, no sentido de designar um complexo de ações do governo no âmbito da proteção social. No entanto, as iniciativas primárias referentes a benefícios previdenciários são oriundas do final do século XIX, partindo-se do pressuposto de dar respostas aos movimentos grevistas e pressões da classe trabalhadora.

Nesse lineamento histórico, o modelo bismarckiano, um sistema de seguros sociais propostos pelo governador Otto Von Bismarck, apresenta dimensões semelhantes aos seguros privados no que tange aos direitos e benefícios da classe vendedora de sua força de trabalho. Compreende-se, para mais, que em 1942 é elaborado o plano Beveridge que elucida questionamentos¹¹ ao plano bismarckiano, propondo-se, então, o estabelecimento do *welfare state*, que recebe a tipologia de Estado do Bem-Estar Social – EBES por diversos autores. Este, seria, para Pierson (1997), um produto das necessidades originadas no seio do desenvolvimento das sociedades industriais, como também de uma mobilização política e social para o alcance da cidadania plena.

O *welfare state* acaba por dar respostas a interesses de classes hegemônicas, na esfera da acumulação do capital. No entanto, o mesmo é pressionado a dar respostas a necessidades sociais, ampliando-se o acesso aos direitos sociais da população. Nessas contradições reside um caráter de controle social, já que o EBES restringe-se à força de trabalho que é qualificada e sindicalizada, ou seja, limita-se aos coletivos organizados sendo ineficaz a supressão da situação de pobreza da classe trabalhadora.

À luz desse pensamento, o EBES possuía características liberais, conservadoras e social-democráticas. Na primeira, há a prevalência de que a ação do Estado serviria para suprir as insuficiências no âmbito do segundo setor, o mercado, porém utilizam-se políticas seletivas e de cunho residual. Na segunda, a garantia de benefícios depende

¹¹ De acordo com Beveridge (1943), delineiam-se diferenças entre os modelos bismarckiano e beveridgiano. Portanto, enquanto no primeiro, os benefícios tinham a proposta de manutenção da renda dos/as trabalhadores/as em decorrência de momentos de risco social provocados pela ausência de trabalho, o segundo, por sua vez, pretende lutar contra a pobreza.



não apenas do trabalho e da renda, mas de uma contribuição prévia. Assim, os benefícios sociais são providos pelo Estado, enquanto a previdência privada realiza uma função secundária. Na terceira, asseguram-se benefícios básicos e iguais a todos/as com base em princípios de universalidade, igualdade e solidariedade.

As divergências entre os princípios supracitados, bem como as diferenças entre os modelos bismarckiano e beveridgiano, promoveram o surgimento e a edificação, nos países de sistema capitalista, de diversos modelos de seguridade social. Na análise de Boschetti (2006), no Brasil predominam princípios desses dois modelos: os princípios da previdência social vinculam-se ao modelo bismarckiano; a saúde pública é orientada por princípios predominantes no modelo beveridgiano – exceto no que se refere ao auxílio doença, compreendido enquanto seguro saúde e sendo regido pelas normas da previdência social – assim como a assistência social.

Nessa perspectiva, um dos elementos fundamentais para a construção da concepção de seguridade social brasileira remete à sua organização com os pilares lógicos do seguro social. Pretende-se com este último a garantia de proteção social ao/à trabalhador/a, segurados/as, e à sua família.

No transcorrer histórico, como citado houve a estruturação e estabelecimento de critérios de acesso à previdência social e à saúde por meio da lógica do seguro¹², desde 1923 – com a Lei Eloy Chaves – até a Constituição Federal de 1988. As concepções supracitadas de garantir proteção exclusivamente ao trabalhador e sua família, se caracteriza como um modo de proteção social limitada, uma vez que efetiva direitos apenas do trabalhador inserido no mercado de trabalho e daquele que contribui mensalmente à seguridade social, seja como segurado especial, seja como autônomo. Quanto à assistência social, esta manteve-se por muito tempo como uma intervenção pública destituída de reconhecimento legal na qualidade de direito, mas atrelada financeiramente e institucionalmente à previdência social (BOSCHETTI, 2009).

¹² O modelo de seguro social associa-se à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) que a partir de 1933 começam a ser organizados no Brasil e direcionou todo o formato de organização da Previdência Social desde então. Em linhas gerais, o modelo do seguro social tem caráter meritocrático e corporativo, dependendo de para o acesso aos benefícios sociais de contribuições pretéritas (SENNA; MONNERAT, 2013).



De acordo com Gentil (2006), em 1966, durante a vigência do período ditatorial brasileiro, ocorreu uma relevante alteração na área do direito trabalhista, pois o estatuto da estabilidade de emprego em vigor desde 1943, foi rompido, depois de 10 anos de serviço, sendo criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Logo, a partir da exigência de uma mão-de-obra eficaz e móvel, este dispositivo era muito importante para adaptar a atual política social às novas situações impostas pelas metamorfoses na estrutura do capital.

Permanecia naquele período a supressão dos estratos mais pobres da população que sem ter condições de contribuir para a previdência social, ficavam sem nenhum acesso aos serviços médicos, revigorando então, a desigualdade social. Os planos existentes eram destinados a grupos de assalariados, o setor privado atendia as necessidades dos ricos, a “caridade” aos pobres e os serviços públicos, a contribuintes da previdência social. Porém, alguns avanços na Seguridade Social foram se legitimando logo depois, como por exemplo, a construção do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, em 1971; e a instituição do Programa de Integração Social – PIS, em 1970.

Por tudo isso, é necessário resgatar o conceito de seguridade social brasileira em prol da unificação de ideais políticos e em auxílio a um conjunto estruturado de políticas sociais que atuarão sobre as expressões da questão social, pois foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que o sistema de seguridade social brasileira foi reorganizado com bases em novas diretrizes e princípios.

3 A incorporação da seguridade social no campo dos direitos de cidadania no Brasil a partir da constituição federal de 1988

Apresentada no texto constitucional de 1988, a Seguridade Social foi fruto das lutas dos movimentos sociais e dos trabalhadores que reivindicavam a reforma no trato com as políticas sociais, em particular as políticas de previdência social, saúde pública e assistência social. Tratam-se de políticas disseminadas em todo o território nacional, que contêm espaço de atuação de profissionais em padrões diversos.

Dentre as principais reivindicações enfatiza-se: uma evolução na cobertura da previdência social, um sistema de saúde gratuito e universal e políticas de assistência social que não se equiparassem às práticas assistencialistas residuais e focalizadas, pois estas não demonstravam nenhum sucesso em responder as expressões da questão social¹³ postas.

Assim, a expressão *seguridade social*¹⁴ reporta-se à proteção social ao cidadão diante da dificuldade, da vulnerabilidade, do risco, da limitação temporária ou permanente e de determinados acontecimentos fortuitos ou previsíveis nas várias etapas da vida (BRASIL, 2016). A ideia de seguridade inova no paradigma clássico de proteção social no país, ao apresentar os princípios de responsabilidade estatal e pública no financiamento e provisão dos serviços sociais, bem como a universalização dos direitos de cidadania.

A opção pela expressão Seguridade Social, na Constituição brasileira de 1988, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada na OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho – como, também, à insuficiência de renda, por exemplo (VIANNA, 2003a, p.2)

¹³ Yamamoto (1982, p. 77) compreende as expressões da questão social como sendo “a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. ”

¹⁴ “Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho, conforme a doutrina previdenciária *stricto sensu* –, mas, também, a situações em que a insuficiência de renda fragiliza a vida do cidadão” (VIANNA, 2003b, p. 318).



Desse modo, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, define a seguridade social como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2016).

De acordo com Behring (2010), o padrão clássico de proteção social no Brasil, tinha como características centrais a intensa fragmentação institucional, a centralização de poder e recursos financeiros e decisórios no poder executivo federal, a ausência quase total de modos de participação social, níveis elevados de exclusão de segmentos significativos da população e alto grau de privatização. Isto posto, a forma mais abrangente de proteção social a partir de 1988 tentou romper com os fundamentos de cobertura restrita a ramos inseridos no mercado formal de trabalho e suavizar os vínculos entre benefícios e contribuições, de maneira a engendrar mecanismos mais redistributivos e solidários.

O texto constitucional definiu os princípios organizadores da seguridade social, enquanto sistema amplo de proteção social, a saber: seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; universalidade na cobertura e no atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços aos trabalhadores rurais e urbanos; irredutibilidade do valor dos benefícios; diversidade das bases de financiamento e caráter descentralizado e democrático da administração (BRASIL, 2016).

De fato, a redação constitucional ressignifica os contornos do sistema de proteção social brasileiro, preconizando o formato organizacional de uma rede integrada, regionalizada, descentralizada e hierarquizada, com um fundo de financiamento em cada esfera governamental e comando único, além de categorias deliberativas que asseguram a participação paritária da sociedade organizada em cada esfera de governo.¹⁵

¹⁵ Nos capítulos da Constituição Federal relacionados à assistência social e à saúde, nota-se claramente que a participação social e a descentralização compõem duas das diretrizes principais sobre as quais se alicerça o desenho institucional destas políticas sociais. Quanto à previdência social, este modelo não se consagrava completamente, haja vista a veemente resistência intraburocrática à descentralização (BEHRING, 2010).



Vale ressaltar que a adesão da noção de seguridade no país provocou um redimensionamento vultoso das três políticas que a compõem. Na assistência social, não se pode negar o fato de que, pela primeira vez, esta alcançou o estatuto de política pública sendo reconhecida como direito social e abrindo espaço para suplantá-la sua marca histórica de focalização, clientelismo e seletividade. No caso da saúde, marcou a ruptura com o modelo securitário representado pela medicina previdenciária, o reconhecimento de que a saúde é direito de todos e dever do Estado, alargando desta forma, o próprio entendimento do direito à saúde. E mesmo se mantendo a lógica contributiva que requer uma base atuarial para garantir a sustentabilidade da previdência social, capta-se um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio arquetípico do sistema, atestando-se iniciativas como a aposentadoria rural.

Segundo Boschetti (2009) mesmo tendo um caráter inovador no sentido de pretender compor esse sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se tornando um sistema híbrido, que combina direitos originários e dependentes do trabalho (previdência social) com direitos seletivos (assistência social) e direitos de caráter universal (saúde pública). Isto é, os princípios organizadores da seguridade social não foram totalmente efetivados e outros orientaram as políticas sociais de forma bastante distintas, de modo que não se constituiu um padrão de seguridade social integrado, articulado e homogêneo.

No campo da seguridade social apesar de reconhecer as conquistas da Constituição Federal, é impossível não assinalar seus limites estruturais no sistema capitalista. Logo, um dos principais desafios diz respeito à articulação das três políticas (saúde pública, previdência social e assistência social), cujos legados técnicos, políticos e institucionais são orientados por lógicas diversas: a assistência social pela incapacidade, a previdência social pela condição de trabalho e a saúde pública pela necessidade.

Portanto, no plano do reconhecimento legal do desenho das políticas sociais e direitos de cidadania no Brasil, o que se observa é que a seguridade social brasileira não foi de fato instituída. Esta tem passado pelos dilemas de ser reconstruída e desmontada,



minada pelas dificuldades de financiamento e pelo avanço de conteúdos de inspiração neoliberal.

4 Cultura de crise no brasil: o desmonte gradual da seguridade social no neoliberalismo brasileiro

A implantação da seguridade social brasileira após a ratificação do texto constitucional enfrentou um contexto diverso daquele que deu origem a sua incorporação legal. A benevolente perspectiva que se quis transmitir à seguridade social esbarrou desde logo nos limites da crise econômica vivenciada no país e no mundo a partir da década de 1980, com influxos no financiamento da área social, ao mesmo tempo em que enfrentou a evolução de uma forte coalizão política contrária aos princípios de provisão pública dos serviços sociais e universalização dos direitos.

Muito se tem debatido acerca da chamada crise dos anos 1980, partindo do pressuposto de que a crise não é apenas econômica, mas uma crise estrutural e global da sociedade contemporânea. Mota (1995), afirma que a concepção de crise global se refere ao conjunto de transformações políticas, econômicas, sociais, culturais e institucionais que atinge o processo de reprodução social.

Encetada nessa compreensão, é possível destacar que nos países do capitalismo avançado, particularmente na década de 1980, ocorreu uma profunda modificação na correlação de forças políticas e na economia. O denominado socialismo real (compreendido como o conjunto de experiências da União Soviética e do leste Europeu) dá sinais de esgotamento, favorecendo o panorama capitalista que se encarregou de anunciar o “fim do socialismo” (SILVA, 2011).

Destarte, a década de 1980 foi marcada pela procura por um novo padrão de acumulação, no qual as empresas iniciaram uma organização da produção, por meio de novos processos de trabalho e novos métodos fundados na microeletrônica. Logo, a redefinição das funções do Estado, a reestruturação produtiva e a financeirização do capital constituíram as estratégias fundamentais da evolução de um padrão de acumulação edificado com base nas diretrizes do neoliberalismo, denominado

acumulação flexível (cujos efeitos principais são a precarização do trabalho, o desemprego prolongado em massa e a queda da renda média mensal dos trabalhadores).

Com repercussões no Brasil, o discurso sobre a crise instituiu uma cultura política que busca negar os referenciais políticos, teóricos e ideológicos advindos da Constituição Federal de 1988, não permitindo a identificação de práticas diferenciadas e propostas por parte dos capitalistas e da classe trabalhadora acerca da conjuntura econômica e social do país.

Isto posto, como expressão de um movimento mais geral, a trajetória da seguridade social brasileira é determinada pela relação entre a crise dos anos 1980 e os recursos adotados para o seu enfrentamento, remetendo a questão da seguridade social ao cenário das macrodeterminações dos processos sociais e aos movimentos da política e da economia.

Contemporaneamente, conforme Moura (2013), a conjuntura brasileira da década de 1990 não é adequada à implementação dos princípios da universalidade e igualdade e às propostas de um sistema de ações articuladas e conjuntas que norteiam a operacionalidade da seguridade social, visto que a política neoliberal do país tem a finalidade de adequá-lo à economia internacional, incorporando as suas determinações.

Pode-se admitir que o neoliberalismo se configura como uma das expressões da crise capitalista¹⁶, refletindo no campo econômico, político, cultural e social que ocasiona o agravamento da questão social. Acentuam-se as formas de alienação, exploração e dominação sobre povos e nações, oprimindo principalmente os chamados países periféricos. À vista disso, o ajuste neoliberal vem priorizar a ascensão econômica em detrimento das conquistas sociais, evidenciando a perda de direitos e fortalecendo o processo de acumulação de riquezas por meio da privatização de bens públicos e da exploração do trabalho.

Ademais, o mesmo se apresenta como um sistema que estabelece diversas estratégias de redefinição e reação à crise global, condição que influencia diretamente

¹⁶ Reporta-se, aqui, a Mandel (1990, p. 29) quando revela que “na história do capitalismo, cada crise (...) combina traços gerais, que dizem respeito às contradições fundamentais do modo de produção capitalista, com traços particulares que resultam do movimento histórico preciso no qual ela se produz no curso do desenvolvimento desse modo de produção”.



na fragilização do propósito da seguridade social: sua efetivação na perspectiva de direito social garantindo proteção ao/à cidadão/ã em situações de risco, limitação temporária ou permanente, entre outros (MOURA, 2013). Desse modo, de acordo com Yazbek (1999),

Com a crescente subordinação das Políticas Sociais à lógica das reformas estruturais para a estabilização da economia, mesmo que não se avance para a privatização total da área social, constata-se uma redução das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais. A redução de recursos tem significado uma deterioração dos Serviços Sociais públicos, compreendendo a cobertura universalizada, bem como a qualidade e a equidade dos serviços (p. 9).

No que tange às reformas propostas pelo sistema hegemônico dominante, há consenso em afirmar que estas não consideram os grupos tradicionalmente excluídos nem, tampouco, contribuíram para a derrocada de privilégios de determinado grupo dominante. Nessa perspectiva, reconfigura-se a relação entre o Estado e Sociedade, posto que a desestatização impulsiona agentes do setor privado para a produção e desenvolvimento de certos bens e serviços, corroborando para a constituição da seguridade social como um espaço fundamental de mediação dessas relações.

Nessa lógica, é a partir dos anos 1990 que se aprofundam práticas depreciativas quanto às conquistas firmadas na Constituição Federal de 1988, cenário em que a seguridade social é alvo dessas ações, ocasionando a sua focalização, fragmentação e acentuação da exclusão social. Além disto, há uma expansão da assistência social, que nesse quadro assume papel central na proteção social brasileira na contemporaneidade, em contrapartida a uma tendência de privatização das políticas de previdência social e saúde pública.

Pode-se dizer que os discursos que justificam as reformas e ajustes no âmbito da seguridade social, reiteradamente passam pela ampliação da participação da sociedade civil (seja via ONGs – Organizações Não-Governamentais – seja através do trabalho voluntário ou empresas socialmente responsáveis) e pela questão do financiamento, fato é que a assistência social e a previdência social passaram a compor um elemento contraditório. Mota (2007, p. 4) especifica que “a negação de um sistema único de



previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para afirmação de um sistema único de assistência social” no decurso da constituição da seguridade social brasileira.

Deste modo, os programas de assistência social e os fundos de aposentadorias e pensões são exemplares para demonstrar as tendências da seguridade social no Brasil, ao firmar uma ponte entre solidarismo e capitalização: ao tempo que naturalizam a fragmentação dos trabalhadores, transformando-os ora em “cidadãos-pobres” mercedores da assistência social, ora em “cidadãos-consumidores” de serviços mercantis, promovem um esgarçamento nos laços de solidariedade social.

Nesse contexto, a reforma do Estado e o ajuste econômico passam a ocupar lugar central no conjunto de reformas implantadas nos anos 1990. Behring (2010, p. 198) afirma que:

Sob inspiração do ideário neoliberal propagado pelas agências internacionais, esta agenda reformista incluía um conjunto de medidas voltadas para a privatização do patrimônio do Estado, reforma administrativa com introdução de práticas gerenciais oriundas do setor privado, redução dos gastos públicos e retirada do Estado da provisão de serviços. É, portanto, na esteira do discurso reformista, de cunho marcadamente neoliberal, que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do modelo de seguridade social brasileiro.

A função do Estado, ainda que de forma gradual passa a ser reconfigurada para atender os interesses da classe burguesa, sendo a ideologia neoliberal uma forte aliada deste para o alcance de tais objetivos.

O que representou mais um retrocesso significativo nos ideais defendidos na Constituição Cidadã foi a eleição do primeiro presidente eleito em pleito direto após mais de vinte anos de ditadura militar, Fernando Collor de Mello (1990-1993). Especificamente no plano das políticas públicas, o governo mostrou-se demasiadamente patrimonialista, conservador e populista, opondo-se às diretrizes universalistas das reformas sociais em curso.

Sendo assim, a promulgação das leis orgânicas em cada campo setorial se deu em meio a uma situação bastante adversa, complementando a estrutura legal da seguridade social registrada na Constituição. A menor ou maior correspondência das



leis orgânicas (saúde pública, previdência social e assistência social) com as determinações constitucionais está relacionada à capacidade política de relutância dos atores envolvidos em cada área setorial. Portanto, não é à toa que a Lei Orgânica de Saúde foi proferida apenas em 1990 e a da assistência social somente em 1993, refletindo a maior ou menor capacidade de interferência e organização dos atores envolvidos nas vertentes das reformas.

Nesta conjuntura, reconhece-se três características fulcrais que impactam negativamente no sistema de proteção social brasileira, com perceptíveis resultados de (re)centralização das decisões do Executivo federal e (re)filantropização da política social, a saber: desarticulação das redes de serviços sociais, fortalecimento do estilo patrimonialista e clientelista de administrar a política social e forte redução do gasto social federal.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) múltiplas reformas foram identificadas no sentido de reforçar a lógica do seguro, restringir direitos, reduzir valores de benefícios, abrir espaço para a privatização e expansão de planos privados e ampliar o tempo de trabalho e contribuição para a obtenção da aposentadoria. Ainda nesse período, houve permanentes tentativas de romper com o modelo constitucional, tomando como maior exemplo disso a criação do Programa Comunidade Solidária – PCS. Tratava-se de um programa que instaurou uma estrutura paralela e à margem da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, beneficiando o desenvolvimento de programas sociais em parcerias com ONGs, de certa forma, depreciando o protagonismo das secretarias estaduais e municipais de assistência social (SENNA; MONNERAT, 2013).

Behring e Boschetti (2011), salientam que nesse período, passam a ser difundidos nos inúmeros meios de comunicação, intelectuais e políticos, discursos direcionados para o alastramento do propósito de reformas. Não obstante o termo reforma seja empregado no sentido social-democrático, este é voltado para o mercado em um ponto que os problemas estatais são captados como causas da crise social e econômica. Por este ângulo, há uma usurpação ideológica do termo “reforma”, se instaurando no Brasil a ideia de que seria necessária a “reforma” do Estado como



condição para superar a crise dos anos 1980, procurando através dessa tática imobilizar a organização social e causar um conformismo social.

A utilização dos meios de comunicação para difundir a ideia de que essas estratégias acarretariam avanços e melhorias sociais, buscava ocultar os interesses reais da política neoliberal, o de servir as imposições do mercado. Para tanto, enquanto os aspectos sociais são tratados de forma desfavorável, tentar adequar o país aos ditames da economia internacional, na qual as propensões econômicas estão em plano privilegiado, ocasiona na ausência de providências que subsidiem o desenvolvimento social.

Essas circunstâncias incidem diretamente na operacionalização da seguridade social no Brasil, diante das determinações do ajuste neoliberal, sendo alvo de limitações e privatizações que impedem a efetivação dos princípios de igualdade e liberdade, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Nesse quartel, observa-se uma reconfiguração do papel do Estado por meio dos múltiplos governos dos anos posteriores à década de 1980, que contribuíram para a legitimação da burguesia brasileira e aumento da desigualdade social através do rebaixamento da seguridade social, desviando-a dos seus princípios fundantes (MOURA, 2013).

Logo, erguida na arena de luta dos trabalhadores, a seguridade social tem como referência os direitos relacionados ao trabalho¹⁷ e como direção a organização social do trabalho. Entretanto, esta será sempre objeto de investidas do capital no intuito de adequá-la aos seus interesses, uma vez que se do ponto de vista histórico a seguridade social é por definição campo de negociações e disputas na ordem burguesa, do ponto de vista lógico atender as exigências do trabalho é negar as necessidades do capital.

5 As políticas do sistema de seguridade social diante da cultura de crise brasileira

Num contexto de grandes desmontes dos direitos sociais, baseados na premissa de que uma das principais motivações da atual crise brasileira são os gastos sociais,

¹⁷ Partindo do pressuposto que o trabalho assume papel central na gênese da seguridade social, as estratégias neoliberais buscam aniquilar reiteradamente a sociabilidade do trabalho e construir uma outra, amparada na afirmação da regulação do mercado, na negação da intervenção social do Estado e na institucionalização do terceiro setor.

tem-se a elaboração, por meio do poder executivo, da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 55/16 (antes nomeada por PEC 241). Esta tem como objetivo congelar os custos com os serviços públicos oferecidos a sociedade, conhecidos como despesas primárias, num período de vinte (20) anos, visando reaquistar o crescimento econômico.

Posto isso, fica claro que o Estado, majoritariamente representado pela classe burguesa, defende com todas as forças o crescimento da mesma, privilegiando o âmbito da economia, princípio básico do neoliberalismo, constituindo cada vez mais um Estado mínimo. Nesse sentido, a partir da aprovação da proposta supracitada os direitos sociais serão convertidos em caridade e favor, descaracterizando o dever governamental.

No tocante à política de assistência social, com o congelamento dos gastos os serviços se tornarão mais precarizados, sem qualidade e continuidade. Assim, como afirma Madeiro (2016), ocorrerá uma expansão das vulnerabilidades sociais das classes subalternizadas, principalmente no que diz respeito aos idosos e as pessoas com deficiência, dependentes do Benefício de Prestação Continuada – BPC¹⁸, em contramão a essa realidade, no decorrer desses anos terá um aumento populacional de 10%, por conseguinte, o aumento das pessoas idosas que necessitará de tal benefício. A mesma explicita que:

O Brasil e os brasileiros estão prestes a assistir ao maior revés já visto no Financiamento das Políticas Sociais com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/16, que prevê um novo regime fiscal. Cálculos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que a PEC 241 provocará uma redução de R\$ 6 bilhões nos investimentos sociais somente no primeiro ano. No acumulado de 10 anos, as perdas serão de R\$ 125 bilhões, chegando a R\$ 868 bilhões nos próximos 20 anos. Em 2016, os prejuízos, com os cortes já efetuados, montam R\$ 400 milhões (MADEIRO, 2016, P. 14).

Nesse sentido, as consequências desta PEC atingem não apenas o BPC, mas a política de assistência social em geral, estimando-se que em 2017 o custeamento da

¹⁸ Constitui-se como um integrante do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, no âmbito da proteção social básica, devendo está ligado aos diversos serviços oferecidos da política de assistência social e outras, buscando expandir o suporte as pessoas com deficiência, bem como aos idosos e suas famílias.

mesma seja encerrado, não havendo recurso federal para a sua continuidade. No ano de 2018 será necessário o encerramento do Programa Bolsa Família, pois o orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS não terá mais suporte para financiá-lo. Em 2026 entra em xeque o BPC, o que ampliará a condição de vulnerabilidade de seus usuários. Por fim, em 2036 os serviços da política em discussão estariam extintos, posto que o fundo do MDS seria capaz de subsidiar apenas 58% do que teria que ser gasto com o BPC (FNU-SUAS, 2016).

Destarte, torna-se nítido o desmonte da política de assistência social, que está sendo atacada por um governo elitista que privilegia os donos dos meios de produção e desqualifica cada vez mais os serviços destinados a classe trabalhadora, ampliando a vulnerabilidade social e todas as expressões da questão social, pois o que realmente está em primeiro lugar nos interesses do Estado é o lucro e o crescimento econômico.

No que concerne à saúde pública, o cenário não se diferencia, atingindo tão somente aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, que construído por meio da participação social, agora sofre graves ameaças. Este já não é totalmente efetivado e com o congelamento dos gastos não terá condições de existir, pondo em risco sua integralidade e universalidade, proporcionado apenas atendimentos da atenção básica e focalizado à população mais vulnerabilizada, modelo similar ao norte-americano.

Diante do exposto, cabe a reflexão de como o governo irá arcar com as despesas advindas dos surtos epidêmicos que atingiram a população brasileira nesses últimos anos, como a microcefalia, que requer um maior investimento na saúde para o tratamento de seus portadores. É claramente impossível tratar de futuras epidemias ou outros tipos de problemas com o mesmo orçamento de conjunturas diferentes. É perceptível que a dinamicidade da realidade está sendo completamente ignorada por um Estado elitista e essencialmente economicista.

Em se tratando da previdência social, pode-se afirmar que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualmente oferta sete tipos de aposentadorias, sendo elas: aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria por tempo de contribuição da pessoa com deficiência; aposentadoria por tempo de contribuição do professor; aposentadoria por invalidez; aposentadoria especial por

tempo de contribuição; e aposentadoria por idade para pessoa com deficiência. Oferta também benefícios, como: auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, pensão por morte, salário-família, salário-maternidade, além dos benefícios de legislação específica e assistências.¹⁹

Entretanto, tal política tem sido atualmente fruto de debates nos setores legislativo e executivo, bem como em meio à sociedade, onde se afirma um *déficit* previdenciário, que seria resultante da condição demográfica na qual o país se encontra, aonde a população idosa vem crescendo e o número de filiados obrigatórios²⁰ à política, cujos são o alicerce da previdência social, e sustentam os aposentados e pensionistas com os seus descontos, vem diminuindo. Coloca o informativo bimestral do FUNBEP, (2016, p.2) “Se os descontos de quem está na ativa devem sustentar os beneficiários do INSS, é fácil perceber que o desequilíbrio ficará cada vez mais grave. Atualmente, a relação de trabalhadores por aposentados é de 2,5 para 1, quando precisaria ser de 4 para 1!”.

Nesse sentido, é disseminada a ideia de que a previdência social precisa de uma reforma com urgência, foi intentado no governo anterior (Dilma Rousseff), estratégias para superação desse *déficit* como: a aprovação de uma emenda à MP nº 664/2015, posteriormente convertida na Lei Nº 13.135²¹. Contudo, tal medida não foi considerada o suficiente para a superação dessa deficiência financeira da previdência social, iniciando o debate sobre outras estratégias para tratar dessa questão. Desta forma, o atual governo Temer elaborou a Proposta de Emenda a Constituição – PEC de nº 287/2016 que prevê a reforma previdenciária, através da alteração dos arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição.

Dentre as alterações colocadas pela PEC 287/2016 estão: o estabelecimento de idade mínima de 65 anos para a aposentadoria de homens e mulheres; colocar uma faixa de 49 anos de contribuição para se ter direito a aposentadoria integral; extinção da aposentadoria especial para os professores, desconsiderando a sua jornada doméstica de

¹⁹ Dados tirados do site: <http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/beneficios-do-inss/>

²⁰ Compreende-se como filiados obrigatórios aqueles/as que possuem atividade laborativa com a carteira de trabalho e previdência social (CTPS) assinadas.

²¹ A Lei de nº 13.135 altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003.

preparação de aulas e correção de provas; fixação de pensão por morte e outros benefícios em patamar abaixo do salário mínimo; vedação de acumulação de pensão por morte com aposentadoria; fragilização da aposentadoria dos trabalhadores rurais; redução do valor geral das aposentadorias; elevação da idade de recebimento do benefício da assistência social para 70 anos²².

A PEC 287/2016 é considerada pelo conselho federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – como iníqua, uma vez que suas propostas penalizam os setores mais frágeis/pobres da sociedade, sem levar em conta o contexto social a qual os/as rodeiam. Como por exemplo, admitir a idade mínima de 65 anos para a aposentadoria de homens e mulheres, desconsiderando que expectativa de vida do povo mais pobre é relativamente inferior a dos indivíduos de classes com maiores recursos, sendo assim ele/ela dificilmente obterá a aposentadoria, além de negligenciar a necessidade de um tratamento diferenciado às mulheres, ainda submetidas a uma dupla jornada de trabalho.

Ademais não poderíamos deixar de citar que alguns autores e também partidos políticos a exemplo, o PMDB²³, discordam dessa ideia de *déficit* e afirmam que na realidade há um *superávit* previdenciário. Traz uma cartilha elaborada pela Frente Parlamentar Mista (2016, p.4):

Os defensores do *deficit* afirmam que “o rombo da previdência atingiu R\$ 85,8 bilhões em 2015”. Porém, esquecem, propositalmente, de considerar todas as receitas da seguridade social e de excluir as renúncias, isenções e desonerações fiscais, valores indevidamente extraídos do caixa da Seguridade Social para ser utilizado em outras atividades do governo.

Ou seja, afirma-se que para se entender se a previdência social está ou não em *déficit* deve-se levar outros fatores em consideração, como os participantes do financiamento da seguridade social e não apenas os indivíduos que estão na esfera ativa do trabalho formal.

²² Dados retirados do site: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/09/pec-287-reforma-ou-implosao-da-previdencia-social/>

²³ Cabe destacar que aqui não se está defendendo um partido ou outro, mas apenas constatando os fatos.



Logo, a reforma previdenciária estabelecida pela PEC 287/16 não se preocupa com as classes subalternas do país, já que sua regulamentação não leva em consideração o contexto social na qual ela está inserida, além de que tal medida terá um forte impacto no setor privado, uma vez que não sendo possível uma aposentadoria no regime geral as pessoas irão procurar uma aposentadoria por regime complementar (previdência privada), fator que normalmente a classe subalterna não consegue custear. Sendo esta PEC um instrumento do projeto neoliberal, onde se prevalecerá o Estado mínimo, corroborando para o crescimento da previdência privada.

6 Considerações finais

É necessário reaver o conceito de seguridade social brasileira em prol da unificação de ideais políticos e em auxílio a um conjunto estruturado de políticas sociais, no qual destaca-se o papel central do Estado na garantia dos direitos de cidadania e na oferta dos serviços sociais.

No transcorrer histórico, apesar de reconhecer as conquistas no campo da seguridade social a partir da Constituição Federal, é impossível não assinalar seus limites estruturais no sistema capitalista. Um dos principais desafios diz respeito à articulação das três políticas (saúde pública, previdência social e assistência social), cujos legados técnicos, políticos e institucionais são orientados por lógicas diversas.

Encetada nessa compreensão, é possível destacar que nos países do capitalismo avançado, particularmente na década de 1980, ocorreu uma profunda modificação na correlação de forças políticas e na economia, na qual a seguridade social esbarrou desse logo nos limites da crise econômica vivenciada no país e no mundo.

Conforme Moura (2013), já na conjuntura brasileira da década de 1990 identifica-se que há uma enorme fragilidade na implementação dos princípios da universalidade e igualdade e nas propostas de um sistema de ações articuladas e conjuntas que norteiam a operacionalidade da seguridade social, visto que a política neoliberal do país tem a finalidade de adequá-lo à economia internacional, incorporando as suas determinações.



Por conseguinte, num contexto de grandes desmontes dos direitos sociais, baseados na premissa de que uma das principais motivações da atual crise brasileira são os gastos sociais, verifica-se a elaboração por meio do poder executivo, da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 55/16 (antes nomeada por PEC 241), que veio penalizar os setores mais frágeis/pobres da sociedade, sem levar em conta o contexto social a qual os/as rodeiam.

Logo, a partir dos fatos mencionados, espera-se que este artigo contribua de forma significativa para uma maior informação no fortalecimento deste campo de difícil apreensão que é a seguridade social, partindo-se do pressuposto de que resgatar este debate como uma prioridade política é imprescindível para a defesa de avanços sociais na seguridade social e para a minimização da histórica subordinação da política social à política econômica.

Referências

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010, p 193-213.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas/ Elaine R. Behring e M^a H. T. Almeida (Orgs). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. p.152-174.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: Fundamentos e história. 9^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Orgs.). Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

_____. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília: Letras Livres/Editora da UnB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.



CEBES, Centro Brasileiro de Estudo de Saúde. PEC 241/16: uma afronta à saúde, aos direitos sociais e à constituição. 2016. Disponível em: <<http://cebes.org.br>>. Acesso em: 09/03/2017.

FUNBEP, Fundo de Pensões Multipatrocinado. Reforma da Previdência Social Julho/Agosto 2016, ano 14, n ° 78.

FNU-SUAS, Fórum Nacional dos Usuários do SUAS. NOTA EXPLICATIVA SOBRE A PEC 241: VAMOS LUTAR CONTRA MAIS ESTE GOLPE: COMPARTILHE! 2016. Disponível em: <<https://forumusuariosuas.org>>. Acesso em: 09/03/2017.

FRENTE PARLAMENTAR MISTA. Desmistificando o Déficit da Previdência. Maio, 2017. Disponível em: <http://www.afbnb.com.br/arquivos/files/20160627133441_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_Folder-Frente-Parlamentar-Defesa-da-Previdncia.pdf>. Acesso em: 10/03/2017.

GENTIL, Denise Lobato. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 09/03/2017.

INSS, Instituto Nacional do Seguro Social. Benefícios do INSS. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/beneficios-do-inss/>>. Acesso em: 10/03/2016.

MADEIRO, Ângela Tavares. O financiamento das políticas sociais na agenda de choque neoliberal: tempos de luto (a)? 2016. Disponível em: <<http://www.fvj.br>>. Acesso em: 09/03/2017.

MOTA, Ana Elizabete (org.). Seguridade Social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2007. p. 01-10.

MOTA, A. E. Cultura da Crise e Seguridade social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

MOURA, Maria Aparecida Garcia. Seguridade social no contexto neoliberal brasileiro, 2013. Disponível em: <http://fjav.com.br/revista/Downloads/edicao08/Artigo_480_495.pdf>. Acesso em: 26/02/2017.



PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Cartilha de esclarecimento reforma previdência social. 06/07/2016.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. PEC 287: reforma ou implosão da Previdência Social?. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/09/pec-287-reforma-ou-implosao-da-previdencia-social/>>. Acesso em: 10/03/2017.

SENNA, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Giselle Lavinas. O setor saúde e os desafios à construção da seguridade social brasileira. IN: BEHRING, Elaine Rossetti;

SILVA, M. L. L. (Des)estruturação do trabalho e condições para universalização da Previdência Social no Brasil. Tese de doutorado. Brasília: UnB, SER-PPGPS, 2011.

SILVA, Juliana Cristina S. de Aguiar da. As crianças e adolescentes beneficiárias do BPC benefício de prestação continuada: estudo sobre sua inclusão nos serviços básicos e especializados de educação e assistência social em São José/SC. 2008, 86 f. Tese (Graduada em Serviço Social)_ Universidade Federal De Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

PIERSON, Christopher. Beyond the Welfare State? Reino Unido, Polity Press, 1997.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma da Previdência. Seminário de Pesquisa, Instituto de Economia – UFRJ. Rio de Janeiro, junho, 2003^a.



FINANÇAS PÚBLICAS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MUNICÍPIOS DO CARIRI CEARENSE E CARIRI PARAIBANO NO PERÍODO DE 2014

Estêvão Lima Arrais²⁴

Ana Patrícia da Silva Bezerra²⁵

Milton Jarbas Rodrigues Chagas²⁶

Resumo

A Constituição de 1988 ampliou a descentralização política e econômica, e determinou a autonomia jurídica dos municípios. Todavia, tal autonomia jurídica não veio acompanhada de previsões orçamentárias, desta maneira, expandia-se as funções dos entes locais, mas estes continuavam a depender de repasses dos Estados-Membros e do Governo Federal para o provimento de serviços públicos. Perpassado quase 30 anos após a Constituição, a União concentra mais de 70% dos recursos, enquanto que os Municípios detêm parcelas inferiores a 10%. Desta maneira, com base no contexto supracitado, a presente pesquisa buscou analisar e comparar a realidade dos municípios encontrados no Cariri Cearense e Cariri Paraibano, e a relação de dependência das transferências intergovernamentais. Para tanto, utilizou-se de uma pesquisa descritiva, e a coleta de dados se deu na plataforma Meumunicípio.org (2014). Os dados apontam para um padrão de inchaço de municípios (46), que possuem uma intensa dependência das transferências intergovernamentais: mais 90% do orçamento municipal é fruto dos repasses intergovernamentais. Os municípios arrecadam apenas cifras que oscilam entre 4,33% (Cariri Cearense) e 2,49% (Cariri Paraibano), inviabilizando a criação ou manutenção de atividades municipais com verba própria e tornando o município em um mero ente executor dos projetos estaduais e federais.

Palavras-Chave: Cariri Cearense; Cariri Paraibano; Transferências Intergovernamentais

²⁴ Estudante de Administração Pública: Gestão Pública e Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E-mail: estevaolarrais@hotmail.com

²⁵ Estudante de Administração Pública: Gestão Pública e Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E-mail: patriciaadmpub@gmail.com

²⁶ Doutorando em Desenvolvimento Sustentável com ênfase em Política e gestão da sustentabilidade pelo Doutorado Interdisciplinar (DINTER) PPGCDS – UNB/ UFCA. Professor Assistente da Universidade Federal do Cariri (UFCA), nos cursos de Administração e Administração Pública. E-mail: milton_jarbas@hotmail.com



1. Introdução

Na atual contemporaneidade, 2015, o presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Paulo Ziuljoski, apontou para a grave situação crítica dos municípios, detendo estes uma intensa dificuldade financeira. Tal fenômeno se dá devido a União centralizar, de forma indireta, as políticas públicas locais, em virtude da intensa concentração de recursos no ente federal: enquanto que o Governo federal detêm 70% de todos os recursos, Municípios possuem apenas 6% e podem chegar a 22% ao somar as transferências e os programas federais.

A novidade da Carta Magna de 1988 foi reintroduzir o processo descentralizador na federação com um adentro: os Municípios passam a ser entes federativos autônomos, logo, detêm direitos e deveres, para promover a gestão pública municipal, bem como desenvolver e expandir serviços públicos (MAGALHÃES et al, 2016).

Porém, a autonomia jurídica e política não foi acompanhada da autonomia econômica, estando os municípios muitas vezes atrelados e dependentes dos repasses da União e/ou dos Estados-Membros e, estranhamente, segundo a Lei Complementar de 9 de novembro de 1967, a criação dos municípios se dá por apenas quatro variáveis: população, colégio eleitoral, ocupação urbana e arrecadação econômica, não estando correlacionado à autonomia econômica municipal ou prestação de serviços públicos próprios.

Para que as demandas sociais sejam atendidas, por meio da definição e execução de políticas públicas que reduzam as desigualdades e mantenham um nível de renda e consumo em equilíbrio, os gestores públicos devem ter uma atenção especial ao planejamento orçamentário, incluindo neste contexto a obtenção de receitas e a realização do gasto ou despesa.

Além disso, a dependência dos recursos da União, centrada principalmente nos repasses das transferências intergovernamentais, influencia diretamente no planejamento orçamentário municipal e na definição de prioridades de ações a serem executadas. Para além das questões relacionadas aos repasses, há ainda a intensa complexidade formada pela heterogeneidade das cidades, regiões e estados, que possibilitam uma visão multivariável de um único problema público. Logo, o gestor, especialmente o municipal, lida com problemas de natureza complexa (saúde, educação, segurança, trabalho, etc.) e limitações orçamentárias para sanar tais problemáticas e, conseqüentemente, dependência de repasses de outros entes federativos.

Com base nesta contextualização, surge a seguinte questão problema: quais as principais convergências e diferenças, no contexto de transferências governamentais, existentes entre os municípios que compõem o Cariri Cearense e o Cariri Paraibano no período de 2014?

O objetivo geral deste trabalho é analisar as principais diferenças e semelhanças dos municípios que compõem o Cariri Cearense e o Cariri Paraibano no que se refere a dependência das transferências governamentais. No que tange aos objetivos específicos, tem-se: elencar dados relativos a receita e despesas do período pesquisado, verificar o percentual de dependência de recursos da União e comparar as variáveis perímetro urbano, receitas e despesas e população dos municípios objeto do estudo.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Orçamento Público

O orçamento público consiste em um instrumento tecnopolítico e fiscal que abrange as deliberações governamentais de maneira a concretizar as diretrizes políticas em projetos e programas, bem como antever os recursos financeiros necessários para a realização e manutenção dos mesmos. (PIRES, 2011).

Tal instrumento é composto por três peças: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA consiste no documento político que comporta os problemas públicos, bem como as estratégias

selecionadas pelo gestor público com intuito de reduzir ou sanar tais problemáticas em um determinado fluxo temporal. (GIACOMONI, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; REZENDE, 2010).

A LDO, por outro lado, possui o objetivo de prever as possíveis despesas para o próximo exercício, de maneira a canalizar agências financeiras e fundos do erário para proporcionar a existência dos projetos e programas da gestão. Tal instrumento também visa garantir a legalidade das ações e a interligação entre o PPA e a LOA. Por último, a LOA é a peça que possui as previsões das receitas e fixação das despesas em determinado tempo de exercício para os programas e projetos a serem desenvolvidos ou renovados durante a gestão (GIACOMONI, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; REZENDE, 2010).

2.2 *Receitas e Despesas públicas*

As receitas públicas consistem em recursos obtidos pelo Estado por meio de arrecadações de tributos ou provenientes de outras formas de ingresso aos cofres públicos. Cada ente federativo possui tributos específicos, tal como segue a tabela:

Tabela 01: Tributos dos membros federativos

MEMBROS DA FEDERAÇÃO	Municipal	Estadual	Federal
TRIBUTOS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Inter vivos (ITBI)	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD)	Imposto sobre Importação (II) Imposto de Exportação (IE), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)
TOTAL	3	3	6

Fonte: MENDES, et al (2008).



A Lei 4.320/64, estabelece a seguinte classificação para a receita pública: Orçamentária e Extra Orçamentária. As receitas orçamentárias se subdividem em Receitas Correntes, que compreende as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Já Receitas de Capital, que são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. Já as receitas Extra-orçamentárias são provenientes de ingressos que não constam no orçamento, como por exemplo, doações.

A receita tributária é aquela decorrente de cobrança de tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria. Boa parte dos tributos supracitados possuem porcentagem que retornam para outros entes. Além disso, as fusões de porcentagens de alguns tributos permitem a criação de fundos e cotas financeiras que também serão realocadas para outros entes, tal como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Cota do Sistema Único de Saúde (SUS).

O FPM, a nível exemplificativo, consiste na composição de 23,5% do IR e do IPI e o valor final é segmentado em três etapas: 10% é destinado para as capitais dos estados; 86,4% aos municípios que não são as capitais; e 3,6% consiste em uma reserva suplementar para os municípios mais populosos. Para mais informações acerca dos conceitos tributários, composições das transferências e metodologia de cálculos de segmentação percentual, recomenda-se os estudos de Mendes, et al, 2008.

As despesas, por sua vez, podem ser caracterizadas como despesas correntes e de capital. O primeiro consiste em despesas que garantam a continuidade de seu funcionamento, tais como: encargo de pessoal, energia e material de trabalho. Enquanto que o segundo consiste nos investimentos, fruto de aquisição de infraestrutura, máquinas e crédito, sendo, portanto, orientada para a expansão das atividades das instituições públicas (BRASIL, 2016).



As transferências intergovernamentais, termo que caracteriza a prática de repasses para outros entes, é o principal meio de promoção de repasses financeiros para os entes subnacionais. As transferências são classificadas em três tipologias: condicionais, incondicionais e voluntárias. A primeira consiste nos repasses ligados diretamente às despesas específicas; o segundo, por outro lado, não possui aplicação específica, logo, os entes que recebem os repasses possuem autonomia para realocar seus recursos; e a terceira é fruto das negociações promovidas entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) (ARRAIS e CHAGAS, 2016).

Os repasses sempre estão em sentido vertical (de cima para baixo), onde o governo federal promove transferências aos Estados e Municípios; ou dos Estados para os Municípios. No caso brasileiro, não há o processo contrário (de baixo para cima) (DOS SANTOS; SANTOS, 2014).

É por meio da realocação de recursos que é possível realizar o planejamento, implementação e avaliação de serviços públicos à população. As despesas, portanto, seriam os recursos permitidos por uma autoridade institucional para executar atividades e programas governamentais (ARRAIS e CHAGAS, 2016).

Há um duplo entendimento sobre os efeitos das transferências intergovernamentais. O primeiro deles é que provoca uma maior eficiência e equilíbrio fiscal, pois reduz a desigualdade dos entes federativos mais pobres. Desta maneira, por meio dos repasses, os entes obtêm maior autonomia econômica e, portanto, autonomia de gestão. Promovendo uma melhoria nos serviços públicos e a redução das divergências locais e regionais. Por outro lado, a descentralização tributária expande a onerosidade nos níveis municipais, enquanto poderiam ser centralizados na União e gerenciada como uma política pública macroestruturante e, apenas efetivada pelos demais entes de forma descentralizada (SOARES e DE MELO, 2016).

Outro problema, agora relacionada à Constituição de 1988, é que as novas atribuições dos membros da federação não vieram acompanhadas de previsão de fontes de recursos. Como consequência, os serviços públicos são de baixa qualidade e tal brecha na lei provou a contínua competição entre Estados-Membros e Municípios para atrair empreendimentos industriais e comerciais; e aumento para além da meta dos

empréstimos realizados pelos governadores nos antigos e já extintos bancos estaduais (ARRAIS e CHAGAS, 2016).

Além do mais, mesmo sob o viés descentralizador, manteve-se o modelo da Lei Complementar nº 1 de 9 de novembro de 1967, referente a criação dos municípios, sendo esta lei, de forte influência centralizadora da ditadura militar, correlacionada a apenas três variáveis, tal como menciona em seu artigo 2º: I- estimativa populacional superior a 10.000 mil habitantes ou valor não inferior a 5 mil de existente no Estado (população); II- eleitorado não inferior a 10% da população (político) ; III- número de casas superior a 200 (população); IV- arrecadação de 5 milésimos da receita estadual de impostos (econômico). Desta maneira, os municípios surgem sem o planejamento prévio de autonomia financeira ou capacidade operante própria de ofertar serviços públicos básicos (saúde, educação e segurança, por exemplo).

3. Metodologia

Para Demo (1990, p,23): "pesquisa é a atividade científica pela qual descobrimos a realidade". Este estudo classifica-se como descritivo, uma vez que a pesquisa descritiva se refere ao estudo e interpretações dos fatos sem a interferência por parte do pesquisador, cabendo a ele apenas entender o fenômeno e de que forma se dá sua metodologia e sistemática (PEROVANO, 2014).

O estudo visa analisar comparativamente a dependência dos recursos intergovernamentais dos municípios que compõem o Cariri Cearense e o Cariri Paraibano. Segundo Vergara (1998), a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, não tendo o objetivo de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

Classifica-se também como Estudo de Caso, conforme Gondim et al (2005), o estudo de caso corresponde a metodologia teórica que busca entender os fenômenos complexos e a forma como se manifestam. Neste caso o estudo de caso é realizado nos municípios do Cariri Cearense e Paraibano, visando descrever a dinâmica econômica e social da microrregião a ser estudada.

O objeto de pesquisa foi escolhido tendo por base estudo realizado por Arrais e Chagas (2016), os quais estudaram a região Centro Sul do Ceará. No intuito de

comparar municípios do Cariri, escolheu-se os Cariris Cearense e Paraibano. Delimitou-se estudar apenas o ano de 2014, uma vez que algumas informações não foram encontradas para o ano de 2015 na plataforma Meumunicípio.org.

Os dados foram obtidos por meio da plataforma Meumunicípio.org. No caso cearense, pode-se expandir a compreensão conjuntural da região por meio de informações coletadas no Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará (IPECE). Já o caso paraibano, em virtude de limitação de plataformas de pesquisas, utilizou-se apenas os dados encontrados no Meu Município.Org.

4. Análise

4.1 Caracterização do Cariri Cearense

A região do Cariri cearense está localizada no sul do Ceará. É composta por 29 municípios e é a segunda maior região em termos populacionais no Ceará (898.898), atrás apenas da Grande Fortaleza, e abriga a maior quantidade de habitantes na zona rural (46%). A região apresenta também o segundo lugar em emprego formal no estado (7,67%), estando atrás apenas da Grande Fortaleza (69,85%) (IPECE, 2017).

Em termos de Produto Interno Bruto (PIB), a região possui 11,60% no setor industrial, 8,95% na agricultura e 79,45% no setor de serviços, chegando ao valor do PIB de R\$ 10 bilhões, estando, também, atrás apenas da Grande Fortaleza, R\$ 82 bilhões (IPECE, 2017).

No que se refere às finanças públicas, há uma dependência de 91,12% das transferências intergovernamentais, detendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como principal repasse. Em se tratando de receita tributária, a média geral da região é de 4,33% de arrecadação local, e o imposto principal é o ISS.

Tabela 02: Transferências e Receitas do Cariri Cearense

Município	Transferências Intergovernamentais	Receita Tributária
SALITRE	94,71% (34% FPM)	3,04% (50,59% ISS)
CAMPOS SALES	94,42% (38,35% FPM)	3,84% (38,95% ISS)
POTENGI	95,67% (39,63 FPM)	3,31% (28,44% ISS)
ARARIPE	84,09% (34,51% FPM)	3,74% (36,79% ISS)
ANTONINA DO NORTE	95,49% (38,91% FPM)	2,73% (50,31% ISS)
ASSARÉ	93,83% (38,04% FPM)	3,53% (46,24% ISS)
ALTANEIRA	93,38% (41,8% FPM)	2,41% (38,39% ISS)
SANTANA DO CARIRI	91,64% (42,13% FPM)	2,57% (39,64% ISS)

NOVA OLINDA	86,72% (38,29% FPM)	3,61% (49,36% ISS)
TARRAFAS	97,69% (35,52% FPM)	1,67% (24,92% ISS)
FARIAS BRITO	91,24% (36,11% FPM)	3,16% (40,82% ISS)
CRATO	81,83% (22,19% FPM)	6,07% (58,64% ISS)
JUAZEIRO DO NORTE	76,2% (26,03% FPM)	8,81% (53,74% ISS)
BARBALHA	92,72% (17,91% FPM)	4,39% (72,4% ISS)
GRANJEIRO	97,46% (44,1% FPM)	1,32% (47,4% ISS)
CARIRIAÇU	90,74% (37,01% FPM)	2,28% (38,28% ISS)
MISSÃO VELHA	92,93% (35,19% FPM)	5,45% (76,87% ISS)
PORTEIRAS	94,04% (38,18% FPM)	3,59% (64,64% ISS)
JARDIM	88,13% (34% FPM)	2,8% (32,4% ISS)
L. DA MANGABEIRA	92,35% (38,87% FPM)	2,27% (35,61% ISS)
AURORA	93,94% (41,92% FPM)	2,19% (58,52% ISS)
MILAGRES	95% (44,79% FPM)	3,33% (75,22% ISS)
ABAIARA	92,13% (39,3% FPM)	3,15% (71,87% ISS)
BREJO SANTO	85,53% (24,12% FPM)	11,23% (68,9% ISS)
JATI	85% (35,88% FPM)	13,01% (90,04% ISS)
PENAFORTE	80,55% (31,05% FPM)	11,43% (86,98% ISS)
UMARI	96,68% (44,25% FPM)	1,88% (33,97% ISS)
BAIXIO	96,35% (42% FPM)	2,4% (34,19% ISS)
IPAUMIRIM	93,79% (42,6% FPM)	2,02% (47,67% ISS)
BARRO	94,24% (43% FPM)	4,07% (52,78% ISS)
MAURITI	86,32% (33,49% FPM)	12,16% (82,01% ISS)
MÉDIA	91,12%	4,33%

Fonte: Meu Município.Org (2014)

Quanto às despesas, temos: corrente (90,85%), com destaque para Encargo e Pessoal (59,13%); e capital (9,13%).

Tabela 03: Despesas do Cariri Cearense

Município	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Pessoal e Encargo Sociais
SALITRE	91,68%	8,32%	60,16%
CAMPOS SALES	89,38%	10,62%	62,08%
POTENGI	88,98%	11,02%	63,40%
ARARIPE	93,18%	6,82%	67,84%
ANTONINA DO NORTE	93,08%	6,92%	54,59%
ASSARÉ	89,18%	10,82%	59,70%
ALTANEIRA	89,32%	10,68%	57,11%
SANTANA DO CARIRI	96,21%	3,79%	60,78%
NOVA OLINDA	91,81%	8,19%	58,44%
TARRAFAS	91,73%	8,27%	66,05%
FARIAS BRITO	84,26%	15,74%	61,71%
CRATO	94,51%	5,49%	57,16%
JUAZEIRO DO NORTE	89,27%	10,73%	56,29%
BARBALHA	94,84%	5,16%	35,50%
GRANJEIRO	88,19%	11,81%	57,91%
CARIRIAÇU	94,96%	5,04%	67,84%
MISSÃO VELHA	88,60%	11,49%	59,48%
PORTEIRAS	81,17%	18,39%	58,12%
JARDIM	93,53%	6,47%	69,89%
L. DA MANGABEIRA	93,97%	6,03%	59,83%

AURORA	90,82%	9,18%	55,99%
MILAGRES	90,63%	9,37%	65,47%
ABAIARA	87,92%	12,08%	52,61%
BREJO SANTO	85,09%	14,91%	52,88%
JATI	87,34%	12,66%	56,28%
PENAFORTE	91,34%	8,66%	58,75%
UMARI	93,07%	6,93%	59,39%
BAIXIO	94,35%	5,65%	57,39%
IPAUMIRIM	93,72%	6,28%	59,62%
BARRO	93,32%	6,68%	63,08%
MAURITI	91,04%	8,96%	57,67%
MÉDIA	90,85%	9,13%	59,13%

Fonte: Meu Município.Org (2014)

Em termos de casos atípico, há o peculiar comportamento de Umari, detendo 0% da população residindo no perímetro urbano, sede do município. Além disso, a Região do Cariri cearense detêm Crato, Barbalha e, especialmente, Juazeiro do Norte, como cidades centralizadoras de economia na Região Metropolitana do Cariri (RMC), sendo este último o único município a ter a menor taxa de dependência das transferências intergovernamentais (76,2%), enquanto que Barbalha é o município com menor despesa de Encargo e Pessoal (35,50%).

4.2 Caracterização do Cariri paraibano

A região do Cariri Paraibano detém 17 municípios e uma população de 121.097. Deste total, 60% reside no perímetro urbano. Há uma intensa dependência das transferências intergovernamentais, chegando a uma média simples de 91,56%, detendo o Fundo de Participação dos Municípios a parcela de maior representatividade (58,5%). Quanto à receita tributária, a região detém 2,49% referente à sua arrecadação local, sendo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) o de maior valor, havendo, por exemplo, municípios que possuem 97% da composição do orçamento apenas com o ISS.

Município	Transferências Intergovernamentais	Receita Tributária
Amparo	98,41% (64% FPM)	0,69% (57% ISS)
Assunção	98,36% (59% FPM)	0,99% (94% ISS)

Camalaú	94,53% (52% FPM)	3,98% (79% ISS)
Congo	96,23% (54% FPM)	2,11% (78% ISS)
Coxixola	97,38% (75% FPM)	1,5% (29% ISS)
Livramento	97,95% (49% FPM)	0,85% (82% ISS)
Monteiro	87,48% (38% FPM)	8,38% (54% ISS)
Ouro Velho	95,24% (65% FPM)	4,06% (61% ISS)
Parari	98,45% (74% FPM)	0,86% (93,73% ISS)
Prata	96,46% (60,12% FPM)	1,96% (64,33% IRRF)
São João do Tigre	97,78% (70,45% FPM)	1,31% (49,39% IPTU)
São José dos Cordeiros	97,61% (69,65% FPM)	0,96% (97% ISS)
São Sebastião do Umbuzeiro	-	-
Serra Branca	85,91% (47% FPM)	4,88% (45% IRRF)
Sumé	38,68% (42% FPM)	2,22% (51% IPTU)
Taperoá	87,09% (48,77% FPM)	3,85% (53,41% ISS)
Zabelê	97,78% (70,45% FPM)	1,31% (49,39% IPTU)
MÉDIA	91,56%	2,49%

Tabela 04: Transferências e Receitas do Cariri Paraibano

Fonte: Meu Município.Org (2014)

Uma das particularidades encontradas na região, são os municípios de Zabelê, Sumé e São João do Tigre que possuem o IPTU como receita tributária principal; e Prata e Serra Branca o IRRF. Outro ponto relevante é que apenas São João do Tigre (35%) e São José dos Cordeiros (41%) apresentam uma média inferior a 50% de ocupação do perímetro urbano, detendo a grande maioria residindo na zona rural. Além disso, o cariri paraibano é composto por municípios minúsculos (valores entre 1256 a 30.852 habitantes).

Em se tratando de despesas, o Cariri Paraibano apresenta média de 95,99% para despesa corrente, detendo a de Encargo e Pessoal (57,26%) a de mais expressiva participação; e como despesa de capital, a média de 9,61% de investimento orçamentário.

Tabela 05: Despesas do Cariri Paraibano

Município	Despesas Corrente	Despesas de Capital	Pessoal e Encargo Sociais
Amparo	92,11%	7,89%	59%
Assunção	92,73%	7,27%	53%
Camalaú	91,31%	8,69%	55%
Congo	85,99%	14,01%	57%
Coxixola	90,75%	9,25%	53%
Livramento	87,02	12,98%	71%
Monteiro	91,93%	8,07%	64%

Ouro Velho	94,65%	5,35%	61,1%
Parari	90,93%	9,07%	57%
Prata	89,72%	10,28%	57%
São João do Tigre	94,9%	5,10%	44,7%
São José dos Cordeiros	82,91%	17,09%	51,39%
São Sebastião do Umbuzeiro	-	-	-
Serra Branca	87,51%	12,49%	68%
Sumé	89,03%	10,97%	59%
Taperoá	89,8%	10,20%	60,4%
Zabelê	94,9%	5,10%	44,7%
MÉDIA	95,99%	9,61%	57%

Fonte: Meu Município.Org (2014)

Uma das particularidades encontradas na região, são os municípios de Zabelê, Sumé e São João do Tigre que possuem o IPTU como receita tributária principal; e Prata e Serra Branca o IRRF. Outro ponto relevante é que apenas São João do Tigre (35%) e São José dos Cordeiros (41%) apresentam uma média inferior a 50% de ocupação do perímetro urbano, detendo a grande maioria residindo na zona rural. Além disso, o Cariri Paraibano é composto por municípios minúsculos (valores entre 1256 a 30.852 habitantes).

A característica mais ímpar da região é o peculiar caso do município de Sumé, que, mesmo possuindo uma receita tributária de apenas 2,22%, o mesmo depende apenas 38,68% das transferências intergovernamentais e possui a Receita Patrimonial (aluguel de imóveis) como a maior receita municipal (49,62%).

Tabela 06: Cidades com maiores PIBs série 2014

Cidade	Transferências Intergovernamentais	Ranking do PIB 2014
São Paulo	36,34%	1º
Rio de Janeiro	35,37%	2º
Curitiba	41,24%	3º
Belo Horizonte	51,45%	4º
Manaus	51,45%	5º

Fonte: Agência Brasil (2014)

A nível exemplificativo, com base na tabela acima, que apresenta as cidades com maiores PIBs de 2014, temos que Sumé (38,68%), mesmo detendo pouca participação econômica em termos totais, com apenas 16 mil habitantes, detêm mais



autonomia do governo federal e estadual do que os municípios de Curitiba, Belo Horizonte e Manaus. Por último, os municípios do cariri paraibano com exceção de três casos (Taperoá, Ouro Velho e Monteiro), possuem idade inferior a 70 anos de existência.

5. Considerações Finais

Não há uma diferença expressiva, seja no Cariri Cearense ou no Cariri Paraibano, quanto à autonomia dos municípios ao se analisar a arrecadação local e as transferências. Mas há um amplo padrão de inchaço da máquina pública local, especialmente na manutenção de suas atividades e pessoal, além de uma alarmante dependência dos repasses intergovernamentais.

Portanto, há uma quantidade significativa de municípios (46), que possuem uma intensa dependência das transferências oriundas do governo federal e estadual. Em termos de gestão pública, tais fatos comprometem as atividades e programas ao longo prazo, além de limitar a capacidade municipal de expandir seus investimentos, pois, além de depender em mais de 90% dos repasses intergovernamentais, os municípios arrecadam apenas cifras que oscilam entre 4,33% (Cariri Cearense) e 2,49% (Cariri Paraibano), inviabilizando a criação ou manutenção de atividades municipais com verba própria e tornando o município em um mero ente executor dos projetos estaduais e federais.

A princípio, não há uma ligação direta que correlacione o aumento do PIB à inevitável redução da dependência das transferências intergovernamentais, estando, tal como o caso de Sumé, mais atrelada à capacidade municipal de diversificar o potencial econômico de obter receita, do que a simples concentração econômica local. Desta forma, na medida em que os municípios expandem suas despesas de capital e, portanto, expandem a infraestrutura da máquina pública municipal, permitirão ao gestor público angariar rendas com aluguéis de prédios para as mais diversas naturezas comerciais e industriais.

Finalmente, o que se vê é uma criação aleatória e pouco responsável da criação dos municípios, estando esses atrelados apenas à uma dinâmica econômica, política e



populacional, carecendo de variáveis mais quantitativas e qualitativas, tais como: serviços públicos ofertados, qualidade de vida, autonomia econômica municipal e capacidade econômica independente da máquina pública municipal.

Como sugestões para próximas pesquisas poder-se-ia realizar uma análise comparativa dentre municípios de outras regiões do Cariri, ampliar o período da pesquisa, além de buscar outras variáveis que possam ampliar a discussão. Como fator limitador do estudo tem-se que o objetivo foi relacionar apenas as transferências intergovernamentais, não podendo generalizar nas conclusões. Além disso, a base pesquisa possui dados recentes que vão de 2013 a 2015, além de possuir o adentro de que muitos municípios ainda não estão cadastrados em outras datas, dificuldade o traçar de uma série histórica das únicas datas disponíveis: 2013, 2014 e 2015.

Referências Bibliográficas:

AGÊNCIA BRASIL. **PIB municipal realça concentração de renda no país**. 2014. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-12/ibge-pib-municipal-realca-concentracao-de-renda-no-pais> > Acessado em: 19 de março de 2017.

ARRAIS, Estêvão Lima. CHAGAS, Milton Jarbas Rodrigues. **O Inchaço dos municípios e suas implicações na gestão pública**: um estudo de casos sobre a relação de dependência das transferências intergovernamentais na região Centro Sul do Estado do Ceará. Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação - CASI 2016 - ISSN: 2318-698 | Juiz de fora/MG - 01 e 02 de dezembro de 2016

BRASIL, Receita Federal do. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: < <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>> Acesso em: 12 de março de 2017.

_____. Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm > Acessado em: 19 de março de 2017.

_____. Orçamento Federal. **Glossário**. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D > acessado em: 01 de outubro de 2016.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.



DOS SANTOS, Karla Gabriele Bahia. SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro.

Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. In: IV Semana do Economista & IV Semana de Egressos, 2014, Ilhéus, Bahia. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. Ed, São Paulo: Atlas, 2010.

IPECE. Panorama socioeconômico das regiões de planejamento do Estado do Ceará. Fortaleza: IPECE, 2017. 339p.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta. MENDES, Wesley de Almeida. FERREIRA, Marcos Aurélio Marques. SILVA, Edson Arlindo. **Engajamento cidadão e processos decisórios:** abordagem a partir do federalismo brasileiro. Revista do CEPE. Santa Cruz do Sul, n. 43, p.137-150, jan./jun. 2016

MEU MUNICÍPIO. **Dados de Acopiara, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2300309-Acopiara-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Baixo, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2301802-Baixo-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Carius, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2303303-Carius-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Catarina, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2303600-Catarina-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Cedro, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2303808-Cedro-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Icó, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2305407-Ico-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Iguatu, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2305506-Iguatu-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Ipaumirim, 2014**. 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2305704-Ipaumirim-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.



_____. **Dados de Jucas, 2014.** 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2307403-Jucas-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Orós, 2014.** 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2309508-Oros-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Quixelô, 2014.** 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2311355-Quixelo-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Saboeiro, 2014.** 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2311900-Saboeiro-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

_____. **Dados de Umari, 2014.** 2016. Disponível em: <
<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2313708-Umari-CE?exercicio=2014> >
Acessado em: 26 de setembro de 2016.

MENDES, Marcos. MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco.
Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.
Consultoria Legislativa do Senado Federal: Coordenação de Estudos. Texto para
discussão 40. Brasília. 2008.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento Público:** abordagem tecnopolítica. São Paulo:
Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria Graduação, 2011.
216f.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas.** 2.ed.6.reimpr. São Paulo:
Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas:** a política orçamentária no Brasil. 5.ed.
São Paulo: Atlas, 2010.

SENADO FEDERAL. **Pacto federativo.** Revista em Discussão. Ano 6. Nº 26, 2015.
Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos> > Acessado em: 22 de setembro de 2016.

SOARES, Márcia Miranda. DE MELO, Bruno Guimarães. **Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(4):539-561, jul/ago. 2016

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.**
São Paulo: Atlas, 1998.



POLÍTICA FISCAL: O FUNDAMENTO DA AÇÃO DO ESTADO

*Ronie Cléber de Souza*²⁷

Resumo

O objetivo do artigo é discutir a relevância da política fiscal para a ação efetiva do Estado, demonstrando como o rebaixamento da política fiscal a um plano secundário, de mera guardiã da sustentabilidade da dívida pública, implicou em serio entrave a desenvolvimento dos países periféricos, do qual o Brasil se presta como exemplo. No caso brasileiro, que sempre teve no Estado o principal pilar do seu desenvolvimento, urge a necessidade de se libertar da armadilha colocada pela “sustentabilidade da dívida”, retomando o papel da política fiscal na sustentação do crescimento econômico. Para isso, se faz necessário uma reforma tributária séria, a fim de que o Estado obtenha capacidade de arcar com a retomada do desenvolvimento na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Política fiscal; desenvolvimento; reforma tributária.

1 INTRODUÇÃO

A relevância da questão fiscal para a ação do Estado vem ganhar um tratamento teórico adequado na obra do economista inglês John Maynard Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936. A preocupação maior de Keynes, além de criticar a economia marginalista, era propor um corpo de doutrina “geral” que desse conta de explicar os eventos que assolavam as sociedades capitalistas. Além do diagnóstico, identificado basicamente como um problema de demanda efetiva, Keynes propunha como antídoto a utilização do Estado, que deveria exercer uma influência orientadora sobre a *Propensão Marginal a Consumir* (PMgC), seja por meio do sistema de tributação, seja por meio da fixação da taxa de juros ou mesmo recorrendo a outras medidas.

²⁷ Professor Adjunto do departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Campus de Pau dos Ferros. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: roniesouza@yahoo.com.br

No que diz respeito ao papel da política fiscal, trazida ao centro do debate, sua função seria a de compensar a incapacidade “estrutural” de uma economia capitalista manter o nível adequado de gastos e evitar o desemprego. O papel do Estado ia muito além das tradicionais funções da administração direta, cabendo-lhe uma atuação ativa na economia a fim de obter o ajuste entre a PMgC e o estímulo para investir na escala suficiente para manter a demanda agregada e sustentar o nível de emprego²⁸.

A atuação mais vigorosa do Estado nas economias e sociedades capitalistas viria ocorrer de forma mais notória após a II Guerra Mundial, tanto nos países de capitalismo avançado quanto naquelas economias periféricas da América Latina, que anos antes já haviam dado curso aos seus processos de industrialização tardia (notadamente Brasil, Argentina e México). O fim dos “anos dourados” do pós-guerra (início dos anos 1970) constituiu o ambiente profícuo para a crítica em torno do papel do Estado no arranjo socioeconômico. A questão fiscal, centrada no déficit público, constituirá a premissa do debate. Cabe ressaltar, porém, que, bem ao contrário do discurso em torno das “perdulárias” políticas keynesianas de gasto, a visão que Keynes tinha sobre a política fiscal era bem conservadora. O déficit público corrente não era visto como um método correto para sustentar a renda nacional. O recurso ao déficit era visto como uma questão emergencial e temporária no quadro da utilização de programas de curto prazo, e o déficit público corrente revelaria o fracasso da política de longo prazo.

Dado a relevância da discussão em torno da política fiscal para a ação efetiva do Estado, o objetivo do artigo é discutir (histórica e teoricamente) como essas mudanças se processaram e os impactos negativos para os países subdesenvolvidos, olhando, em especial, para a realidade brasileira, que sempre teve no Estado o principal pilar do seu desenvolvimento. Este desenvolvimento foi obstaculizado, nas últimas décadas, pela “armadilha” da dívida pública presente nos seus esquemas de financiamento e pela política macroeconômica que lhes dar suporte, reservando a política fiscal a mero apêndice da política monetária e cambial e, com isso, negando o papel que a política fiscal sempre exerceu na sustentação do crescimento econômico.

²⁸ “É o volume e não a direção do emprego efetivo o responsável pelo colapso do sistema atual” (KEYNES, 1985, p. 257).



Defende-se a premissa de que para o Brasil, atualmente, além da necessidade de se libertar da armadilha colocada pela “sustentabilidade da dívida”, retomando o papel “clássico” da política fiscal, se faz necessário uma reforma tributária, a fim de que o Estado tenha capacidade de arcar com a retomada do desenvolvimento na sociedade brasileira.

O texto divide-se em basicamente dois tópicos, além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro, discute-se brevemente, no plano externo, o contexto da atuação do Estado no imediato período pós-Guerra, marcado por intenso crescimento da economia mundial, até os anos 1970, quando o fim do ciclo de crescimento traz consigo a inflexão do uso da política fiscal como instrumento eficaz para manter a demanda agregada, abrindo a “era da finança internacionalizada” e do neoliberalismo, com consequências diametralmente opostas no que que concerne as realidades dos países de capitalismo avançado e dos periféricos.

No segundo tópico, aborda-se com mais vagar o caso interno, da economia brasileira pós-1980, notadamente, dos efeitos pós-1979, marcado pelo fim do crescimento do “ciclo desenvolvimentista” com a crise da dívida e o deslocamento da política fiscal para a função de mera guardiã da estabilidade da dívida pública. O tópico finaliza com a observação da necessidade de rever a centralidade que a sustentabilidade da dívida exerce na determinação da política fiscal e, sobretudo, macroeconômica, bem como destaca a necessidade de uma séria reforma tributária a fim de que o Estado possa novamente atuar de forma efetiva no processo de desenvolvimento da nação.

2 – BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA FISCAL E DA AÇÃO DO ESTADO: DO PÓS-GUERRA A CRISE DOS ANOS 70

Em linhas gerais, o contexto do uso da política fiscal pelo estado é marcado por dois momentos: primeiro, pelo largo uso e respaldo da política fiscal na promoção do desenvolvimento econômico por quase três décadas (1945 a 1973); o segundo momento (meados dos anos 1970 e 80) é marcado pela inflexão dessa tendência, com o ataque as

medidas fiscais de caráter keynesiano e o deslocamento da política fiscal para uma posição secundária e pela afirmação do neoliberalismo a partir de então.

No período de 1945 a 1973, após o fim da II Guerra Mundial, o capitalismo mundial vivenciou a reconstrução de sua estrutura econômica, marcada por taxas de crescimento econômico sem precedentes, acompanhados de uma reconstrução do seu tecido social. Para esta tarefa, os governos tiveram que colocar em prática medidas de política fiscal keynesianas.

Nas economias capitalistas mais desenvolvidas, a reconstrução da sua estrutura econômica foi caminhada ao lado da construção de sua estrutura social, no que ficou conhecido como *Welfare State* ou Estado de bem-estar social. Essa “era de ouro” do capitalismo mundial – 1945 a 1973 – de intenso crescimento econômico, com difusão do padrão fordista (produção em massa para consumo de massas), permitiu também as bases para o financiamento do *Welfare State*. Como pano de fundo desse concerto estavam as regras de organização da economia mundial colocado no pós-guerra pelo acordo de Bretton Woods²⁹. Já na parte do mundo capitalista subdesenvolvido, notadamente naqueles países da América Latina já empenhados no processo de industrialização de suas economias, os acontecimentos de ordem internacional respaldavam ainda mais a assertiva de que ao Estado nacional caberia a promoção econômica para a superação dos gargalos do subdesenvolvimento.

Grande parte da trajetória de crescimento do capitalismo mundial na “era de ouro” foi em função do arranjo de Bretton Woods, que permitiu a instauração de controles sobre a movimentação de capitais especulativos, permitindo, dessa forma, que se estabelecesse uma articulação benéfica entre a ação dos bancos e as necessidades de financiamento das empresas e famílias, tornando possível contar com a expansão elástica do crédito e, desse modo, manter as elevadas taxas de

²⁹ Esse acordo, celebrado imediatamente após o fim da II Guerra, implicou no estabelecimento de novas regras para forjar a ordem monetária e financeira internacional. Os resultados de Bretton Woods consagraram o dólar como a moeda universal, conferindo assim ao *Federal Reserve* a atribuição de prover a liquidez do sistema monetário internacional, em substituição a Libra esterlina inglesa. Iniciava-se o predomínio do padrão ouro-dólar (vigente até 1973) no qual o governo dos EUA garantia à *convertibilidade* do dólar em ouro a paridade *cambial fixa* de US\$ 35 por onça Troy (28 gramas de ouro, aproximadamente). Para maiores detalhes, ver Eichengreen, (2000); Mazzucchelli (2014).



crescimento nas economias dos países avançados. Nesse sentido, a ordenação monetária e financeira do pós-guerra favoreceu também a aplicação consciente de políticas fiscais voltadas para a promoção do pleno emprego, possibilitando a montagem do que ficou conhecido como *Welfare State*. Na América Latina, vivia-se a expansão da grande empresa transnacional, inicialmente americana, depois européia e japonesa, permitindo um salto no avanço da estrutura industrial desses países (embora dependente), como no caso do Brasil, por exemplo, a partir de meados dos anos 1950³⁰. O fim do acordo de Bretton Woods em 1973, que coincidia também com o ocaso da grande expansão capitalista do pós-guerra. A moeda americana, no entanto, continuou no seu papel como equivalente geral do sistema mundial. Passada a fase fordista de produção (substituída por formas flexíveis), abria-se a era da subsequente expansão da financeirização ou “mundialização do capital”, onde agora os mercados de capitais se tornariam os principais lócus para a valorização da riqueza capitalista.

O segundo momento – meados dos anos 1970 e 80 – é marcado pela inflexão da política fiscal, e pela hegemonia da ideologia neoliberal dentro da “nova ordem” capitalista, marcada pela financeirização.

Com a crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa recessão - com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação – as ideias neoliberais encontraram o *tempo* e *espaço* propício para fermentarem. O neoliberalismo tornara-se o pensamento hegemônico e as políticas fiscais de corte keynesianas foram consideradas as responsáveis pela estagflação dos anos 1970, atribuída os desequilíbrios orçamentários provocados pelo crescimento do gasto público e, em específico, do gasto social para a manutenção do welfare state. Segundo os adeptos do neoliberalismo, as bases da acumulação capitalista estavam corroídas por conta da cara manutenção do Estado de bem-estar e, diante da conjuntura *estaginflacionista*, recomendava-se conseguir a

³⁰ Ver Coutinho; Belluzzo (1980).

estabilidade monetária como meta suprema e a redução drástica dos gastos com o bem-estar, a fim de “restabelecer os incentivos essenciais da economia de mercado”.

A partir de então, a batalha das ideias começa a ser vencida pelos defensores do novo credo. No ano de 1974, o austríaco Friedrich Hayek era agraciado como o prêmio Nobel de economia, dividido com seu opositor teórico, o social-democrata sueco Gunnar Myrdal. Dois anos depois, em 1976, o norte-americano Milton Friedman levava sozinho o Nobel de economia. No âmbito da teoria econômica, a vitória da posição monetarista de Friedman implicava no deslocamento da política fiscal para uma posição subalterna na determinação da renda agregada³¹. Nestes termos, “o velho consenso ‘keynesiano’ em torno do crescimento, pleno emprego e equidade seria rapidamente substituído pelo novo consenso ‘neoliberal’ em torno aos equilíbrios macroeconômicos, à competitividade global e a eficácia empresarial e individual” (FIORI, 1997, p. 117).

Do ponto de vista prático, de execução, a hegemonia neoliberal só viria a triunfar verdadeiramente na década de 80 nos países de capitalismo avançado. Em 1979, na Inglaterra, foi eleita Margaret Thatcher – primeiro governo de um país avançado empenhado em pôr em prática o programa neoliberal; em 1980, Ronald Reagan subia a presidência dos EUA. Os anos 1980 foram, portanto, a década do triunfo da ideologia neoliberal nos países de capitalismo avançado. Antes, porém, ainda na década de 1970, a ditadura do general Pinochet cedía o Chile como campo experimental para a implantação das ideias neoliberais, e o próprio Friedman prestava assessoria para a implantação do novo receituário econômico. (FIORI, 1997).

O ano de 1979 demarca o ponta pé para a financeirização da economia mundial. Conforme atesta Tavares (1985), a cartada foi dada com a *elevação da taxa de juros* pelo FED, que forçou uma supervalorização do dólar, causando uma reversão dos fluxos do sistema interbancário internacional para os EUA, reafirmando o dólar como padrão monetário internacional. A “retomada da hegemonia americana” baseada na política do dólar forte segue, nos anos 1980, a *liberação do movimento internacional dos capitais* e

³¹ Lopreato (2013) enfatiza que Friedman, nos seus escritos iniciais (em 1948), conferia papel de destaque a política fiscal, mas, salientava a função da oferta de moeda como o fator de determinação da renda, posição que iria mais tarde determinar o pensamento do autor acerca da não-efetividade da política fiscal.



a *desregulação das taxas de juros*, inicialmente pelos EUA e Inglaterra, e depois pelas demais economias avançadas. O *câmbio flutuante* completava a inauguração da fase superior da globalização financeira que tomaria vulto a partir de 1985 (FIORI, 1997). Para a América Latina, a política do dólar forte revertendo a liquidez internacional e dando forma a uma nova configuração do capitalismo financeirizado, significou o estancamento do crédito abundante e barato que financiou os processos de industrialização tardia em seus principais países, e está na origem da “crise da dívida” da década de 1980 (TAVARES, 1985).

Os anos 80 demarcam, portanto, uma nova institucionalidade criada em favor do capital, e a taxa de juros ditada pelo FED é a referência para as transações financeiras na economia global livre de regulamentações a movimento do capital especulativo (salvo a exceção de poucos países que mantiveram controle sobre sua conta de capital) e a moeda americana assumiu a feição de segurança e arbitragem (TAVARES; MELIN 1997). A *débauche* do socialismo no leste europeu, com a queda do muro de Berlim em 1989 e o golpe de dissolução da União Soviética em 1989 representaram o triunfo do neoliberalismo sobre todas as partes do globo.

Toda essa conjuntura político-econômica externa constitui o pano de fundo para o entendimento da realidade dos países da América-Latina a partir da década de 1980, bem como da redefinição do papel dos seus Estados no processo de desenvolvimento. Essa discussão e seus efeitos mais gerais sobre a questão fiscal no Brasil será o objetivo de discussão do item seguinte.

3 A QUESTÃO FISCAL COMO ELO DE CONSENSO E DE PARADOXO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO PÓS-1980.

3.1 O financiamento da dívida pública e a ação do Estado no Brasil

Na América Latina, os movimentos da economia mundial levada a cabo pela “diplomacia do dólar forte” acarretou o estrangulamento do desenvolvimentismo nesses países, visto basear-se, preponderantemente, no financiamento externo. A alta dos juros internacionais detonou a “crise da dívida” e o abortamento pelos estados dos principais

países da região de sua trajetória de desenvolvimento. A partir de então, a soberania desses países em matéria de política econômica era posta em xeque³².

Os anos 80 no Brasil é marcado por dois momentos que trazem desdobramentos abrangentes sobre a situação atual: a “*crise da dívida*” que, em últimos termos, decretou o fim do nosso nacional-desenvolvimentismo e o surgimento dos esquemas de financiamento da dívida pública; e a “*redemocratização*” que culminava na elaboração da Constituição de 1988, criando uma institucionalidade para a implantação de políticas sociais que respaldava o atendimento de demandas reprimidas e/ou insuficientemente atendidas no regime ditatorial. A mediação entre esses dois momentos estava (e ainda se faz presente) na *questão fiscal*, que constitui o elo de consenso e de paradoxo nas últimas décadas.

Em relação ao primeiro momento – a *crise da dívida* -, havia o consenso de que o ajuste fiscal se fazia necessário, dado o descontrole das contas públicas advindo da conjuntura adversa da economia mundial e do fim da forma barata de financiamento externo após a política do dólar forte do FED. Tomado por uma crise fiscal e financeira sem precedentes ao longo de toda a década de 1980, e feito refém de pesados esquemas de financiamento para rolagem da dívida, o Estado brasileiro concedeu enormes benesses aos detentores de títulos públicos, e a manutenção desses privilégios na gestão da dívida pública é a herança maldita desse período que ainda repercute na questão fiscal, totalmente voltada para a obtenção de *superávit primário*³³.

Lopreato (2008) critica o fato de ainda no momento de estabilidade – quando não se vive mais o contexto altamente inflacionário dos anos 80 e não se corre risco de insolvência externa – ainda prevalece no mercado financeiro o jogo “*win-win*” em

³² Para uma visão mais completa desse período e efeitos sobre a realidade latino-americana, ver Cano (2000).

³³ Lopreato (2008) demonstrara a hipótese de que a gestão da dívida pública com foco no *superávit primário* tem suas raízes definidas no bojo da conjuntura da crise da dívida dos anos 80. Conforme o autor, a difícil situação da época, com a possibilidade de hiperinflação aberta e déficit no balanço de pagamentos, fez com que fosse gestado um modelo operacional que possibilitasse a rolagem da dívida pública. A indexação dos títulos públicos à taxa do *overnight* (eliminava a distinção entre moeda e poupança financeira) permitia elevados ganhos e baixos riscos as empresas e famílias, com o ônus do processo sendo arcado pelo setor público. Isso favoreceu uma “cultura de ganho fácil e lógica curto prazista” em relação a dívida pública.

relação à dívida pública, e as consequências negativas desse jogo financeiro para a economia brasileira. Conforme o autor, o fator responsável pela vigência ainda do esquema operacional dos anos 80 não está na zeragem automática (o *overnight*), mas na permanência dos títulos indexados à Selic, o que confere particularidade ao mercado de títulos brasileiros³⁴. Quanto as consequências, a não redefinição das regras de gestão da dívida pública brasileira implicou em ao menos dois efeitos nefastos para a economia: *i*) a consolidação da política de altas taxas de juros; *ii*) a restrição ao desenvolvimento do mercado de títulos públicos e privados, uma vez que a rentabilidade e maturidade dos títulos públicos baseiam as normas de atuação do mercado privado. A conjuntura interna e externa favorável entre 2003 e 2008 abria uma “janela de oportunidade” para as mudanças das regras que passa pela separação entre o mercado monetário e o de dívida pública, por meio da eliminação das Letras Financeiras do Tesouro (LFTs), que é a base de apoio do jogo. Porém, tal situação não é tão simples de fazer, visto que, “os esforços de alongar a dívida, reduzir o peso dos títulos indexados à Selic e ao câmbio, aumentar a liquidez e melhorar a precificação dos títulos só se mostraram eficazes quando coincidentes com o interesse do sistema financeiro” (LOPREATO, 2008, p. 13). Elementar que tal situação não ocorreu, prevalecendo a cultura de ganho fácil e de curto prazo.

Em texto mais recente, Lopreato (2015) ressalta novamente que, na composição da dívida pública, ainda tem muito peso os títulos indexados à taxa de juros flutuante (LFTs) com grande participação dos títulos a vencer em até dois anos, definindo a baixa maturidade como característica da trajetória da dívida pública. Ou seja, prevalece a lógica de curto prazo que se reflete no comportamento do mercado privado e no financiamento da economia. Nesse sentido, o autor é enfático em defender a necessidade de realização de reformas institucionais capazes de alongar o perfil das aplicações financeiras e reduzir a composição das LFTs e outras aplicações similares.

³⁴ Ao anular o risco decorrente de mudanças na política monetária, o sistema continua a operar o jogo em todos os vencimentos, visto que a indexação a SELIC define o piso dos ganhos (quando ocorre a turbulência financeira), mas não estabelece o valor do teto (quando da bonança dos mercados). (LOPREATO, 2008, p. 10).



O modelo de gestão da dívida brasileira, em termos institucionais, aproximou-se do desenho proposto pelas agências internacionais de tratar separadamente a política monetária, a política fiscal e a administração da dívida pública e de eliminar os resquícios de uso da dívida como instrumento de política de sustentação do crescimento (LOPREATO, 2015, p. 20).

Quanto ao segundo momento - a *redemocratização* do país nos anos 80 -, a institucionalidade advinda da elaboração de uma nova Carta Magna em 1988 que conclamava pelo atendimento de demandas reprimidas pela população, se dava no contexto paradoxal, marcado pela crise do setor público, com a incapacidade do Estado brasileiro fazer política pública e numa conjuntura internacional adversa a ação estatal, como já discutido

Dada a situação subalterna do país no contexto da globalização financeira e o estrangulamento do aparelho do Estado, a orientação pelo ajuste fiscal a qualquer custo, e a forma como este se deu, implicou em enormes custos ao setor público, com redução da atuação do Estado na economia e fraca ação em relação as políticas sociais. Por conta dos níveis extremos de desigualdade econômicas e espaciais em um país de dimensão continental como o Brasil, não resta dúvidas de que fazer política social básica (educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social) de modo sério também é fazer política de desenvolvimento. Embora a política social propriamente dita tenha sido um subproduto da política de crescimento, traduzida na famosa frase de “primeiro fazer o bolo crescer...”, em contexto de sociedades democráticas, essas questões caminham *pari passu*. Já que tínhamos a Carta Cidadã com o compromisso maior de reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza, faltava agora as condições efetivas para sua viabilização, o que passava, necessariamente, pela definição das bases tributária necessárias ao seu financiamento. E essa definição pressupõe pensar a espinhosa questão federativa³⁵.

O enlace dos dois movimentos gestados dos anos 80 pode ser, portanto, analisado em torno da “questão fiscal”. A forma como ocorreu a gestão da dívida

³⁵ Espinhosa porque envolve a questão federativa com seus vários temas correlatos: descentralização, atribuições diversas, pactuação dos entes federados... enfim, um assunto complexo que não será discutido no escopo desse artigo.

produziu uma situação calamitosa em um país que sempre teve no Estado seu principal pilar de sustentação, como todo país relevante que se organiza em torno de um Estado nacional. O Estado, sem dúvida, ainda se faz muito presente na nossa sociedade, nem poderia ser diferente, dada a forma como se deu nossa trajetória de crescimento e do contexto periférico na ordem internacional na qual nossa economia sempre esteve inserida, e das carências sociais enormes em que sempre viveu a maioria da massa desprivilegiada do país. Porém, o uso do aparelho do estado é que passa a cumprir uma função bem diversa daquela que historicamente foi colocada por meio século de política nacional soberana (1929-79)³⁶. A partir dos anos 80 ocorreu, portanto, mediante um pesado “esquema” de financiamento da dívida, a captura do espaço econômico nacional para a lógica de da especulação financeira.

O coroamento desse movimento se deu com o projeto de liberalização das economias latino-americanas, sintetizado no “Consenso de Washington³⁷” e seu receituário macroeconômico para os países da região que passavam por dificuldades de “ajustes” na década de 1990. A cartilha de Washington se compunha de 10 regras básicas que deveriam ser adotadas: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e direito à propriedade intelectual. A adoção do receituário do Consenso constituía a pré-condição para a obtenção da ajuda externa.

Nestes termos, a questão da estabilização da moeda na América latina – marcada pela predominância de surtos de hiperinflação nos anos 1980 e início dos anos 1990 – constituía a justificativa premente para a adoção plena do receituário do Consenso de Washington. Nesse sentido, a implantação do Plano Real em 1994, no Brasil, fazia com

³⁶ Período no qual o país tinha manejo das políticas fiscal, monetária e cambial, ou seja, dos agregados macroeconômicos fundamentais da economia que forma largamente utilizados no processo de industrialização do país (CANO, 2000).

³⁷ O “Consenso de Washington” diz respeito ao conjunto de medidas de ajuste macroeconômico fundamentados nas recomendações do economista John Williamson, em 1989, para a recuperação econômica dos países latinos, e que se tornou a política oficial dos economistas vinculados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial ao longo dos anos 1990.

que o país repetisse a trajetória já seguida anteriormente pelo México (em 1988) e pela Argentina (em 1991) em alguns pontos importantes, combinando o sucesso inicial de combate à inflação com elevados déficits externos e forte dependência de fluxos voláteis de capital internacional (BATISTA JR, 1996). Com a estabilização monetária, o Brasil adotava de forma mais rígida os primeiros pontos da cartilha do Consenso (disciplina fiscal e redução de gastos públicos), implicando a submissão da política fiscal ao mero papel de garantidor da sustentabilidade da dívida, de modo a propiciar um ambiente menos incerto aos capitais internos e externos investidos no mercado financeiro nacional.

Ao final dos anos 90 essas mudanças foram aprofundadas, com o enquadramento da política fiscal brasileira dentro dos marcos teóricos do que se convencionou chamar de Novo Consenso Macroeconômico (NCM)³⁸, que claramente se colocou em oposição à presença do Estado na economia brasileira, causando uma restrição ao dinamismo do aparelho produtivo, uma vez que a política fiscal passa a ser decidida em função da evolução do endividamento público (BIASOTO, 2015). A adoção do tripé macroeconômico - *câmbio flexível*, *metas de inflação* (por meio de ajuste na taxa de juros básica da economia – a SELIC) e *metas fiscais* (por meio da adoção do superávit primário) -, cuja perna forte é a política monetária em detrimento da fiscal, significou a rendição do Estado aos ditames do mercado financeiro.

Santos; Lopreato (2016) demonstram como a política fiscal implementada no Brasil pós-Plano Real seguiu a lógica teórica do modelo de política macroeconômica preconizada pelo NCM, centrada na questão da sustentabilidade da dívida. Para garantir esta sustentabilidade, mediante atuação sobre as variáveis que influenciam sua trajetória, o governo tem de ajustar o superávit fiscal de modo recorrente. Em resumo:

³⁸ O NCM reúne um arcabouço teórico comum as contribuições de duas correntes principais do pensamento ortodoxo que dominaram o debate macroeconômico ao longo da década de 1980, a escola Novo-Clássica com as críticas e propostas dos Novos Keynesianos. Segundo o paradigma do NCM, o papel da política fiscal é preocupar-se unicamente com a sustentabilidade da dívida pública, de modo a garantir um ambiente favorável para os agentes de mercado tomarem suas decisões de investimento (SANTOS; LOPREATTO, 2016).



Neste regime de política econômica, as ações da política fiscal ficam submetidas ao comportamento daquelas variáveis que influenciam a trajetória da dívida e à volatilidade dos fluxos internacionais de capitais, fruto da avaliação do mercado sobre o risco de determinado país. A avaliação do mercado também passa pelas expectativas dos agentes com relação à própria condução da política (SANTOS; LOPREATO, 2016, pp. 7-8).

Ou seja, em torno da trajetória da dívida gira toda a razão de ser da política fiscal. A dívida pode mesmo crescer em certos momentos, sem representar uma insustentabilidade da política fiscal, desde que mantidas o respeito as “regras do jogo” em relação à política econômica e a disciplina fiscal acordada entre o governo e os agentes do mercado. De acordo com os autores, este foi o mote no primeiro governo Lula, em que a concentração na austeridade fiscal e na solvência da dívida permitiu pouco espaço para as ações do Estado, principalmente no que cabe ao investimento público e à indução do crescimento. Será apenas no segundo governo Lula quando a preocupação em implementar uma agenda de campanha que cumprisse as promessas de crescimento econômico e de inclusão social que ocorre mudanças na condução da política fiscal, com medidas de políticas de cunho desenvolvimentista, ancorada, nos seguintes pontos:

(i) nos estímulos fiscais e monetários para acelerar o crescimento e aumentar o produto potencial da economia, (ii) nas transferências de renda e aumento real do salário mínimo para acelerar o desenvolvimento e (iii) no aumento do investimento público e da participação do Estado no planejamento de longo prazo. (SANTOS; LOPREATO, 2016, p. 22).

Ressalta-se que o governo Lula foi favorecido pelo curto período de crescimento da economia global (2003-2008), puxado principalmente pelo crescimento da economia chinesa. Nesse período, os países latinos também crescem, puxados pelo *boom das commodities*. Esse crescimento favorável da economia possibilitou ao governo rever um pouco da política econômica, possibilitando, portanto, uma atuação mais eficaz do Estado na economia.

Essa atuação positiva do Estado foi sancionada quando do advento da crise mundial em 2008, em que a economia brasileira teve fôlego para responder bem aos “estímulos desenvolvimentistas”, o que serviu, inclusive, para justificar a retirada de

algumas restrições da política fiscal que dificultavam a adoção da nova estratégia. Cabe ressaltar que, a despeito das ações de caráter mais desenvolvimentista e de maior atuação do Estado no segundo governo Lula, a política macroeconômica manteve-se estruturada sobre o tripé *câmbio flexível - metas de inflação – meta fiscal*. A mudança significativa da ação positiva do Estado na economia - expandindo políticas de defesa do crescimento (ao contrário da estratégia anterior de deixar esse papel ao cargo do mercado) ao mesmo tempo em que mantinha a trajetória da dívida pública sustentável, mesmo no contexto da crise mundial – não significou rompimento com os elementos centrais do regime fiscal implantado durante a gestão anterior. Mas, no que diz respeito a política fiscal, a tomada de ações para a estabilização da relação dívida/PIB se concentrou mais no denominador da relação³⁹, ou seja, no crescimento do PIB. (SANTOS; LOPREATO, 2016). A conclusão dos autores vai no sentido de mostrar que uma nova forma de pensar a política fiscal é possível, mesmo com a manutenção do tripé macroeconômico, e de que, na impossibilidade de modificação desse modelo, “ela pode ser flexibilizada em favor de medidas de caráter mais desenvolvimentista, colocando o Estado como um ator chave na condução e no fomento do crescimento econômico” (SANTOS; LOPREATO, 2016, p. 29).

As colocações de Santos; Lopreato (2016) convergem com as de Biasoto Jr. (2015) no sentido de defender mudanças favoráveis a uma atuação positiva do Estado na economia. Porém, este último autor vai mais longe na crítica ao advogar pelo abandono dos instrumentos da NCM, com a adoção de outros critérios que permitam um maior raio de manobra do Estado na economia.

De acordo com Biasoto Jr. (2015), os instrumentos que passaram a ser utilizados na mensuração da política fiscal reduziram de forma drástica a capacidade do Estado de alavancagem da economia. A adoção de abordagens do NCM implicou na adoção de velhos instrumentos de medida do déficit público - as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Superávit Primário

³⁹ As ações se aproximaram mais da visão pós-keynesiana, cujos teóricos advogam que as ações de política fiscal podem ter o mesmo efeito das ações de política monetária, seja no controle da demanda agregada, seja no fomento ao crescimento econômico (SANTOS; LOPREATO, 2016).

- desenhados a partir dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) numa situação de grave crise do aparelho de Estado, mas que ganharam caráter permanente. A reorganização das contas públicas se deu sem saber “o quê e para quê” se estava medindo, de modo que hoje, esses instrumentos de medida “mais confundem do que permitem uma avaliação dos impactos das contas públicas” (BIASOTO Jr, 2015, p. 9), sendo necessário se buscar formas de mensuração compatíveis com a operacionalidade da política econômica. Desde os anos 80 a economia brasileira não consegue reorganizar um padrão de financiamento em torno dela própria, tarefa esta que só se tornará viável, quando a política fiscal deixar os marcos do NCM, a fim de reintroduzir o Estado como parte integrante da dinâmica da economia⁴⁰, defende o autor.

A necessidade de se pensar novas formas de ação para a política macroeconômica brasileira se mostra urgente. A economia brasileira experimentou, a partir dos anos 2003, um período de rápido crescimento. A recuperação foi devido a uma grande mudança das condições externas combinada com uma mudança importante na orientação da política macroeconômica doméstica. Conforme Serrano; Summa (2015), a média do crescimento do PIB nacional no período 2004-2010 foi de 4,4 %. Mas, a partir de 2011, porém, a taxa de crescimento começa a cair, apresentando uma média de apenas 2,1% no período de 2011-2014, sendo que no último ano o crescimento foi próximo de zero, ou seja, 0,1% (SERRANO; SUMMA, 2015). Conforme os autores, parte considerável dessa retração decorreu por erros de política econômica do governo Dilma I. Nestes termos, com o ministério da fazenda tendo a testa um economista neoliberal, Joaquim Levy, o governo Dilma I se inicia com uma política contracionista, com duro ajuste fiscal e monetário a fim de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. Segundo o ministro, a austeridade econômica⁴¹ era o caminho para a economia voltar a trajetória de crescimento.

⁴⁰ O autor defende que a moeda de Estado deve ser núcleo da capacidade governamental, a partir da qual o Estado se encontrará habilitado a exercer/assumir uma tríplice função: regular o circuito da produção por meio da sua presença na determinação da demanda; garantir o preço da moeda estrangeira em moeda nacional, em suas dimensões comercial e de fluxo de capitais; e por fim, assegurar a manutenção da riqueza em moeda nacional (BIASOTO Jr, 2015, p. 23).

⁴¹ Por austeridade econômica entende-se “uma política deliberada de ajuste da economia por meio de redução de salários e gastos públicos para supostamente aumentar lucros das empresas e sua

Os resultados da política de austeridade se mostraram contraproducentes. Na política monetária, o Banco Central inicia um ciclo de aumento da taxa básica de juros, aumentando a taxa Selic nominal de 8,75% para 12,5% (entre abril de 2010 a julho de 2011). Esse aumento da taxa básica e as políticas macroprudenciais, que reduziram o crescimento do crédito, contribuíram para o fim do *boom* do consumo privado (especialmente dos bens duráveis), que desacelera fortemente até meados de 2012 como resultado dessas medidas. Na política fiscal, o ajuste para promover o superávit primário só foi possível devido a uma redução fortíssima do crescimento do gasto público: em 2011, o investimento público caiu dramaticamente em termos reais, com queda de 17,9% no investimento da administração pública e 7,8% no investimento das empresas estatais. Dado o peso do Estado, a política contracionista do governo levou também à um declínio pronunciado do investimento privado, fazendo o investimento agregado (público e privado) da economia cair rapidamente. A formação bruta de capital fixo cresceu apenas 1,8% em média no período 2011-2014, contrastando fortemente com o período entre 2004 a 2010, que crescia a uma taxa média de 8%, chegando a atingir pico de 18% em 2010. (SERRANO; SUMMA, 2015). No ano de 2015, os investimentos públicos caíram mais de 40% no nível federal, evidenciado o caráter contraproducente do ajuste fiscal. (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016).

Desde 2011, então, vivemos sob o jugo das políticas de austeridade fiscal, visto que o mercado exige do governo o compromisso com a sustentabilidade da dívida, obtendo superávit primário a qualquer custo.

Porém, alternativas a austeridade econômica existe, como uma reforma tributária séria, capaz de cacificar o Estado na retomada do investimento e na promoção de políticas públicas. No subitem seguinte tratamos desse ponto.

3.2 A solução do paradoxo da questão fiscal: a reforma tributária para a retomada efetiva da ação estatal

competitividade, assim como tentar estabilizar a trajetória da dívida” (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016, p. 8).



O deslocamento da política fiscal para uma posição secundária e subalterna implica, como visto, o rebaixamento da capacidade do Estado de induzir o crescimento econômico e implementar políticas públicas. Além de mudar a institucionalidade em torno da questão da dívida pública, a retomada da capacidade de atuação efetiva do Estado no desenvolvimento do país exige a reorganização de um padrão de financiamento, ou seja, se faz necessário uma séria reforma tributária, a fim de que o retomada do desenvolvimento se der em bases sustentáveis de financiamento. Além do mais, no contexto de uma sociedade subdesenvolvida, na qual a maioria dos seus membros não atingiram condições dignas de reprodução social, apesar da institucionalização dos direitos sociais asseguradas na Constituição de 88, a baixa atuação do Estado impacta negativamente na garantia da cidadania assegurada no texto constitucional.

O orçamento estatal é a forma como uma sociedade se organiza e reflete suas aspirações e relações de poder entre as classes na disputa pelos recursos públicos no interior de uma sociedade. Sempre assume, pois, uma forma conflituosa nas sociedades capitalistas (SCHUMPETER, 1961). A tributação é, por assim dizer, o “x” da equação da relação entre a política fiscal e as capacidades estatais de efetuar políticas de desenvolvimento, inclusive as sociais, sendo um espelho claro da correlação de forças e dos interesses de classes.

É pela tributação que o Estado promove as suas funções de promoção do desenvolvimento, como bem demonstrou a reforma tributária de 1966 que respaldou a política desenvolvimentista ao permitir o uso do aparelho do Estado no saneamento das “falhas de mercado” e minimizar o risco privado, sendo responsável, em última instância, pelo processo de crescimento econômico até o fim dos anos 70 (LOPREATO, 2013).

Na reforma tributária ocorrida na CF de 88 houve uma descentralização de competências e de recursos em favor dos estados e municípios, prejudicando a União, ao não aprovar um programa consistente de redistribuição dos encargos, deixando



brechas que potencializariam as disputas⁴² por recursos entre os entes federativos e tornaria o sistema sujeito a instabilidade. A constituição instituiu também a universalização dos direitos sociais, aprovando a Seguridade Social, com estrutura própria e independente dos recursos fiscais tradicionais expressos no *Capítulo Tributário*. Criou-se uma “dualidade tributária”, com dois sistemas de impostos regulados por normas e princípios distintos. Na reformulação do sistema tributário, esvaziou-se o governo federal na tributação e aumentou a responsabilidade da União nas políticas sociais. A “saída” encontrada para a União resolver sua perda de receitas, arcar com o aumento das responsabilidades e implantar um programa de estabilização econômica foi dar início ao processo de “implosão das estruturas que separavam o *Orçamento Fiscal do Orçamento da Seguridade*”, fazendo largo uso das Contribuições Sociais para o financiamento de seus gastos. A grande vantagem para a União é que as contribuições sociais seguem o princípio da “noventena” para entrar em vigor, e não são repartidos com os demais entes federados (estados e municípios). Esse processo de “progressiva desestruturação do sistema”, que mantido desde então, tornou-se o principal entrave ao avanço de qualquer proposta de sua reforma (OLIVEIRA; BIASOTO Jr, 2015).

Existia a possibilidade de revisão da CF de 88 após 5 (cinco) anos, ou seja, em 1993. Dada a conjuntura política nacional, essa revisão foi feita em 1995. O governo FHC propôs as reformas administrativa, previdenciária e tributária. Esta última não foi implementada, no sentido de uma reforma de fato. A política tributária e a política fiscal seguiram, pois, os ditames mais gerais do mainstream de favorecer os ganhos de capitais. Dado o compromisso com a ortodoxia neoliberal, o governo FHC aprovou um pacote de minirreformas tributárias no sentido de favorecer os ganhos de capitais, com redução dos graus de progressividade na carga tributária. Estas medidas não foram revertidas nos governos posteriores. Nenhum dos governos⁴³, desde a década de 80 para

⁴² Conhecida na literatura como *fiscal war*, ganharia enorme destaque a partir da década de 90, com efeitos perniciosos para a federação brasileira.

⁴³ Os governos FHC e Lula se desinteressaram pelas reformas tributárias, dados que implicariam em perdas de recursos da União e vários conflitos federativos, se restringindo apenas a medidas pontuais para manutenção do compromisso assumido com as regras ajuste fiscal estabelecido desde 1999 (OLIVEIRA; BIASOTO Jr, 2015).



cá, se preocupou em modificar o perfil da carga tributária brasileira, que continua extremamente regressiva.

Apesar da carga tributária brasileira se situar em torno de 33% do produto interno bruto (PIB), e ser uma das mais elevadas entre os países em desenvolvimento, **este percentual situa-se** próximo da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que giram em torno de 34% do PIB (dados de 2015). Porém, ao contrário desses países, o Brasil possui uma carga tributária concentrada em tributos indiretos e regressivos, o que constitui uma fonte geradora de desigualdade de renda e de outras mazelas. Desde os anos 80 não foi implementada no Brasil uma reforma que permitisse **a ampliação da progressividade tributária. Acompanhando a onda do movimento internacional da institucionalidade criada a favor do capital, o Brasil seguiu a mesma linha do “modelo reaganiano” de reorientação** da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução nos graus de progressividade, em praticamente todos os países desenvolvidos. Mas, em nenhum dos países desenvolvidos ocorreu o tipo de medida tomada pelo Brasil, na minirreforma tributária de 1995, de isentar de tributação os dividendos (GOBETTI; ORAIR, 2016).

É fato que o período ditatorial vivido pelo país se fundou num modelo elitista-concentrador-excludente. Com a redemocratização do país nos anos 80, a Constituição Federal aprovada em 1988 trazia um “ajustamento” de contas, instituindo um leque de direitos sociais por meio do qual foi cunhada como a “Constituição Cidadã”. O “paradoxo” do período, como já apontado, residiu em que ao mesmo tempo em que a nova Constituição Federal introduzia as bases para o “welfare state brasileiro”, o Estado se encontrava limitado nessa capacidade por conta da crise da dívida. Não obstante isto, Gobetti; Orair (2016), analisado a legislação tributária mostraram que, neste mesmo

momento, o governo Sarney⁴⁴ implementava uma modificação no IRPF que reduzia bastante a estrutura progressiva do IRPF. Esta ampliação de benefícios para a camada mais rica da população se completa na década de 1990, com a aplicação da Lei nº 9.249/ 1995 com isenção de tributação dos dividendos, antes taxados a 15% como os demais ganhos de capital. A referida Lei prevê ainda a dedução de “despesa fictícia” da pessoa jurídica, calculada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) sobre o capital próprio da empresa, dos “juros” que seriam os pagos aos acionistas como dividendos, de modo que incide a tributação de apenas 15%, ao invés de 34% - referente a tributação pelo IRPJ e pela Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL).

Neste sentido, Gobetti; Orair (2016) discute a necessidade de uma reforma tributária que reduza a progressividade da carga tributária nacional. Analisando dados tributários de 2014, os autores constataram elevado grau de concentração de renda no topo da distribuição, baixa progressividade e violação dos princípios da equidade horizontal e vertical. Várias propostas de reformas podem ser feitas, tanto na tributação direta quanto na indireta. Dada a prioridade, a necessidade da reforma deve começar pela tributação direta, que traria efeitos imediatos sobre a progressividade e na capacidade arrecadatória do Estado.

O estudo dos autores a partir de dados do IRPF divulgados pela Secretaria da Receita Federal (SRFB) comprova que o sistema tributário brasileiro, considerando os diferentes tipos de renda e tratamentos tributários que recebem, viola despidoradamente os princípios da equidade *horizontal* (alíquotas médias iguais ou neutras para grupos de contribuintes com os mesmos rendimentos) e *vertical* (alíquotas crescentes ou progressivas para estratos de rendimentos mais elevados). “Tanto do ponto de vista horizontal, porque os recebedores de dividendos possuem alíquotas

⁴⁴ “[...] o então presidente José Sarney, num movimento parecido com o de Reagan nos Estados Unidos, reduziu abruptamente o número de faixas do IRPF de onze para apenas três, e a alíquota máxima de 50% para 25%.” (GOBETTI; ORAIR, 2016, p. 11).

médias mais baixas, quanto numa perspectiva vertical, na medida em que as alíquotas decrescem no topo da distribuição” (GOBETTI; ORAIR, 2016, p. 22). **Somado a isto, a isenção de tributação sobre os dividendos implica uma renúncia considerável de receitas para o governo e favorece a concentração de renda.** Sob o discurso “técnico” da *simplificação e eficiência econômica*, em conformidade com os ditames gerais do *mainstream* de que “a função distributiva da política fiscal deveria ser exercida apenas pelo lado do gasto, cabendo à autoridade tributária se preocupar unicamente em arrecadar como o menor nível possível de distorção econômica” (GOBETTI; ORAIR, 2016, 2016, p. 32), a “eficiência econômica” foi usada, no Brasil, para garantir benefícios tributários⁴⁵ aos detentores do capital. Nesse sentido, ou autores preconizam a necessidade de medidas progressivas na tributação do IRPF, mediante a cobrança pelo governo de rendas que hoje estão isentas, como os dividendos e lucros distribuídos. De acordo com os dados do IRPF de 2013, os autores procederam simulações sobre alterações na legislação do IRPF, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Simulação do efeito de diferentes mudanças no IRPF (2013)

	Receita total (R\$ bilhões)	Contribuintes Prejudicados (1 mil pessoas)	Índice de Gini		
			Pré-IRPF	Pós-IRPF	Taxa de crescimento
Estrutura atual do IRPF	149,7	-	0,60111	0,5844	-2,78
1. Reinstituição da tributação de lucros e dividendos pela alíquota linear de 15%	192,8	2.101	0,60111	0,5791	-3,67
2. Tributação de lucros e dividendos por alíquotas progressivas (0,0% a 27,5%)	208,4	1.164	0,60111	0,5769	-4,03
3. Alíquotas adicionais (35%, 40% e 45%), mantendo isenção de lucros e dividendos	192,8	3.815	0,60111	0,5793	-3,63
4. Inclusão de uma alíquota adicional e tributação de lucros e dividendos pelas alíquotas progressivas (0% a 35%)	221,4	De 1.164 a 1.280	0,60111	0,5752	-4,31

Fonte: Gobetti; Orair (2016, p. 27).

Conforme demonstra a simulação dos autores, apenas com a medida “nº. 1” de tributar lucros e dividendos pela alíquota linear de 15% nos moldes vigentes até 1995, a receita do governo teria aumentado em R\$ 43,1 bilhões (valores de 2013). Para se ter ideia do que isto representa, basta mencionar aqui que o impacto dessa primeira medida resultava em uma cifra bem superior ao montante do déficit primário (despesas maiores do que receitas, sem contar os juros da dívida pública) de todo o setor público (governo,

⁴⁵ Um dos achados mais impressionantes do estudo foi que o meio milésimo mais rico da população (0,05%), equivalente a 71 mil pessoas, se apropriam de 8,5% de toda a renda, um fato sem paralelo em nenhum outro local do mundo (GOBETTI; ORAIR, 2016, p. 25).



estados, municípios e empresas estatais) que, no ano de 2014, foi de R\$ 32,53 bilhões, “o maior da história nacional recente”, segundo o alarde da imprensa e dos analistas de mercado. É salutar, portanto, a observação de que tal medida contribuiria relevantemente para inserir a agenda da progressividade tributária no cerne do debate político nacional.

A necessidade de reforma tributária séria é urgente para o país, tanto para reduzir o grau de desigualdade quanto para permitir, ao lado de outras iniciativas políticas, a retomada do papel do Estado no processo de desenvolvimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensaio abordou acerca da importância da política fiscal como instrumento de desenvolvimento econômico.

As mudanças econômicas e políticas dos anos 70 processaram-se em mudança de teoria econômica no que diz respeito a atuação do Estado nas sociedades. O *mainstream* a partir de então, em consonância com o processo de mundialização do capital, fez a política fiscal ser preterida pela monetária. A nova forma de ser da política fiscal (relegada a posição secundária, de mera guardiã da estabilidade da dívida) imposta pelo *mainstream* aos países da periferia e adotada pelo Brasil nos anos 1990 (com Plano Real e políticas de austeridade), implicou no travamento do desenvolvimento do país, com efeitos negativos para na realidade socioeconômica.

Ao se tornar apenas uma mera guardiã da sustentabilidade da dívida pública, a política fiscal “morre” como política, ao não desempenhar seu papel de impulsionador do emprego e da renda e influenciar os principais agregados macroeconômicos para sustentar o crescimento econômico. Dada a nossa formação econômica, que sempre teve no Estado o principal pilar de sustentação do crescimento econômico, se faz necessário “ressuscitar” a política fiscal para o desempenho que a ela cabe. Para isso, se faz necessário libertar-se dessa armadilha colocada pela “sustentabilidade da dívida” e implementar uma reforma tributária séria, a fim de que o Estado tenha capacidade de arcar com a retomada do desenvolvimento do país.

Necessariamente, a solução passa pelo crivo político, consoante com a correlação de forças imperantes em determinado momento histórico. Lamentavelmente,
[Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](http://www.urca.edu.br)



a conjuntura econômica e política atual não é das mais favoráveis para implementação de medidas progressistas. Porém, além da fatalidade imposta a sociedade brasileira de uma “política de austeridade permanente⁴⁶”, soluções técnicas e democráticas capazes de preservar o tecido social existem, e várias vozes estão aí a bradar aos ventos sobre a necessidades de implantá-las. O que falta, claro, é vontade política para implementar um projeto democrático de nação para inserir as massas nos frutos do desenvolvimento, revertendo, de início, a lógica da tributação e da concentração de renda. Aguardemos, pois, e também lutemos pelo fim desses tempos sombrios.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AUSTERIDADE E RETROCESSO - finanças públicas e política fiscal no Brasil.

São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.

BATISTA Jr., P. N. *O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina*. **Revista Estudos Avançados**, n. 28, pp. 129-97, set/dez 1996.

BIASOTO Jr, G. **Sustentabilidade da dívida e superávit primário: restrições fiscais e financeiras ao desenvolvimento**. In: *Anais do IX Congresso da AKB*, Uberlândia, 2015.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L.G. *O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra*. **Estudos Cebrap**, 23, 1980.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. *Globalização, hegemonia e império*. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1997. (pp. 87-147).

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para Discussão n. 2190).

⁴⁶ Austeridade permanente é o que o atual governo Temer impõe a sociedade com a aprovação da PEC 55 no final do ano passado, que congela o crescimento das despesas públicas pelos próximos 20 anos (uma proposta sem paralelo em qualquer lugar do mundo) visando a implantação de um Estado mínimo (para o social) no país.



KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

LOPREATO, F. L. C. **Problemas de gestão da dívida pública brasileira**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2008. (Texto para Discussão, n. 139).

_____. **Caminhos da Política Fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOPREATO, F. L. C. *Milton Friedman e a Efetividade da Política Fiscal*. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 197-200, mai-ago/2013.

_____. **Dívida Pública: o Limiar das Mudanças?**. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2026).

MAZZUCHELLI, F. **Os dias de sol: a trajetória do capitalismo no pós-guerra**. Campinas: Facamp, 2014.

OLIVEIRA; BIASOTO Jr. **A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação**. Campinas: Instituto de Economia - UNICAMP, 2015. (Texto para Discussão, n. 260).

TAVARES, M. C. *A retomada da hegemonia norte-americana*. **Revista de Economia Política**, vol. 5, nº 2, abril-junho/1985. (pp. 05 - 15).

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. *Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana*. In: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. (pp. 55-86).

SANTOS, F. A.; LOPREATO, F. L. C. **O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo Governo Lula**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 267, abr. 2016.

SERRANO, F.; SUMMA, R. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Center for Economic and Policy Research (CEPR), ago./ 2015.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

DINÂMICAS RURAIS CONTEMPORÂNEAS



IMPACTO DA PRECIPITAÇÃO PLUVIOMÉTRICA NA PRODUÇÃO, PRODUTIVIDADE E ÁREA PLANTADA DO MILHO NO ESTADO DO CEARÁ: UMA APLICAÇÃO DE VETOR AUTO-REGRESSIVO (VAR)

Matheus Oliveira de Alencar⁴⁷
Antônio Bruno Fernandes Marcelino⁴⁸
Wellington Ribeiro Justo⁴⁹

Resumo

No semiárido a chuva é um elemento de suma importância para o plantio das culturas que são adaptadas ao solo pouco desenvolvido da região. Dentre estas, o milho figura-se entre as culturas energéticas mais produzidas nacionalmente, inclusive no Ceará. Tendo em vista que o clima exerce o papel de principal regulador da atividade agrícola, influenciando em todas as etapas do processo produtivo, esse trabalho busca relacionar a produção de milho do Ceará com o nível pluviométrico deste mesmo estado utilizando dados de natureza secundária provenientes da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME). Nesse estudo utilizou-se o método VAR (Vetor Auto-Regressivo). Os resultados apontaram que a seca tem um efeito na produção e produtividade e, com menor impacto, na área plantada. Também se observou que a seca tem ocorrido com frequência em mais de um ano consecutivo.

Palavras-chave: Precipitação pluviométrica; Milho; Ceará.

Abstract

The rainfall in the semi-arid is an element of paramount importance for the agricultural crops that are adapted to the underdeveloped soil of the region. Among these, maize is among the most produced energy crops in Brazil, including in Ceará. Considering that the climate plays the main regulator of agricultural activity, influencing all stages of the production process, this work tries to relate the production of maize from Ceará to the rainfall level of this state using data of secondary nature of the Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) and of the Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME). In this study, the VAR (Vector Autoregression) method was used. The results showed that drought has an effect on production and productivity and, with less impact, on planted area. It has also been observed that drought has occurred frequently in more than a consecutive year.

⁴⁷ Mestrando em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/Brasil, matheus.alencar29@gmail.com

⁴⁸ Graduando em Economia, Universidade Regional do Cariri (URCA), Crato/Brasil, brunnofernandes@outlook.com

⁴⁹ Doutor em Economia Aplicada (PIMES-UFPE) e Professor do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA), Crato/Brasil, justowr@ahoo.com.br

Keywords: *Rainfall; Corn; Ceará.*

1 Introdução

Nas últimas décadas tem sido frequente a discussão, bem como a divulgação de relatórios de alerta por autoridades científicas, a respeito da ação antrópica e sua influência no clima do planeta. O avanço industrial observado sobremaneira a partir de meados do século XX acelerou a emissão de gases poluentes, que estariam provocando o chamado efeito estufa, que vem impedindo que a energia calorífera retorne para fora da atmosfera, resultando no aquecimento global (SARMENTO, 2007).

Sleiman (2008) define que o clima é composto por um conjunto de elementos integrados que são determinantes para a vida na Terra, e que o mesmo pode tanto facilitar como dificultar a fixação do homem em uma região, assim como o desenvolvimento de suas atividades. Para o autor, dentre todos os elementos climáticos, a precipitação pluviométrica tem um papel preponderante no desenvolvimento das atividades humanas, visto que exerce grande influência na esfera econômica.

A região semiárida brasileira é uma das mais chuvosas do mundo, apresentando pluviosidade média de 750 mm/ano (SANTIAGO, *et al.* 2013). Para o mesmo, existe déficit hídrico, mas isso não significa falta de água, pois o principal problema da região é a elevada evapotranspiração (3.000 mm/ano) e a precipitação irregular, que tornam a chuva um elemento de suma importância para o plantio das culturas que são adaptadas ao solo pouco desenvolvido da região

Para o IPECE (2009), o plantio de culturas agrícolas, independente da região, está condicionado ao regime de chuvas e a fertilidade do solo explorado, mas nas regiões tropicais a precipitação pluviométrica é a principal variável que determina a duração do período de desenvolvimento das atividades e a produtividade do setor agrícola, sendo necessário, portanto, um bom volume de chuvas bem distribuídas.

Como a agricultura tem grande importância na vida de milhares de famílias brasileiras, em especial do semiárido nordestino, é fundamental a adoção de técnicas agrícolas que proporcionem o aumento da produtividade das culturas. Uma boa estratégia é a escolha da época ideal para o plantio, seja do milho ou de qualquer outro produto, pois isso contribuirá para que o desenvolvimento da planta não seja comprometido (SANTIAGO, *et al.* 2013).

Conforme Cantele (2009), o milho é uma planta originária da América, mais especificamente do Vale Central do México, e possui múltiplas utilizações, como na alimentação humana, na alimentação de animais de criação, ou ainda, como matéria prima no setor industrial, constituindo-se numa das culturas mais cultivadas do mundo.

Para Maldaner *et al.* (2014) o milho figura-se entre as culturas energéticas mais produzidas no Brasil, que se destaca por possuir alta competitividade na produção, devido, entre outros fatores, as condições agroclimáticas favoráveis, as técnicas especializadas de cultivo e aos estudos sobre as interferências na produção. Para os autores, o sucesso da produção brasileira está ligado ao planejamento da atividade, pois quanto mais eficiente for o planejamento rural menor serão os fatores de risco.

Para a sua máxima produtividade, o milho necessita de uma quantidade de chuva que gira em torno de 500 mm a 800 mm durante todo o ciclo, mas é possível obter uma boa produtividade com uma quantidade de chuvas que varie de 350 mm a 500 mm por ciclo, o que não ocorre com precipitações pluviométricas inferiores, sendo necessário o uso de irrigação (EMBRAPA, 2004).

Portanto, tendo em vista que o clima exerce o papel de principal regulador da atividade agrícola, influenciando em todas as etapas do processo produtivo, esse trabalho busca apreender a relação entre as variáveis: seca, produção, produtividade e área plantada de milho no estado do Ceará.

Além desta seção introdutória, o presente artigo encontra-se dividido em mais quatro. Na segunda seção encontra-se uma breve revisão de literatura acerca dos aspectos climáticos das regiões semiáridas, enfocando o estado do Ceará, e uma breve caracterização da produção do milho. Na terceira seção tem-se a descrição da metodologia. Na quarta seção, são apresentados os resultados do modelo VAR e suas análises. Por fim, na quinta seção, expõe-se a conclusão.

2 Revisão de Literatura

O Estado do Ceará, bem como toda região Nordeste, sempre despertou o interesse dos pesquisadores, não apenas por terem uma rica contribuição na cultura



nacional, mas também por se tratarem de um espaço que historicamente apresenta sérios problemas de natureza social e econômica, ficando isso bem evidente quando estas áreas são comparadas a outras regiões do país. É consenso para muitos autores que esses problemas são em grande parte tidos como consequências trágicas de características climáticas desfavoráveis, características estas que atingem com mais severidade as regiões semiáridas. Logo, os efeitos econômicos e sociais negativos gerados com as secas são a principal característica que leva a desigualdade entre os estados nordestinos e os estados de outras regiões, principalmente das regiões Sul e Sudeste (KHAN *et al.* 2005).

Para Costa e Dantas (2012), o principal obstáculo para o desenvolvimento das atividades agrícolas no semiárido nordestino é a escassez de recursos hídricos. Esse problema é causado pela falta e irregularidade de chuva nessa região, e agravado pela carência de sistemas eficientes de armazenamento.

O Ceará é um dos nove estados da região nordeste, o qual 92% de seu território se configura como sendo áreas de semiárido. Dessa maneira, este estado também se encontra diretamente afetado pelos efeitos perversos das recorrentes secas características desse tipo de clima. A precipitação pluviométrica anual média do sertão semiárido é de 400mm, e esse baixo nível coloca o estado frequentemente em situações de calamidade climática (KHAN *et al.* 2005).

Os efeitos da escassez de chuvas no Ceará e em todas as áreas semiáridas do Nordeste, podem se apresentar de diversas maneiras, sendo comumente observados como o aumento do desemprego rural, da fome e da pobreza. Além disso, as secas podem provocar também a migração das famílias agricultoras de áreas afetadas para os grandes centros urbanos, contribuindo com a periferização desses centros, e conseqüentemente com o aumento da pobreza urbana e da violência (COSTA; DANTAS, 2012).

No cenário econômico, a seca representa, além da quebra da expectativa de produção evidenciada com a redução da produção agrícola da região, o imediato acréscimo nos preços dos alimentos básicos e a queda da demanda agregada, bem como a redução no nível de renda e ocupação rural, desdobrando-se sobre os demais setores econômicos, tais como comércio,

indústria e serviços, com a conseqüente redução na arrecadação estadual e nas taxas de crescimento do estado ou da região (KHAN *et al.* 2005, p.3).

Além do baixo nível pluviométrico, também é importante citar a existência de uma má distribuição temporal das chuvas no sertão nordestino, incluindo o Ceará. As chuvas concentram-se nos meses de fevereiro, março, abril e maio (intervalo de tempo conhecido como “quadra chuvosa”), e esse período compreende aproximadamente 80% da precipitação total anual dessas áreas (SALES *et al.* 2010 *apud* COSTA; DANTAS, 2012). Essa má distribuição das chuvas acaba prejudicando a produção de várias culturas agrícolas, entre elas o milho.

Considerada uma cultura de verão, o milho necessita de umidade suficiente para sua germinação, caso contrário, a deficiência poderá acarretar em um grande número de plantas improdutivas, isto porque o grão transpira intensamente, sendo por isso exigente de muita água. Entretanto não é apenas na germinação que o milho necessita de uma boa quantidade de água. Para uma boa produtividade, o milho requer uma apropriada distribuição pluviométrica durante todo o ciclo de formação da planta (EMBRAPA, 2004; CANTELE, 2009).

Além disso, as altas temperaturas observadas durante o dia no Ceará, também prejudicam o desenvolvimento do milho, pois, para Cantele (2009), durante as temperaturas mais elevadas do dia, a planta sofre um estresse hídrico, isto é, as raízes enfrentam dificuldade para repor a água perdida na transpiração, afetando a fotossíntese, o ciclo de gás carbônico e podendo afetar também a produtividade, dependendo da duração deste estresse.

No entanto, vale destacar que, apesar de sua origem tropical, com a utilização de tecnologias adequadas, é possível cultivar o milho em faixas terrestres com condições climáticas diferentes (CANTELE, 2009). Segundo a autora, há uma variedade de culturas, como por exemplo, a cultura precoce que se adapta melhor às zonas temperadas de verão curto e dias longos, cuja colheita pode ser efetuada aos três meses, e a cultura tardia que se adapta melhor às regiões equatoriais úmidas, cuja colheita pode ser feita a partir de dez meses.

3 Metodologia

3.1 Descrição da Área de Estudo

A área de abrangência do presente estudo é o Estado do Ceará. O Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, é composto por 184 municípios, possuindo uma extensão de cerca de 148.825,6 km², com uma população de 8.448.055 habitantes em 2010 (IBGE, 2010; IPECE, 2016). Segundo dados do IPECE (2016), este estado representa 9,57% da área da região Nordeste e 1,74% da área do território brasileiro.

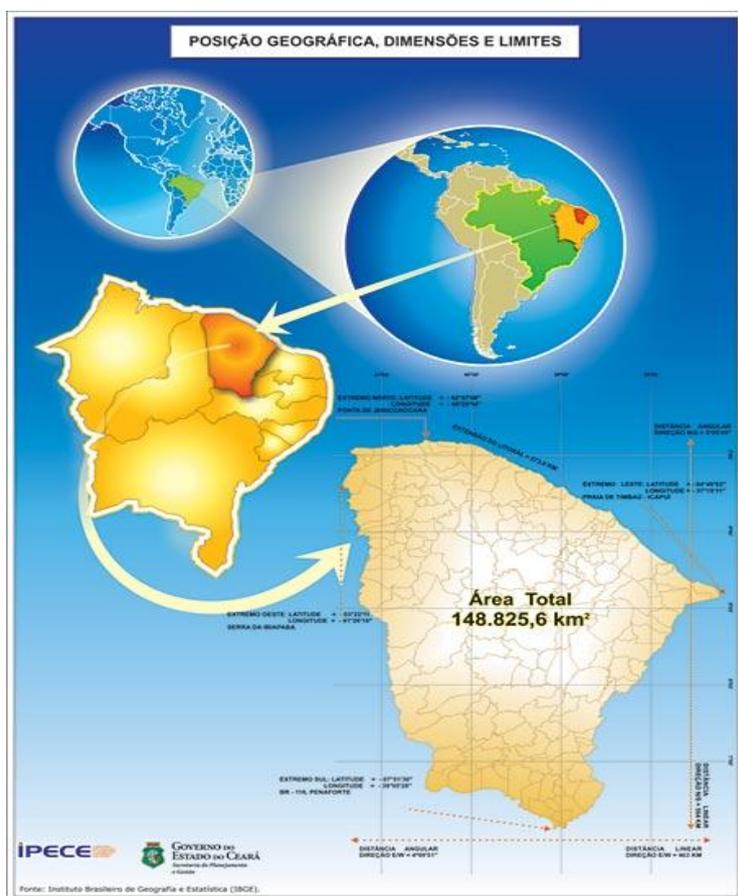


Figura 01: Mapa da Posição Geográfica, Dimensões e Limites do Estado do Ceará

Fonte: IPECE, 2007.

3.2 Fonte de Dados e Descrição das Variáveis

Para a execução desse trabalho foram utilizados dados de natureza secundária, provenientes da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME). A periodicidade das séries de dados é anual e o período de abrangência das mesmas compreende os anos de 1976 a 2013.

As variáveis utilizadas na análise, bem como suas respectivas abreviações, periodicidades e fontes estão descritas no Quadro 01.

Quadro 01: Descrição das Variáveis

VARIÁVEL	ABREVIÇÃO	PERIODICIDADE	FONTE
Anos de seca	DSECA	1976-2013	FUNCEME
Produção de milho no Ceará	PRODMCE	1976-2013	CONAB
Produtividade do milho no Ceará	PROTMCE	1976-2013	CONAB
Área plantada de milho no Ceará	AMCE	1976-2013	CONAB

Fonte: Elaboração própria.

3.3 Método de Análise

Para alcançar o objetivo central deste trabalho de analisar a relação entre a seca e a produção, produtividade e área plantada de milho no Estado do Ceará, será utilizado um modelo de Vetores Auto-Regressivos (VAR).

O modelo VAR possibilita uma análise empírica da participação de cada uma das variáveis do modelo nas alterações ocorridas nas demais variáveis por meio da análise de decomposição da variância, bem como a resposta de uma variável frente à ocorrência de um choque em outra variável através da análise das funções impulso-resposta (BROOKS, 2002; LÜTKEPOHL, 1993; SIMS, 1980 *apud* PINHEIRO; AMIN, 2005).

O modelo VAR pode ser especificado da seguinte forma:

$$X_t = A_0 + A_1 X_{t-1} + \dots + A_p X_{t-p} + B_0 Z_t + B_1 Z_{t-1} + \dots + B_p Z_{t-p} + e_t$$

Onde:

A_0 = vetor de termos interceptados $n \times 1$;

$A_1, \dots, A_p = n \times n$ matrizes de coeficientes que relacionam valores defasados das variáveis endógenas aos valores correntes de tais variáveis;

$B_0, \dots, B_p = n \times m$ matrizes de coeficientes que relatam valores atuais e defasados de variáveis exógenas para valores correntes de variáveis endógenas;

e_t = vetor $n \times 1$ de termos de erros.

Pinheiro e Amin (2005), destacam alguns pré-requisitos necessários antes de estimar um modelo VAR. Inicialmente, com intuito de verificar as condições de estabilidade do sistema, deve-se realizar testes de estacionariedade, das análises gráficas e dos testes de estabilidade estrutural. Após isto, deve-se checar, através do teste de cointegração, a possibilidade de haver relações de longo prazo entre as variáveis, caso se mostrem não estacionárias.

Segundo Silva, Ferreira e Araújo (2006), para escolher o melhor modelo VAR, utiliza-se como referência os resultados dos Critérios de Schwarz (SC) e Akaike (AIC), sendo estes importantes na determinação do número de defasagens a incluir no modelo VAR, pois levam em consideração a soma dos quadrados dos resíduos, o número de observações e o de estimadores do parâmetro. Dessa forma, quanto menores os valores, melhor será o modelo.

4 Resultados

Na Figura 02 observa-se a trajetória das variáveis utilizadas no modelo. Apenas não aparece a variável anos de seca que entrou no modelo como uma dummy que assume valor 1 para os anos de seca e 0 nos demais anos. Assim, tem-se nessa figura a variável base para identificação dos anos de seca, que é a precipitação.

Observa-se que, justamente a variável precipitação, é a que apresenta as maiores oscilações. No sentido contrário, a área plantada com milho é a que apresenta menor oscilação. As demais variáveis também apresentam oscilações, mas se observa um indicativo que as séries são estacionárias, porém, há necessidade de confirmação com os testes de raiz unitária.

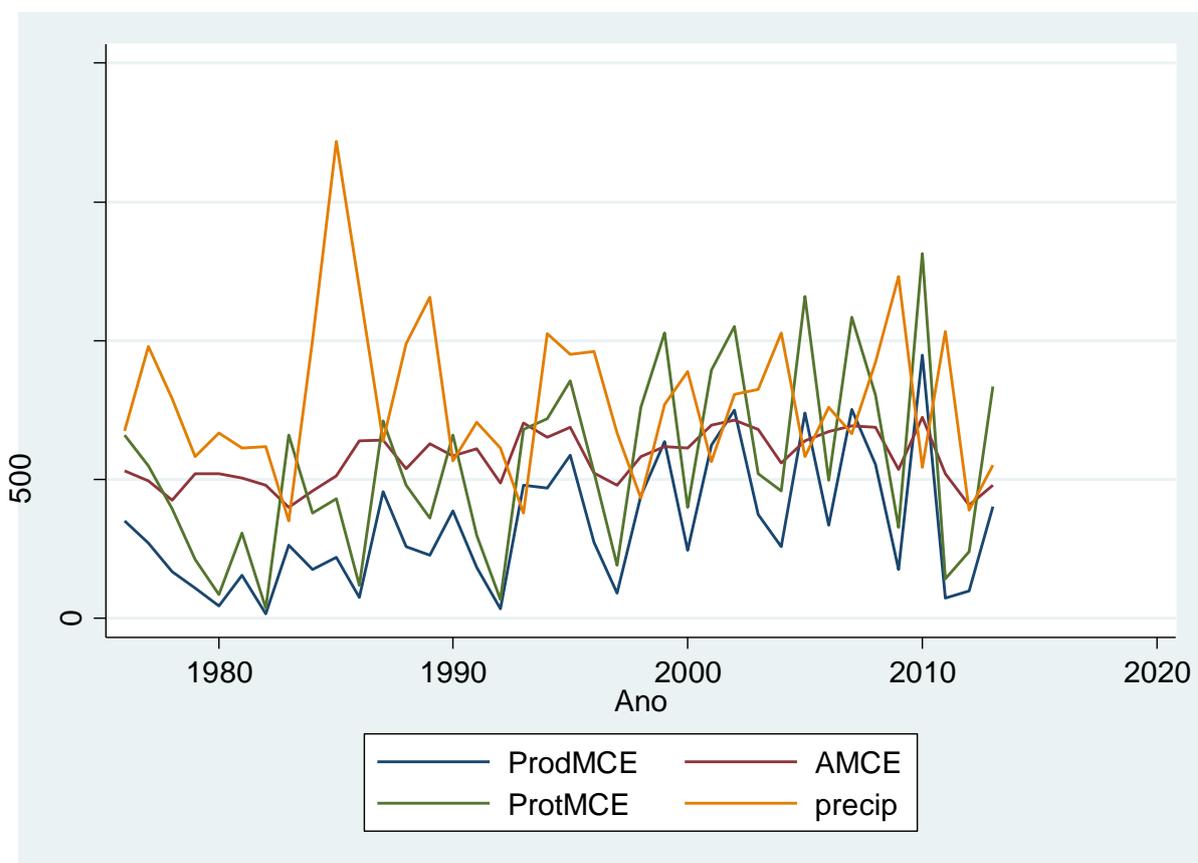


Figura 02: Trajetória das Variáveis

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Conab e da Funceme.

Foram utilizados os testes de Dickey-Fuller e Phillip-Perron e em todas as opções testadas, isto é, com intercepto, com tendência e, com intercepto e tendência, a pelo menos cinco por cento, rejeitou-se a hipótese de existência de raiz unitária.

Em seguida foi realizado o teste para verificar a existência de cointegração entre as séries. O teste utilizado foi o de Johansen (1988). O resultado apontou a inexistência

de equações de cointegração, como pode ser visto na Tabela 01. Assim, partiu-se a realização do teste para identificar o número ótimo de defasagens no VAR.

Tabela 01: Teste de Cointegração de Johansen

Johansen tests for cointegration							Number of obs =	36
Trend: constant							Lags =	2
Sample: 1978 - 2013								
maximum rank	parms	LL	eigenvalue	trace statistic	5% critical value			
0	12	-644.42434	.	44.2653	29.68			
1	17	-634.50832	0.42356	24.4332	15.41			
2	20	-626.46529	0.36035	8.3472	3.76			
3	21	-622.2917	0.20695					

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 02 apresenta o teste de identificação do número de defasagens no modelo VAR. Como pode ser visto, este teste apontou que o número ótimo de defasagens no modelo é três, utilizando-se os critérios FPE e AIC.

Quadro 02: Teste de identificação do número de defasagens no modelo VAR

Selection-order criteria								Number of obs =	34
Sample: 1980 - 2013									
lag	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC	
0	-607.078				4.8e+10	35.9458	36.007*	36.1253*	
1	-587.612	38.932	16	0.001	3.9e+10	35.7419	36.0481	36.6398	
2	-575.469	24.286	16	0.083	5.2e+10	35.9688	36.5199	37.5849	
3	-550.511	49.918*	16	0.000	3.4e+10*	35.4418*	36.2379	37.7762	
4	-542.104	16.813	16	0.398	6.7e+10	35.8885	36.9295	38.9412	

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados do VAR são comumente apresentados na forma de tabela com as equações, com a função de Impulso-Resposta e decomposição da variância. Optou-se por utilizar nesse estudo a função de Impulso-Resposta.

A Figura 03 traz a função de Impulso-Resposta, ou seja, o efeito de choques exógenos em cada uma das variáveis do modelo.

A primeira linha da Figura 03 apresenta o choque externo da área plantada com milho nas variáveis do modelo. O maior efeito desse choque é na própria variável. Praticamente não se observa efeito desse choque nas demais variáveis.

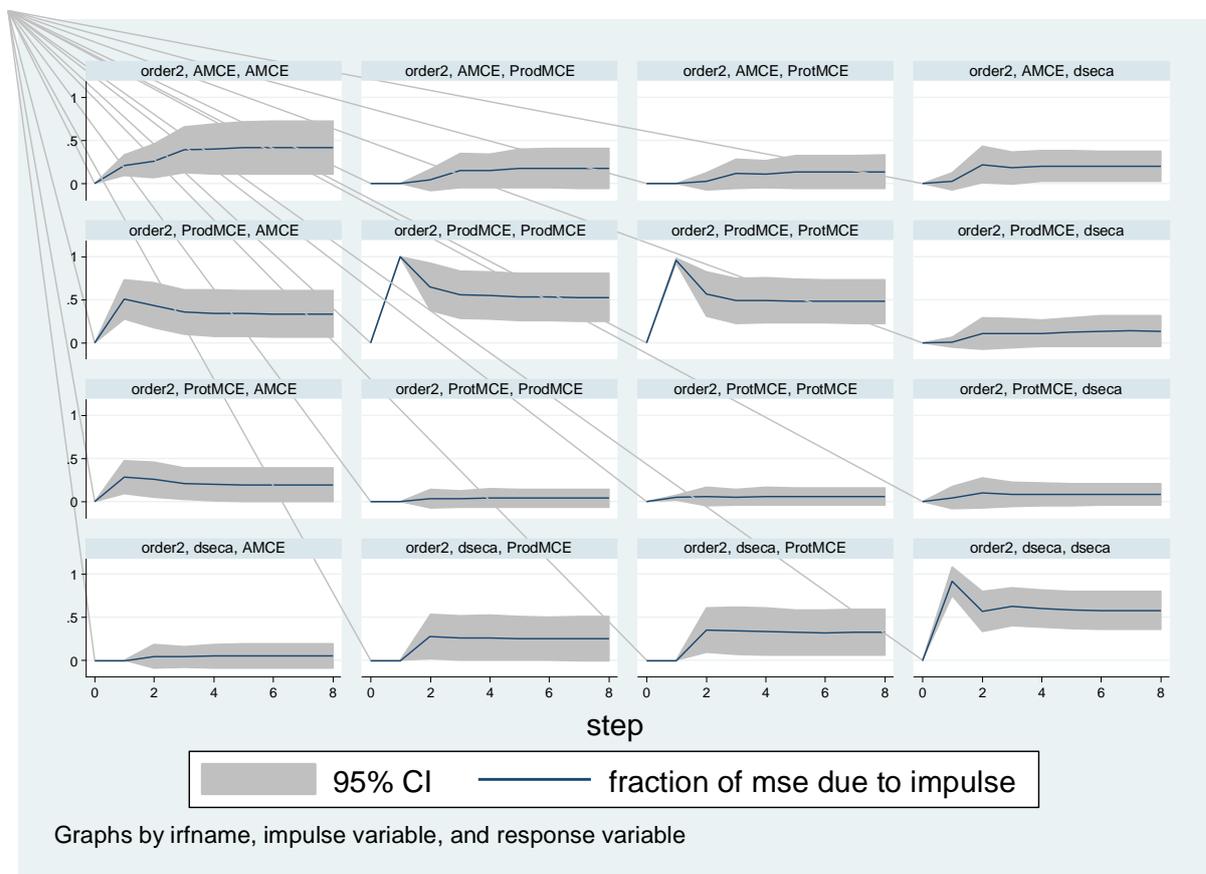


Figura 03: Função de Impulso- Resposta

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Conab e da Funceme.

Na segunda linha da Figura 03, tem-se o efeito de um choque externo da variável produção. Observa-se que há um efeito positivo nas demais variáveis, exceto na variável seca. Contudo, os maiores efeitos são na própria variável e na produtividade.

A terceira linha traz o efeito do choque externo da produtividade nas demais variáveis. A produtividade tem um efeito na área plantada que se dissipa a partir do ano seguinte. O efeito nas demais variáveis é muito baixo.

Finalmente, a quarta linha da Figura 03, traz o efeito do choque externo da seca sobre as variáveis do modelo. Aqui, tem-se que o efeito na área plantada só ocorre a partir do ano seguinte, o que intuitivamente é esperado. Contudo, os resultados mostram o quão o agricultor é persistente na atividade, pois o efeito de um choque da variável seca tem um efeito pequeno na área cultivada com o milho no Ceará.

Já na produção e na produtividade observa-se uma queda, e em seguida uma elevação, indicando que nos anos seguintes o agricultor se deixa mover pelo efeito “teia de aranha”, ou seja, um ano de colheita ruim incentiva no ano seguinte buscar compensar a queda na produção anterior. Contudo, o maior efeito de um choque externo na variável seca é nela própria, ou seja, há indicativo de que a seca no estado do Ceará ocorre com frequência em mais de um ano consecutivo.

Os resultados da estimação do VAR precisam ser validados com a aplicação de testes, os quais são apresentados a posteriori.

Dessa forma, estimou-se o teste de autocorrelação, que é apresentado no Quadro 03. O resultado desse teste apontou que os resíduos são não autocorrelacionados. Assim, por esse critério os resultados são válidos.

Quadro 03: Teste de Autocorrelação do VAR

Lagrange-multiplier test

lag	chi2	df	Prob > chi2
1	10.7805	16	0.82283
2	14.1891	16	0.58463

H0: no autocorrelation at lag order

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Conab e da Funceme.

A Figura 04 traz o resultado do teste de estabilidade do modelo. Esse teste serve para verificar se não há raiz unitária após a estimação. É um dos pressupostos do

modelo. Como pode ser visto todas as raízes unitárias estão dentro do círculo unitário. Sendo assim, por este critério, o modelo também é válido.

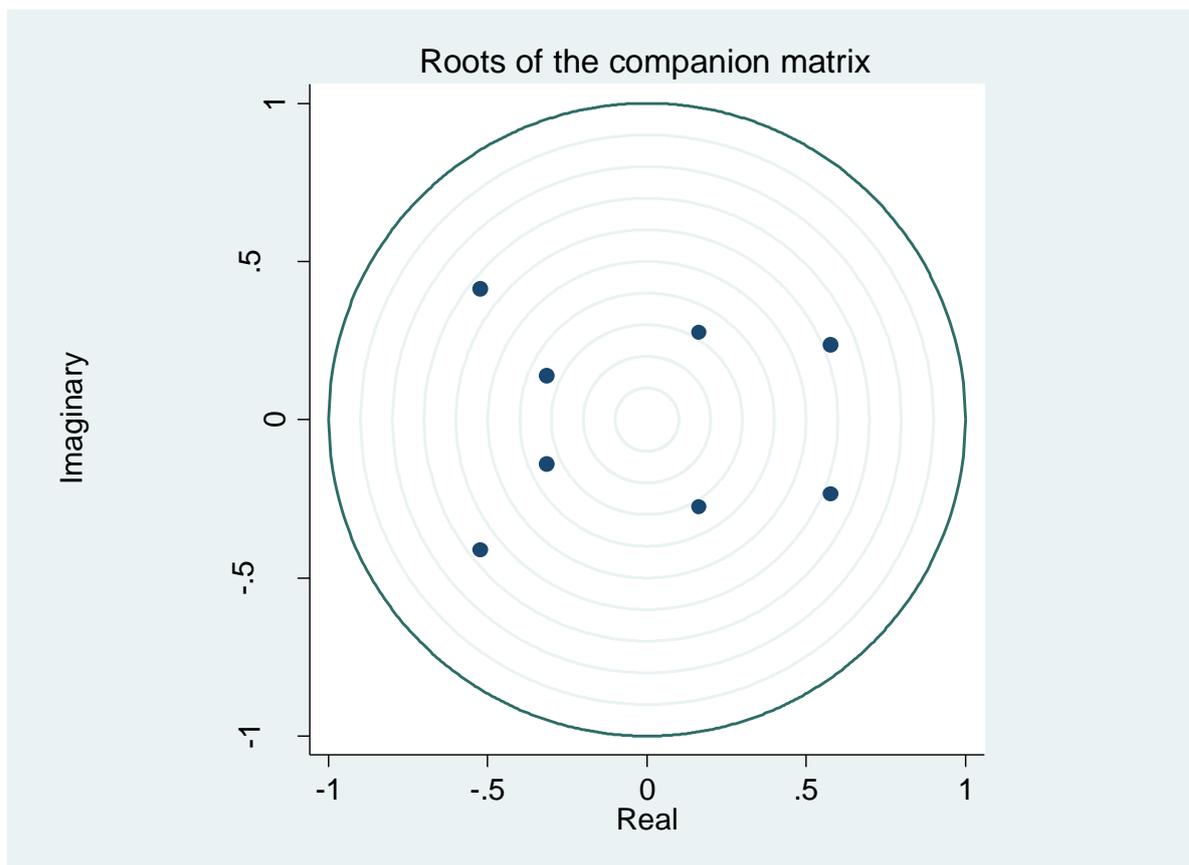


Figura 04: Teste de Estabilidade do Modelo VAR.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Conab e da Funceme.

O Quadro 04 traz o resultado do teste de normalidade dos resíduos do modelo. Como se observa, em todas as séries, aceita-se a hipótese nula da normalidade dos resíduos.

Quadro 04: Teste de Normalidade dos Resíduos do VAR

Jarque-Bera test

Equation	chi2	df	Prob > chi2
ProdMCE	2.367	2	0.30622
ProtMCE	4.176	2	0.12391
AMCE	0.411	2	0.81428
dseca	1.371	2	0.50392
ALL	8.325	8	0.40239

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Conab e da Funceme.

5 Conclusões

É sabido que nas últimas décadas o estado do Ceará tem apresentado vários anos de seca. Esse fenômeno secular afeta a produção agrícola, o fornecimento de água para consumo humano e dos animais e, por conseguinte a renda do agricultor, notadamente o agricultor familiar que planta em área de sequeiro.

Este estudo buscou estimar um modelo de Vetor Auto-regressivo (VAR) para apreender a relação entre as variáveis: seca, produção, produtividade e área plantada de milho no estado do Ceará. Os resultados apontaram que a seca tem impacto na produção, na produtividade e, em menor escala, na área plantada. Também se observou que a seca tem ocorrido com frequência em mais de um ano consecutivo.

Os testes de normalidade, estabilidade e autocorrelação apontaram a validade do modelo estimado. O teste de causalidade de Granger apontou a seca como variável que afeta as demais variáveis do modelo no sentido de Granger.

Dessa forma, tendo em vista a importância da cultura do milho para sobrevivência da agricultura familiar no Ceará, fica evidente a necessidade de atuação conjunta dos órgãos de assistência técnica, de pesquisa e dos bancos que financiam a produção, para que os agricultores tenham as melhores condições possíveis para o desenvolvimento de sua atividade, como por exemplo, tendo acesso a sementes de variedades mais adaptadas a estiagem, incentivos na forma de crédito, ensinamento de técnicas agrícolas adequadas ao clima, dentre outras formas de contribuição.

Referências



CANTELE, E. F. **Desempenho da cultura de milho em diferentes épocas de cultivo no sudoeste paulista**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, USP. São Paulo, 2009.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 07 de Março de 2016.

COSTA, L. R. F.; DANTAS, S. P. Clima e a Problemática das Secas no Ceará: Um Novo Olhar Sobre os Grandes Reservatórios e o Avanço da Desertificação. **Revista GEONORTE**, Edição Especial 2, V.2, N.5, p. 1034 – 1042 , 2012.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Manual de segurança e qualidade para a cultura do milho**. Brasília, 2004.

FUNCEME – FUNDAÇÃO CEARENSE DE METEOROLOGIA E RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em <<http://www.funceme.br>>. Acesso em: 07 de Março de 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 de Maio de 2016.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. A influência do clima no desempenho da economia cearense. Texto para discussão n° 56. Fortaleza, 2009.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Ceará em Mapas. 2007. Disponível em <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/>>. Acesso em: 07 de Maio de 2016.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 de Maio de 2016.

KHAN, A. S.; CRUZ, J. A. N.; SILVA, L. M. R.; LIMA, P. V. P. S. Efeito da Seca Sobre a Produção, a Renda e o Emprego Agrícola na Microrregião Geográfica de Brejo Santo e no Estado do Ceará. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza - CE, v. 36, n.2, p. 242-162, abr/jun. 2005.

MALDANER, L. J.; HORING, K.; SCHNEIDER, J. F.; FRIGO, J. P.; AZEVEDO, K. D.; GRZESIUCK, A. E. Exigência Agroclimática da Cultura do Milho. **Revista Brasileira de Energias Renováveis**, v. 3, p. 10.5380/rber.v3, 2014.

PINHEIRO, A. M.; HERREROS, M. M. A. G. Fluxos de Capitais e Componentes Macroeconômicos: análise de inter-relações através da aplicação de um modelo de vetores auto-regressivos (VAR). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33.,



2005, Natal. **Anais...** Natal: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2005.

SANTIAGO, F. S.; DIAS, I. C. G. M.; JALFIM, F. T.; SILVA, N. C. G.; BLACKBURN, R. M.; FREITAS, R. R. L.; NANES, M. B. Variabilidade Pluviométrica em Agricultura de Sequeiro no Sertão do Pajeú-PE. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 20., 2013, Bento Gonçalves - RS. **Anais eletrônicos...** Bento Gonçalves: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2013. Disponível em:
<http://www.projetodomhelder.gov.br/site/images/PDHC/2013/novembro_2013/simposio_26.11.2013/VARIABILIDADE_PLUVIOMETRICA.pdf>. Acesso em: 25 de Abril de 2016.

SARMENTO, F. J. Mudanças Climáticas: Impactos Sociais, Econômicos e Ambientais no Semiárido Brasileiro. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17., 2007, São Paulo - SP. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2007. Disponível em:
<http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/4a483aa27f9afa004e0b0d5e6dc20a9a_c413af98731704f2046938bd84bb1f5d.pdf>. Acesso em: 25 de Abril de 2016.

SILVA, C. A. G.; FERREIRA, L. R.; ARAÚJO, P. F. C. Crescimento do Produto Agropecuário: uma aplicação do vetor auto-regressivo (VAR). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza - CE. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006.

SLEIMAN, J. **Veranicos ocorridos na porção noroeste do Estado do Rio Grande do Sul entre 1978 e 2005 e sua associação às condições climáticas na atmosfera.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, USP. São Paulo, 2008.



O DESENVOLVIMENTO RURAL DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Arthur Pereira Sales⁵⁰
Camila Pereira Brígido Rodrigues⁵¹
Aline Cesar Barreto⁵²
Maria Rosa Dionísio Almeida⁵³

Resumo

O presente estudo objetiva analisar os índices de desenvolvimento rural dos municípios cearenses, bem como definir os principais fatores que interferem nesse desenvolvimento. Para isso, utilizou-se a técnica de análise fatorial para encontrar os fatores determinantes, e, em seguida, a metodologia do Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) para indicar o nível de desenvolvimento rural dos municípios do Ceará. Desta forma, conclui-se que o Fator 1 foi o que obteve maior média entre os fatores de desenvolvimento rural no anos de 2000 e 2010, constituindo assim como ponto significativo para o desenvolvimento rural dos municípios do Ceará. E, em seguida, os resultados indicaram que os municípios com maiores IDR no estado estão localizados nas mesorregiões Jaguaribe Cearense, Centro-Sul e Noroeste Cearense.

Palavras-chave: Desenvolvimento Rural; Fatores de Desenvolvimento; Ceará.

1 INTRODUÇÃO

A análise do desenvolvimento é bastante complexa, principalmente por envolver uma série de transformações tecnológicas, sociais e econômicas. Quando se fala em desenvolvimento no meio rural, tradicionalmente no Brasil, o setor agrícola configurava-se como tendo certas funções a desempenhar com o objetivo de dar suporte ao processo de industrialização, porém esse não pode ser identificado como um único fator.

⁵⁰ Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestrando em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE. E-mail: artpsales@gmail.com

⁵¹ Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE. E-mail: pbr.camila@gmail.com

⁵² Graduada em Ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri, Iguatu-CE. E-mail: line_cesar92@hotmail.com

⁵³ Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestranda em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE.



Entendido como um processo de ações articuladas com o objetivo de proporcionar mudanças sociais, econômicas e ambientais no espaço rural, o desenvolvimento rural visa melhorar aspectos da população rural como a renda, a qualidade de vida e o bem-estar (SCHNEIDER, 2004). Por isso, ao analisar os fatores de desenvolvimento rural, é possível verificar quais os pontos necessários que serão utilizados para promover o desenvolvimento daquela região.

Como a maioria dos estados brasileiros, o Ceará também teve seu modelo de desenvolvimento baseado na exploração dos recursos naturais, principalmente com a agricultura e a pecuária. Porém, será que estes são os principais fatores que indicam o nível desenvolvimento rural dos municípios cearenses? Se não, quais são os outros fatores? Partindo nesta concepção, quais os municípios com maior e menor nível de desenvolvimento rural no estado? Visando responder essas questões, o objetivo deste trabalho, além de evidenciar as bases teóricas acerca do desenvolvimento rural, foi analisar os fatores e os índices de desenvolvimento rural dos municípios do Ceará nos anos de 2000 e 2010.

Ao passo que poderá constituir um importante meio para a criação de programas que estimulem o desenvolvimento no Ceará, o trabalho se justifica devido à escassez de estudos que tratam do desenvolvimento rural no estado. Desta forma, este estudo, poderá contribuir também com diretrizes para a elaboração de pesquisas futuras envolvendo a análise do meio rural.

O presente artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução que constitui a primeira. A segunda é composta por a revisão bibliográfica com parte da produção disponível sobre a temática do desenvolvimento rural. No terceiro tópico são apresentados os procedimentos metodológicos aplicados. Na quarta seção apresentam-se os resultados e as discussões. E, por fim, são apresentadas as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DESENVOLVIMENTO RURAL

A visão mais habitual do desenvolvimento é a que a identifica com o crescimento econômico, entendido como um aumento progressivo do volume de

produção de bens e serviços de um país, refletido em mais altos padrões de consumo. Contudo, o desenvolvimento é um fenômeno que abrange várias correntes da dimensão econômica, indo além das políticas desenvolvimentistas e de seus efeitos sobre a produção e renda.

Quando se restringe ao meio rural, o desenvolvimento ficava estritamente relacionado a questões de modernização agrícola, abordando apenas o crescimento econômico ligado ao aumento da produtividade e da renda (NAVARRO, 2001). Porém, muitas questões relacionadas ao desenvolvimento rural acabam tornando-se complexas devido às múltiplas dimensões que aborda, sendo que este também compreende transformações socioeconômicas, tecnológicas, distributivas, entre outras.

Segundo Veiga (2001) não existe o desenvolvimento rural como fenômeno concreto e separado do desenvolvimento urbano. Para ele o desenvolvimento é um processo complexo, por isto muitas vezes se recorre ao recurso mental de simplificação, sendo que estudando separadamente o desenvolvimento econômico, por exemplo, pode-se estudar separadamente o “lado rural do desenvolvimento”.

A literatura sobre desenvolvimento rural é vasta, nela autores têm diferentes concepções acerca deste tema. Para Schneider (2004), o desenvolvimento rural pode ser entendido como um processo de ações articuladas com o objetivo de proporcionar mudanças sociais, econômicas e ambientais no espaço rural para melhorar aspectos da população rural como a renda, a qualidade de vida e o bem-estar.

Segundo Van der Ploeg et al. (2000), o desenvolvimento rural implica a criação de novos produtos e novos serviços; procura formas de redução de custos a partir de novas trajetórias tecnológicas; tenta reconstruir a agricultura não apenas no nível dos estabelecimentos, mas em termos regionais e da economia rural como um todo; representa uma saída para as limitações e falta de perspectiva intrínsecas ao paradigma da modernização e ao acelerado aumento de escala e industrialização que ele impõe.

Kageyama (2004) também tem o conceito de desenvolvimento rural em um sentido mais amplo. Para ele no campo dos estudos rurais, três enfoques podem ser identificados: o do desenvolvimento exógeno, o enfoque do desenvolvimento endógeno e uma combinação de ambos. Ou seja, o desenvolvimento rural pode ser visto como uma combinação de forças externas e internas nos quais estão envolvidos tanto os atores das regiões rurais como as redes locais e externas das regiões, podendo-se extrair a ideia de que o desenvolvimento



rural deve combinar o aspecto econômico e o aspecto social, e que sua trajetória principal reside na diversificação das atividades que geram renda.

E, Navarro (2001) defende que o conceito desenvolvimento rural qual altera-se ao longo do tempo, influenciado por diversas conjunturas e, principalmente, pelos novos condicionantes que o desenvolvimento mais geral da economia e da vida social gradualmente impõem às famílias e às atividades rurais. Este conceito pode ser analisado a posteriori, visando a alterar facetas do mundo rural a partir de objetivos previamente definidos, mas pode se referir também à elaboração de uma “ação prática” para o futuro, qual seja, implantar uma estratégia de desenvolvimento rural, para um período vindouro.

Desta forma, o desenvolvimento rural deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Assim, apesar de não ter uma definição exata deste conceito, o desenvolvimento rural nada mais é que o crescimento transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, bem como abranger os aspectos de melhoria do ambiente e da população do espaço rural.

2.2 DISCUSSÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO CEARÁ

O processo de ocupação e colonização da capitania do Ceará se fez tardiamente, quase cento e cinquenta anos após o descobrimento da colônia portuguesa. Apenas com o avanço da cultura canavieira pela zona da mata nordestina foi que a pecuária deslocou-se para o interior nordestino, mecanismo este de fundamental no processo de ocupação da capitania do Ceará (ALMEIDA, 2012). A partir disso, o Ceará, da mesma forma que grande parte dos estados brasileiros, teve seu modelo de desenvolvimento baseado na exploração dos recursos naturais, principalmente com a agricultura e a pecuária.

Atualmente, no que tange o desenvolvimento econômico, a economia cearense representa a terceira mais forte do Nordeste, com participação de 14,5% do Produto Interno Bruto (PIB) regional, ficando atrás somente dos estados da Bahia e Pernambuco, o que contribui em 1,9% para o nacional (IPECE, 2013). Atingindo um valor de R\$ 108.796.325 milhões, em 2013, o PIB do Ceará é composto principalmente de três setores econômicos: agropecuária (5,16%), indústria (20,46%) e serviços

(74,38%), o que indica uma menor participação da agropecuária em comparação com o período inicial do desenvolvimento do estado.

Apesar de ser o setor de menor proporção no PIB cearense, o agropecuário é de suma importância para o desenvolvimento do estado. No ano de 2006, o setor agrícola contava com um total de 341.479 estabelecimentos agropecuários, possuindo estes 7.922.214 hectares. A respeito da produção, no ano de 2012 no Ceará, destacou-se a produção das culturas de maracujá (231.204 t.), banana (217.275 mil frutos) e feijão (207.246 t.).

Na produção da pecuária, o efetivo de animais do estado foi representado pelos rebanhos bovino com um total de 2.714.713 cabeças, ovinos (2.071.096 cab.), suínos (1.173.077 cab.), caprinos (1.024.255 cab.), asininos (183.536 cab.), equinos (136.071 cab.) e muares (80.206 cab.). Além disso, a produção de leite de vaca registrou em 2012 um valor de 461.662 mil litros, e a de ovos de galinha 127.023 mil dúzias (IPECE, 2012).

No que tange o setor industrial, o Ceará é composto por 30.324 indústrias ativas. Deste total, 84,51% pertence ao gênero de atividade referente às indústrias de transformação, 11,41% a construção civil, 0,97% ao gênero extrativa mineral e 0,66% de utilidade pública. Para as indústrias de transformação, os setores com maior número de indústrias foram o de vestuário, calçados, artefatos, tecidos, couros e peles com 38,31%, seguido do setor de produtos alimentares (16,85%), setor de metalurgia (7,41%) e o setor de produtos de minerais não metálicos (5,46%) (IPECE, 2012).

Nota-se que o segmento industrial é bem diversificado, tendo o couro com uma matéria prima fundamental para a indústria cearense, a produção ligada a ele é o principal ramo de atividade industrial do estado, sendo o responsável por 27% das exportações do Ceará. No entanto, a Região Metropolitana de Fortaleza é o local com a maior concentração de indústrias no estado.

Por fim, o setor de comércio é um dos principais ramos de serviços no estado, e este por sua vez, é responsável pela maior parcela do (PIB) do Ceará. No ano de 2012, tinha-se um total de 135.370 empresas ligadas ao comércio no Estado, compostos em sua grande maioria dentro do setor varejista, destacando-se os gêneros de atividades



mercadorias em geral com 24,70%, seguido do gênero de atividades de tecidos, vestuário (21,75%) e o gênero de atividades de empresas de material para construção (7,42%).

Além do comércio, o turismo tornou-se uma atividade de fundamental importância para a economia estadual. Tendo atrativos naturais, históricos, arqueológicos, religiosos, entre outros; essa atividade tem conquistado redes internacionais de hotéis e empresas de serviço e comércio. Anualmente, o Ceará recebe mais de dois milhões de turistas (ALMEIDA, 2012).

Além de todos esses números que representam o desempenho econômico, o Ceará conta com índices que calculam os níveis de desenvolvimento socioeconômico do estado, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). O IDM, elaborado pelo IPECE, é composto por um conjunto de trinta indicadores subdivididos em quatro grupos: fisiográficos, fundiários e agrícolas, demográficos, e econômicos, no qual indica informações socioeconômicas dos municípios.

No ano de 2012, mapeados para os 184 municípios cearenses, o IDM possibilitou uma melhor visão da distribuição espacial dos municípios em melhores e piores condições quanto a este indicador. Os municípios de Fortaleza (75,07), Eusébio (67,13), São Gonçalo do Amarante (57,06), Maracanaú (55,41) e Horizonte (55,07) apresentaram os melhores índices, enquanto que Miraíma (7,44), Arneiroz (7,74), Tarrafas (8,67), Potengi (8,75) e Catarina (9,68) obtiveram o pior desempenho.

Inspirado no IDH, o IDH-M, elaborado pelo PNUD em parceria com a Fundação João Pinheiro e o IPEA, foi construído originalmente para medir o desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores relativos às dimensões de Educação, Longevidade e Renda. Em 1991, tinha-se 183 municípios classificados na situação de muito baixo desenvolvimento, onde somente Fortaleza foi enquadrado na categoria de baixo desenvolvimento humano.

Já em 2010, pode-se constatar que nenhum município foi considerado como tendo muito baixo desenvolvimento humano, representado um avanço na qualidade de vida da população do Estado. A categoria predominante foi a de médio

desenvolvimento, abarcando 131 cidades, sendo que os municípios com pior desempenho neste ano estão situados nas regiões do Litoral Oeste, Sertão Central e Sertão dos Inhamuns, e os municípios de Fortaleza, Sobral, Crato e Eusébio alcançaram o nível de alto, sendo este resultado superior ao verificado ao Ceará como um todo.

É visível que houve ao longo dos anos um desenvolvimento do estado, porém é necessário que se compreenda se esse crescimento foi superior ou inferior à capacidade de regeneração do ambiente. Desta forma, por meio do estudo de indicadores referentes a estas dimensões é, então, possível ver a real situação dos municípios em relação ao seu desenvolvimento, e no presente estudo analisaremos os fatores que afetam as suas áreas rurais.

3 METODOLOGIA

3.1 ÁREA DO ESTUDO

O estado do Ceará, situado no norte da Região Nordeste do Brasil, compreende uma área total de 148 920,472 km², representando 9,37% da área do Nordeste e 1,74% da superfície do Brasil. Segundo o IBGE (2016), a população é de 8.904.459 habitantes, distribuída em 184 municípios, constituindo assim a área de estudo do trabalho.

3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como o desenvolvimento rural possui um caráter multidimensional se utilizará da análise fatorial para construção de um índice de desenvolvimento rural. Se esta análise for satisfatória, se optará pela metodologia de Melo e Parré (2007) para a construção dos fatores de desenvolvimento rural e do Índice de Desenvolvimento Rural (IDR).

3.2.1 ANÁLISE FATORIAL

De acordo com Mingoti (2005), um modelo de análise fatorial é dado genericamente, em forma matricial, por:

$$X_i = a_{ij} F_j + \varepsilon_i$$

(Equação 1)

em que:

X_i = é um vetor transposto de variáveis aleatórias observáveis;

a_{ij} = é uma matriz (p x m) de coeficientes fixos denominados cargas fatoriais, os quais descrevem o relacionamento linear de X_i e F_j ;

F_j = é um vetor transposto (m < p) de variáveis latentes que descrevem os elementos não observáveis da amostra; e

ε_i = é um vetor transposto dos erros aleatórios, correspondentes aos erros de medição e à variação de X_i que não é explicada pelos fatores comuns F_j .

Como as variáveis nos dois índices apresentam-se em valores diferentes, surge a necessidade de sua padronização. A realização desse procedimento consta nos problemas que os dados em diferentes formas ou transformados incorretamente podem proporcionar nas pesquisas. Assim, é desejável tornar os objetos de estudo comparáveis, diminuindo os efeitos de escalas diferentes (BASSAB; MIAZAKI; ANDRADE, 1990). O procedimento de padronização das variáveis é dado por:

$$Z = \frac{(x_i - X)}{S}, i = 1, \dots, n$$

(Equação 2)

onde:

Z = variável padronizada;

x_i = variável a ser padronizada;

X = média de todas as observações;

S = desvio padrão amostral.

A partir da padronização das variáveis aleatórias observáveis X_i , estas podem ser substituídas pelo vetor de variáveis padronizada Z_i , com a finalidade de resolver o problema de diferenças de unidade de escala, como demonstrado na Equação (MINGOTI, 2005). Assim, a Equação 1 pode ser reescrita pôr a Equação 3:

$$Z_i = a_{ij}F_j + \varepsilon_i$$

(Equação 3)

Na análise fatorial, serão agregadas as observações das variáveis componentes do IDR nos dois anos observados pelo estudo, ou seja, nos anos de 2000 e 2010. Isso será feito pois os fatores obtidos em cada período iriam apresentar valores diferentes e inviabilizariam a verificação do comportamento do desenvolvimento rural durante o período.

$$M = \begin{bmatrix} M1 \\ M2 \end{bmatrix}$$

(Equação 4)

sendo que:

M representa a matriz dos municípios estudados nos dois períodos com as variáveis do IDR;

M1 representa a matriz dos municípios estudados no primeiro período com as variáveis do IDR;

M2 representa a matriz dos municípios estudados no segundo período com as variáveis do IDR.

Por fim, com o objetivo de verificar se a análise fatorial utilizada ajusta-se aos dados do modelo, utilizaram-se os testes de Esfericidade de Bartlett, que fornece a probabilidade estatística de que a matriz de correlação tenha correlações significantes entre pelo menos algumas das variáveis e compara a matriz de correlação populacional com a matriz identidade; e o Critério de Kaiser-Meyer- Olkin (KMO), que verifica a adequação dos dados a partir da criação de um índice que varia de 0 a 1, sendo que valores superiores a 0,5 demonstram que os dados são adequados à análise fatorial (HAIR *et al.*, 2009).

Além disso, com o objetivo de testar a confiabilidade das variáveis que compuseram os fatores, poderá ser estimado o Alfa de Cronbach. Este coeficiente é uma propriedade inerente do padrão de resposta da população estudada, ou seja, o valor de alfa sofre mudanças segundo a população na qual se aplica a escala (STREINER, 2003). O valor mínimo aceitável para o alfa é 0,70; abaixo desse valor a consistência interna da escala utilizada é considerada baixa. Em contrapartida, o valor máximo esperado é 0,90; acima deste valor, pode-se considerar que há redundância ou duplicação, ou seja, vários itens estão medindo exatamente o mesmo elemento de um constructo; portanto, os itens redundantes devem ser eliminados.

3.2.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO RURAL (IDR)

O Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) surge como uma escala de medida com o objetivo de mensurar o desenvolvimento rural de determinado território. Para o presente trabalho, os índices serão calculados para o ano de 2000 e 2010. A metodologia utilizada segue os procedimentos de Melo e Parré (2007), que divide a construção do índice em duas etapas. Na primeira, há a construção de um Índice Bruto de Desenvolvimento Rural (IBDR) e, posteriormente, por meio de uma interpolação que considera o maior valor como 100 e o menor como zero, é obtido o IDR. Posteriormente à realização da análise fatorial, serão obtidos os fatores, os escores fatoriais e a proporção de variância explicada pelos fatores, sendo que o cálculo do IBDR pode ser representado, conforme Melo e Parré (2007), da seguinte forma:

$$IBDR_{ik} = \sum_{j=1}^p \frac{\lambda_j}{\sum \lambda_j} F_{jik}^*$$

(Equação 5)

em que:

$IBDR_{ik}$ corresponde ao Índice Bruto de Desenvolvimento Rural do k -ésimo município para o i -ésimo período de tempo;

j refere-se a j -ésima raiz característica;

p representa o número de fatores extraídos na análise;

F_{ik} é o j -ésimo escore fatorial do k -ésimo município para o i -ésimo período de tempo;

$\sum \lambda_j$ representa o somatório das raízes características referentes aos p fatores extraídos, sendo que $\lambda_j / (\sum \lambda_j)$ diz respeito à participação relativa do fator j na explicação da variância total captada pelos p fatores extraídos.

Por meio da interpolação do IBDR, considerando o maior valor como 100 (cem) e o menor valor como 0 (zero), é obtido o Índice de Desenvolvimento Rural (IDR).

3.3 BASE DE DADOS

Para obtenção das informações e dados, serão utilizadas as bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em duas de suas pesquisas, os Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Para a construção do Índice de Desenvolvimento Rural dos municípios cearenses, serão utilizadas 14 variáveis, que são respectivamente: y1 - Proporção de domicílios rurais com rede geral de abastecimento de água; y2 - Proporção de domicílios rurais com coleta de lixo; y3 - Proporção de pessoas que frequentam o ensino pré-escolar na zona rural; y4 - Proporção de pessoas que frequentam o ensino fundamental na zona rural; y5 - Proporção de pessoas que frequentam o ensino médio na zona rural; y6 - Proporção da população rural; y7 - Proporção de domicílios na zona rural; y8 - Número de pessoas ocupadas no ambiente rural; y9 - Valor da produção de arroz (MIL); y10 - Valor da produção de feijão (MIL); y11 - Valor do rendimento médio mensal por pessoa economicamente ativa na zona rural (R\$); y12 - Valor dos financiamentos realizados pelos estabelecimentos agropecuários; y13- Área plantada de arroz (HEC); y14- Área plantada de feijão (HEC).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 FATORES DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Para as quatorze variáveis que compõem o desenvolvimento rural, foram realizados os testes de Bartlett e o KMO afim de verificar a adequabilidade da realização da análise fatorial. Os resultados demonstram significância para o teste de Bartlett ao nível de 1% e KMO de 0,775, demonstrando a possibilidade de realização da análise fatorial. Em seguida, o Alfa de Cronbach apresentou valor de 0,785, mostrando também um valor satisfatório quanto à confiabilidade dos dados utilizados.

Feita a análise fatorial foram obtidos também quatro fatores para as variáveis do desenvolvimento rural dos municípios cearenses. Estes fatores, de maneira conjunta, explicam 82,879% da variância total, conforme pode ser analisado na Tabela 1:

Tabela 1 - Autovalores da matriz e variâncias explicada e acumulada das correlações

FATOR	AUTOVALOR	VARIÂNCIA EXPLICADA (%)	VARIÂNCIA ACUMULADA (%)
1	4,665	35,881	35,881
2	2,159	16,609	52,490
3	2,148	16,523	69,013
4	1,803	13,866	82,879

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com a definição do número de fatores a serem utilizados, as cargas fatoriais e as comunalidades associadas a cada variável são apresentadas na Tabela 2, sendo que os valores em negrito denotam a maior carga fatorial da variável em um fator, e as comunalidades representam o poder de explicação dos fatores em cada variável que compõe o desenvolvimento rural.

Tabela 2 – Cargas fatoriais e comunalidades das variáveis

VARIÁVEIS	COMPONENTE				COMUNALIDADES
	1	2	3	4	
Y1	0,413	0,034	0,716	0,028	0,696
Y2	0,242	-0,066	0,786	-0,001	0,690
Y3	0,922	0,052	0,008	-0,062	0,858
Y4	0,980	0,057	0,026	0,008	0,966
Y5	0,794	0,024	0,440	-0,044	0,825
Y6	0,988	0,045	0,029	0,008	0,980
Y7	0,986	0,041	0,054	0,012	0,978
Y8	0,087	0,777	0,027	0,201	0,657
Y9	-0,046	0,134	0,072	0,927	0,885
Y10	-0,001	0,855	0,116	0,056	0,778
Y11	-0,213	0,113	0,813	-0,042	0,739
Y12	-0,046	0,390	0,277	0,004	0,898
Y13	0,000	0,040	-0,094	0,942	0,825
Y14	0,151	0,832	-0,292	-0,063	0,696

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como visto na Tabela 2, o Fator 1 é composto pelas variáveis y3 (proporção de pessoas que frequentam o ensino pré-escolar na zona rural); y4 (proporção de pessoas que frequentam o ensino fundamental na zona rural); y5 (proporção de pessoas que frequentam o ensino médio na zona rural); y6 (proporção da população rural); e y7 (proporção de domicílios na zona rural). E, por ser o primeiro fator da análise fatorial, estas variáveis são as que mais interferem no desenvolvimento rural dos municípios cearenses.

No Fator 3 tem-se as variáveis: proporção de domicílios rurais com rede geral de abastecimento de água; proporção de domicílios rurais com coleta de lixo; valor da produção de arroz; valor do rendimento médio mensal por pessoa economicamente ativa na zona rural; e área plantada de arroz.

O Fator 2 é constituído pelo número de pessoas ocupadas no ambiente rural; valor da produção de feijão; e área plantada de feijão. E por fim, no Fator 4, encontra-se a variável valor dos financiamentos realizados pelos estabelecimentos agropecuários.

Definido os fatores de desenvolvimento rural, a partir daqui a análise segue separadamente para os anos de 2000 e 2010. Primeiramente, pela média dos fatores de cada município, obteve-se o padrão dos quatro fatores. Na tabela 3 pode ser visualizada a média dos fatores, bem como a maior e menor contribuição dos municípios para os fatores de desenvolvimento rural no ano de 2000.

Tabela 3 – Média dos fatores e contribuição dos municípios para os fatores (2000)

FATOR	MÉDIA	MAIOR CONTRIBUIÇÃO		MENOR CONTRIBUIÇÃO	
		MUNICÍPIO	VALOR	MUNICÍPIO	VALOR
1	0,591	ARATUBA	1,000	MARACANAÚ	0,075
2	0,161	CANINDÉ	0,760	GUARAMIRANGA	0,000
3	0,181	ICAPUÍ	0,765	CANINDÉ	0,000
4	0,123	IGUATÚ	1,000	CANINDÉ	0,029

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como visto na Tabela 3, o Fator 1 foi o que obteve maior média entre os fatores de desenvolvimento rural no ano 2000, sendo o município de Aratuba-Ce o que mais

contribuiu (1,000). Sabendo que este fator é composto pelas variáveis y3, y4 e y5 (variáveis educacionais) e y6 e y7 (variáveis demográficas), sua primeira posição entre os fatores pode indicar que a maioria dos municípios cearenses tem uma maior proporção de estudantes na zona rural, bem como um maior de habitantes nessa zona.

Já o Fator 4 foi o que teve a menor média entre os fatores de desenvolvimento rural no ano de 2000. Sendo composto unicamente pela variável y12 (valor dos financiamentos realizados pelos estabelecimentos agropecuários), a média baixa relacionada ao Fator 4 pode indicar a falta de recursos para os municípios cearenses naquele ano.

Para o ano de 2010, a posição dos fatores continua a mesma. Conforme analisada na Tabela 4:

Tabela 4 – Média dos fatores e contribuição dos municípios para os fatores (2010)

FATOR	MÉDIA	MAIOR CONTRIBUIÇÃO		MENOR CONTRIBUIÇÃO	
		MUNICÍPIO	VALOR	MUNICÍPIO	VALOR
1	0,526	AIUABA	0,942	MARACANAÚ	0,000
2	0,206	BOA VIAGEM	1,000	EUSÉBIO	0,001
3	0,416	ICAPUÍ	1,000	FORTALEZA	0,103
4	0,102	MORADA NOVA	0,986	CANINDÉ	0,000

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 2010, o Fator 1 continua tendo a maior média entre os fatores de desenvolvimento rural, tendo Maracanaú-Ce como o menor contribuinte (0,0), porém o município de Aiuaba-Ce passa a ser o que mais contribuiu para o fator (0,942). Da mesma forma, o Fator 4 continua sendo o que apresenta a menor média entre os fatores.

4.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Depois de analisar a contribuição dos municípios cearenses para cada fator de desenvolvimento rural, elaborou-se o IBDR, para somente assim chegar ao IDR. Desta forma, no que se refere aos municípios cearenses, segue na Tabela 5 os dez municípios com maiores e menores IDR, bem como a mesorregião que a compõe, no ano de 2000.

Tabela 5 – Municípios cearenses com maiores e menores IDR (2000)

MAIOR IDR	MENOR IDR
-----------	-----------

MUNICÍPIO	MESORREGIÃO	IDR	MUNICÍPIO	MESORREGIÃO	IDR
Icapuí	Jaguaribe	76.13	Eusébio	Metropolitana	0.00
Icó	Centro-Sul	74.83	Fortaleza	Metropolitana	0.11
Quixelô	Centro-Sul	72.67	Maracanaú	Metropolitana	2.36
Iguatu	Centro-Sul	70.72	Aquiraz	Metropolitana	9.24
Aratuba	Norte	70.38	Pacatuba	Metropolitana	9.82
J. de Jericoacoara	Noroeste	66.67	Itaitinga	Metropolitana	11.14
Aiuaba	Sertões	64.42	Juazeiro Norte	Sul	11.55
Porteiras	Sul	61.87	Varjota	Noroeste	14.64
Limoeiro Norte	Jaguaribe	61.15	Horizonte	Metropolitana	15.45
S. J. do Jaguaribe	Jaguaribe	61.06	Cascavel	Norte Cearense	16.35

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 5 demonstra que o município cearense com maior desenvolvimento rural no ano de 2000 foi Icapuí-Ce, com IDR igual a 76,13. Localizado na Mesorregião Jaguaribe Cearense, Icapuí é o município mais oriental do estado e tem uma população estimada de aproximadamente dezenove mil habitantes, sendo que a maioria destes se concentra na zona rural. Tendo o litoral como a maior parte desta zona, o turismo no município faz com que o meio rural seja mais desenvolvido, o que pode ser o indicador para a posição da cidade no IDR.

Por sua vez, Eusébio é o município com menor IDR do Ceará no ano 2000. Localizado na Mesorregião Metropolitana de Fortaleza, o município tem a maior concentração populacional na zona urbana, sendo sua zona rural praticamente nula em relação a habitação. Esse fato pode indicar o baixo seu índice de desenvolvimento rural, que na análise ficou igual a zero.

Observando por mesorregião, dos dez municípios com maior IDR no ano de 2000, três estão localizados na mesorregião Jaguaribe Cearense e três no Centro-Sul. Estas duas mesorregiões são constituídas de municípios com uma zona rural muito forte, ou seja, com uma concentração maior de sua população não meio rural, fato este que pode indicar índices maiores de desenvolvimento rural.

Por outro lado, dos dez municípios com menores índices em 2010, sete estão na Mesorregião Metropolitana de Fortaleza. Apesar de ser a menor mesorregião do Ceará no que diz respeito a área, esta é a mais populosa, o que indica uma maior densidade

populacional. Porém, essa concentração população é quase que inteiramente urbana, devido principalmente as indústrias da região. Desta forma, estes fatores podem indicar o grande número de municípios desta mesorregião com IDR baixo.

Para o ano de 2010, o município com maior IDR do Ceará é Morada Nova, e o menor, mais uma vez, a cidade de Eusébio. Conforme pode ser analisado na Tabela 6:

Tabela 6 – Municípios cearenses com maiores e menores IDR (2010)

MAIOR IDR			MENOR IDR		
MUNICÍPIO	MESSOREGIÃO	IDR	MUNICÍPIO	MESSOREGIÃO	IDR
Morada Nova	Jaguaribe	100.00	Eusébio	Metropolitana	0.02
Limoeiro Norte	Jaguaribe	84.97	Fortaleza	Metropolitana	0.04
Aiuaba	Sertões cearenses	81.35	Itaitinga	Metropolitana	4.25
Icapuí	Jaguaribe	79.30	Maracanaú	Metropolitana	6.52
Ubajara	Noroeste	79.08	Aquiraz	Metropolitana	12.66
J. de Jericoacoara	Noroeste	74.74	Juazeiro Norte	Sul Cearense	14.08
Ocara	Norte	74.73	Horizonte	Metropolitana	14.62
Viçosa do Ceará	Noroeste	74.37	Martinópole	Noroeste Cearense	19.33
Icó	Centro-Sul	73.57	Varjota	Noroeste Cearense	19.63
Quixelô	Centro-Sul	73.52	Cascavel	Norte Cearense	20.62

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como ilustrado na Tabela 6, Morada Nova é o município com maior IDR em 2010. Localizado na Mesorregião Jaguaribe Cearense, esta cidade tem pouco mais de sessenta mil habitantes, com uma população de maioria concentrada em sua zona rural, o que indica fortes consequências para ter um índice de desenvolvimento rural com alto valor, este igual a 100,00. Por outro lado, como no ano 2000, o município de Eusébio obteve o menor IDR entres todos os municípios do Ceará em 2010.

Tem em vista a mesorregião, assim como em 2000, dos dez municípios com maior IDR no ano de 2010 três estão localizados na mesorregião Jaguaribe, porém, diferentemente daquele ano, há agora três municípios da mesorregião Noroeste Cearense. Isto pode ser relacionado ao grande desenvolvimento socioeconômico desta mesorregião, que se configura como uma das maiores do estado. Uma vez que sua população também é em grande parte habitante na zona rural, isso pode indicar também um desenvolvimento para aquele meio.



Já em relação aos menores IDR, não houve muita diferença entre os municípios com menores índices no período 2000-2010. Em 2010, a maioria esmagadora dos municípios (seis) estão localizados na mesorregião Metropolitana de Fortaleza, o que indica que esta mesorregião continua sendo a que apresenta as menores médias de desenvolvimento rural do Ceará.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo indicou um setor de grande importância para um estado: o desenvolvimento rural. A partir dele, concluiu-se que as mesorregiões que obtiveram maior Índice de Desenvolvimento Rural foram Jaguaribe Cearense, Centro-Sul e Noroeste. Notou-se que estas mesorregiões são formadas essencialmente por municípios rurais, ou seja, que tem uma população mais centrada no campo, o que indica uma maior participação destes no desenvolvimento da cidade. Além disso, essa afirmação torna-se importante pois estes municípios podem indicar um “modelo” de desenvolvimento rural para os demais.

No que se refere aos fatores de desenvolvimento rural, conclui-se que o Fator 1 (composto pelas variáveis proporção de pessoas que frequentam o ensino pré-escolar, ensino fundamental, ensino médio, bem como a proporção da população rural e proporção de domicílios na zona rural) foi o que obteve maior média entre os fatores de desenvolvimento rural no anos de 2000 e 2010, constituindo assim como ponto significativo para o desenvolvimento rural dos municípios do Ceará.

Portanto, feita a análise de desenvolvimento rural dos municípios cearenses, o estudo poderá contribuir para avanços neste meio, por indicar quais municípios estão com maiores e menores IDR, e quais os fatores que afetam diretamente os níveis de desenvolvimento, podendo servir de parâmetros para futuros investimentos no estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, H. M. Práticas espaciais, gestão seletiva e o desenvolvimento territorial no Ceará. XV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE PRÉ-ALAS BRASIL, 2012.

BALTAGI, B. H. Econometric Analysis of Panel Data. 3 ed. England: John Wiley & Sons, 2005.



BASSAB, W. de O.; MIAZAKI, E. S.; ANDRADE, D. F. de. *Introdução à Análise de Agrupamentos*. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística (ABE), 1990.

HAIR, J. F JR.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.;. *Análise Multivariada de Dados*. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br>>. Vários acessos.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em:
<<http://www.ipece.gov.br>>. Vários acessos.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento Rural**: conceito e medida. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 21, n. 3, p. 379-408, 2004.

MELO, C. O. de.; PARRÉ, J. L. **Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses**: determinantes e hierarquização. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 329-365, 2007.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de Estatística Multivariada** – uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento rural no Brasil**: os limites do passado e os caminhos do future. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. **O Desenvolvimento Rural no Brasil**: uma análise das evidências empíricas. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Málaga, n. 194, p. 1- 8, 2014.

PLOEG, J. D. V. D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. *Rurak development: From practices and policies towards theory*. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 497-511, 2000.

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

VEIGA, J. E. **O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Texto para Discussão Nº 1. Ministério do Desenvolvimento Agrário – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

ESTADO, TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS



A FORMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Marta Dulcélia Gurgel Ávila⁵⁴

Resumo

As dificuldades financeiras e as limitações políticas que os municípios brasileiros passam decorrem de uma estratégia estatal que se mantém ao longo do tempo, onde para não haver descentralização do poder político, o município é tratado como um ente subnacional. O modelo político utilizado se perpetua desde a formação do Estado brasileiro, e gera impactos negativos nas finanças municipais. A distribuição desproporcional das receitas públicas, contribui com as constantes crises fiscais por quais passam os entes municipais e ocasiona a permanente dependência financeira e a falta de autonomia política, frente aos Estados e a União.

Palavras-chave: Finanças públicas; Federalismo Fiscal; Municípios brasileiros.

1 Introdução

Como evidencia a biografia do Brasil, caciques e seus currais, com a benção estatal, costuraram o modelo político-administrativo dos municípios brasileiros: uma receita para dá errado. Desprovidas de recursos próprios, as 5.570 cidades que compõem a divisão territorial brasileira, subsistem em meio ao perpétuo patrimonialismo e clientelismo, que ainda reinam sobre suas populações, estas quase sempre, vítimas conscientes e coniventes deste sistema.

Cabe ressaltar que o tipo de governo clientelista, ou coronelista, ao contrário do senso comum, não é um fenômeno das cidades nordestinas, como vem lembrar Elimar Pinheiro do Nascimento no prefácio da obra *O poder dos donos*, de Marcel Burszty: “Este estigma tenta retratar a corrupção e o clientelismo como apanágio nordestino. Ledo engano. O Clientelismo é brasileiro, e não apenas nordestino, à semelhança de outros traços da cultura nacional” (BURSZTYN, 2008, p. 15).

Para entender a dependência financeira dos municípios brasileiros é imprescindível averiguar as causas que advém das primeiras estruturas governamentais

54 Gerente de planejamento e orçamento. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza/Brasil. gurgelavila@gmail.com.

implantadas, ainda no Brasil colonial. Contudo, esse trabalho perpassa uma releitura da formação socioeconômica e política do poder local, a análise adentra à questão das finanças públicas, e como esse modelo vem ao longo da história impactando o tesouro municipal.

Desde modo, o artigo examina três pontos. Primeiramente, as questões políticas que construíram o poder local. Os artifícios tributários e fiscais que mantiveram a dependência financeira municipal, em segundo. E em terceiro, o impacto econômico nocivo nas contas municipais, como consequência do modelo de poder mantido e enraizado no cenário nacional.

À guisa de introdução é apresentado como tese central da vulnerabilidade do ente municipal o interesse do governo nacional na centralização política e financeira, para resguardar o sistema e a forma de governo.

Na visão do Estado Nacional os poderes locais são ameaças que devem ser controladas e subjugadas, pois dividem e enfraquecem o poder central da União. Victor Nunes Leal constata essa realidade e observa que a Constituição de 1891 defendia a prerrogativa estadual de impor limitações à autonomia municipal. No seu artigo 68 a constituição assegurava aos Estados “plena liberdade para organizar como melhor julgarem conveniente aos seus peculiares interesses” (LEAL, 1976, p. 105).

O professor da PUC-SP, Edson Nunes, argumenta que o atraso dos municípios no Brasil é o reflexo de políticas de dominação local, mantidas pelas tentativas de centralização do poder na esfera federal. "A 'teoria do Estado' não se limita a figurar os poderes locais como inimigos. Eles aparecem também como constituídos por uma natureza diferente, membros de outra ordem que se quer ou pretérita, ou subordinada" (NUNES, 1996, p. 56).

Assim, passaram os Estados a restringir o princípio da eletividade da administração local, excetuando alguns, apenas as capitais, onde os prefeitos eram de livre nomeação do Governo Municipal. A estratégia era a anulação política dos prefeitos que eram tratados apenas como técnicos administrativos. O viés era claramente político, dado que as eleições municipais no Brasil são peças chaves nas campanhas eleitorais.

A outra artimanha para a anulação do poder local era a desigualdade da

distribuição da arrecadação tributária, quando não, a usurpação das rendas municipais pelo Estado. Se a organização político-administrativa era ambígua, incongruente e enviesado, a arrecadação fazendária não ficava atrás, como nos mostra Caio Prado Júnior:

Para gerir o Real Erário nas capitanias do Brasil, arrecadar tributos e efetuar despesas, há uma série de órgãos paralelos com funções mais ou menos especializadas. Eles não se subordinam uns aos outros, nem ao governador, no sentido em que hoje entendemos a hierarquia administrativa. É neste terreno que a falta de simetria e organização hierárquica regular, que já assinalai como um dos traços característicos do governo colonial, aparece de modo mais flagrante.

Atualmente a questão do federalismo fiscal e a desigual repartição das rendas do tesouro se mantém, e essa situação, corrobora, e muito, com as deficiências e atrofias municipais. “Não há como se imaginar autonomia de um ente que não tenha recursos materiais para o desempenho das competências que a Constituição lhe atribui” (ALEXANDRE, 2013, p. 638).

É inegável a concentração de recursos públicos pela União, mesmo com a descentralização fiscal ocorrida na Constituição de 1988, ainda é desproporcional a distribuição qualitativa e quantitativa dos tributos. Qualitativa por que os tributos que são de competência do município são de baixa relevância em termos fiscais. E quantitativa, tanto pelo desaparecimento dos setores de arrecadação, como pelo desinteresse político de taxar eleitores.

Mesmo em capitais como Fortaleza, o volume arrecado diretamente é bem inferior aos quantitativos transferidos pelo Fundo de Participação Municipal (FPM). E é sabido que no interior do Estado, a quase totalidade das cidades cearense não possuem arrecadação própria para se auto sustentarem, a bem da verdade, são arrecadações que mal alcançam 5% das receitas totais e o volume de evasão fiscal beira 80%, em impostos como o IPTU.

A situação atual é de total dependência das transferências obrigatórias, como o FPM e FUNDEB, e transferências voluntárias, como convênios e contratos de repasse. As transferências para o fundo municipal, não geram esforço arrecadatório, nem gastos, nem conflitos, o que acaba gerando um ciclo de acomodação por parte das prefeituras.

Assim, apresentado inicialmente o retrato da situação municipal e a estratégia de dominação, através da centralização financeira e política, por parte do ente federal (e dos seus arquitetos), se fará um estudo acerca do desenvolvimento histórico do poder local e seus impactos nas finanças municipais.

2 Formação Histórica do Poder Local

2.1 Questões políticas e seus entraves à emancipação municipal

Segundo nos ensina Hely Lopes Meirelles o Município, como unidade político-administrativa teve origem na República Romana, que tinha o interesse de manter, pacificamente, sua dominação sobre as cidades conquistadas. Em troca da submissão as leis romanas e ao senado, a República consentia a essas cidades certas prerrogativas, como o privilégio político de eleger seus próprios governantes (*jus suffragii*).

As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios ‘municipium’ [...]. As leis locais *edictus* emanavam de um conselho municipal *Curia ou Ordo Decurionum*, constituído por um elevado número de cidadãos do município *cives municipales*, escolhidos periodicamente *duoviri quinquennales* e com funções assemelhadas às do Senado Romano (MEIRELLES, 2008. p. 33-34)

Esse modelo de regime municipal se estendeu até a Grécia, Gália e Península Ibérica e assim chegou à França, Espanha e Portugal. Com as invasões visigóticas algumas alterações foram introduzidas na organização administrativa dos municípios (*comunas*), tais como o pagamento de tributos pelos munícipes (*monera*). A Comuna Portuguesa, tal qual o Município Romano, passou a desempenhar funções administrativas, políticas, judicantes e legislativas que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais.

O Município no Brasil-Colônia tinha o mesmo modelo do Município Português. E, conforme Hely Lopes Meirelles, as “aspirações autonômicas” de expansão municipalista foram restringidas pelas ideias centralizadoras das capitânias.

De fato, Portugal não contava com recursos humanos e nem financeiros para marcar a presença da coroa em solo brasileiro e teve que fazer uma série de concessões e compromissos com os senhores de terra para manter o controle e o fiscalismo.

Para Caio Prado Junior, os efeitos mais nefastos do padrão de poder local implantado por Portugal no Brasil foi o de centralizar o poder e concentrar as autoridades, copiando “servilmente aqui sistemas do Reino”.

Reuni-las todas nas capitais e sedes, deixando o resto do território praticamente desgovernado e a centenas de léguas muitas vezes da autoridade mais próxima. Naturalmente a extensão do país, a dispersão do povoamento, a deficiência de recursos tornava difícil a solução do problema de fazer chegar a administração, numa forma eficiente, a todos os recantos de tão vasto território (PRADO JR., 2011, p.302-303)

Marcel Bursztyn comenta sobre a importação de modelo centralizador de administração de Portugal, comparando a dimensão territorial brasileira e a densidade da ocupação: “[...] podemos compreender bem que a transposição pura e simples de um modelo de administração pública de um país ao outro estava condenada a ineficácia” (BURSZTYN, 2008, p. 39).

A Metrópole portuguesa, incapaz de conter o crescente poder local dos senhores de terra, teve compactuar e se adaptar à realidade e as características da colônia brasileira, esse ‘acordo de cavalheiros’ resultou na omissão estatal em nível local. Assim, o poder das comunas ficou nas mãos dos grupos sociais hegemônicos que dominavam a região. “Encontramos, lado a lado, ao longo da história política do Brasil, o Estado centralizador e os cacique locais” (BURSZTYN, 2008, p. 40).

O poder português era representado pelas Câmaras. O princípio da eletividade das câmaras respondia a conveniência da Coroa e a metrópole evitava que essas se fortalecessem além da medida desejada. Eram proibidas as reeleições.

O regime absolutista dava ao monarca inteira liberdade de intervir na vida municipal.

Era, como se vê, uma hermenêutica cesarista, que subordinava o exercício dos mandatos eletivos municipais a uma autoridade de livre nomeação do Imperador, e que tinha frequentemente por missão primordial ganhar as eleições gerais para o partido governista (LEAL, 1976. p. 112).

Nesse período, não existia a divisão de poderes as Câmaras Municipais exerciam plenamente as atribuições legislativas, judiciárias e executivas da municipalidade. As Câmaras eram absolutas e eram chefiadas pela nobreza latifundiária, a verdadeira dona do poder político e econômico local.

Devido a distância e a falta e recursos da Coroa, muitas vezes o monarca

português fechava os olhos aos desmandos dos senhores de terra. Aliado a isso, o isolamento territorial e a baixa densidade demográfica do Brasil, em quase todo período colonial, fizeram com que os senhores de terra reinavam imponentes e sem freios nas vilas e povoados.

No período imperial houve um “centralismo provincial” e uma mudança na forma de poder local. Houve uma retomada conservadora que tirou o poder político das câmaras municipais e repassou às assembleias provinciais. Atrelado a isso, temos que considerar outros fatores, como a descoberta de minas de ouro no Sudeste, a transferência da capital brasileira para o Rio de Janeiro e a vinda da Família Real.

De proprietários da política local, os grandes latifundiários passaram a ser aliados da Coroa e dos presidentes das Províncias. Foram poucos os atos autônomos dos Municípios, pois havia uma desconfiança na administração local por parte do Império, conforme Meirelles. A distância e o isolamento do poder central deixavam os municípios à mingua, “enquanto os presidentes provinciais cortejavam o imperador, e o imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império” (MEIRELLES, 2008. p. 33-34).

Proclamada a República e promulgada a Constituição 1891 é instituída, de modo definitivo, a forma federativa de Estado e a forma de governo republicana. Conforme Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, a primeira constituição republicana era meramente nominativa, por não representar a realidade social. “Nas palavras do Prof. José Afonso da Silva, ‘o coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais’ ” (PAULO e ALEXANDRINO, 2013, p. 27)

Durante a vigência da Carta Magna de 1891 não houve alteração da situação de dominação e subordinação dos municípios brasileiros. Citando a obra magistral de Vitor Leal Nunes, Hely Lopes Meirelles descreve a situação municipal:

O habito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (2008. p. 39-40)

Na República, segundo Victor Nunes Leal, a eletividade do executivo municipal era tema crucial e mote para debates aflorados. Os avessos a importância do prefeito

diminuíam o seu papel na vida política do município, como dizer que a eletividade do prefeito era uma parte decorativa da autonomia municipal.

Os contrários argumentavam que o Prefeito era um puro administrador, o técnico, o especialista no ofício de dirigir os serviços públicos locais, despido de qualquer veia partidária, justificaria sua nomeação pelo governo estadual. Ou seja, como órgão técnico, o executivo municipal deve organiza-se independentemente do critério de representação política. Contudo, haviam os favoráveis a eletividade dos prefeitos, como Pedro Lessa, defensor extremado da autonomia municipal:

Dar relevo ao caráter administrativo e técnico do executivo municipal no Brasil, por mais nobres que sejam as intenções de quem assim proceda, contrasta violentamente com a cotidiana evidência dos fatos. Muito menos que administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político. A prefeitura é, tradicionalmente, ao lado da vereança e da promotoria pública, um dos primeiros degraus da carreira política em nossa terra (LESSA, 1925 *apud* LEAL, 1976, p. 132)

Rui Barbosa, um defensor da autonomia municipal, dava constante ênfase a eletividade dos prefeitos, quando discursava no Supremo Tribunal:

Isso para que, senhores juízes? Para confiar esses lugares a honrados administradores? A cidadãos prestantes? A homens capazes? Aos bons varões de cada localidade? Não: para assentar nas intendências ou prefeituras os mais servis instrumentos da máquina eleitoral, os compadres das oligarquias e sátrapas, os moços de servir dos nossos governadores (BARBOSA, 1934 *apud* LEAL, 1976, p. 129)

Contudo, verifica-se que a nossa história não considera o administrador municipal esse especialista apolítico como a doutrina escreve. O poder central desqualificava o poder do prefeito, porque era sabido (e temido) a sua importância política nas localidades e enfraqueceria o poder dos coronéis e o pacto com os governadores.

Victor Nunes Leal lembra que 80% da população nacional são habitantes do interior, e que esses estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao Estado ou à União, e indaga: “como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos (...)?” E Victor Nunes Leal arremata:

Apesar disso, o poder privado dos ‘coronéis’ – que a instituição dos prefeitos de nomeação, doutrinariamente, visava destruir – não desapareceu: acomodou-se para sobreviver (...). Convocai o povo para as urnas (...) e o coronelismo ressurgirá das próprias cinzas, porque a seiva que alimenta é a

estrutura agrária do país (1976, p. 134)

Para Raymundo Faoro é nesse esquema de supremacia estadual e da forma de eleições sancionadoras que surge e se mantém o coronelismo. “Ele se irmana à oligarquia das unidades federadas num recíproco jogo de interações ativas” (FAORO, 1997, p. ???) De certo, nesse modelo de comando, o poder pertence ao Governador e a elite que ele representa, recebedora das benesses estatais.

Os coronéis eram obedientes aos governadores, tal obediência era mantida pela autoridade militar (os coronéis nem sempre eram passivos e cordiais) e aos instrumentos econômicos. Faoro cita esse anedotário: “Borges de Medeiros interrompe um chefe político: *Engano, coronel, o senhor pensa que pensa, mas quem pensa sou eu...*”.

Aos governadores também cabia controlar as eleições municipais, inclusive o aliciamento do voto, por parte dos chefes locais, usando, caso necessário, a violência, através da milícia estadual, e lógico, a fraude.

Lilia Schwarcz, a respeito dessa forma de governo, coloca que a estabilidade política da República era garantida por três procedimentos principais: o empenho dos governadores em manter os conflitos na esfera local, reconhecimento do governo federal da plena soberania dos Estados e a manutenção do processo eleitoral fraudulento, em todas as suas fases.

Dentre os procedimentos de manipulação e fraude eleitoral, Schwarcz, enumera os tipos mais famosos: a eleição de “bico de pena” (falsificação de assinaturas e adulteração de cédulas eleitorais); a “degola” (anulação da eleição dos candidatos através do não reconhecimento pela Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados), o conhecido “voto de cabresto” (um ato de lealdade ao chefe local) e o “curral eleitoral” (barracão onde os eleitores eram mantidos e alimentados até a hora de depositar o voto, que recebiam em um envelope lacrado).

E desse modo se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismos, negociações e repressão. Visto desse ângulo, e como diziam os jornais satírico dessa época, o país não passava de uma grande fazenda.

Como observa o sociólogo Elimar Pinheiro, pouco mudou desde então entre o Estado, os políticos e a população mais pobre, e que, as estruturas políticas modificam-se lentamente. “Assim, as discontinuidades se fazem sempre no sólido terreno das

continuidades, assegurando a renovação do sujeito dominante, mas nunca a sua substituição” (BURSZTYN, 2008, p. 19).

2.1 A luta pela Receita Municipal

Como visto, a evolução histórica do Brasil foi marcada pelo paternalismo, autoritarismo e omissão do Estado que dividia o poder com os grupos dominantes locais. Para manter o controle, o poder central, teve de negar a autonomia do poder local de duas formas principais, retirando a autonomia política e limitando a independência financeira das administrações municipais.

Nesse tópico analisaremos a luta municipal para a instituição da competência tributária e da garantia à equidade na cota-parte das receitas arrecadadas. Iniciaremos pelas finanças municipais no período colonial.

No período colonial, de regra, a receita municipal era muito escassa. Não havia interesse da coroa na tributação, muito menos dos senhores de engenho e as pequenas vilas não careciam de grandes investimentos estatais. Outro ponto para essa indiferença quanto à taxação de impostos: o que as câmaras coloniais coletavam, um terço pertencia a Coroa, livre de qualquer despesa de arrecadação.

A chegada de D. João ao Brasil pouco mudou a realidade de das rendas municipais e provinciais do Império. As câmaras municipais não tinham quase nenhum poder tributário, ou seja, o poder de criar rendas públicas, esse poder era apenas residual. “Em uma palavra, o principal poder que cabia às câmaras, segundo a lei de organização municipal de 1828, era o de *solicitar*” (LEAL, 1976, p. 138).

Em 1883, João de Azevedo Carneiro Maia, jurista, escritor e historiador brasileiro, já tratava das consequências da situação de escassez de verbas municipais:

Se o regimento das câmaras fosse organizado com atenção ao progresso e as necessidades crescentes do futuro, dotando a municipalidade de meios próprios e independentes da administração superior, não estaria hoje o município a implorar da província dotações ridículas para ter uma veia de água potável, alguns metros de rodagem, ou reparar um pontilhão insignificante (MAIA, 1883 *apud* LEAL, 1976, p. 139).

As câmaras municipais eram extremamente desprovidas, a receita, em geral, era composta por irrelevantes impostos, cujo o produto, em alguns lugares, mal cobria as despesas administrativas com pessoal. Nada podia ser feito de aproveitável com tão

parcos recursos. A situação de miséria das contas municipais se perpetuou por todo período imperial.

As batalhas sobre organização do regime federativo, se iniciaram na constituinte de 1890, principalmente no terreno da distribuição das competências tributárias. Contudo, ressalta-se que, as constituintes da primeira república não se preocuparam com a receita municipal, segundo Victor Nunes Leal. A ideia dominante era que, a competência das unidades subnacionais era assunto interno das Províncias.

Assim, com o silêncio da Constituição de 1891, o poder tributário dos municípios ficou integralmente dependente das Leis Estaduais e durante a vigência desta constituição, as receitas municipais continuaram mínimas. Cabe salientar que os Estados também tinham orçamentos deficitários, advinda da desigual distribuição de rendas públicas e acabavam por usurpar as receitas municipais de várias formas, como exigir impostos essencialmente locais e cobrar percentagem sobre os tributos dos municípios.

O desequilíbrio da divisão dos recursos, no final da República Velha, falava por si: União arrecadava 63% do total dos impostos, enquanto os Estados recebiam 28% dos tributos e para os municípios restavam apenas 9% do produto arrecadado.

A Constituição de 1934 e a Constituição de 1937 patinaram na questão tributária dos municípios, que continuaram com as rendas muito aquém de suas necessidades, os Estados continuaram a laçar mão das receitas municipais. Na verdade, representaram um retrocesso aos municípios e mantiveram a situação de penúria das municipalidades.

Já Constituição de 1946 ampliou e assegurou a competência tributária dos entes municipais, o que sem dúvida, representou um grande avanço ao erário local. Nunes Leal cita a fala do Deputado Aliomar Baleeiro, um entusiasta do fortalecimento das finanças municipais:

Creio que acabamos de operar verdadeira, justa e profunda revolução social, neste país, abrindo possibilidade a que os serviços públicos municipais assumam consistência que assegure a quarenta milhões de brasileiros viverem com dignidade humana [...] A votação dos dispositivos e emendas favoráveis à melhoria financeira dos municípios têm esse significado (LEAL, 1976, p. 144).

Cabe ressaltar que, o verdadeiro interesse no aumento das rendas dos

municípios, não se tratava diretamente de um resultado da luta municipalista. A bem dos fatos, como observa Nunes Leal, foi o resultado de uma política econômica para o fortalecimento do mercado interno, visando a absorção da produção do setor industrial em expansão.

Existia um interesse dos governos no desenvolvimento comercial e industrial dos grandes centros, em detrimento às áreas rurais, esse fato, corroborou para o empobrecimento dessas regiões, que tinham suas receitas drenadas.

O dilema de uma indústria desenvolvida, que não dispunha de um mercado interno satisfatório, é a exportação ou o colapso. Já não se pode viver do atual mercado interno, cuja mesquinhez é agravada pelo empobrecimento contínuo e sistemático das populações rurais (LEAL, 1976, p. 171).

O setor industrial não tinha recursos, nem influência política para competir com os países altamente industrializados, a solução encontrada então, foi ampliar o mercado interno, para evitar a superprodução consequente ao subconsumo. Dessa forma, ampliar a renda os municípios era uma estratégia para fortalecer o mercado interno e assim a produção industrial.

Uma das consequências da política industrial foi a migração de boa parte da população do interior nordestino para o sudeste, onde povoaram as periferias e aumentaram as favelas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Uma outra consequência foram as crescentes necessidades locais de urbanização e infraestrutura e o aumento da demanda por serviços públicos, devido ao aumento da população nas médias e grandes cidades.

O regime autoritário instalado em 1964 destaca-se pela reforma tributária, onde na repartição dos recursos, os municípios tiveram um aumento em suas receitas. A reforma tributária melhorou a situação financeira dos municípios, mas não significou uma independência dos recursos estaduais e federais.

Em 1975, dez anos depois da reforma tributária, somadas as transferências para estados e municípios criadas com o fundo de participação, as receitas municipais representaram 13,2% do total da arrecadação do setor público, contra 36,3% dos estados e 50,5% da União (ANDRADE e SANTOS, 2004).

A constituição de 1988 representou um fortalecimento do federalismo brasileiro, principalmente no que tange a questão financeira e tributária dos entes federados. Houve um aumento na autonomia fiscal dos estados e municípios e descentralização dos

recursos tributários disponíveis. Contudo, não significou ganhos reais para a municipalidade, como veremos no tópico a seguir.

3 As Consequências Fiscais da Formação Sócio-Política dos Municípios

Para entender a lógica das finanças públicas municipais se faz necessário observar três pontos básicos: o federalismo fiscal, o sistema tributário e a participação do município nos produtos da arrecadação. A análise neste tópico fará uma intercessão entre esse tripé com os impactados relacionados com a autossuficiência local.

3.1 Federalismo Fiscal

O pacto federativo ou federalismo fiscal é a forma como os entes federados distribuem os produtos da arrecadação total dos impostos e como são divididas as responsabilidades de competências estatais. A forma federativa da República brasileira, encabeça o primeiro artigo da Constituição, como princípio fundamental e cláusula pétrea:

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

I - a soberania;

II - a cidadania

[...] (BRASIL, 1988).

O princípio federativo determina que haja equilíbrio e igualdade entre os entes federados, tanto através de uma justa repartição tributárias, como de responsabilidades sociais. Todavia, mudanças no texto constitucional vêm criando zonas cinzentas, lacunas, distorções e conflitos acerca dos papéis estatais dos entes da federação, corroborando para a má prestação de serviços prioritários como saúde e educação.

Em alguns casos existem a sobreposição de serviços e em outros casos, ausência do Estado. Essa realidade desorganizada, gera desperdícios e ineficiência estatal. E o ente subnacional é o mais afetado pois, sofre na ponta a pressão das demandas sociais, é o menos preparado estruturalmente e possui a menor participação do bolo tributário, como visto.

A atual forma do pacto federativo é um fato que precisa ser mudando, pois

implica e prejudica, diretamente e principalmente, os municípios, protagonistas das duras realidades locais. Vale ressaltar, como já exposto, que essa situação, durante muito tempo, ainda se configura como uma estratégia política de centralização estatal.

Historicamente o Congresso Nacional tem mostrado “dificuldade” em mexer no tema visto que, a questão gera uma série de interesses, resistências e conflitos. A reforma fiscal começa pela descentralização tributária e pelo equilíbrio da destinação do produto da arrecadação, que impactam negativamente as atividades municipais, como se ver a seguir.

3.2 Sistema Tributário

O artigo 30 da atual Constituição da República Federativa do Brasil, elenca um rol de competências, que asseguram a autonomia municipal, tanto para a composição de seu governo, como para a administração própria no que concerne ao interesse local. “Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui o mínimo de autonomia que os Estados-membros e a União devem reconhecer em favor do Município” (MEIRELLES, 2008. p. 94).

A autonomia é uma prerrogativa constitucional dada aos municípios para auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. De certo que, de nada adiantaria autonomia política e administrativa, se também não fosse assegurada a autonomia financeira aos municípios.

O município, pessoa jurídica de direito público interno, tem o poder constitucional de instituir e cobrar tributos, que consistirão em rendas públicas, que somados a outros recursos e transferências, formam a receita pública, esta indispensável a realização dos fins administrativos (obras e prestação de serviços públicos).

A prerrogativa constitucional dá poder ao ente municipal para legislar (supletivamente), arrecadar tributos e gerir suas rendas sem tutela ou dependência de outro poder, como nos explica Hely Lopes Meirelles (2008). Contudo, a competência legal de arrecadar é uma via de mão-dupla, pois a inercia do fisco é tratada como crime de responsabilidade, conforme o art.11 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da

competência constitucional do ente da Federação (BRASIL, 2000).

Contudo, a realidade das administrações tributárias municipais é complexa e cheia de deficiências, principalmente nas pequenas cidades longe dos centros urbanos. Como não há estímulo à arrecadação própria, por parte dos prefeitos e parlamentares, não existem estruturas consistentes de fiscalização e gestão fiscal, legislação tributária adequada, faltam técnicos, auditores e fiscais de tributos. E dessa forma, se mantém a dependência das transferências constitucionais, do Estado e da União.

Com relação ao aspecto político, o autor observa que, para os pequenos municípios, não vale a pena cobrar os tributos municipais. Como a participação da arrecadação própria na composição da receita é, em média, muito baixa para os municípios pequenos, o custo político de aumentar o esforço fiscal provavelmente seria muito maior do que a vantagem política de aumentar as despesas (TRISTÃO, 2013).

Outra questão levantada é acerca do modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país, que atribui aos municípios tributos que ignoram a realidade de que muitos municípios. Como exemplo podemos citar o fato que grande parte das cidades brasileiras são predominantemente rurais, o que inviabiliza, a arrecadação o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), cujo o fato gerador ocorre em áreas urbanas.

Outro imposto municipal que encontra entraves para sua arrecadação é o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos* – ITBI, considerando que, são poucos os imóveis cadastrados nos órgãos arrecadatório, as propriedades em muitos casos são transferidas informalmente através de simples instrumentos particulares ou termos de posse, um obstáculo para a ocorrência do fato gerador, que seria o registro do ato jurídico no cartório de registro de imóveis.

Quanto ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, mais frustração de receita, uma vez que a informalidade e a sonegação dos trabalhadores autônomos imperam nas pequenas localidades, quando existem. A força de trabalho, desses modestos centros urbanos, está em peso empregada em pequenos comércios e no serviço público. São raros os profissionais ou serviços que constam no cadastro de contribuintes.

Vale ressaltar que, quanto às taxas e contribuições, tributos que compõem o rol

de receitas municipais, a arrecadação tem valores inexpressivos, isso quando estão regularizadas legalmente e quando são efetivamente cobradas. Dessa forma, percebe-se que, mesmo com competência e com relativa autonomia tributária, os municípios possuem impedimentos estruturais e limites fiscais que obstaculizam a formação de receita própria e perpetuam a dependência financeira.

3.3 Participação financeira dos municípios no produto arrecadado

O Fundo de Participação dos Municípios - FPM, principal fonte de receita municipal, foi instituído em 1965, e era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais.

A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios.

A Tabela 1 apresenta a variação temporal do percentual destinado aos municípios, em relação à União e aos Estados da federação, do início do período republicano aos dias atuais.

Tabela 1 - Variação temporal do percentual dos municípios em relação à União e aos Estados da federação.

DISPOSITIVO LEGAL	ANO	PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL
CONSTITUIÇÃO DE 1891	1929	10,00%
	1931	12,00%
	1933	11,00%
	1935	8,00%
CONSTITUIÇÃO DE 1937	1937	10,00%
	1939	13,00%
	1941	12,00%
	1943	9,00%

CONSTITUIÇÃO DE 1946	1946	10,00%
CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL DE 1966	1966	10,00%
CONSTITUIÇÃO DE 1967	1967	3,60%
ATO COMPLEMENTAR 40/1968	1968	5,00%
	1976	6,00%
EMENDA CONSTITUCIONAL 5/1975	1977	7,00%
	1978	8,00%
	1979	9,00%
EMENDA CONSTITUCIONAL 17/1980	1981	10,00%
	1982	10,50%
EMENDA CONSTITUCIONAL 23/1983	1984	13,50%
	1985	16,00%
EMENDA CONSTITUCIONAL 27/1985	1986	17,00%
	1988	20,00%
	1989	20,50%
CONSTITUIÇÃO DE 1988	1990	21,00%
	1991	21,50%
	1992	22,00%
	1993	22,50%
EMENDA CONSTITUCIONAL 55/2007	2007	23,50%
EMENDA CONSTITUCIONAL 84/2014	2014	24,50%

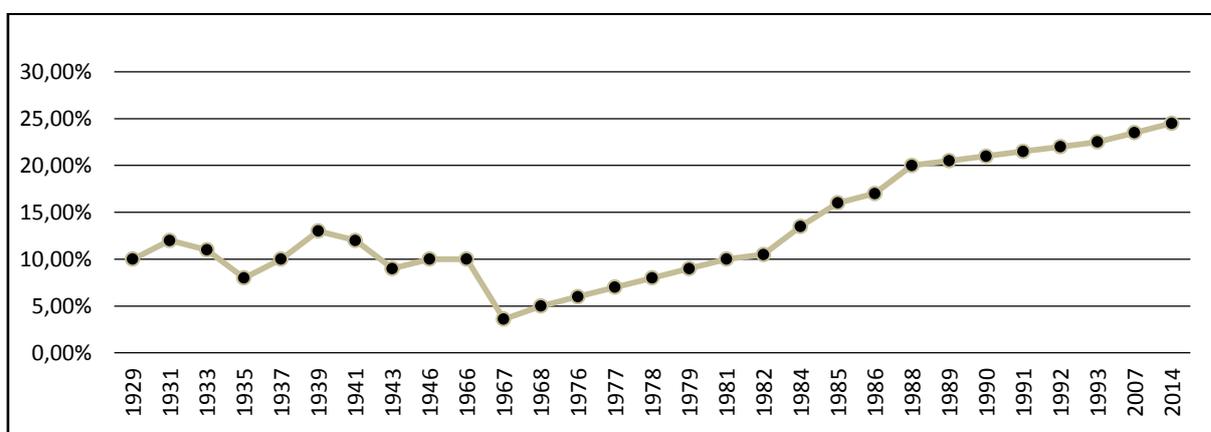
Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais Fundo de Participação dos Municípios (2012).

Nesse quadro é nítido perceber que os municípios mais que dobram sua participação no total da receita disponível, passando de 9% em média de 1929/1980, para 20% nos últimos anos do século passado.

Desde a Constituição de 1967, a participação do Município na Receita

Tributária, tem aumentado constantemente, alcançando atualmente 24,5% transferências constitucionais e legais, por força da Emenda Constitucional nº 84, de 2014. Com a redemocratização, a tendência de centralização pelo governo federal, antes mencionada, se inverteu, como demonstrado abaixo no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Variação temporal do percentual dos municípios em relação à União e aos Estados da federação.



Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais Fundo de Participação dos Municípios (2012).

Contudo, como nos lembra Fabio Giambiagi, “os maiores índices de transferência recebida por habitante foram apresentados pelos municípios de menor população” mostrando que os ganhos não foram homogêneos, devido a manutenção dos critérios de rateio do FPM. Assim, inicialmente, podemos concluir que os municípios de pequeno porte se beneficiaram proporcionalmente mais que os grandes, dado que as capitais, antes da Constituição de 1988, já recebiam 10% de participação.

Porém, a realidade dos municípios interioranos não é bem essa. Não há pujança nas transferências, visto que, o FPM é basicamente, em termos proporcionais (cerca de 70% a 80%), a única fonte de receita relevante dessas cidades. Já as grandes cidades possuem outra realidade, grandes problemas urbanos que demandam maiores vultos, e apesar de possuírem uma base econômica mais sólida e dinâmica, ainda precisam “correr atrás” de verbas estaduais e federais.

Como era de se esperar, os municípios do interior, em geral os mais pobres, dependem fortemente das transferências. Nas capitais, a participação das

transferências nos totais das receitas é menor. Os problemas de administrar uma região de 1 milhão de habitantes ou mais, evidentemente, são muito diferentes do que se verificam quando se governa uma cidade de, por exemplo, 50 mil habitantes. Por conta dessas diferenças, em geral as capitais contam com uma máquina burocrática mais bem treinada e têm uma base tributária mais forte, baseada no imposto sobre serviços e no imposto predial e territorial urbano (GIAMBIAGI e ALEM, 2008, p. 334).

O processo de aumento na participação dos municípios na arrecadação do governo federal, através o aumento da alíquota de transferência do fundo de participação, contrasta com a perda da liberdade na aplicação dos recursos dado o significativo aumento das vinculações da receita. Ou seja, a crescente participação foi proporcional à assunção de responsabilidades e o aumento de gastos.

Mas, no limite as transformações advindas com a Constituição de 1988 e seus ajustes posteriores, representa um forte *trade off* para os municípios. Agora dotados de maior capacidade financeira, também se encontram responsáveis pela execução de parte importante das políticas públicas, definidas por legislação nacional e cada vez mais controladas e coordenadas pela União. Sob forte controle dos órgãos de Estado e sob o escrutínio da sociedade civil, prefeitos e gestores se encontram cada vez mais pressionados a dar conta de suas tarefas (ANDRADE, 2004).

Parte da arrecadação a receita dos impostos já nasce vinculada a despesas específicas. Por força da Emenda Constitucional 29/2000, os municípios deverão aplicar nas ações e serviços de saúde 15% do produto da arrecadação de seus impostos e transferências. O artigo 212 da Constituição, por sua vez, trata das despesas com a Educação, determinando que 25% das receitas dos impostos e do fundo de participação deverão ser destinadas a na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Considerando o limite prudencial de 51,3% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos para municípios, conforme a LRF, e considerando ainda que a folha de pagamento nas administrações municipais margeia, frequentemente, esse limite, é perceptível, em um cálculo rápido, que os valores disponíveis para as demais ações públicas no município são mínimos.

Pois, somando os percentuais vinculados com a saúde e a educação, mais o percentual médio das folhas de pessoal, tem-se aproximadamente, 90% da receita municipais está comprometida. Como o que sobra de recursos a administração deve cuidar dos demais serviços públicos como infraestrutura, limpeza urbana, saneamento e políticas públicas como esporte, cultura e assistência social.

O que se quer demonstrar é que o aumento e a descentralização de recursos vieram atrelados ao proporcional aumento de responsabilidade e outras formas de centralização e controle como a vinculação de receitas. Atrelado a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal também impôs novas regras de austeridade na gestão dos recursos públicos, cerceando ainda mais a autonomia dos gastos dos municípios.

A Constituição de 1988 trouxe avanços significativos aos municípios quanto à autonomia política e financeira. Contudo, isso também significou mais responsabilidades e encargos à municipalidade. Essas crescentes responsabilidades advindas do processo de descentralização dos serviços públicos (saúde, educação e assistência social) elevaram os gastos públicos e a consequente dependência das transferências intergovernamentais.

Não houve planejamento quanto à transferência de responsabilidade da execução das políticas públicas, municípios despreparados, sem servidores treinados, sem estrutura física, sem o mínimo possível para execução desses serviços, de um dia para outro, tiveram que se organizar para atender as demandas sociais.

Tendo em vista que não houve uma redistribuição do governo central para os governos subnacionais nem de parte do ativo fixo, nem - pelo menos, imediatamente - de uma parcela de servidores públicos, as transferências de atribuições refletiu-se na contratação de novos funcionários e na construção de novas obras, o que significou, em certa medida, um desperdício de recursos (GIAMBIAGI e ALEM, 2008, p. 332)

Não existiu um processo de repasse dessas novas responsabilidades aos municípios, contudo, as demandas e exigências sociais, continuavam e a administração pública local teve que se reinventar de forma atabalhoada e inconsistente, essas sequelas perduram até os dias atuais nas prefeituras brasileiras.

4 Conclusão

Com o quadro apresentado da realidade municipalista, de sua gênese a atualidade, é razoável concluir que as estratégias utilizadas pelos governos centrais, quase nunca beneficiaram as finanças e o poder local e que essas decisões, na verdade, deixaram os municípios vulneráveis e dependentes dos outros entes da federação.

Ao longo da história o município ficou em segundo plano e a mercê de poderosas oligarquias regionais que dominavam a administração local em benefício próprio, por



inércia dos poderes nacionais ou por conchavo político. Visto as causas e analisadas as consequências, percebe-se que de fato, os municípios foram usurados de seus meios financeiros e de sua autonomia.

As conquistas municipais ao longo de nossas constituições foram marcadas por perdas e ganhos, momentos de descentralização e centralização, de emancipação política e restrição orçamentária, que somado e pesado, em rigor representavam, a curto ou a longo prazo, redução de poder ou prejuízo financeiro.

A luta municipalista é presente e atuante no Congresso Nacional, uma consequência da permanente situação de desigualdade e fragilidade dos entes subnacionais. Como ainda permanecem as nobiliarquias familiares, que têm as cidades como parte do seu patrimônio, realidade não apenas no interior, mas em grandes cidades e capitais.

E finalizamos essa reflexão com as palavras exatas de Vitor Leal Nunes: “As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo [...]” (1976. p. 103).

Referências Bibliográficas

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 7ª Edição. Editora Método. Rio de Janeiro, 2013.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama. (2004). O Município na Política Brasileira: Revisitando Coronelismo, Enxada e Voto In AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (eds.). **O Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/Fundação Editora Unesp, 2004.

APRECE. Associação dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://aprece.org.br/municipios/>>. Acessado em: 03.jan.2017

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 10.jan.2017.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em: 05.jan.2017.

BRIGAGÃO, Paula Naves. Competência tributária. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, [Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/1193/artigos/1193)



n. 105, out 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/%3C?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12339>
Acessado em: 05.jan.2017

BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos**. Editora Garamond. Rio de Janeiro; Banco do Nordeste. Fortaleza, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 12ª Edição. Editora Globo. São Paulo, 1997.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN. **Balanco Geral de 2015**. Disponível em: <<http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/contas-publicas/balanco-geral>>. Acessado em: 03.jan.2017

GIAMBIAGI, Fábio. ALEM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 3ª edição. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm. Acessado em: 8 dez. 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 3ª Edição. Editora Alfa-Omega. São Paulo, 1976.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2008.

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, nº.3, jul-set, 1996.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 10ª Edição. Editora Método. São Paulo, 2013.

PRADO JR. Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHWARCZ, Lilia. STARLING M. Heloisa. **Brasil: uma biografia**. 1ª Edição. 6ª reimpressão. Editora Companhia das Letras. São Paulo, 2015.

TRISTÃO. José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros. Uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, 2013.



A LUTA PELA MORADIA POPULAR E AS REDES SOCIAIS NO MINHA CASA MINHA VIDA EM TABOÃO DA SERRA -SP

Raquel Gomes Valadares⁵⁵

Resumo

Mais recentemente, a política habitacional brasileira foi retomada através do Plano Nacional de Habitação e do seu instrumento mais conhecido, o Programa Minha Casa Minha Vida. Ainda que de maneira muito débil, o MCMV abrangia formas cooperativadas de provisão habitacional como forma de transformação e emancipação social. A proposta desta análise é compreender as redes suporte sociais formadas a partir do núcleo estrutural que é a habitação. Foram analisadas duas modalidades desse programa habitacional, o MCMV-Entidades e MCMV-FAR, no município de Taboão da Serra-SP, valendo-se de procedimentos quanti e qualitativos. Infere-se que as redes de suporte social presentes e construídas em cooperativas habitacionais sejam mais amplas e ricas em recursos que redes de empreendimentos construídos via mercado. O apoio social foi captado através de questionários lastreado na conceituação de redes sociais como um conjunto de participantes, autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados. Utilizando-se de uma reinterpretação do questionário originalmente desenvolvido por Barrera (1980). Por este modo, compreende-se que movimentos sociais proporcionam redes fortes, com maior controle social, proporcionando a mobilização, entretanto, diminui a capacidade de inovação.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Movimento Social; Rede Social de Suporte.

1. Introdução

A inacessibilidade da moradia e a segregação social são decorrentes de políticas econômicas que aparta uma parcela da sociedade que não possui meios próprios de prover condições mínimas de vida. Os efeitos dessa política econômica excludente são perceptíveis com índices alarmantes de desemprego, falta de moradia ou falta de moradia adequada, dificuldade de acesso à educação, saúde e segurança (ROLNIK, 2002). Para Maricato (2000), as cidades apresentam-se cada vez mais segregadoras e o Estado, que deveria minimizar os impactos desta desigualdade social, não o faz; pelo contrário, promove através de seus planos diretores, a perpetuação da marginalização.

⁵⁵ Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), especialista em Gestão Pública Municipal pela UESB, mestranda no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (DAU-UFV). E-mail: valadaresgr@gmail.com



Com o intuito de fazer valer os direitos sociais, a partir da década de 1980, a presença dos movimentos de moradia no cenário das lutas sociais no Brasil tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana (BARBOSA, 2010). Nos anos 1990 surgiram o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP), bem como o fortalecimento da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). Esses movimentos lutam por moradia digna e acessível a todos, principalmente aos que não tem meios de obtê-la. Agregados a esses movimentos ou inspirados neles surgiram associações, cooperativas e outros movimentos de moradia popular. Como narra Harvey (2014), a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão de pessoas que queremos ser. Não se trata de mudança do espaço, mas uma mudança cultural no tratamento das cidades e nas relações sociais que se estabelecem nela.

A implementação da Política Nacional de Habitação objetivava universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. O Plano Nacional de Habitação, o PlaHab, é um dos mais importantes instrumentos desta agenda política. O Plano tem como preceitos básicos a habitação, o planejamento urbano e a política social. O programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) faz parte deste instrumento; foi criado na tentativa de minimizar a crise econômica e para promover habitação. Não deve ser visto nem com exagerado entusiasmo nem como um desastre; o problema da moradia não se resolve com construção de casas, mas enfrentando a questão urbana e fundiária (BONDUKI, 2009).

O programa instituído em 2009 tinha a finalidade de produção e aquisição de unidades habitacionais. Estabeleceu como principais critérios para a participação, oferta do subsídio e financiamento: o valor da renda, o valor do imóvel e o fundo de financiamento. O arranjo destes critérios categorizou o MCMV em três grupos de atendimento, nos quais são denominados de faixas: faixa 1; faixa 2; e faixa 3.

Inicialmente, o programa habitacional vinculou os valores de renda, não indexando ao salário mínimo. Os valores do programa não são corrigidos automaticamente, ainda que a variação salarial ocorra anualmente. Em virtude dos

valores dos salários corresponderem fidedignamente aos valores apresentados em 2009, convencionou-se classificar do seguinte modo: faixa 1, para quem possui rendimento familiar mensal até três salários mínimos; faixa 2, rendimento familiar mensal de três a cinco salários mínimos; faixa 3, rendimento familiar mensal de cinco a dez salários mínimos.

A categoria denominada faixa 1 atende a parcela financeiramente carente da demanda nacional. Ela é classificada como moradia de interesse social. A Fundação João Pinheiro (FJP, 2012) apresentou quatro categorias de renda para a identificação do déficit habitacional: até três salários; mais de três a cinco salários; mais de cinco a dez salários; e mais de dez salários. Essa classificação indicou que 90,1% do déficit habitacional urbano concentrava na categoria até três salários mínimos, até 2009.

A categoria faixa 1 possui outras subclassificações a partir da gestão, da localização do empreendimento, do número de habitantes do município e da finalidade do recurso: entidade; FAR; oferta pública; FAR-urbanização; e rural. O MCMV-Entidade é a modalidade destinada às famílias organizadas sob a forma coletiva em área urbana, representadas por cooperativas, associações e entidades da sociedade civil; FAR é uma parceria com o Poder Público (Estados e Municípios) e instituição financeira; oferta pública, para municípios com menos de 50 mil habitantes; FAR-urbanização, para a regularização de áreas já ocupadas, infraestruturando-as; e rural, para provimento habitacional na zona rural (BRASIL, 2009).

Dentre essas subclassificações apresentadas, atendo à participação dos movimentos sociais para o provimento habitacional, será abordado o MCMV-Entidades. Os movimentos de moradia popular autogestores se apresentam como faceta importante no cenário de lutas sociais. Do surgimento do Crédito Solidário ao MCMV-Entidades, a autogestão corresponde a ações em que a produção habitacional se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas (MINEIRO, 2012). Trata-se da comunidade no controle e gestão da solução da habitação.

A aquisição de uma moradia proporciona a obtenção de segurança patrimonial. Pessoas que têm moradia própria ou garantia de propriedade costumam ser mais



atuantes em suas comunidades e tendem a fazer pressão pela ação do Poder Público nas demandas sociais (HARVEY, 2014).

A pesquisa concentrou-se nos aspectos sociais da habitação e na compreensão das redes sociais de suporte. As pessoas estão inseridas na sociedade e estabelecem relações com os demais participantes durante toda a sua vida; rede social é um fenômeno natural, não se trata da junção de todos os participantes, não é a mera soma dos indivíduos, mas o conjunto de conexões e interações estabelecidas entre eles (TOMAÉL, 2005).

As redes sociais podem ser compreendidas como um instrumento organizacional, não-linear, dinâmica, sem limites definidos e auto organizável. Não surgem, necessariamente, por alocações físicas, mas podem ser definidas a partir de aspectos sociais e podem, até mesmo, superar as barreiras de localização (TOMAÉL, 2005). A análise das redes sociais é uma ferramenta para compreender formas de solidariedade e colaboração nas dimensões micro e macro de um grupo (GRANOVETTER, 1973; LAZENGA, 2014). Os vínculos de uma rede são formados pela combinação de tempo, intensidade emocional, intimidade e serviços recíprocos. A pesquisa buscou investigar as redes sociais de suporte formadas a partir do núcleo estrutural que é a habitação, em duas modalidades do programa habitacional, o MCMV-Entidades e MCMV-FAR.

2. Metodologia

O programa Minha Casa Minha Vida possui indubitável relevância e abrangência territorial, desde o período de sua criação. Ademais, foi o maior programa habitacional que incluía a participação de movimentos sociais, através das cooperativas e associações em prol da moradia. Ainda que timidamente, e embora outros programas permitissem a participação de entidades na forma cooperada, o MCMV foi, até então, o primeiro que se destacou pela dimensão da quantidade de unidades construídas e pelos recursos utilizados para habitação.

A definição da amostra desta análise decorreu a partir dos dados da Secretaria Nacional de Habitação- SNH, vinculada ao Ministério das Cidades. Para a participação



no Minha Casa Minha Vida-Entidades as associações ou cooperativas, inicialmente, precisavam ser habilitadas pelo Ministério das Cidades, que analisava as propostas encaminhadas. O MCMV-Entidades tinha como objetivo atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, financiado com os recursos do Orçamento Geral da União - OGU, depositados ao Fundo de Desenvolvimento Social.

Foram 882 entidades habilitadas entre 2009 e 2012, de acordo com as Portarias nº 105/2010, nº191/2011 e nº 291/2012 do Ministério das Cidades. O período selecionado abrange a primeira fase e o início da segunda fase do programa habitacional. Buscou-se, com a especificidade deste período, unidades ocupadas, por pelo menos dois anos, contados até a coleta de dados. Desta forma, as unidades precisariam ter sido construídas e entregues até 2014. A instituição financeira responsável pelo MCMV, em quaisquer modalidades, tem como prática contratual considerar como tempo hábil para a construção entre dezoito a vinte e quatro meses. Considerando o tempo de construção e ocupação das unidades, o lapso temporal 2009 a 2012 contemplou as nuances da pesquisa.

A habilitação da entidade era pré-requisito para apresentação da proposta habitacional junto à instituição financeira; não representava a garantia de aprovação e contratação da proposta pretendida. A quantidade de unidades entregues do MCMV-Entidades compreendeu número menor do que as propostas contratadas. Em todo o país, no período de 2009 a 2014, 165 (cento e sessenta e cinco) propostas foram contratadas, no entanto, apenas 70 (setenta) entidades conseguiram efetuar a entrega das unidades habitacionais.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2009, do total do déficit habitacional no Brasil, 37% localizava-se na região Sudeste, o que corresponde a mais de dois milhões de unidades. O Estado de São Paulo concentrava o maior déficit habitacional, o único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassava um milhão de moradias. Desse total, 608 mil unidades correspondem ao déficit da Região Metropolitana de São Paulo (FJP, 2009).

Ademais, sobre a composição do déficit, na região Sudeste, 86,4% era composto da população financeiramente carente. Com base nessas informações é possível inferir



que o Estado de São Paulo representa a maior demanda habitacional para a faixa de renda até três salários mínimos.

De acordo com os dados do Ministério das Cidades, nas fases 1 e 2 do MCMV, no Estado de São Paulo, os seguintes municípios contrataram e concluíram as unidades do MCMV-Entidades, entre 2009 e 2014: Campinas; Guarulhos; Itaquaquecetuba; São João da Boa Vista; e Taboão da Serra.

Para esta análise, era necessário que o município também fosse contemplado com o MCMV-FAR, a fim de tornar o estudo comparativo. O MCMV-FAR dispõe dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, é a modalidade de interesse social mais comum, porém é a que mais recebe críticas a respeito da localização e qualidade de técnica. Em São Paulo, somente Campinas, Guarulhos, São João da Boa Vista e Taboão da Serra receberam, nas fases 1 e 2, unidades nas duas modalidades.

Dentre esses municípios, Taboão da Serra apresentou situação atípica. O número de unidades da modalidade MCMV-Entidades é superior ao MCMV-FAR. Taboão da Serra é um dos municípios que integra a Região Metropolitana de São Paulo. Possui população estimada de 260mil habitantes (IBGE, 2015), com densidade demográfica de aproximadamente 12mil habitantes/km². O município está situado próximo às regiões de valorização imobiliária de São Paulo, como Morumbi, Vila Suzana, Vila Andrade e Itaim Bibi. Sua estrutura econômica está lastreada na indústria e comércio. O município era subdistrito de Itapeverica da Serra antes de ser emancipado em 1959. A proximidade com a capital do Estado faz com que absorva as demandas sociais do entorno.

A entidade responsável pelas unidades do MCMV-Entidades em Taboão da Serra é a Associação de Moradores Esperança de um Novo Milênio. A Associação é composta pelos integrantes de dois movimentos sociais de habitação, o Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST) e o Movimento dos Sem Teto de Taboão da Serra (MST- Taboão). No MCMV-FAR em Taboão da Serra coube ao município selecionar quais seriam os moradores das unidades construídas.

Os dados foram colhidos em janeiro de 2017, considerando como principais critérios para seleção dos indivíduos: residir nas unidades habitacionais indicadas; ser o responsável pelo imóvel, mesmo que momentaneamente; disponibilidade durante o



período da coleta de dados. Ponderando a unidade habitacional, buscou-se coletar as informações de um indivíduo de cada unidade. A coleta dos dados foi possibilitada pela colaboração e informação dos membros da Associação de Moradores Esperança de um Novo Milênio, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente de Taboão da Serra, dos Síndicos e dos funcionários dos Condomínios.

Os participantes desta pesquisa foram voluntários e informados sobre os objetivos da análise em curso. A coleta de dados foi realizada preservando a confidencialidade das informações, com finalidade exclusiva de produção acadêmica. Para esse estudo foi utilizado um questionário para a caracterização da situação sócio-demográfica-profissional, levantamento do apoio social e relação com a vizinhança. O instrumento de análise da rede social utilizado foi uma versão adaptada de outras análises de redes (BARRERA, 1980; CUNHA, 2010).

O questionário aplicado contempla as seguintes variáveis: número de elementos da rede, o vínculo (tipo de relação), a frequência de contatos, residência (atual ou antiga vizinhança), o tipo de apoio (material, imaterial e emocional) e a reciprocidade do apoio.

Os condomínios possuem ao todo 544 unidades habitacionais, sendo 384 unidades do MCMV-Entidades e 169 unidades do MCMV-FAR. A amostra foi composta de 200 moradores, constituída por 100 moradores de cada modalidade; 169 mulheres (84,5%) e 31 homens (15,5%). As unidades habitacionais estão divididas em quatro condomínios: João Cândido A e João Cândido B, na modalidade MCMV-Entidades; Ipê e Jequitibá, na modalidade MCMV-FAR. Tendo em vista a facilitação da coleta de dados, foram relacionados 50 moradores de cada condomínio.

Ao identificar o perfil da amostra, verifica-se que a maioria são indivíduos do sexo feminino, casadas, com idades entre os 33 e 47 anos ou acima dos 55 anos, vivem do rendimento do trabalho formal ou são autônomas, e possuem nível fundamental ou médio de escolaridade.

3. Minha Casa Minha Vida- Entidades: Condomínio João Cândido A e B

O Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST) é um movimento social urbano pela moradia popular. O movimento se formou em 1997, em São Paulo, após a Marcha Nacional, organizada pelo Movimento dos Sem Terra (MST), mobilizando trabalhadores que enfrentam problemas na provisão da moradia. Conforme a descrição do próprio movimento, as ações buscam uma redefinição da moradia urbana no embate direto à especulação imobiliária. O lema do MTST define a maneira de atuação do movimento: “*Ocupar e resistir, a luta é pra valer!*”. Imóveis não utilizados ou terrenos vazios são potenciais alvos de ocupação. Os integrantes do movimento são enfáticos no uso do termo, *ocupar*; a expressão *invadir* é rechaçada, pois a intenção não é se estabelecer definitivamente na área ocupada. A ocupação é uma estratégia de atuação, uma maneira de chamar a atenção do Poder Público e da sociedade em geral para estabelecer diálogos sobre o direito à cidade. Apesar de ter atuação mais expressiva na Região Metropolitana de São Paulo, as ações do MTST influenciam outros movimentos sociais pela moradia popular em todo território nacional.

O Movimento dos Sem Teto de Taboão da Serra (MST-Taboão) também é um movimento urbano pela moradia popular com atuação concentrada em debates, passeatas, atos e manifestações. Os integrantes do movimento não realizam ocupações. Diferentemente do MTST, não há entre os membros um convívio de moradia, mesmo que temporário. O MST-Taboão iniciou suas atividades em 2002, com atuação específica no município de Taboão da Serra. Esse movimento acredita que os direitos sociais são alcançados com a mobilização da população, “*o povo unido, jamais será vencido*”, esse é o lema enfatizado pelos membros do MST-Taboão.

Para a contratação do MCMV-Entidades esses dois movimentos se mobilizaram e através da Associação de Moradores Esperança de um Novo Milênio apresentaram a proposta de 384 unidades habitacionais. Os líderes dos movimentos no período, Guilherme Boullos (líder do MTST) e Paulo Félix (líder do MST), organizaram as unidades em duas etapas. Coube à Associação escolher dentre os seus membros quais seriam os beneficiários das unidades habitacionais.

Foram organizados dois condomínios: o Condomínio João Cândido A e o João Cândido B. Cada um deles possui 192 unidades, distribuídas em três blocos, com

apartamentos de dois e três quartos, com áreas entre 54m² e 63m², respectivamente, sala, cozinha, área de serviço, banheiro e varanda. O Condomínio João Cândido A dispõe do salão de festas como única área de lazer; o Condomínio João Cândido B dispõe de uma estrutura de lazer maior, como o salão de festas, parque infantil e mini-praça (com bancos, mesas e uma pequena área verde). O acesso aos condomínios é controlado por guaritas.

Como estratégia de integração dos membros dos movimentos, foi fixada uma cota de vinte e cinco unidades do Condomínio João Cândido A destinadas aos integrantes do MST-Taboão. Enquanto que as demais, cento e sessenta e sete unidades, seriam destinadas aos integrantes do MTST. No Condomínio João Cândido B seria o inverso, vinte e cinco unidades para o MTST, e as demais cento e sessenta e sete unidades para o MST-Taboão. As siglas e os lemas dos movimentos estão fixados nas partes altas dos Condomínios. Desse modo, identifica-se visualmente qual movimento predomina dentre os moradores.

O terreno em que os condomínios foram construídos foi uma área doada pelo município de Taboão da Serra. A área localizada no Jardim Salete pertencia a uma cooperativa habitacional, que decretou falência e foi desapropriada pelo município em decorrência das dívidas de tributos municipais.

Os signatários do contrato habitacional, portanto, mutuários do MCMV-Entidades, mensalmente pagam à instituição financeira o valor correspondente à parcela do financiamento. Embora pareça não haver sentido mencionar essa informação, na análise em questão trata-se de aspecto relevante. Ainda que os condomínios tenham sido construídos sob a organização e execução de uma entidade, a contratação é pessoal e individual. Cada morador responde por sua unidade adquirida.

Conforme previsão contratual, a inadimplência do pagamento pode resultar no leilão da unidade, em hasta pública, permitindo a participação de qualquer indivíduo. De acordo com os membros dos movimentos, os mesmos buscam soluções alternativas para evitar a inadimplência. As unidades podem ficar ao dispor do movimento ou alugadas para outros membros, por exemplo, para que não haja o arremate da unidade por quem não faça parte da associação.

4. Minha Casa Minha Vida – FAR: Condomínios Ipê e Jequitibá

Os Condomínios Ipê e Jequitibá foram entregues à população de Taboão da Serra em fevereiro de 2013. São 160 apartamentos, cada condomínio constituído por 80 unidades, distribuídas em quatro blocos, no bairro Jardim Novo Record. Cada unidade possui 49m², com dois quartos, sala, cozinha, área de serviço e banheiro.

Os moradores desses condomínios residiam no Loteamento Ponte Alta, loteamento de ocupação irregular no bairro Jardim Novo Record. De acordo com o Plano Diretor do Município (Taboão da Serra, 2012), a área do loteamento citado é considerada Área de Preservação Permanente (APP). O Parque e o Córrego Poá foram classificados como Zona de Preservação Ambiental (ZPA). Por esse motivo, os moradores dessas áreas, ocupadas irregularmente por assentamentos precários, foram transferidos para projetos habitacionais, nesse caso os Condomínios Jequitibá e Ipê.

As unidades desses condomínios não são financiadas, por ser oriunda de área que sofreu intervenção para a canalização do Córrego e a revitalização do Parque Poá. Conforme informações da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente de Taboão da Serra, o Ministério das Cidades dispensou os pagamentos, subsidiando 100% da obra.

Buscando preservar as relações de vizinhança que já existiam, o município realocou os moradores tentando manter os antigos vizinhos próximos. A tentativa de preservar os vínculos era uma maneira de auxiliar na adaptação ao novo.

5. Análise das redes sociais

A pesquisa constitui de uma análise exploratória descritiva centrada na rede de suporte social dos indivíduos da amostra; de forma a conhecer as características das redes da população alvo e perceber como que as variáveis se relacionam. A análise considerou a caracterização da rede social pessoal em moradores de habitação de interesse social: quanto à sua estrutura (tamanho da rede e composição da rede); quanto à reciprocidade da rede e quanto à relação de vizinhança.

Como gerador de nomes, para a formação da rede, as questões mencionavam sobre atividades, trocas solidárias e apoio mútuo. O apoio material versava a quem o entrevistado recorria quando precisasse de algo tangível (alimento, medicamento, etc). Para o apoio imaterial o entrevistado era interpelado acerca de auxílio nas atividades domésticas (cuidado dos filhos, se fosse o caso, e em situações de enfermidade). E o aspecto emocional versava sobre conselhos e informações. A respeito do vínculo foram estabelecidos quatro grupos: família, amigo, trabalho/ estudo e vizinho. E por fim, se o entrevistado já havia se envolvido em conflitos no local de domicílio.

Os elementos que compõem a rede são os atores, os vínculos e os fluxos. Cada indivíduo que integra a rede é denominado ator (LAZENGA, 2014). Desse modo, a soma de todos os atores indica o tamanho da rede. As redes individuais no MCMV-Entidades variaram de 2 a 11 atores. Do total de entrevistados desse grupo 90% citaram ao menos dois atores. As redes individuais no MCMV-FAR variaram de 2 a 10 atores; dos entrevistados 98% citaram atores de suas redes.

Questionados sobre natureza dos vínculos, 82% dos entrevistados do MCMV-Entidades caracterizaram os atores de suas redes como pertencentes à atual vizinhança. Os demais, 18%, declararam que os atores de suas redes faziam parte de outros vínculos (família e da antiga vizinhança). Em contrapartida, sobre a natureza dos vínculos no MCMV-FAR 72% caracterizaram os atores de suas redes como pertencentes à atual vizinhança.

Quanto à reciprocidade do apoio, 94% dos entrevistados do MCMV-Entidades disseram haver apoio mútuo. No MCMV-FAR 98% declararam que recebem o auxílio dos atores que mencionaram na composição da rede. No tocante à proximidade, os entrevistados deveriam escalonar a relação com a vizinhança referindo em cinco níveis: muito próxima (falo com eles todos os dias); próxima (recorro a eles sempre que preciso); razoável (falo com alguns e evito falar com outros); pouco próxima (é raro falar com eles); nada próxima (evito encontrar-me com eles) (Tabela 1).

Tabela 1- Relação percebida com a vizinhança

Proximidade com a vizinhança	MCMV-Entidade	MCMV-FAR
Muito próximo	20%	17%
Próxima	15%	22%
Razoável	37%	26%

Pouco próxima	26%	27%
Nada próxima	2%	8%
	100 entrevistados	100 entrevistados
Total:	100%	100%

Fonte: Pesquisa – Elaboração própria

O MCMV-FAR foi inaugurado em 2013 e o MCMV-Entidade foi inaugurado em 2014. Considerando o tempo em que residiam nos condomínios, nas duas modalidades, quase todos declaram que residam desde a inauguração, aludindo que a evasão de moradores foi mínima (Tabela 2).

Tabela 2 – Tempo de residência

Período	MCMV-Entidade	MCMV-FAR
3 anos (2013)	- %	91%
2 anos (2014)	92%	1%
1 ano (2015)	3%	4%
>1 ano (2016)	5%	4%
	100 entrevistados	100 entrevistados
Total:	100%	100%

Fonte: Pesquisa – Elaboração própria

Curiosamente sobre a questão dos conflitos na relação de vizinhança nas duas modalidades o percentual foi o mesmo: 72% declararam que nunca se envolveram em situação conflituosa, enquanto que 28% declararam ter se envolvido com discussões e conflitos em virtude da relação de moradia. Entretanto, a maneira como os conflitos são resolvidos é distinta.

Os moradores do MCMV-FAR relataram que em situações extremas a segurança pública é acionada com a intervenção da Polícia Militar. Os moradores do MCMV-Entidades buscam resolver as questões conflitantes com o auxílio ou intervenção dos líderes ou coordenadores dos movimentos, dos quais fazem parte.

O acompanhamento pré e pós-ocupacional do MCMV-Entidades foi realizado com a aquiescência da Associação. A sede da Associação situa-se próximo aos condomínios, isso influi na comunicação e na mobilização dos seus membros. De posse das unidades habitacionais, os membros da Associação (MST-Taboão e MTST) são convocados periodicamente a participar das mobilizações prol moradia em outras áreas. Os embates ocorridos nas manifestações e ocupações entre os movimentos e o Poder Público (entenda-se por Poder Público representado na Polícia Militar e Conselho Tutelar) fizeram com que a presença dos mesmos fosse sempre interpretada como



repressão. Por esse motivo, as intervenções externas são avaliadas negativamente e interpretadas como ameaça.

A necessidade de mobilização permanente dos movimentos sociais encontra como oposição a transitoriedade e temporalidade das redes, pela ambivalência de objetivos. As redes possuem o caráter transitório (GRANOVETTER, 1973), variando de tamanho e de atores. Os objetivos mudam e as necessidades individuais também, entretanto a Associação busca minimizar essas questões com visitas, reuniões e ações contínuas de coordenadores e líderes dos movimentos nos condomínios.

De acordo com a Secretaria de Habitação, a licitação para o acompanhamento das unidades do MCMV-FAR foi deserta, prejudicando as adaptações iniciais. O distanciamento entre os moradores do MCMV-FAR e o Poder Público inviabilizou dirimir as dificuldades das adaptações iniciais. Sobre isso, a empresa que realizou a assistência e o acompanhamento das ocupações das unidades, a Empresa Brasileira de Regularização Fundiária, assegurou que, após alguns meses de moradia, iniciou os trabalhos com dificuldades.

Embora inicialmente, os vínculos do MCMV-FAR se apresentaram mais frágeis, apresentando situações conflituosas, os moradores buscaram alternativas para a solução dos seus embates. Os laços frágeis permitem que os indivíduos não se retraiam em suas tentativas de inovar, estão mais bem situados para difundir uma inovação (GRANOVETTER, 1973). No Condomínio Ipê os canteiros foram usados para a criação de hortas comunitárias. O salão de festas no Condomínio Jequitibá é usado para aulas de capoeira com crianças e adolescentes duas vezes por semana. Os dois condomínios elaboraram um manual de convivência proibindo condutas germinadoras de conflitos. De acordo com os moradores, após essas medidas as discussões e desentendimentos reduziram.

6. Considerações finais

Considera-se como relevante que independentemente do contexto onde reside o indivíduo, a sua rede de suporte social constitui um aspecto fundamental para a sua



inserção num determinado meio. Ponderação perceptível pela declaração dos participantes na relação de vizinhança e na evasão de moradores.

Os dados demonstram que redes de suporte social de condomínios associativos são mais homogêneas e limitadas, devido, possivelmente, a um maior controle coercitivo da associação. Infere-se que movimentos sociais proporcionam redes fortes, porém com maior controle social, proporcionando a mobilização e diminuindo a capacidade de inovação. As decisões referentes aos condomínios são externas a eles, cabendo aos moradores cumpri-las.

Percebe-se que o espaço socialmente construído cria condições de habitabilidade e de qualidade convivência. Ao permitir vínculos frágeis e fortes, os indivíduos se mantêm abertos às inovações.

7. Referências

AMORE, C.S. (et.al.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BARRERA, M. A method for the assessment of social support networks in community survey research. *Connections*, 3, 8-18. 1980

BARBOSA, B.R. (et.al.) *O Estatuto da Cidade: Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 22ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. LEI nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: maio de 2016.

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.



_____. *Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida*. Teoria e Debate, São Paulo, nº 82, ano 22, maio/junho 2009.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *A sociedade em Rede*. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CUNHA, T. A. da. *Redes sociais, capital social e mobilidade residencial intrametropolitana: o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Campinas, SP: 2010. 134f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012.

GOHN, M. da G. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GRANOVETTER, M. S. *The strength of weak ties*, In.: American Journal of Sociology; vol 78, nº 6. (pp. 1360 - 1380). 1973.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Populacionais. Disponível em:
<<http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: fevereiro e março de 2017.

LAZENGA, E.(et.al.). *Redes Sociais e estruturas relacionais*. Minas Gerais: Fino Traço, 2014.

LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MINEIRO, E. (et.al.). Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, L.C. do (org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2012.

ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: *Serviço Social e Sociedade* – nº. 72. Ano XXII, novembro de 2002. Cidade, Proteção e controle social, 2002.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

_____. A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. In: *Avanços e Desafios. Políticas Sociais (IPEA)*, v. 12, p. 199-210, Rio de Janeiro, 2006.

TABOÃO DA SERRA. LEI COMPLEMENTAR Nº 132 de 26 de dezembro de 2006 com as alterações da Lei Complementar 164 de 24 de abril de 2008, da Lei Complementar 176 de 03 de fevereiro de 2009 e da Lei Complementar 290 de 28 de dezembro de 2012. Diário Oficial do Município de Taboão da Serra, 28 de dezembro de 2012.

TOMAÉL, M.I.; ALACARÁ, A.R.; DI CHIARA, I.G. Das redes sociais à Inovação In: *Ciência da Informação* – nº. 02. Volume 34, Maio/Agosto de 2005. Brasília. 2005.



A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DO HIV/AIDS E A CONTRARREFORMA DO ESTADO: REFLEXÕES E APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Jussara Fernandes de Oliveira⁵⁶
Maria do Socorro Pontes de Souza⁵⁷

Resumo

O presente estudo objetiva apresentar algumas reflexões acerca dos rebatimentos do processo de contrarreforma do Estado brasileiro na Política de Saúde, e, particularmente, na política de enfrentamento do HIV/Aids, partindo do pressuposto que a partir dos anos 1990 o processo de contrarreforma do Estado vem interferindo diretamente na implementação do SUS e nas ações de enfrentamento da epidemia de HIV/Aids no Brasil. Trazemos, ainda, alguns apontamentos sobre o atual contexto social e político, e os desafios postos à Política de Saúde em momentos de crise política, avanço do conservadorismo e desproteção social em contexto Nacional. O estudo ora apresentado de caráter analítico-crítico, se caracteriza como um recorte do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado: Os rebatimentos da contrarreforma do Estado na saúde: Um estudo da política de enfrentamento do HIV/Aids no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids e hepatites virais (SAE) do município de Campina Grande-PB, apresentado no ano de 2016 para obtenção de título de bacharelado em serviço social pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.

Palavras-chave: Contrarreforma do Estado; Política de Saúde; HIV/Aids.

1. INTRODUÇÃO

O surgimento da epidemia do HIV/AIDS no Brasil deu-se numa conjuntura particular da história do país, no período da Ditadura Militar (1964 – 1985), sendo que o vírus foi identificado em território nacional pela primeira vez no início da década de 1980 (GALVÃO, 2000).

Esse contexto é caracterizado por mudanças históricas no campo social, político e econômico. Transformações que permitiram um vasto desenvolvimento no campo das políticas de saúde. Trata-se de um momento em que o Estado é chamado à ampla intervenção na saúde, em que esta passa a ser questão de saúde pública (BRAVO, 2009).

É a partir dessa conjuntura que ocorrem diversos avanços no âmbito das políticas públicas e de proteção social. Essas políticas são institucionalizadas a partir da

⁵⁶ Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba-UEPB.
(jussarafernandesldr@gmail.com).

⁵⁷ Docente no curso de serviço social na Universidade Estadual da Paraíba- UEPB. Campina Grande-PB/Brasil (pontesfelix@hotmail.com).

promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada um marco no reconhecimento da cidadania e regulamentação de direitos sociais, inaugurando-se a partir de então o conceito de Seguridade Social, que compõe o tripé: saúde, previdência e assistência social.

Entretanto, nos anos 1990 ocorre uma redução do papel do Estado, influenciado pela política de ajuste neoliberal, ocasionando o desmonte dos direitos sociais que foram garantidos na constituição Federal de 1988. O Estado transfere seu papel de regulador para o setor privado, deixando a saúde vinculada ao mercado, significando um retrocesso para a efetivação do SUS, rebatendo diretamente na política de enfrentamento do HIV/AIDS. Esse cenário de redução do Estado e perda de direitos vem crescendo a cada ano, e com os últimos acontecimentos no campo político do país há um risco real de que se aprofunde ainda mais, principalmente no campo da Saúde, com a crescente tendência a diminuição de financiamento público e privatização dos serviços, além da constante interferência do papel político das entidades e representantes dos setores mais conservadores, que com seu poder de influência estão interferindo nas políticas que são vinculadas à promoção dos Direitos Humanos, dentre essas, a política de enfrentamento do HIV/Aids, conforme veremos a seguir.

2. AIDS: SURGIMENTO E PRIMEIRAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA EPIDEMIA NO BRASIL

A Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, conhecida mundialmente com a sigla AIDS, é um conjunto de sinais e sintomas, que se caracteriza pela progressiva destruição do sistema imunológico humano (PINEL; INGLES, 1996; MARINS, 2000 apud PATRIOTA, 2002). A disseminação desta infecção pelo Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) seja pela via sanguínea, vertical (quando é passado de mãe para o filho) ou sexual, atinge crianças, homens e mulheres, em todo o mundo.

Os primeiros casos da doença foram identificados nos Estados Unidos, nas cidades de São Francisco e Nova York, em 1981. O Centro de Controle de Doenças (CDC) de Atlanta identificou a síndrome observando a ocorrência de doenças indicativas de deficiência imunológicas em adultos jovens, com quadro de sinais e

sintomas graves, principalmente perda de peso, diarreia crônica e febre prolongada (MARINS, 2000 apud PATRIOTA, 2002). O Vírus da Imunodeficiência Humana- HIV - ataca as células CD4, que são responsáveis pela proteção do nosso corpo contra algumas infecções. A AIDS é uma síndrome que se manifesta através de doenças oportunistas causadas pela infecção do vírus HIV e, portanto, ao decréscimo de células CD4 no sangue, quando estas se manifestam costumam dizer que a pessoa está doente de AIDS.

Particularmente no Brasil, os primeiros casos identificados da doença datam da década de 1980. O primeiro caso identificado foi em 1982, num paciente homossexual diagnosticado com Sarcoma de Kaposi. Destaca-se que os primeiros casos foram notificados nas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, mas a partir do final da década de 1980 houve a sua propagação para as demais regiões. Com o avanço da doença, basicamente nas cidades de médio porte e nas regiões metropolitanas, a epidemia se expandiu para todos os Estados do Brasil e os números de casos notificados aumentaram com grande rapidez.

Vale ressaltar que as primeiras notícias veiculadas sobre o HIV/AIDS, tratava a doença como “peste gay” pelo fato dos primeiros casos serem descobertos em homens que se relacionavam com outros homens. Logo depois foi descoberto que a doença estava atingindo profissionais do sexo, travestis e usuários de drogas ilícitas. Essas pessoas foram denominadas como “grupo de risco” provocando medo na população dita fora do “grupo de risco”, ocasionando o isolamento social desses indivíduos. No entanto, a ideia de “grupo de risco” foi se desconstruindo a partir do momento em que o HIV/AIDS passou a atingir casais heterossexuais, adolescentes, jovens, idosos e mulheres casadas e com parceiros fixos.

Destaca-se que é possível distinguir três momentos distintos na evolução da epidemia no Brasil. Um primeiro momento que vai da sua origem até 1986, período que se caracterizou, predominantemente, pela infecção via relações homossexuais, com nível alto de escolaridade; o segundo ocorreu entre 1987 e 1990 e as características principais do período foram o aumento dos números de casos pelo uso de drogas injetáveis, diminuição da faixa etária e uma maior disseminação em pessoas com

práticas heterossexuais; a terceira fase ocorre a partir de 1991 até os dias atuais, acentua-se a disseminação em casais heterossexuais em vários níveis de escolaridade e classes sociais, em especial as mulheres (BRASIL, 2011).

O HIV/AIDS ocupa hoje uma colocação de pandemia, atingindo os diversos segmentos da população sem distinção. De acordo com a UNAIDS (2016), O Brasil sozinho responde por mais de 40% das novas infecções de aids na América Latina. De cerca de 43 mil novos casos em 2010, o País passou para 44 mil em 2015 (mais de 5 por hora), com 15 mil mortes por ano.

Observa-se que ao longo dos anos, o perfil da doença foi se modificando, hoje tem-se uma maior notificação em casais heterossexuais; pessoas de idade mais avançada (atingindo as pessoas da chamada terceira idade); em pessoas com menos escolaridade; afetando também as classes menos favorecidas; houve um aumento entre as mulheres e jovens atingindo as várias regiões do país, principalmente as regiões norte e nordeste.

No que se refere à política de enfrentamento ao HIV, Parker (1997) destaca quatro momentos, ressaltando que as primeiras iniciativas surgem a partir de mobilizações da sociedade civil, com destaque para a criação das Organizações Não Governamentais (ONGs) no combate à AIDS.

A primeira fase da política de enfrentamento ao HIV/AIDS se deu de 1982 até 1985. Parker (1997) afirma que as primeiras respostas à epidemia surgiram de baixo, dos representantes das comunidades afetadas, como o emergente movimento homossexual, e da dedicação dos setores progressistas dentro dos serviços estaduais e municipais de saúde, que se apresentaram como aliados dessas comunidades, ou seja, as primeiras ações surgem da sociedade civil, sobretudo, pelos grupos mais vulneráveis à doença naquele primeiro momento, o que deu origem as primeiras ONGs/AIDS. Em paralelo, “aconteciam as primeiras reuniões de trabalho no Ministério da Saúde, visando a criação de um Programa Nacional de AIDS” (Parker, 1997, p. 09).

Com a mobilização da sociedade civil juntamente com o apoio e pressão de um número crescente de programas estaduais e municipais de AIDS, com o objetivo de se obter respostas a nível federal, é que ocorre a criação de um Programa Nacional de

AIDS. Nesse período, não dava mais para ignorar a doença. Nesse sentido é que o PN/DST/AIDS foi instituído pela portaria 236 de 02 de maio de 1985 e,

(...) se consolida efetivamente no ano de 1988, mas, ainda não possuía uma estratégia definida de ação. A sua atuação oscilou entre buscar cooperação internacional de ajuda ao combate à AIDS e dar apoio aos programas já existentes nos Estados Unidos; além de desenvolver trabalhos em conjunto com entidades religiosas, filantrópicas, particulares (que eram poucas) e com as ONGS/AIDS existentes no país (SANTOS, 2005, p. 57).

É importante enfatizar que o contexto econômico nacional e internacional influenciou nas ações de combate à epidemia, não só pela intenção de enfrentamento da doença, mas pelo papel que os países em desenvolvimento passam a cumprir devido às novas exigências do Capital. Parker (1997) destaca que não ocorre por acaso o fato que as primeiras ações de enfrentamento da epidemia de HIV/AIDS no Brasil tenham acontecido não só durante o período de redemocratização da sociedade brasileira, mas durante um período de mudanças intensas nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento devido à crise internacional da dívida nos anos 80.

Foi durante esse período que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial impuseram uma série de condições às nações devedoras, dentre essas o Brasil, cuja dívida de US\$ 112,5 bilhões em 1990 era a mais elevada entre todos os países do mundo, voltadas para o ajuste estrutural da economia brasileira por meio de políticas que estimulasse as exportações, ao mesmo tempo reduzindo as despesas do governo em uma variedade de problemas sociais, inclusive assistência médica e educação preventiva. (PARKER, 1997, p.12).

Ainda de acordo com o referido autor, a segunda fase da política de enfrentamento ao HIV/AIDS foi de 1986 a 1990, período marcado por ações relativamente pragmáticas e bastante tecnicistas. Nesse momento aumenta o número de iniciativas cada vez mais diversificadas nas diferentes respostas governamentais à epidemia, período em que

(...) várias iniciativas por parte da sociedade civil começaram a superar, em parte, a negação que havia caracterizado o período anterior. Um número crescente de organizações não-governamentais surgiu em todo o país,



representando um papel muito importante ao chamar a atenção da mídia para a epidemia, além de pressionar os órgãos governamentais para uma resposta mais rápida e agressiva (PARKER 1997, p.10).

Esse contexto é caracterizado por ações por parte da sociedade civil, através principalmente das ONGs/AIDS, que tomam iniciativas efetivas, buscando acima de tudo mostrar que, além de um problema de saúde, a AIDS era um problema que deveria ser enfrentado numa perspectiva política, com iniciativas dos poderes governamentais responsáveis.

Na esfera do governo Federal à medida que prosseguia a implementação do Programa Nacional de AIDS, crescia a tendência a uma centralização em Brasília, o que provocou tensões entre o Programa Nacional de AIDS e os mais experientes programas estaduais e municipais espalhados pelo país, que passaram a servir, principalmente, à execução de atividades planejadas em Brasília. É importante reconhecer, contudo, o progresso no que se refere ao desenvolvimento de uma política de amplo alcance em resposta à epidemia, através da articulação entre os programas de AIDS e outros setores do sistema de saúde (PARKER, 2003).

Ainda no ano de 1988 – ano da promulgação da Constituição Federal e, por conseguinte, de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) – o Congresso Nacional aprova a Lei 7.670 que beneficia as pessoas com AIDS, acometidas pelas doenças oportunistas, em estágio incapacitante ou terminal, a ter acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), bem como requisição de auxílio-doença, pensão ou aposentadoria, isentos de período de carência. Cabe destacar que data deste período, especificamente do ano 1988, a aprovação da lei 7.649/88, obrigando o cadastramento de doadores de sangue e testagem sorológica para detecção do HIV a ser utilizado em transfusões, e assim inibiu a comercialização de sangue de maneira ilegal (TEIXEIRA, 1997, *apud* SANTOS, 2005).

O Projeto Previna lançado em 1989, buscava desenvolver atividades de prevenção junto a indivíduos dos chamados “grupos de risco”, tais como, Homossexuais, Profissionais do Sexo, usuários de drogas injetáveis e pessoas reclusas no sistema penal, por exemplo (GALVÃO, 2000). Outra ação importante do Ministério

da Saúde foi o Projeto Empresas, em parceria com o Ministério do Trabalho, que tinha como foco o desenvolvimento de campanhas preventivas sobre a AIDS junto aos trabalhadores.

Uma terceira fase de enfrentamento da doença se inicia nos anos de 1990 e dura até 1992. No início dos anos 1990 o país se encontrava em um contexto que

(...) será o fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal⁵⁸; paralisado pelo baixo nível de investimentos privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento; e com uma questão social gravíssima. Tem-se a mistura explosiva que delineia uma situação de crise profunda (BEHRING 2011, p.14).

É importante enfatizar que a adoção de medidas de ajuste neoliberal rebate diretamente nos direitos sociais até então conquistados e garantidos constitucionalmente em 1988, atingindo as políticas públicas, como a saúde.

Portanto, no ano de 1990, encontrava-se um quadro extremamente desfavorável politicamente para uma ação eficaz e contínua do enfrentamento da doença. Houve, conquanto, nesse período uma desestruturação do programa Nacional de AIDS comprometendo com isso o trabalho que até então vinha sendo desenvolvido. Esse contexto, caracterizado pelo avanço do ideário neoliberal, influenciou negativamente nas decisões e ações frente à epidemia de AIDS.

Entretanto, apesar do contexto adverso, ocorre algumas importantes conquistas, como a política de acesso aos medicamentos, que se iniciou em 1991 com a distribuição do Zidovudina (AZT) na rede pública de saúde, sendo ampliada em 1995. Vale salientar que é somente em 1996 que houve a legitimidade da política de medicamentos pelo poder legislativo. Isso se deu com a aprovação da lei 9.313/96, que passa a obrigar o fornecimento gratuito e universal dos antirretrovirais (ARV) para o tratamento das pessoas vivendo com HIV/AIDS (VENTURA, 2003).

A quarta fase corresponde ao período de 1992 a 1997 com a reorganização do Programa Nacional de AIDS no Ministério da Saúde. Nesse período ocorreu um esforço

⁵⁸ O neoliberalismo consiste na tese segundo a qual o mercado é o principal mecanismo de regulação social. Desta forma retira-se do Estado às responsabilidades que antes lhe eram atribuídas, ou seja, o que se vê é um Estado máximo para o capital e mínimo para a classe trabalhadora (NETTO; BRAZ, 2007).



para envolver todas as entidades que se viam responsáveis nas ações voltadas para atender a epidemia, tais como: Programas governamentais, ONGs e Universidades, procurando com isso construir uma resposta nacional no enfrentamento da doença, sendo reforçado e solidificado durante o processo de elaboração para o projeto do Banco Mundial. Sendo marcado pelo governo do presidente Itamar Franco (1992-1995).

De acordo com Parker (1997), desde 1993, o governo Federal assinou um convênio com o Banco mundial com o objetivo de fortalecer as ações de vigilância, pesquisa, assistência e prevenção. Com o apoio do Banco mundial ocorreu um aumento significativo de dispêndio em programas de AIDS. No entanto, problemas sérios continuaram a ocorrer: a inconsistência na distribuição de medicamentos, bem como a incapacidade de respostas aos riscos enfrentados pelos segmentos vulnerabilizados da população.

Chamamos atenção, de acordo com Villarinho et al (2013), que a disseminação dos casos notificados no país nesse contexto, resultou na criação dos serviços específicos de atendimento aos portadores de HIV/AIDS, como os Serviços de Atendimento Domiciliar Terapêutico (ADT), Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA) e os Hospitais-Dia(HD), e os Serviços de Assistência Especializada (SAE), voltado às pessoas vivendo com HIV/AIDS, que têm tido papel preponderante na política de enfrentamento da doença.

No entanto, cabe enfatizar que dentro dessa conjuntura ocorre o avanço da política de ajuste neoliberal, se materializando através da contrarreforma do Estado rebatendo diretamente nas ações de enfrentamento da doença, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), impossibilitando a sua efetivação na perspectiva de uma política pública, gratuita e universal conforme discutiremos a seguir.

3. A CONTRARREFORMA DO ESTADO NA SAÚDE E OS DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DO HIV/AIDS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO



Apesar de a Constituição Federal de 1988, ter inaugurado uma nova fase de democratização das ações do Estado Brasileiro, as conquistas alcançadas passam a sofrer, a partir da década de 1990, grande ataque por parte do capital através do ideário neoliberal, ocasionando o desmonte dos direitos sociais que foram garantidos constitucionalmente, sobretudo na saúde.

O receituário neoliberal para o Brasil, como para toda a América Latina, vem se dando no sentido de submeter os seus países aos rigorosos ajustes econômicos impostos pelas agências financiadoras internacionais: Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras. As estratégias priorizadas pelos governos neoliberais vêm se dando através da redução da ação Estatal, privatização do mercado e redução dos gastos públicos especificamente na área social (BRAZ; NETTO, 2007).

Conforme destacam Behring & Boschetti (2009), a ofensiva neoliberal não significa apenas um reordenamento econômico, mas acima de tudo político ao propor o desmonte da base social do Estado. Instaura-se um processo político, que repercute na saúde, de modo que as forças progressistas comprometidas com o movimento de Reforma Sanitária passam a perder espaço no interior do governo, ocorrendo a desconstrução da Política de Saúde construída na década de 1980, vinculando-se ao mercado, com ênfase nas parcerias com a sociedade civil.

Portanto, o Brasil adentra a década de 1990 redirecionando o papel do Estado sob forte influência do ideário neoliberal. Propaga-se a urgência de uma reforma do Estado, com o argumento que este se desviou de funções básicas, confrontando o modelo econômico vigente (BRAVO, 2009).

No que se refere particularmente ao SUS, cabe destacar que a partir dos avanços da contrarreforma do Estado, na conjuntura da década de 1990, esse passa a enfrentar um contexto desfavorável para sua efetivação, se verificando um embate entre o projeto privatista e o projeto da Reforma Sanitária. Cabe destacar que o Projeto de saúde articulado ao mercado ou à reatualização do modelo médico assistencial privatista, está pautado na política de ajuste, que tem como principais tendências a contenção dos gastos com racionalização da oferta. A tarefa do Estado nesse projeto consiste em



garantir o mínimo aos que não podem pagar, ficando para o setor privado o atendimento dos que têm acesso ao mercado. Suas principais propostas são: caráter focalizado para atender às populações vulneráveis através do pacote básico para a saúde, impactando diretamente na efetividade do SUS e particularmente na política de enfrentamento do HIV/AIDS.

Acreditamos que seja necessário enfatizar que, de acordo com nossa análise, desde a promulgação da Constituição de 1988, nenhum dos governos foram contrários às exigências do ideário neoliberal. Essa influência ao qual o Estado brasileiro foi submetido a partir da década de 1990 reconfigurou a importância do cumprimento de funções básicas, tornando-o refém dos interesses econômicos exigidos a nível internacional. Mesmo os governos considerados “socialistas” que historicamente tiveram ligação com os partidos e movimentos de esquerda não conseguiram se manter à margem desse cenário, assumindo, assim, ações de um governo nos moldes “neodesenvolvimentistas”, que mesmo assim não permitiram que problemas crônicos e estruturais da sociedade fossem superados. Na prática, temos a continuidade da contrarreforma do Estado e das ações de interesse neoliberais. Entretanto, algumas ações foram de grande importância para a consolidação da política de enfrentamento da Epidemia de HIV/AIDS, tornando o país por muitos anos uma das principais referências no que tange as ações de enfrentamento a nível mundial.

A desestruturação que pela qual o SUS vem passando em sua trajetória de existência dá cada vez mais espaço ao discurso “o que é público não serve, não funciona”, numa atitude passiva frente ao processo de sucateamento e precarização, fortalecendo a ofensiva neoliberal, legitimando o processo de privatização da política e dos serviços públicos de saúde, abrindo espaço cada vez maior para o setor privado, que já não cumpre mais só o seu caráter complementar, como regulamenta o artigo 4º da Lei 8.080/90.

A crise política em que a Presidência da República se viu envolvida após a reeleição em 2014 potencializada pela conjuntura de crise econômica no plano internacional, forneceu argumento que afetou de modo negativo o orçamento de programas de combate à AIDS pautados nos direitos humanos. Como fator adicional

tivemos a retirada de agências financiadoras internacionais do país, trazendo como resultado um complexo de fatores, dentre eles o prolongado declínio da taxa de mortalidade pelo HIV e o amplo acesso aos antirretrovirais, ajudando a criar a impressão, como aponta Parker & Seffner (2016), de “sucesso completo” da experiência brasileira de enfrentamento da epidemia, contribuindo, assim, para a formulação do pensamento de que a AIDS no Brasil já foi superad

Outro fator relevante é que nos últimos anos o enfrentamento da epidemia tem se afastado das características que tornaram a experiência do Brasil positiva e referenciada em âmbito mundial, que era discutir a doença em seu caráter político e social, e não apenas biomédico. Nos últimos anos está ocorrendo o inverso: o foco tem sido a medicalização, com o discurso de diagnosticar e tratar, ignorando os marcadores sociais que são de extrema importância para se entender o perfil da epidemia e seu crescente avanço. Com isso, os investimentos na educação em prevenção, principalmente, têm sido reduzidos drasticamente.

Houve, ainda, a redução drástica da participação da sociedade civil organizada, através dos movimentos sociais que representam os segmentos mais vulnerabilizados (GLBTS, Movimento de mulheres, profissionais do sexo etc.), assim como a interação com outras áreas fora do âmbito da saúde, abandonando as principais características que possibilitaram o sucesso e originalidade do nascer da luta contra Aids no país. Podemos dizer que esse processo é decorrente da aproximação das lideranças da sociedade civil organizada à máquina estatal, se intensificando em 2008, período do segundo governo Lula, conforme aponta Nemes & Scheffer (2016), provocando a perda de autonomia das ONGs, a partir de um processo que conjuga tanto adesão progressiva quanto cooptação deliberada. Com isso, há uma perda de financiamento para atividade de controle social ou experimentação de projetos-piloto, onde as organizações da sociedade civil que não se integram ao governo perdem autonomia de crítica e o caráter de controle social.

Os autores citados acima destacam, ainda, que com o avanço conservador, em particular no aspecto moral, encabeçados por representantes de alguns setores da sociedade, tendo como autores principais as igrejas de religiões neopetencostais, que constituem a bancada evangélica nas casas legislativas e tem grande poder de controle

da mídia e de arregimentação de pessoas, têm interferido nas decisões das pautas que discutem assuntos mais progressistas, prejudicando diretamente a luta contra Aids e na defesa dos Direitos Humanos, por tratarem de assuntos como diversidade de gênero e de orientação sexual.

Conforme destaca Côrrea (2016), em função do “golpe” de caráter político, que resultou no processo de Impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, assume a direção do país o Vice-Presidente Michel Temer (PMDB), simbolizando para os partidos aliados a chance de fortalecer o projeto societário conservador, totalmente aberto aos interesses do Grande Capital, colocando em risco os avanços sociais e a abertura ao diálogo com setores populares e representantes das minorias.

As ações do atual governo indicam um profundo retrocesso dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, com implicações nas várias áreas de políticas públicas e, principalmente, a Saúde. O governo Temer anunciou um pacote de medidas, o qual foi votado e aprovado no fim de 2016, que visam o congelamento de despesas em segmentos como Educação e Saúde, que impactam diretamente no enfrentamento do HIV/AIDS. Esse pacote começa a ser implementado a partir de 2018, significando um longo período de estagnação e até mesmo de retrocesso para as políticas públicas, com destaque para a Saúde.

Conforme destacam Nemes & Scheffer (2016), em meio à crise política e econômica agravada no Brasil em 2016, o SUS, do qual dependem a manutenção da assistência e o tratamento em AIDS, enfrenta a diminuição de recursos e investimentos públicos, a baixa eficiência de gestão, deficiências e fragmentação na rede assistencial, precárias condições de vínculos de trabalho e de remuneração, resultado do avanço da ofensiva neoliberal e da contrarreforma do Estado na saúde que promoveu, e continua promovendo, um verdadeiro desmonte das políticas públicas no país. As contradições originadas nesse processo interferem diretamente nas práticas sociais dos diversos profissionais da saúde, bem como na qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS.

4. CONCLUSÃO



A atual conjuntura do país é caracterizada por um cenário de retrocessos, avanço do conservadorismo e a agressiva perda de direitos. A “reforma” do Estado implantada no início da década de 1990 vem se materializando no âmbito da seguridade social através de um verdadeiro processo de desmonte, desestabilização, desresponsabilização do Estado e ataques aos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

As políticas sociais, fundamentais na promoção do bem estar dos trabalhadores se tornaram dentro da lógica neoliberal espaço de disputa de interesses do setor privado, que viram nesse campo oportunidades de geração de lucros, tornando os indivíduos que delas necessitam consumidores e não mais usuários.

No que se refere particularmente à Política de Saúde, os rebatimentos da contrarreforma do Estado têm se colocado como um impedimento para a efetividade dos princípios do SUS, pois subordina a política social à política macroeconômica, favorecendo o crescimento do setor privado com uma concepção de direito bem distinta da racionalidade do projeto de Reforma Sanitária, vinculada aos interesses dos trabalhadores.

Particularmente para as pessoas que convivem com o HIV/Aids, o cenário atual e os vários desdobramentos políticos dos últimos anos têm sinalizado uma luz vermelha, chamando atenção para o enfraquecimento da Política de Saúde e para as ações de enfrentamento do HIV/AIDS, através da desestruturação dos serviços voltados a esses usuários, desde as campanhas de prevenção até a política de distribuição de medicamentos.

O processo de contrarreforma do Estado na saúde e o contexto de crise política e econômica que se intensifica no país a partir de 2015, tendo seu ápice em 2016, e que tem se materializado através das ações de cortes de verbas voltadas à implementação da Política de Saúde em seus vários níveis de atenção, estão pondo em risco a política de enfrentamento do HIV/AIDS. Considerando que, como afirma Nemes & Scheffer (2016), o SUS “é o pilar de sustentação do programa brasileiro de AIDS”, os dois contemplam os princípios de universalidade e equidade, nesse sentido, não se pode desarticular um sem que o outro também não sofra as consequências, nesse caso,



milhões de brasileiros que dependem dos serviços públicos de saúde para realizarem seu tratamento.

Diante dessas reflexões e apontamentos, é possível afirmar que mergulhado na pior crise político-econômica experimentada desde a fase pós-democratização, o Brasil perdeu a capacidade de construir uma resposta à epidemia. A doença, vem crescendo em números significativos nos últimos anos. O Brasil tem registrado, anualmente, uma média de 41,1 mil casos de aids nos últimos cinco anos. Do ano 2000 – quando da implantação do relacionamento probabilístico dos dados – a junho de 2016, observou-se um total de 634.051 casos de aids. Contata-se ainda, que de 2007 até junho de 2016, foram notificados no Sinan 136.945 casos de infecção pelo HIV no país (BRASIL, 2016).

O Brasil foi, durante muitos anos, um modelo mundial de resposta bem-sucedida ao HIV e à AIDS. A falência brasileira, é reflexo do processo de contrarreforma do Estado, que vem avançando cada vez mais. As ações do atual governo para as políticas públicas, de desrespeito aos direitos constitucionais, requer um posicionamento dos vários segmentos dos trabalhadores, exigindo um protagonismo na garantia de seus direitos e defesa de “Estado Máximo” para o social.

REFERÊNCIAS

- BEHRING. E. R. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª edição. São Paulo. Editora Cortez, 2008.
- BEHRING. E. R.; Boschetti, I. **Política Social: Fundamentos e história**. - 9.ed.-São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico HIV-AIDS**. Brasília, 2015.
- _____. Ministério da saúde - Secretária de Vigilância em Saúde - Departamento de DST, Aids e hepatites Virais. **Boletim epidemiológico Aids/DST**. Brasília Jan./ jun. 2016. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2016/59291/boletim_2016_1_pdf_16375.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017
- BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In MOTA, Ana Alizabete et al . (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 3ª ed. – São Paulo: Cortez; Brasília < DF, OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.
- CORRÊA, S. **A resposta brasileira ao HIV e à AIDS em tempos tormentosos e incertos**. In: Mitos vs Realidade: Sobre a resposta Brasileira à epidemia de HIV e AIDS em 2016. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), Rio de Janeiro, Julho 2016.



GALVÃO, J. As respostas das organizações não governamentais brasileiras frente à epidemia de HIV/AIDS. In PARKER, R. (Org). Políticas, instituições e AIDS: enfrentando a AIDS no Brasil. Rio de Janeiro: Zaha/ABIA, 1997.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: Uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007 (Biblioteca básica de serviço social: V.1).

NEMES. M. I. B.; SCHEFFER. F. **Desafios da assistência às pessoas que vivem com HIV e AIDS no Brasil**. In: Mitos vs Realidade: Sobre a resposta Brasileira à epidemia de HIV e AIDS em 2016. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), Rio de Janeiro, Julho 2016.

PARKER, R. Construindo os alicerces para a resposta ao HIV/AIDS no Brasil: o desenvolvimento de Políticas sobre o HIV/AIDS, 1982/1996. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 8-49, agosto. 2003.

_____. **Políticas, Instituições e AIDS**: enfrentando a AIDS no Brasil. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), Rio de Janeiro- RJ, 1997.

PATRIOTA, L. M.; AMORIM, J. A.; SCHULZE, M. B. **AIDS**: Transformações sociais, políticas e culturais produzidas pela epidemia. 2002. 5 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba.

SANTOS, R. M. **O serviço social e a Exclusão/ Inclusão dos portadores de HIV/AIDS**: Demandas e Desafios nos hospitais públicos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN, Natal/RN, 2005.

SEFFNER F.; PARKER; R. **A neoliberalização da prevenção do HIV e a resposta brasileira à AIDS**. In: Mitos vs Realidade: Sobre a resposta Brasileira à epidemia de HIV e AIDS em 2016. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), Rio de Janeiro, Julho 2016.

UNAIDS. **Organização Mundial de Saúde**. 2016, disponível em <http://www.unaids.org.br/>. Acesso em: 05 set. 2016.

VENTURA, M. **As estratégias de promoção e garantia dos direitos das pessoas que vivem com HIV/AIDS**. In. Rev. Divulgação em saúde para debate, Rio de Janeiro, n 27, p. 107-11, agosto / 2003.

VILLARINHO, M. V. (et al). Políticas públicas de saúde face à epidemia da AIDS e a assistência às pessoas com a doença. In. Revista Brasileira de Enfermagem. Brasília, vol.66, nº 2, p. 271-277, Mar, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v66n2/18.pdf>>. Acesso em: 02 de julho de 2016.



A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITOS E O SERVIÇO SOCIAL: DOS AVANÇOS AOS RETROCESSOS

Fabrizio Rodrigues da Silva⁵⁹
Maria Lediane Batista de Brito⁶⁰
Maria das Graças Pereira Monte⁶¹
Maria Simone Araújo Figueiredo⁶²

Resumo

A dinâmica da sociedade sempre requisitou uma postura de intervenção da força estatal, principalmente pela pressão das forças sociais presentes, isso nos possibilita entender que as políticas públicas, oriundas do Estado, são produtos históricos e estão condicionadas as lutas travadas no cenário social. A Previdência Social emergiu justamente em resposta as necessidades que surgiram na sociedade brasileira em um determinado momento histórico, e, portanto, está em constante processo de mudanças, tornando-a um produto histórico. Já o Serviço Social se faz presente na Previdência Social desde 1944, deste modo, são 72 anos de atuação em defesa dos segurados da mesma política, uma atuação que também sofre avanços e retrocessos, recebendo influências que partem principalmente do meio político e que direciona a condução da mesma política e do serviço prestado aos beneficiários. É perceptível no contexto histórico que os retrocessos se fazem bem mais frequentes do que os avanços na política previdenciária como inclusive no campo profissional do serviço social na mesma política e conseqüentemente desencadeando retrocessos para a sua demanda: os beneficiários. O presente estudo objetiva conceituar e entender o processo histórico da Previdência Social e o Serviço Social na mesma política pública com atenção sobre os avanços e os retrocessos.

Palavras-chave: Previdência Social. Política Pública. Serviço Social.

1 Introdução

As transformações na sociedade exigem medidas de enfrentamento nas várias políticas as quais o Estado proporciona como estratégia de enfrentamento para as necessidades expostas. O serviço social na previdência se apresenta também como uma

⁵⁹ Discente do curso de Serviço Social da Faculdade Vale do Salgado, Icó, Ceará/Brasil, fabricioico@hotmail.com

⁶⁰ Discente do curso de Serviço Social da Faculdade Vale do Salgado, Icó, Ceará/Brasil, leidibrito@gmail.com

⁶¹ Discente do curso de Serviço Social da Faculdade Vale do Salgado, Icó, Ceará/Brasil, mmonte193@gmail.com

⁶² Docente do curso de Serviço Social da Faculdade Vale do Salgado, Icó, Ceará/Brasil, simonearaujo@fvs.edu.br



estratégia na qual a política de previdência social precisou implantar num determinado momento histórico, para assim, conseguir alcançar os objetivos propostos pela mesma política. Entretanto, essas mesmas estratégias estão condicionadas ao momento histórico.

Cianca et al. (2011, p. 01) aponta que “o desenvolvimento da política previdenciária no Brasil esteve relacionado a cada momento histórico, econômico e social vivido pelo país. Esteve articulada a cada política econômica implantada...”. Deste modo, ao estudar a previdência social e o serviço social nela, precisamos nos ater a esses pontos importantes.

Do ponto de partida inicial da previdência social no Brasil, Faleiros (1991) aponta como sendo a Lei Eloy Chaves, em 1923. Contudo, Cianca et al. (2011) expressa que antes mesmo da promulgação desta lei, vários fenômenos ocorreram na sociedade brasileira, principalmente na República Velha, os quais serviram como pano de fundo para uma implantação da política previdenciária no Brasil.

O que ocorre é justamente a junção dos fenômenos que aconteceram na realidade social brasileira e que desencadeou a necessidade da implantação de uma política pública que amparasse a classe trabalhadora, mais tarde nascendo a Lei Eloy Chaves.

Com o passar dos tempos, vários novos acontecimentos se apresentaram na sociedade brasileira. Um dos principais, apontado por Cianca et al. (2011) foi as mobilizações populares, especialmente, as greves em 1905, 1917 e 1919, como também, o movimento Tenentista. Esse cenário social propiciou o marco inicial da Previdência brasileira, agora como legislação social, datada de 24 de janeiro de 1923. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995).

Mais uma vez a pressão popular se apresenta de forma decisiva na criação de políticas sociais públicas frente às necessidades segmentadas, neste caso, o marco inicial da Previdência sob forte influência das greves citadas pelo autor acima.

Com essa conjuntura, logo mais tarde, com outros fenômenos emergentes no contexto trabalhista, emergiu na Previdência em 1944 a atuação do Assistente Social no enfrentamento das demandas institucionais, inclusive da própria dinâmica que a



sociedade apresentava, num contexto em que o Estado se transformava, passando a incorporar e regulamentar juridicamente a questão social. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995). Cianca et al. (2011, p. 02) acrescenta ainda que o serviço social na previdência, constituiu “umas das primeiras áreas de atuação do Assistente Social”.

Como podemos perceber, o serviço social se instaurou na previdência num contexto de transformações, como também, num contexto onde a previdência ainda dava os seus passos iniciais como uma política para a classe trabalhadora, estando desta forma, propícia para muitas mudanças. Outro ponto importante é em relação ao momento em que o Estado passa a reconhecer a questão social, objeto de intervenção do serviço social.

“No decorrer da história, a Previdência Social passou por várias reformulações, que acabaram por refletir no próprio fazer profissional do Assistente Social, mas que ainda assim não impediram que a profissão se firmasse neste espaço institucional”. (CIANCA ET AL; 2011, P. 02).

Essas reformulações trouxeram mais retrocessos do que avanços, pois as significativas mudanças traçadas na Previdência fizeram dela uma política pública que mais retraiu direitos sociais garantidos através de lutas, sobretudo, da classe trabalhadora brasileira.

Cartaxo e Cabral (2008) definem bem essas mudanças que afrontaram o serviço social na Previdência Social, em especial, algumas Medias Provisórias que objetivaram acabar com o fazer profissional dentro do INSS.

Destaca-se no ano de 1998, no contexto do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, a edição da Medida Provisória 1.729/98, que proporia a supressão do Artigo 88 da Lei de Benefícios, tornando iminente a exclusão do Serviço Social da Política Previdenciária. Mas, em caráter do contexto social reivindicatório, emergiu nessa conjuntura a mobilização dos profissionais em defesa de sua permanência na mesma política que desembocou na elaboração de uma nova Emenda Supressiva, impedindo desta forma, a efetivação da Medida Provisória. (CARTAXO, CABRAL, 2008).

Os anos do governo de Fernando Henrique Cardoso foram árduos tanto para o serviço social como para a própria política previdência como um todo. O caráter neoliberal assumido pelo mesmo governo avança na contramão dos direitos sociais conquistados nos últimos anos, principalmente na constituição federal de 1988. Entretanto, as forças reacionárias e contrárias ao governo também se mobilizaram e fizeram história, pois embora as condições não fossem favoráveis, desistir de lutar não era a solução dos problemas.

São essas as considerações que compõem o pano de fundo para o presente estudo, na busca pelo entendimento do serviço social na política da Previdência Social, como também entender a mesma, como sendo uma política que sofre modificações, avanços e retrocessos, dependendo do contexto social, econômico e político que se apresenta, estando sujeito inclusive, da forma que cada governo adota para poder conduzi-la. Neste contexto, o serviço social enquanto uma profissão institucionalizada na Previdência Social também sofre modificação que podem fazer com que a profissão sofra avanços e retrocessos.

Desta forma, objetivamos inicialmente neste estudo conceituar o processo histórico que a Previdência Social sofreu enquanto política social pública brasileira juntamente com o Serviço Social inserido na mesma política, mediante ao contexto social, político e econômico que se apresenta no país em um determinado momento histórico, como também, identificar o período em que se deu a inserção do Serviço Social na Previdência Social e ainda descrever a atuação dentro dessa mesma política.

Objetivamos, além disso, neste estudo, conhecer o processo de evolução do Serviço Social dentro da Previdência Social englobando os retrocessos e os avanços que a profissão sofreu e refletir sobre a atual situação da Previdência Social e do Serviço Social diante das mudanças no cenário atual, sobretudo, político.

2 Método

Trata-se de um estudo descritivo com abordagem qualitativa, de análise crítico dialético, utilizando-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e estudo de caso, realizado com a Assistente Social da superintendência regional da gerencia executiva de Juazeiro

do Norte/CE, presente no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de Icó/CE, no mês de outubro de 2016. A escolha da participante se deu a partir da delimitação do campo de pesquisa, ou seja, do INSS da cidade de Icó/CE, entretanto, no dia da coleta de dados, estava presente na agência a superintendente do serviço social da região, a qual aceitou em participar da pesquisa, principalmente, pela bagagem de conhecimento e de uma longa atuação na política previdenciária.

Foi necessário primeiramente um levantamento na literatura acerca da contextualização histórica da Previdência Social brasileira, incluindo, a inserção do Serviço Social na mesma política. Em seguida, traçamos a entrevista que consequentemente forneceu subsídios para o alcance dos nossos objetivos.

Realizou-se a aplicação da entrevista semidirigida direta com a Assistente Social da superintendência regional da gerencia executiva de Juazeiro do Norte/CE, na agência do INSS de Icó/CE. Segundo Magalhães (2006, p. 50) a entrevista dessa forma é aquela quando “[...] o entrevistador deixa que o entrevistado fale e direcione essas falas para o objeto da entrevista”. Desse modo, o foco na entrevista era o Serviço Social na Previdência Social brasileira e, portanto, a entrevistada falou abertamente sobre o assunto, levando em consideração os pontos que julgou importante, dentro do objetivo proposto na pesquisa.

Os dados oriundos das falas da participante foram transcritos na íntegra e organizados em categorias temáticas da seguinte forma: I – o surgimento do serviço social na previdência; II – as competências do serviço social na previdência; III – os retrocessos que o serviço social sofreu na previdência e IV – a conjuntura atual da política previdenciária e do serviço social dentro da mesma política. Tal organização foi esquematizada desta forma para uma melhor compreensão, sendo as palavras chaves, destacadas para análise específica, sendo discutidas com a literatura pertinente na área.

Os dados coletados nesta pesquisa passarão por uma organização baseada conforme a Análise Temática de Conteúdo, conceituada por Minayo (2007). Portanto, serão três etapas: I – pré-análise, que é compreendida pela leitura de forma flutuante, como inclusive a revisão de hipóteses e objetivos; II – a exploração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos, exemplificada também por



categorização e exploração do material e que nela construiremos as categorias a partir dos dados obtidos e por ultimo, III – interpretação, com análise das questões com introdução de discussões críticas.

3 Resultados e Discussões

3.1 O surgimento do Serviço Social na Previdência

Ao iniciar a entrevista, o primeiro ponto a ser observado foi quanto ao surgimento do serviço social na previdência. Cianca et al. (2011, p. 04) afirma que “no governo de Vargas, em 1944, institucionalizou-se na Previdência Social a profissão de Serviço Social, num contexto marcado pela expansão previdenciária dos Institutos de Aposentadorias...”.

O serviço social da previdência completa esse ano, 72 anos, a previdência tem 90 anos, 72 anos o serviço social se faz presente. É um serviço importante que ele atua diretamente ligado aos segurados da previdência numa perspectiva de inclusão de direitos e reconhecimentos de direito.

Fonte: dados da pesquisa.

A participante aponta o surgimento da profissão dentro previdência a partir dos anos de comemoração do fato, ou seja, marcado neste ano por 72 anos do serviço social na previdência. Podemos entender esse serviço dentro da previdência com caráter e postura de garantia de direitos sociais, pois se insere principalmente na relação de inclusão e reconhecimentos de direitos dos trabalhadores segurados.

No decorrer da discussão, outro ponto abordado foi em relação à organização do Serviço Social dentro da previdência.

Estamos organizados em Brasília, temos a centralidade da divisão de serviço social com equipe em Brasília, que é ligada a diretoria de saúde do trabalhador, tínhamos ate duas semanas atrás, representações técnicas nas 5 superintendências, infelizmente com essas mudanças desse governo, eles eliminaram essa representação, e temos nas gerencias executivas do INSS repensáveis técnicos do serviço social nas 103 gerencias a nível nacional. Toda gerencia tem um responsável técnico que é na verdade um coordenador das equipes de serviço social nas gerencias.

Fonte: dados da pesquisa.

Podemos observar com os dados coletados a forma como o serviço social se organizar dentro do INSS, entretanto, se apresenta também alguns retrocessos nesse



contexto, como por exemplo, a perda da representação do serviço social nas 5 superintendências.

Neves e Silva (2008) destacam ainda que a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, em 1977, acarretou a exclusão dos Centros de Serviço Social, o que significou redução dos espaços da profissão, inclusive, pensava-se na possível exclusão da profissão na mesma política. Não só caracteriza retrocesso o fato da diminuição do espaço profissional do serviço social na previdência neste contexto, um dos retrocessos maiores é, inclusive, o retrocesso nos direitos sociais que esses centros de serviço social garantiam aos segurados da política.

3.2 As competências do Serviço Social na Previdência frente aos direitos dos beneficiários

As competências do Serviço Social na previdência foi outro ponto que teve destaque na entrevista. Cianca et al. (2011) destaca que no início, no período compreendido de 1944 a 1994, ou seja, durante os primeiros 50 anos, o assistente social teve como tarefa primordial na Previdência o papel de humanizar a relação existente entre o sujeito e a instituição, concretizando a herança conservadora a qual a prática profissional ainda carregava na época.

A gente é embasado na lei de regulamentação da profissão, do código de ética, no artigo 88 da lei 8.213, que dispõe sobre quais são as funções do serviço social, qual é a missão, e todos os atos normativos que passaram a legislar sobre a parte do serviço social.

Fonte: dados da pesquisa.

A contextualização da participante apresenta o modelo atual que se desenvolve na previdência, depois de todas as transformações ao longo do tempo, com base na Previdência enquanto política social pertencente ao tripé da seguridade social brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, que garante uma política social eficaz na proteção da classe trabalhadora.

Inclusive, um fazer profissional que também se transformou ao longo dos anos, principalmente na sua matriz teórica-metodológica, política e operativa, compreendida

através do que conhecemos pelo que foi o movimento de reconceituação e que desencadeou em um novo horizonte para a profissão. (CIANCA ET AL; 2011).

O serviço social ela atua intra e extra institucional, ele atua intra, no trabalho de atendimento dos usuários, seja na questão da socialização das informações previdenciárias, ou seja, atuando diretamente no reconhecimento inicial do direito, como isso, se dá em dois momentos: na avaliação social do BPC, benefício de prestação continuada, a partir de 2009 e na avaliação social da aposentadoria da pessoa por tempo de contribuição da pessoa com deficiência através da lei complementar 142, que estava lá na CF e não havia essa regulamentação, que faz com que dependendo da graduação de grave, médio ou leve, as pessoas se aposentam com 10 anos a menos, 6 anos e 02 anos.

Fonte: dados da pesquisa.

A entrevistada também arrolou as demandas as quais são da competência do serviço social na previdência, como podemos observar acima, há uma qualificação entre uma atuação intra e extra institucional. Dois espaços permeados de demandas e que requisitam a presença do Serviço Social, frente a garantia dos direitos sociais.

[...] trabalho a gente tem de boa monta, como também o trabalho extra institucional, que a gente trabalha na perspectiva também da socialização das informações previdenciárias quando nos somos chamados para dar palestra, fazemos reuniões, darmos cursos [...] visando o [...] empoderamento da população para que venha buscar o que é de direito que são os seus direitos previdenciários, isso aí a gente faz, assessora também os movimentos sociais e aonde chama o serviço social à gente está indo [...] e também a gente trabalha com outro viés, é quando, um benefício é indeferido, o segurado não satisfeito, ele entra com um recurso administrativo, e a junta de recurso que é uma instância acima do INSS, é uma instância que você recorre, solicita pareceres sociais, aí também o serviço social é chamado e a gente se faz presente.

Fonte: dados da pesquisa.

A atuação do assistente social nessa política, antes de tudo, deve entender e captar o conhecimento dos motivos reais da política previdenciária, para que se compreendam as relações existentes entre as classes e a mediação do Estado, transcendendo as limitações institucionais e buscando efetivar os direitos da população usuária. (CIANCA ET AL; 2011). Como nos ensina Yamamoto (2009) é justamente o agir de maneira propositiva e não somente executiva.

É precisamente uma atuação que conduz uma postura não somente executiva, ou seja, que executa a política como um produto pronto. É necessária a ação propositiva ao

que se apresenta, pois na previdência, os beneficiários são o propósito da política, portanto, a garantia dos seus direitos se constitui como parte fundamental.

3.3 Os retrocessos que o Serviço Social sofreu na Previdência

As mudanças que ocorreram e que ainda ocorrem na política previdenciária estão também intrinsecamente ligadas ao serviço social da mesma política e que pode sofrer avanços e retrocessos.

O serviço social historicamente ele sempre tem, dependendo do momento conjuntural [...] um avanço ou ele tem que se dá uma retraída um pouco, dependendo da conjuntura, por exemplo, numa perspectiva de um Estado mínimo, de exclusão de direitos, a primeira ala que sofre é o social, então não foi à primeira vez historicamente que o serviço social, as forças contrárias tentam tirar esse serviço de dentro da previdência.

Fonte: dados da pesquisa.

O serviço social que atua na proteção dos direitos sociais que adquiridos historicamente e presentes na política previdenciária sofre retrocessos principalmente a partir do momento em que o governo assume uma postura não favorável para o povo, ou seja, no Estado mínimo, o conjunto da política, serviço e beneficiários são alvos de retrocessos e retiradas de direitos.

Cartaxo e Cabral (2008) apontam que, inclusive, o INSS não ficou de fora das reestruturações que ocorreram na previdência e que conseqüentemente resultou na redução do espaço sócio – ocupacional do Serviço Social, pois na medida em que se expandiam os ideais oriundos do neoliberalismo, se reduzia também a responsabilidade do Estado, a esfera pública, as políticas sociais, por conseguinte ocorrendo a transferência para o setor privado.

A expansão da influência neoliberal no Estado brasileiro resulta em uma diminuição da intervenção estatal e todos os seus segmentos, uma vez que a lógica imposta prega um Estado mínimo para o povo e máximo para o capital, desta forma, políticas sociais e direitos sociais são recuados, abrindo espaço para os investimentos na política econômica.

Um governo que pensa em reduzir o tamanho do Estado, de excluir direitos, então uma categoria, um serviço que esteja dentro que trabalha na contra mão é um serviço que incomoda. Historicamente a gente já teve isso algumas vezes, mais forte foi em 98, quando o presidente FHC através de uma medida



provisória, ele quis tirar o serviço social da previdência, quis excluir o artigo 88 da lei 8.213 que a lei de benefício que fala do serviço social e que houve uma luta muito grande dos assistentes sociais e a gente conseguiu reverter. Revertemos em parte, porque ele acabou a centralidade que havia em Brasília, as funções gratificadas, a gente fazia parte do organograma e a gente saiu, passou a ser uma atividade complementar do benefício, mas a gente resistiu.

Fonte: dados da pesquisa.

Podemos destacar na contextualização acima quanto ao fato do governo FHC, em especial no ano de 1998, que tentou excluir o serviço social da previdência social. A relação é clara, como bem sabemos, expandia-se no mesmo contexto a onde neoliberal, de redução da máquina estatal, portanto, o serviço social foi um alvo por ser um serviço que prioriza os usuários e desta forma, não condizia com a prioridade do governo em exercício da época. Os direitos dos beneficiários passariam a não ser priorizados, momento este crítico, pois também acontecia as primeiras reformas previdenciárias.

[...] eu sempre acredito que não há mal que sempre dure, é preciso ter a paciência histórica pra resistir, e continuar lutando e acreditando nos nossos sonhos, no sonho de uma sociedade mais justa, então foi exatamente isso que aconteceu.

Fonte: dados da pesquisa.

Na fala da participante acima, é concretizado um dos propósitos da profissão do serviço social, uma categoria que luta e que acredita em uma sociedade mais justa. O processo histórico que aconteceu nesta época requisitou da própria política previdenciária e inclusive do serviço social uma postura forte em meio aos retrocessos, pois uma sociedade mais justa significava, neste contexto, a não retirada dos direitos da classe trabalhadora.

Nos passamos um período muito difícil de 98 ate 2002, ai a eleição muda o governo, em 2003 volta a centralidade da divisão de serviço social em Brasília, e a gente começa a estruturar posteriormente, voltam as coordenações por gerencia, depois por superintendência, mas assim, nunca é fácil pro serviço social mesmo num governo popular democrático, sempre há o contraditório, não é um governo de pensamento, tem as formas de coalisões que pensa diferente, muitas vezes alguns gestores querem levar um pensamento da iniciativa privada pra dentro do serviço público e falta essa visão de que não é esse o caminho e a gente também teve alguns problemas, porem a gente não resistiu.

Fonte: dados da pesquisa.

Nesse contexto, um dos pontos mais fortes nesse cenário é com certeza o político. Podemos entender a relação existente em cada governo na forma que conduz a política previdenciária, assumindo uma postura popular, como por exemplo, mas também podendo assumir uma pauta orientada por influências neoliberais.

A postura de um governo popular carrega consigo avanços positivos para a previdência social, entretanto, não deixa de executar reformas na mesma política, embora que não sejam tão agressivas comparadas às reformas de outros governos com posturas não favoráveis para o povo.

3.4 A conjuntura atual dos retrocessos na Política Previdenciária e no Serviço Social dentro da mesma política

A conjuntura atual é algo delicado que cerca a previdência de inquietações e dúvidas sobre a forma de sua condução e que conseqüentemente traz para o serviço social desta política as mesmas inquietações. A insegurança se apresenta principalmente pelo discurso apresentado de que reformas serão necessárias para que o país volte a crescer.

Agora, com esse novo período autoritário que nosso país está passando, na tentativa de retirada de direitos, direitos trabalhistas, reforma de previdência, para tirar mais direito de trabalhadores, aumentar a idade para as pessoas se aposentarem, redução de benefícios, tudo isso, o serviço social também tá passando por uma fase difícil.

Fonte: dados da pesquisa.

A entrevistada classifica o atual período como autoritário, pois fundamenta sua posição em cima da tentativa de retirada de direitos, sobretudo, dos trabalhadores. A situação é delicada, pois em virtude de um governo com caráter autoritário, possíveis reformas na previdência podem sim significar grandes retrocessos para a classe trabalhadora.

Por exemplo, quando a participante cita o possível aumento de idade para a aposentadoria, isto se caracteriza como retrocesso, pois quando observamos a realidade social brasileira, nada tem contribuído para que a classe trabalhadora consiga elevar a sua expectativa de vida. (POCHMANN, 1999).

Nos ressentimentos perdemos a centralidade de superintendência, e assim, a nível nacional tá um movimento muito grande, porque dizem que a reabilitação há uma tendência de ser privatizada, ser levada para a confederação nacional das indústrias, e o serviço social é um serviço que incomoda, incomoda né, e de tentar é, tirar o serviço da diretoria de saúde do trabalhador, há muitas especulações, de nada de concreto, mas mais uma vez a categoria tá sendo convocada para se organizar e a lutar por esse serviço que tem 72 anos e não é pouca coisa.

Fonte: dados da pesquisa.

A perda da centralidade de superintendência do serviço social mais uma vez é citada pela participante, o que podemos entender como algo grave para os assistentes sociais dessa política, não somente, mais em especial para a redução do espaço profissional na política em questão.

Nesse contexto, outras inquietações surgem, principalmente, em relação da possibilidade de privatização da reabilitação, que pode ser levada para a confederação nacional das indústrias. Todo esse contexto representa os ensaios e preparação de uma intervenção estatal que não beneficiaria a classe trabalhadora, pelo contrario, retirará dela o que foi conquistado com muita luta e suor.

São possíveis mudanças, mas que já causam transtornos sérios para os usuários, para a política previdenciária e para o serviço social. Lamentavelmente, é a concretização da retração do Estado pontuado por Mota (2000).

Outro revés também que tá se sofrendo é com o decreto 88.05 que altera o BPC, agora, a partir de novembro, pra poder da entrada no BPC, você vai ter que fazer o cadastro no cadastro único, e a gente sabe que hoje o cadastro único nas secretarias não esta estruturado para receber uma demanda há mais, quer dizer, hoje você pode dar entrada, agendar diretamente, não precisa passar pelo cadastro único, e a partir de novembro vai precisar, há também, antes se a renda for superior, a pessoa poderia judicializar, agora com essa portaria você não vai mais poder fazer isso.

Fonte: dados da pesquisa.

Vale ressaltar o decreto de N°. 88.05 que altera o BPC, citado na entrevista pela participante, como também, a impossibilidade de recorrer à justiça nos casos de indeferimento do BPC por conta da renda. Infelizmente, são medias que estão cada vez mais atingido os usuários da política, retrocessos que visam o afastamento dos usuários aos seus direitos.

[...] a gente tá vislumbrando que vamos passar por tempos muitos temerosos. Mais há também uma expectativa de eles acharem que os benefícios da



previdência não vão mais ser reajustados pelo salário mínimo, vão ser reajustado só pela a inflação, e não ter mais ganho real, então vai ter muitas perdas. Em relação ao BPC que hoje a idade é 65, já se fala para aumentar para 70 anos, o que a gente conseguiu através do estatuto do idoso para ser com 65 eles estão querendo passar pra 70 anos. Então assim, é uma tentativa de retirar a avaliação social do PBC, voltar ser só a avaliação médica perito, que só vê a questão da estrutura do corpo, funções estrutura do corpo, um benefício social não ter uma avaliação social, isso ai é um crime.

Fonte: dados da pesquisa.

Outros pontos que merecem destaque são em relação à desvinculação do reajuste dos benefícios previdenciários do salário mínimo como também o aumento da idade dos idosos que tem direito ao BPC, passando de 65 anos para 70 e ainda, a retirada da avaliação social que o serviço social faz sobre o PBC, voltando apenas para a avaliação médica – perito.

Outro ponto que merece destaque é em relação à alteração da idade, citada acima, pois coloca em questão o que foi conquistado e expressado no Estatuto do Idoso, já que possivelmente será retraído em virtude de medidas de um governo autoritário, colocando abaixo toda uma luta.

Estes pontos citados pela entrevistada mostram o tamanho da articulação existente contra os usuários da política previdenciária, que na medida do possível, tecem modificações que só pioram o quadro da prestação de serviço para com os segurados. Nesse contexto, somos obrigados a refletir sobre a “concepção de Previdência Social, como direito dos trabalhadores” citado por Yazbek (2008, p. 116).

Mas as associações, o conselho nacional de assistência, o CONAD – Conselho da Pessoa com Deficiência, as instituições, há uma luta muito grande para que esses retrocessos não passem, agora, isso vai depender da nossa articulação.

Fonte: dados da pesquisa.

Por fim, a entrevistada finaliza sua participação com a explanação sobre os movimentos de resistência que se iniciam e se articulam para lutar contra todos os retrocessos já citados, principalmente, da articulação a qual deve partir do serviço social na luta da defesa da classe trabalhadora, pois para Yazbek (2008) é na intervenção voltada para a defesa dos direitos sociais dos usuários como também a melhoria das suas condições de vida, seja com os serviços e os recursos disponíveis, que o serviço



social efetiva o seu fazer profissional e se concretiza como uma profissão construída no espaço sócio – ocupacional previdenciário.

4 Considerações Finais

A política previdenciária emerge em resposta as necessidades oriundas na sociedade brasileira e, portanto, sempre estará em permanente processo de mudança, pois ela é sim um produto histórico, que carrega consigo traços do social, político e econômico, o que faz dela uma política dividida por forças conflituosas no cenário social.

O serviço social da previdência social se faz presente desde o ano de 1944, um dos primeiros campos de atuação dos assistentes sociais e que completa os seus 72 anos de existência na mesma política. São anos que carregaram consigo mudanças na forma de atuação e de posição frente ao seu objeto de intervenção: os segurados da previdência social.

É perceptível que as forças oriundas do meio político influenciaram e ainda influenciam diretamente na condução da previdência e do serviço social enquanto profissão na mesma política, fazendo com que se tenha uma dupla situação de avanço e retrocesso.

Historicamente, podemos perceber que os retrocessos foram bem mais frequentes do que os avanços, seja no campo da profissão, seja para com os usuários, seja para a previdência como o todo. Foram mudanças que rodaram a engrenagem dos direitos trabalhistas para trás, e não para frente e que conseqüentemente, atingiram diretamente o serviço social, que atua na defesa dos segurados da previdência social.

Os retrocessos significam principalmente a perda dos direitos sociais que foram adquiridos na luta, na previdência, essas lutas foram travadas pela classe trabalhadora contra as relações de dominação. Os retrocessos significam ainda a retração do Estado, tornando-o mínimo para a população.

Podemos compreender que o momento mais crítico do serviço social na política previdenciária se deu em 1998, no governo FHC, com medidas provisórias que objetivavam a exclusão do serviço social da previdência, uma ação que deixou claro o caráter neoliberal assumido pelo mesmo governo. Entretanto, as forças do movimento



da categoria foram mais fortes e resistiram ao retrocesso, mostrando que levantar a bandeira da resistência e da luta é a principal ferramenta dos assistentes sociais.

O contexto atual mais uma vez coloca no cenário social a proposta de luta em defesa dos direitos sociais, sobretudo, trabalhistas. A previdência e o serviço social voltam à condição de sofrerem retrocessos, pois as forças políticas e econômicas atuais só indicam uma única saída: desmonte da previdência social.

Na verdade, é um convite que se coloca em cheque, um convite para a defesa da previdência social, do serviço social e de todos os direitos sociais que estão sendo retraídos pela onda reformista presente no nosso país. A articulação é necessária, como também, é parte da essência que se faz presente no serviço social, uma profissão que luta pela classe trabalhadora, que luta por uma sociedade mais justa.

Referências

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra – Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Matriz teórico-metodológica do serviço social na Previdência Social.** – Brasília: MPAS, 1995.

CARTAXO, A. M. B; CABRAL, M. S. R. O processo de desconstrução e reconstrução do projeto profissional do Serviço Social na previdência: um registro de resistência e luta dos Assistentes Sociais. In: BRAG, L; CABRAL, M. S. R (org.) **O serviço Social na Previdência:** trajetória, projetos profissionais e saberes. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CIANCA, N. F. K; HILLESHEIM, M. A. D. **A previdência social: desafios atuais ao serviço social.** Disponível em: <<http://ojs.cesuca.edu.br/index.php/saudementalemfoco/article/download/15/11>>. Acesso em: 26/11/2016.

FALEIROS, C. P. **A Política Social do Estado Capitalista.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 1991.



FIGUEIREDO, N. M. A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 3 ed. São Caetano do Sul: Yendis Editora, 2008.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 18 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. D. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MAGALHÃES, S. M. **Avaliação e Linguagem: relatórios, laudos e pareceres**. 2 ed. São Paulo: Veras Editora, 2006.

MINAYO, M.C.S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 10 ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, M. **O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 1999.

RAICHELIS, R. **O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente a violação de seus direitos**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, jul/set 2011. Disponível em: <n. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000300003>>. Acesso em: 26/11/2016.

SERRA, R. M. **Alterações no Mundo do Trabalho e Repercussões no Mercado Profissional do Serviço Social**. In: SERRA R. (Org). *Trabalho e Reprodução: enfoques e abordagens*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: PETRES-FSS/UERJ, 2001.

YAZBEK, C. **Análise da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio – históricas e o projeto hegemônico do Serviço Social**. In: BRAGA, L; CABRAL, M. S. R. (org.) **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2008.



ACESSO À JUSTIÇA EM JUAZEIRO DO NORTE – CE E AS DIFICULDADES PROVOCADAS PELA FALTA DE GESTÃO

Autora: Josefa Costa Bezerra⁶³

Coautora: Maria do Carmo Ferreira da Costa⁶⁴

Coautor: Douglas Rodrigues Feitosa⁶⁵

Coautor: Piedley Macedo Saraiva⁶⁶

RESUMO

O acesso à Justiça é tema em evidência, dado o crescente número de conflitos vividos pela sociedade, provocando o Estado para que apresente meios de regular os mesmos. As questões diversas são apresentadas à Justiça pelas instituições nos âmbitos, federais, estaduais e municipais. A busca às instituições jurisdicionais apresentadas em relatórios da Justiça aponta que os interesses em resolver os conflitos sociais cresceram gradativamente. O aumento na demanda de processos exige alternativas para garantir a efetividade na resolução dos mesmos em tempo hábil e de forma justa. Essa não é a realidade vivida pela sociedade brasileira, não sendo diferente em Juazeiro do Norte – CE. Atualmente não se podem desvencilhar os diversos ramos da gestão, dada a sua dinâmica no campo organizacional. A contribuição da Gestão na estrutura dos órgãos jurisdicionais para o melhoramento do acesso à Justiça é o tema abordado neste trabalho. Percebeu-se na análise de campo e pela aplicação de entrevistas nas Justiças Estadual, Federal e Justiça do Trabalho, a dificuldade de acesso à Justiça provocada pela falta de gestão nas instituições jurisdicionais em Juazeiro do Norte – CE. A presente pesquisa pretende apresentar as influências dessa falta de gestão na ineficiência da garantia do acesso à Justiça.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Instituições Jurisdicionais. Gestão.

⁶³ Advogada, formada pela Faculdade Paraíso do Ceará, Juazeiro do Norte CE, Brasil;
josefacbd@hotmail.com

⁶⁴ Administradora de empresas, formada pela Unileão, Pós graduanda em Gestão Comercial pela FAP e em Docência e Gestão do Ensino Superior pela Estácio FMJ, Juazeiro do Norte CE Brasil;
maria.docarmofc@hotmail.com

⁶⁵ Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES / UERN, Pau Dos Ferros RN, Douglasfeitosa@gmail.com

⁶⁶ Msc em Gestão estratégica, INISAL, São Lourenço – Assunção – Paraguai; piedley@oi.com.br
[Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](http://UniversidadeRegionaldoCariri/URCA-ISSN2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017)



ABSTRACT

Access to justice is a subject in evidence, given the increasing number of conflicts experienced by society, provoking the State to present ways to regulate them. The various issues are presented to the courts by the institutions at the federal, state and municipal levels. The search by institutions jurisdictional presented in reports of the Justice show that the concern for resolve the conflicts social gradually grew. The increase in the demand for processes requires alternatives to ensure the effectiveness of their resolution in a timely and fair manner. This is not the reality lived by the Brazilian society, not being different in Juazeiro do Norte – CE. Presently isn't possible disarticulate the several branches of the management, whereas field organizational and your dynamic. The contribution of the management in the structure of the legal organs for improving access the justice, is the theme this work. It was noticed in the field analysis and by the application of interviews in the State, Federal and Labor Justice Justices, the difficulty of access to Justice caused by the lack of management in the jurisdictional institutions in Juazeiro do Norte - CE. The present research intends to present the influences of this lack of management in the inefficiency of the guarantee of access to Justice.

Keywords: Access the Justice. Intitutions Jurisdictional. Management.

INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa a perda da gestão nos órgãos jurisdicionais, teórica e de maneira prática e como esta influencia no processo do acesso a Justiça pela sociedade no sentido de obtenção de uma efetiva resolução dos seus conflitos.

Inicialmente o trabalho faz um breve relato sobre o acesso à Justiça a partir da revolução industrial, considerando que as importantes mudanças aconteceram a partir de então, seguindo de uma digressão às Constituições Brasileiras, iniciando da primeira até a atual Carta Magna, analisando o tema à Luz da Lei maior, destacando em cada uma delas, os dispositivos relevantes ao tema proposto. Ainda no primeiro capítulo, o presente trabalho traz um tema que tem a preocupação com o efetivo acesso à Justiça, não podendo assim, deixar de abordar em seu bojo a relevância temática como princípio constitucional, este disposto na Constituição da República Federativa do Brasil no seu artigo 5º, XXXV.



Para explanar bem o tema escolhido viu-se a necessidade de apresentar as instituições Jurisdicionais no Brasil e no município de Juazeiro do Norte CE de forma breve e sucinta, fazendo estudos teóricos por pesquisa doutrinária, pesquisa nos órgãos jurisdicionais abordados com relação aos números apresentados ao Conselho Nacional de Justiça, bem como pela realização de uma pesquisa de campo como meio de balizar as informações pretendidas.

Corroborando a justificativa do tema, não se deixou de lado a relevante contribuição de Mauro Capelletti com sua obra Acesso à Justiça, ilustrada na década de 70 e que muito auxiliou naquela época em que se apresentava uma crise no Judiciário. A obra expõe alternativas em torno do acesso efetivo à Justiça. No estudo Cappelletti aborda o que chamou de “as ondas renovatórias”, evento altamente relevante para este trabalho, especialmente na terceira onda intitulada de “assistência judiciária”, a qual será tratada no terceiro capítulo.

Para compreender o acesso à Justiça no âmbito municipal, foi realizado um estudo nas instituições Jurisdicionais de Juazeiro do Norte CE, mais precisamente na Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho, que será tratado no quarto e último capítulo. A análise em tela se deu por meio de pesquisa in loco, com a aplicação de questionários nas três Justiças, cujo objetivo primordial se deu em conhecer o Acesso à Justiça e a gestão apresentada nas respectivas instituições de Juazeiro do Norte CE, relatando as dificuldades provocadas pela falta de gestão nas mesmas, apresentando os dados obtidos na pesquisa de campo realizada nessas três Justiças.

A investigação realizada em cada uma das Justiças supracitadas possibilitou identificar em cada uma como se apresenta a gestão, bem como esta se dá nestas instituições. Mostra-se ainda através de dados coletados pelo relatório anual Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, os números de produtividade e desempenhos por competência separadamente nas Justiças Estadual e Federal, e na Justiça do Trabalho ficando restrito a uma de suas varas dadas as limitações trazidas pelo estudo de campo.



Espera-se por fim que este trabalho contribua para o melhoramento do Acesso à Justiça, servindo de instrumento de estudo, especialmente considerando os percalços encontrados para realização do presente estudo no tocante à pesquisa doutrinária, assim, cooperando para uma Justiça mais efetiva, célere e justa.

1 ACESSO À JUSTIÇA: BREVE HISTÓRICO DE SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

Ao analisar a evolução do Acesso à Justiça no Brasil, viu-se a necessidade de se realizar um apanhado histórico acerca do progresso social, em especial envolvendo as necessidades dos indivíduos em obter tal acesso, de modo a fazer valer um direito que é essencial à solução de seus conflitos.

Desse modo realizou-se uma breve análise do período pós Revolução Industrial, quando o mundo capitalista se vê diante de cenários novos, mudanças que transformaram o modo de viver da burguesia da época que vivenciou a primeira Revolução, ocorrida pelos meados do século XVIII, bem como também dos trabalhadores, que ganharam novas feições a partir do implemento de novos mecanismos de trabalhos, que possibilitaram alternativas diferentes de mão de obra.

No Brasil, a Revolução Industrial se deu no início do século XX, por grande influência das grandes plantações de café, dada a queda das exportações do produto, que era produzido aqui e vendido para outros países. A ideia era produzir localmente para garantir a autossuficiência nacional no industrialismo através da criação das empresas estatais que receberam grande apoio do governo da época.

Não se deram de forma diferente no Brasil os impactos trazidos pela Revolução Industrial quando trouxeram consigo efeitos sociais, como o aumento da empregabilidade na indústria, com posterior necessidade de organizações de classes trabalhadoras em sindicatos.

Nesse diapasão, Nunes e Teixeira (2013, p. 25) assinalam:



A “questão social” que eclodiu com a Revolução Industrial na segunda metade do século XIX surpreendeu a burguesia. A política de “polícia” se revelou incapaz de regular o desenvolvimento autônomo da sociedade. Lentamente, nascia o Estado interventivo.

Já no curso dos anos 20 e 30 do século XX esse processo torna-se notável. “As consequências políticas e econômicas da 1ª Guerra Mundial cuida[ra]m de sepultar o Estado liberal e fazer surgir uma nova fase no constitucionalismo, a do Estado Social”. (BOBBIO, et al, 1999, p. 418).

E é nesse Estado Social que se desenvolve o conceito de Acesso à Justiça apresentado até os dias atuais, dando importância aos Direitos Humanos Sociais, tendo como principal fonte definidora destes direitos.

Paralelamente ao período da Revolução Industrial nasce no Brasil, no início do século XX a sua primeira Constituição que traz em seu bojo garantia à sociedade de Acesso à Justiça, assim como as posteriores Cartas Magnas como apresentadas sucintamente no item a seguir.

1.1 Acesso à Justiça à Luz das Constituições Brasileiras

Destacando em breve relato a evolução histórica das Constituições brasileiras tem-se a Constituição de 1824, denominada de Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, que teve à frente o então imperador Dom Pedro I, contemplada pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Imperador, este último tendo à frente a figura do Imperador, trazia traços liberais e democráticos e foi uma das primeiras do mundo a trazer no seu bojo disposições sobre direitos e garantias individuais, incluindo o direito de recorrer à lei em caso de descumprimento do texto legal, de acordo com o seu artigo 179:

A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

XIII: A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um.

XXX: Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo, e ao Executivo, reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente Autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.



A Constituição seguinte foi promulgada em 16 de julho de 1934, pelo então Presidente Getúlio Vargas, que embora tenha sido de curta duração, trouxe avanços significativos, especificamente no que tange o acesso à Justiça como meio de garantia de direitos e garantias individuais, como o disposto no seu Capítulo III:

Artigo 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

Três anos mais tarde, ainda sob o Governo de Getúlio Vargas é outorgada em 10 de novembro de 1937 a Constituição diferente das duas anteriores, veio para atender a propósitos políticos, concentrando interesses do Executivo entre o que propunha.

O Brasil viu no texto da Constituição cair por terra a esperança de continuar aperfeiçoando as garantias elencadas nas três anteriores, trazendo algumas garantias como, por exemplo, o seu Artigo 122 que dispõe: “A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 1º) todos são iguais perante a lei”, e que mais tarde, por força do Decreto 10.358 de 31 de agosto de 1942 teve suspenso quase todo o texto relativos ao direito à liberdade, disposto no artigo 122 da referida carta.

Mais uma vez os preceitos constitucionais voltados para a democracia, e das liberdades individuais do cidadão voltam à baila com a Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, que contou com uma mesa de Assembleia Constituinte que teve à frente o então Presidente Eurico Gaspar Dutra.

Inovadora se comparada às constituições anteriores, embora traga herança de textos daquelas, no que diz respeito aos Direitos e das Garantias individuais, a Constituição de 1946 veio dar forma aos anseios da sociedade frente às intervenções do poder Executivo, de forma mais clara por meio dos Decretos-leis. Abaixo, pode-se ver

pela transcrição do artigo 141, § 36, como a sociedade fora contemplada de forma mais latente quanto ao acesso à Justiça no Capítulo que trata dos Direitos e Garantias Individuais:

Artigo 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 36 - A lei assegurará:

I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

II - a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram;

III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito;

IV - a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.

Vinte e um anos após a promulgação da Constituição de 1946, em 24 de janeiro de 1967, nascia uma nova Carta, agora sob o Regime Militar e como Presidente da República o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. Mais uma vez o Executivo se sobreponha aos poderes Legislativo e Judiciário.

Suprimindo as conquistas ao Acesso à Justiça, trazidos pela Constituição anterior, a carta atual traz consigo o retrato do regime a que se propunha quando dispõe:

Art 151 - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos no parágrafo 8º: “É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe”; parágrafo 23: “É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”; parágrafo 27: Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião”.

O regime adotado perduraria por mais de uma década, perdendo forças em meados da década de 1980 por forte influencia do movimento pro democracia. Com o fim do regime ditatorial em 1985, o Brasil parecia ter forças para encarar um novo modelo de República.



Após o “Diretas Já” (movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1983-1984), reivindicando a volta de eleições diretas no Brasil, o novo cenário carecia de uma nova Constituição que se amoldasse ao novo País que estava sendo clamado por uma sociedade que tinha como lema a democracia. Atendendo prontamente aos anseios de uma sociedade castigada por um regime opressor, é finalmente promulgada em 05 de outubro de 1988 a Constituição da República Federativa do Brasil, a Carta Magna que ficou conhecida como a Constituição Cidadã, também apontada como uma das mais bem elaboradas do mundo.

Nas palavras de Porto e Ustároz (2009, p. 36):

“A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou aos cidadãos, no plano jurisdicional, direitos fundamentais. Os princípios que, ao longo do século XX, foram identificados pela doutrina, reconhecidos paulatinamente pelas constituições sucessivamente promulgadas e aplicados pelas Cortes, hoje se encontram incorporados ao ordenamento constitucional. São comandos tradicionalmente denominados de garantias constitucional-processuais, ou seja, princípios inseridos na Carta Magna que amparam o jurisdicionado”.

O processo de redemocratização se concretizou no texto legal da Constituição de 1988, e em relação aos Direitos e Garantias Individuais os dispositivos traduzem tal proposta, quando da busca de acesso à Justiça para garantir a tutela de seus direitos, especialmente no que diz:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Nesse sentido Junqueira (1996, p. 1-2), em sua obra Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo, analisando o processo de redemocratização vivido por países “centrais” do bem estar, afirma, a questão esteve mais circunscrita à necessidade de efetivação dos direitos sociais, enquanto no Brasil, para Joaquim Falcão (2001, p. 241) a questão



vincula-se à conjuntura político-jurídica da história mais recente, brilhantemente observado nesse trecho:

A análise das primeiras produções brasileiras revela que a principal questão naquele momento, diferente do que ocorria nos demais países, sobretudo nos países centrais, não era a expansão do Welfare State (Estado de Bem-estar social) e a necessidade de se expandirem para o conjunto da população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização sócio-econômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64. [...] Os motivos para o despertar do interesse do brasileiro no início dos anos 80 para esta temática, portanto devem ser procurados não nesse movimento internacional de ampliação de acesso à Justiça, mas sim internamente, no processo político e social da abertura política e, em particular, na emergência do movimento social que então se iniciava. (FALCÃO, 2001, p. 241)

Esse movimento social que ansiava por mudanças concretas de forma a beneficiar o indivíduo como sujeito de direitos foi apresentado na Constituição de 1988, e ao longo dos anos, mesmo passando por alterações consideráveis, conseguiu trazer algumas mudanças no tocante ao melhoramento do Acesso à Justiça dos Cidadãos, especialmente possibilitando a edição de algumas leis que permitiram o alargamento desse acesso, como exemplo, a Lei que instituiu os Juizados Especiais.

2 INSTITUIÇÕES JURISDICIONAIS DO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz nos seus artigos 92 a 126 a regulação do Poder Judiciário.

Os órgãos jurisdicionais, segundo os dados apresentados pelo Relatório Justiça em números do Conselho Nacional de Justiça na sua nona edição, que abrange dados referentes o período de 2009 a 2012, aponta que o Poder Judiciário tem enfrentado uma grande demanda de processos, advindos dos conflitos sociais que têm crescido de forma considerável, onde a sociedade pleiteia seus direitos na busca de resolução dos seus conflitos, embasada por garantias dispostas na Constituição Federal de 1988. Essa afirmação foi expressa no sumário executivo do Relatório Justiça em números 2013:

[Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](#)



A quantidade de processos que ingressam cresce mais significativamente que o quantitativo de sentenças e de baixas. [...]

O Crescimento da demanda não tem possibilitado que os esforços para julgar e baixar processos sejam suficientes. Mais especificamente, ao se analisar o crescimento do quantitativo dos casos novos junto com os indicadores de magistrados e servidores, observa-se que a grande maioria dos tribunais, com exceção da Justiça Federal, não consegue dar vazão aos processos em relação ao estoque existente. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2013, p. 73)

Nesse ínterim, para atender as demandas sociais as Instituições Jurisdicionais dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil apresentam-se como Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar Estadual e Tribunais Superiores.

Assim, considerando os estudos com os dados contidos no Relatório do Conselho Nacional de Justiça, será feita uma breve explanação das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, no tocante aos indicadores apresentados para o presente estudo, como meio comparativo à pesquisa de campo. Não contemplando as Justiças Militar e Eleitoral por não conter dados no relatório do CNJ.

2.1 Justiça Estadual

A Justiça Estadual, também conhecida como Justiça Comum, é responsável pela maioria dos casos que chegam ao Judiciário, sejam da área cível ou criminal. Sua organização é de responsabilidade de cada estado, cabendo para tanto instituir seus regimentos e regras de funcionamento.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal é composta pelos Juízes de Direito (que atuam na primeira instância) e pelos chamados desembargadores, que atuam nos Tribunais de Justiça (segunda instância), além dos juizados especiais cíveis e criminais. A ela cabe processar e julgar qualquer causa que não esteja sujeita à competência de outro órgão jurisdicional (Justiça Federal comum, do Trabalho, Eleitoral e Militar), o que representa o maior volume de litígios no Brasil. Sua regulamentação está expressa nos artigos 125 a 126 da Constituição.



O maior órgão dentro da estrutura da jurisdição estadual é o STJ - Superior Tribunal de Justiça. De acordo com o Artigo 105 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é o tribunal responsável pelo controle da legislação infraconstitucional.

2.1.1 Os tribunais estaduais e do Distrito Federal e Territórios

A Justiça Estadual é composta pelos Tribunais de Justiça dos Estados (vinte e seis Tribunais ao todo) e do Distrito Federal e Territórios (um Tribunal). São órgãos do Poder Judiciário com jurisdição em todo o território estadual para decidir, em Segunda Instância, todas as questões relativas à Justiça.

Para analisar o Acesso à Justiça no âmbito estadual, percebe-se que é maior quando comparado à Justiça do Trabalho e Justiça Federal, por exemplo. De acordo com o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, a Justiça Estadual apresenta-se como:

A maior em termos de movimentação processual e despesas é a que conta com o maior quantitativo de pessoal, com 70% dos magistrados e 66% dos servidores, seguida pela Justiça do Trabalho, com 19% dos magistrados e 13% dos servidores e pela Justiça Federal com 10% da força de trabalho.

Os Tribunais Superiores são aqueles que mais utilizaram em 2012 a força de trabalho auxiliar (estagiários e terceirizados) para compor o quadro funcional, todos com pelo menos 40% das contratações nessa modalidade. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2013, p. 10).

Nesse sentido, percebe-se que a procura pela Justiça Comum é dado em maior número, carecendo de uma atenção especial no tocante à gestão da mesma, uma vez que se observa um aumento dos recursos humanos e materiais, no entanto não são suficientes para dar vazão aos processos ingressados nesta Justiça, se não vejamos:

[...], mesmo com o aumento na estrutura dos Tribunais de Justiça em termos de recursos humanos e materiais, os tribunais não conseguiram sentenciar e baixar, proporcionalmente, nos mesmos patamares dos recursos recebidos. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2013, p. 19).

Ainda, de acordo com o mesmo relatório, o aumento na taxa de congestionamento de processos é maior na Justiça Estadual (na instância de 1º Grau e Juizados Especiais), que nas outras Justiças, como apresentado na tabela abaixo:

Tabela 1: Indicadores de litigiosidade, 1º Grau e Juizados Especiais

Indicadores de litigiosidade por ramo de justiça, 1º Grau e Juizados Especiais					
Ramo de Justiça	Taxa de Congestionamento	Baixados por caso novo	Sentenças por Magistrado	Baixados por Magistrados	Baixados por servidor da área judiciárias
Justiça Estadual	75,2	96,3	1.415	1.648	132
Justiça Federal	65,3	135,6	1.345	1.998	222
Justiça do Trabalho	49,6	98,2	1.113	1.152	144
Justiça Eleitoral	59,4	46,5	120	107	27
Justiça Militar Estadual	47,8	112,1	222	253	30
Total	72,1	98,7	1.370	1.606	133

Fonte: Relatório Justiça em números 2013

2.2 Justiça Federal

A Justiça Federal é prevista na CRFB/88 nos artigos 106 e 110. A Constituição traz também nos artigos 108 e 109. A Justiça Federal da União (comum) é composta por Juízes federais que atuam na primeira instância e nos tribunais regionais federais (segunda instância), além dos juizados especiais federais, sua competência dos Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais.

2.2.1 Supremo Tribunal Federal



Segundo o Artigo 102 da Constituição da República Federativa do Brasil é o tribunal da cúpula do Poder Judiciário, incumbido de julgar os casos mais notórios de eventuais ofensas à Constituição da República Federativa do Brasil.

O presidente do STF é também presidente do Conselho Nacional de Justiça, que tem entre suas atribuições a de julgar ação direta de inconstitucionalidade de Lei, ação direta de constitucionalidade de Lei, arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição da República Federativa do Brasil, ainda, responde pelas extradições solicitadas por outros países. Na seara criminal, julgar as infrações penais comuns imputadas ao Presidente da República, ao Vice-Presidente, aos membros do Congresso Nacional, aos outros Ministros do Supremo, ao Procurador Geral da República, etc.

2.2.2 Cenário da Justiça Federal

Se comparada às outras Justiças, a Justiça Federal é a mais eficiente no tocante à resolução dos conflitos, apresentando-se como a mais produtiva, embora tenha reduzido os gastos, de forma que o cenário se desse de forma positiva em 2012, conforme demonstrado no Panorama Geral trazido pelo relatório Justiça em números do Conselho Nacional de Justiça:

Associada à redução de custos e da força de trabalho está também à demanda pela Justiça, que após sofrer oscilações de 2009 a 2011, registrou queda de 5% em 2012. Apesar disso, os magistrados conseguiram produzir mais que nos anos anteriores, com índice de sentenças por magistrado em 1.751, o que gerou aumento no indicador em 5% com relação a 2009 e aumento de 11% no total de sentenças proferidas e de processos baixados. (RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2013, p. 10).

Assim, percebe-se que com o aumento da produtividade, a taxa de congestionamento menor que a apresentada pela tabela 1, que foi em 2012 de 65,3%. Ainda de acordo com o relatório Justiça em números do CNJ, quando comparados dos Tribunais Regionais, percebe-se que o tribunal da 5ª exibiu o menor quantitativo de processos, em tramitação em 2012 e também a menor taxa de congestionamento da Justiça Federal (54%).



2.3 Justiça do Trabalho

A Justiça do Trabalho assim como as demais integra o poder Judiciário da União e está prevista nos artigos 111/116 da CF/88, é composta pelo Tribunal Superior de Trabalho (TST), Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), Juízes do Trabalho.

São de competência da Justiça do trabalho os litígios advindos das relações trabalhistas, observada a abrangência territorial, ainda, o que está disciplinado no artigo 114 da Constituição da República Federativa do Brasil.

3 ACESSO À JUSTIÇA: CRISE?

A procura pelos órgãos jurisdicionais aumentou consideravelmente a partir do interesse dos indivíduos em querer efetivar seus direitos garantidos em Lei, fazendo com que a demanda de processos também crescesse. A forma como se deu essa eclosão de acesso à Justiça para resolução dos diversos conflitos, fez ao longo dos últimos quarenta anos, se agravar a forma como os órgãos jurisdicionais se posicionariam para dar conta dos processos recebidos. Nesse sentido, Nunes e Teixeira, (2013, p. 70) relatam:

Em dissertação dedicada aos desafios que rodeiam o tema da crise do Judiciário, Vera Lucia Ponciano elenca que, no âmbito das causas, há autores que tratam a questão como uma decorrência da crise do Estado e da sociedade. Há ainda os que a atribuem a da má administração e gestão do Judiciário, à falta de modernização e despreparo dos Juízes para lidar com os conflitos de uma sociedade cada vez mais complexa. [...] Embora não haja consenso quanto às causas, muito menos quanto às soluções possíveis, o diagnóstico sobre a existência de uma crise parece pacífico.

Para justificar a existência desta crise apontada por alguns autores, pode-se analisar a maneira como o Judiciário tem se comportado nos últimos dez anos, criando mecanismos que permitam o planejamento estratégico das ações executadas, principalmente nas Justiças Estaduais, Federal e Justiça do Trabalho. Exemplo disto foi à criação do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, instituído no artigo 103-B da CF/88

pela Emenda Constitucional 45/04, como será explanado ainda nesse capítulo e que tem entre as suas atribuições no tocante à Gestão, definir o planejamento estratégico, os planos de metas, e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.

3.1 A Crise do Acesso à Justiça e as Ondas Renovatórias Apresentadas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth

Diante de um cenário que ansiava medidas eficazes no sentido de minimizar a crise em que se apresentava o Judiciário, em meados do século dezenove começam a surgir estudos que demonstram interesse em encontrar alternativas em torno do acesso efetivo à Justiça.

De maneira contributiva para minimizar a crise em que se encontrava o Judiciário, surgida em meados da década de 70, surgem as ondas renovatórias apresentadas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, e que em sua grande obra “Acesso à Justiça” afirmam que:

A primeira onda desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a propiciar representação jurídica para os interesse “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à Justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988 p. 31)

As ondas propunham mudanças dispostas como: assistência judiciária, representação judiciária para os interesses difusos e a terceira onda que chamou enfoque de acesso à Justiça. Analisando a obra de Capelletti, percebeu-se que o estudo teve como objetivo identificar os obstáculos enfrentados pela sociedade no momento da busca do direito efetivo do acesso à Justiça, para, então trazer alternativas que permitissem se não eliminar as barreiras, ao menos amenizá-las.

Levando em consideração a proposta da terceira onda, viu-se que o modelo mais acessível criado pela Justiça brasileira foi os Juizados Especiais Cíveis e Criminais

instituídos pela Lei 9.099 de 26 de dezembro de 1995, trazendo um sistema menos burocratizado e mais acessível, possibilitando a resolução de pequenas causas em menor tempo.

Como bem afirma Tourinho Neto e Figueira Júnior (2009, p.41) com os Juizados “introduziu-se no mundo jurídico um novo sistema, ou ainda melhor, um microsistema de natureza instrumental [...] destinado à rápida e efetiva atuação do direito”. Esse novo formato de Acesso à Justiça permitiu uma maior assistência jurídica aos pequenos processos, ao passo que desafogou a quantidade de processos congestionados.

Mas o enfoque ao Acesso à Justiça proposto por Cappelletti vai além de alternativas como essa citada anteriormente, cujo foco está na celeridade por tratarem especialmente das causas de menos complexidade que afogavam as varas antes de sua criação. A terceira onda é a que mais se identifica com o trabalho em tela, uma vez que ela, segundo Cappelletti e Garth (1988, p.47) “centra sua atenção no conjunto geral de instituições, mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”.

3.1.1 A onda da assistência judiciária

A primeira onda trazida por Cappelletti e Garth traz a assistência judiciária aos pobres, que defendem a insuficiência de recursos como uma barreira de acesso à Justiça de uma grande parcela da sociedade. Para os mesmos autores, na maior parte das modernas sociedades a figura do advogado se faz necessária para representar a parte no sentido de interpretação das leis.

Medidas muito importantes foram adotadas para melhorar os sistemas de assistência judiciária. Como consequência, as barreiras ao acesso começaram a ceder. Os pobres estão obtendo assistência judiciária em números cada vez maiores. [...] A assistência judiciária, no entanto, não pode ser o único enfoque a ser dado na reforma que cogita do acesso à Justiça. [...] A assistência judiciária baseia-se no fornecimento de serviços públicos relativamente caros, através de advogados que normalmente utilizam o sistema judiciário formal. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988 p. 47).

Percebeu-se que mesmo criando meios de assistência judiciária para atender maior número de pessoas que não tinham como acionar a Justiça, o problema do acesso a esta não fora de todo resolvido, necessitando assim de novas alternativas para tal.

3.1.2 A onda da representação dos interesses difusos

A segunda onda do grande movimento que visou melhorar o acesso à Justiça apresentou as problemáticas no enfrentamento de representação dos interesses difusos.

“Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988 p. 47).

Nesse ínterim é necessário atentar para uma tutela jurisdicional diferenciada, que permita um desfecho efetivo das demandas apresentada à Justiça pela sociedade. Nesse sentido, adverte Bedaque que “o princípio não se limita à questão procedimental. Fala-se muito, hoje, em tutela jurisdicional diferenciada para a efetividade do processo”. (BEDAQUE, 2009 p. 70)

A preocupação com a efetividade da Justiça, inclusive no tocante à gestão, se evidencia quando da criação de mecanismos que favoreçam o Acesso à Justiça, que vão desde o monitoramento de atividades dos magistrados e servidores até as metas propostas pelo Conselho Nacional de Justiça como será apresentado posteriormente, na intenção de minimizar os processos em tramitação e as taxas de congestionamento, ainda, quando proporciona qualificação do seu quadro de recursos humanos, como meio de modificar os cenários atuais.

3.1.3 A onda de um novo enfoque de acesso à Justiça

A última onda proposta reconhece a importância das duas primeiras para a efetividade do acesso à Justiça, no entanto, as limitações apresentadas por estas, trazem a necessidade de pensar um novo movimento.

A terceira onda denominada “o enfoque do acesso à Justiça” centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e



procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. [...] Esse movimento emergente de acesso á Justiça procede dos movimentos anteriores preocupados com a representação legal. Aqueles movimentos também se destinavam a fazer efetivos os direitos de indivíduos e grupos que, durante muito tempo, estiveram privados dos benefícios de uma Justiça igualitária. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988 p. 47).

Nesse sentido, a Jurisdição no Brasil foi substancialmente melhorada com a criação do Conselho Nacional de Justiça. Instituição criada para maximizar o Acesso à Justiça, aplicando nas Justiças Estaduais, Federal, e Justiça do Trabalho, especialmente, meios de minimizar os entraves que bloqueiam tal acesso, além de se preocupar com a eficiência e efetividade da prestação jurisdicional.

4 INSTITUIÇÕES JURISDICIONAIS EM JUAZEIRO DO NORTE – CE

O acesso à Justiça em Juazeiro do Norte acontece de forma até privilegiada se comparada às outras cidades do país, onde há uma deficiência de órgãos públicos jurídicos suficientes para atender a demanda de processos.

Das Instituições Jurisdicionais acima citadas, a cidade de Juazeiro do Norte CE encontra-se assistida com todas elas.

Embora trate-se de um município em que a sociedade conta com essa porta de entrada disponível para pleitear seus direitos com relação às demandas processuais apresentadas, vê-se ainda, nos órgãos jurisdicionais deficiências que trazem para a sociedade uma resposta diferente do modelo que deveria ser apresentado pelo Estado, no tocante a lentidão para execução dos pedidos, ineficácia na assunção e resolução dos conflitos que lhe são apresentados.

Nesse sentido, é indispensável à porta de entrada, necessário igualmente que exista a porta de saída. [...] de nada adianta garantir o direito de postulação ao Estado-juiz sem o devido processo em direito, isto é, sem processo provido de garantias processuais, tais como contraditório, ampla defesa, produção de provas obtidas por meios lícitos, ciência dos atos processuais, julgamento em tempo razoável, fundamentação das decisões, julgamento justo, eficácia das decisões, etc. (SOUZA, 2011, p. 26).



A cidade de Juazeiro do Norte – CE é considerada o principal município da Região Metropolitana do Cariri, uma vez que é centro de convergência da população de toda região caririense e pelo seu desenvolvimento sócio, econômico, cultural e acadêmico, acontecido especialmente nas últimas décadas. Com o seu constante crescimento, a população da cidade eclodiu de forma consideravelmente e que de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, hoje está estimada em 268.248 habitantes.

Atualmente a cidade conta com uma assistência jurisdicional à sua população que envolve Justiça Estadual, Federal, Trabalho, Eleitoral, dispendo de órgãos capazes de atender às demandas que lhe são apresentadas pela população de forma geral.

4.1 Acesso à Justiça e a Gestão Apresentada nas Instituições Jurisdicionais de Juazeiro do Norte CE – Estudo de Campo

Para melhor compreender os trabalhos desenvolvidos dentro da Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho, realizou-se um estudo de campo como meio de comparar os indicadores locais com os apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça de maneira global, identificando os desempenhos locais com a aplicação de um questionário composto de dez perguntas direcionadas aos Diretores das Justičas já citadas no âmbito local, assim obtendo maior embasamento para o comparativo e análise dos dados que compõem o relatório Justiça em números, edição 2013.

Por não conter dados da Justiça Eleitoral no relatório Justiça em números, optou-se por não realizar nesta, o estudo de campo realizado nas demais acima citadas.

4.1.1 A Justiça Estadual

A Justiça Estadual em Juazeiro do Norte CE conta atualmente com 07 varas, sendo 03 varas cíveis, 03 varas criminais e 01 vara de família e sucessão. Ainda dispõe de 01 Juizado Especial cível e criminal e 01 Juizado Especial criminal com competência para violência doméstica.

Conforme dados coletados na aplicação de questionário na referida Jurisdição, obteve-se a informação que cada secretaria do Fórum Desembargador Juvêncio Joaquim



Santana controla suas estatísticas, que após compilação de dados colhidos em cada vara é feito o envio mensal à Corregedoria, órgão do Tribunal da Justiça, responsável pelo controle dos índices de desenvolvimento estadual. Segundo o Diretor do Fórum à época da pesquisa em campo, o Juiz Péricles Victor Galvão, as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça são prioridade absoluta dentro de cada vara. Uma vez recebidas as rotinas do CNJ, estas são divulgadas internamente em cada vara, onde se realiza uma reorganização administrativa, via reunião, para implementá-las em cada unidade judiciária.

Com relação aos processos congestionados nas varas da Justiça Estadual, o magistrado atribuiu sua existência, ao excessivo número de processos, tendo a 3ª vara cível o maior acervo, como apresentado na tabela e gráfico a seguir; disse ainda que outro fator é a falta de estrutura física das varas, tornando-se mais um empecilho para o andamento devido das ações propostas.

Ainda do estudo verificou-se que os juízes fazem as vezes de gestores, e que na sua maioria, os diretores de vara não tem experiência de gestão.

Na Justiça Estadual, diferente do que ocorre na Justiça Federal e Justiça do Trabalho, como será explanado a seguir, não há um trabalho em conjunto com o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário - CEAJud, criado pelo Conselho Nacional de Justiça através da resolução 111 de 06 de abril de 2010. Embora o CEAJud já tenha mais que 04 anos, não é conhecido pela referida instituição, não tendo sido implantada até então e segundo as palavras do Juiz Péricles Victor “Ainda é uma realidade distante, praticamente desconhecido. Entretanto necessário ao melhoramento do serviço público”. Quando indagado sobre uma das diretrizes do CEAJud, a de fomentar a gestão de competências e gestão do conhecimento, ele falou que até o momento estas são desconhecidas pela Justiça Estadual local e ressaltou que as unidades judiciárias do interior precisam ser mais assistidas pelo Tribunal de Justiça do Ceará.



Observou-se que assim como acontece nas outras Justiças, os Diretores de vara também realizam atividades além da gestão. Na instituição jurisdicional estadual, as atividades desenvolvidas pelo gestor das varas são: gestão administrativa da secretaria (controle de assiduidade e falta dos servidores, organização física do espaço, controle de atendimento, etc.), verificação diária dos prazos processuais, envio e recebimento de malote digital, verificação do e-mail institucional, publicações no diário da Justiça, controle de utilização de selos, confecção de certidões, orientação aos estagiários, assessoria ao Magistrado, etc.

A seguir estão demonstrados em números na tabela 2, os dados apresentados pela Justiça Estadual, que conta com um número de processos muito superior aos números apresentados pela Justiça Federal e Justiça do Trabalho. Se comparadas as Justiças, será verificado que a demanda versus o número de servidores, que não difere de uma para a outra de forma considerável, é muito maior na Justiça Estadual. Tome-se, por exemplo, a 3ª vara do Trabalho, criada em setembro de 2009, que conta com 06 servidores para um número de 465 processos, ao passo que a 3ª vara cível, criada em janeiro de 2014, que conta também com 06 servidores para o acervo de 4.999 processos.

Vê-se de pronto a discrepância apresentada nas diferentes jurisdições, sendo a Justiça Estadual a maior vítima da crise do Acesso à Justiça vivenciada pelo Judiciário local e não sendo diferente no âmbito nacional.

Tabela 2: Produtividade da Justiça Estadual em Juazeiro do Norte CE

RELATÓRIO DE PRODUTIVIDADE DA JUSTIÇA ESTADUAL - JUAZEIRO DO NORTE CE							
PERÍODO	Varas Estaduais	Distribuídos	Arquivados	Audiências Marcadas	Audiências Realizadas	Marcadas para mais de 4 meses	Acervo
JANEIRO A ABRIL DE 2014	1ª Cível	491	85	111	55	146	3818
	2ª Cível	989	608	138	98	162	4523
	3ª Cível****	476	89	53	19	103	4999
	1ª Criminal	207	231	243	27	906	2103
	2ª Criminal	294	320	134	134	294	3532
	3ª Criminal	71	80	156	76	123	1211
	JECC*	444	1173	797	346	3568	9367
	JECCVD**	368	95	284	210	209	1865
	VUFS***	425	69	351	306	1397	4887
TOTAL	3765	2.750	2.267	1.271	6908	36305	
*Juizado Especial Cível e Criminal							
**Juizado Especial Criminal com Competência para Violência Doméstica							
***Vara Única de Famílias e Sucessões							
****Dados referente o período de janeiro a abril de 2014							

Fonte: Corregedoria do CNJ

4.1.2 A Justiça Federal

A Justiça Federal em Juazeiro do Norte CE está inserida na 5ª Região do Tribunal Regional Federal, hoje composta de três varas, duas varas de Juizados Especiais Federais e uma vara Federal.

Segundo informações repassadas pelo servidor do Juizado Especial Federal, Marcondes Oliveira da Silva, cada vara tem suas atribuições separadamente, assim como suas metas, relatórios e estatísticas. No entanto, o Tribunal Regional e o CNJ são quem mantêm esses dados.

O CNJ é a instituição que encaminha as metas direcionadas ao Tribunal, que passa para todas as varas, lá o Juiz juntamente com os Diretores de Secretaria traçam os planos e distribuem as tarefas entre os servidores para o devido cumprimento. Salientando que as metas são restritas às varas comuns, não cabendo estas aos Juizados Especiais Federais.

De acordo com a pesquisa realizada na Justiça Federal em Juazeiro do Norte, observou-se que com relação aos processos em tramitação, não há congestionamento nos Juizados Especiais e na vara comum a taxa é bem pequena se comparada às taxas da Justiça Estadual.

Cada vara tem um Diretor responsável pelos trabalhos administrativos, porém, além da função administrativa, desenvolvem atividades como substituição aos trabalhos de competências dos servidores, além de dar apoio, quando necessário, na assessoria. O Diretor de vara faz os controles das estatísticas que são repassadas ao CNJ, conferência de RPV – Requisição de Pequeno Valor e Precatória, controle de prazos diversos, entre outras atividades diversas.

Com relação ao Centro de Formação de Aperfeiçoamento de Servidores do poder Judiciário – CEAJud, há um setor específico para tratar dessas questões, que é a Seção de Treinamento e Desenvolvimento, coordenada pelo diretor da 16ª Vara, demonstrando que há implantada a gestão do conhecimento proposta pelo CEAJud em uma das suas diretrizes, cuja finalidade é planejar, captar, desenvolver e avaliar os diferentes níveis de competências necessárias para se atingir os objetivos. O treinamento se dá nos níveis individual, grupal e organizacional.

Analisando o relatório Justiça em números edição 2013, pode-se pormenorizar os indicadores locais, abaixo, uma tabela demonstra o cenário de processos que tramitaram na Justiça Federal em Juazeiro do Norte no período de 2009 a 2012:

Tabela 3: Relatório de Processos da Justiça Federal – Juazeiro do Norte CE

RELATÓRIO DE PROCESSOS DA JUSTIÇA FEDERAL - JUAZEIRO DO NORTE CE								
ANO	Varas Federais	Distribuídos	Em tramitação*	Tramitação ajustada***	Suspensos	Julgados**	Remetidos ao Tribunal	Arquivados
2009	JEFs	8	2.016	2.016	2	114	23	858
2010		15	980	973	6	35	4	264
2011****		9	334	325	9	13	1	111
2012		7	304	292	12	15	1	52
2009	16ª VARA FEDERAL	1593	79229	76433	2796	2418	564	3220
2010		1324	64167	53638	10529	1326	484	2523
2011****		768	31326	25876	5450	593	261	1246
2012		1310	31017	18868	12148	709	236	1672
TOTAL		5034	209.373	178.421	30.952	5223	1574	9946
*Saldo no último dia do mês ou ano;								
**Sentenças, incluídos os embargos de declaração;								
***Tramitação ajustada - É o saldo efetivamente em tramitação (no último dia do mês ou ano) no órgão, abatidos os processos suspensos e aqueles aguardando o julgamento do recurso ou agravo;								
****De janeiro a julho.								

Fonte: Relatório Justiça em números 2013



4.1.3 A Justiça do Trabalho

A Justiça do Trabalho em Juazeiro do Norte CE é composta de três varas, sendo uma localizada na cidade de Crato (1ª Vara) duas em Juazeiro do Norte (2ª e 3ª Varas). Todas com a mesma jurisdição, ou seja, os municípios que compõem a Região do Cariri.

Segundo informações repassadas pelo Diretor do Fórum e Juiz Titular da 3ª Vara do Trabalho da Região do Cariri, Clóvis Valença Alves Filho, há um setor que coordena as estatísticas das três varas, a Corregedoria, que é responsável pela concatenação dos dados de todo o Regional.

Como nas outras Justiças, aqui também o CNJ é quem encaminha as metas direcionadas ao Fórum, onde as Unidades Judiciárias trabalham desenvolvendo estratégias visando o seu alcance, bem como a Corregedoria monitora o devido cumprimento.

No tocante aos processos congestionados, há uma grande contribuição da quantidade de execuções fiscais, que acabam por aumentar o número de ações, sem o correspondente aumento na quantidade de magistrados e servidores para fazer face à demanda.

Quando perguntado sobre o que acha do Centro de Formação de Aperfeiçoamento de Servidores do poder Judiciário – CEAJud, Doutor Clóvis reconheceu sua importância como instrumento que visa a capacitação e trabalho realizado, com foco no alcance aos objetivos, seja por parte dos servidores ou magistrados, ainda, no tocante a implantação da gestão de competências proposta pelo CEAJud, informou que está em fase de implementação na Regional do Cariri.

Cada vara da Regional do Cariri tem um diretor. Estes assumem funções que não se restringem apenas à diretoria das varas, tendo perante o número reduzido de servidores, frente à demanda, muitas vezes assumindo tarefas que não as de coordenação, planejamento e controle. É o diretor de vara o responsável por todas as



atividades desenvolvidas pela Secretaria, orientando, distribuindo as tarefas, supervisionando e coordenando os trabalhos.

A 3ª vara foi implantada em 2013 e durante o período de 20 de setembro de 2013 a 30 de abril de 2014 apresenta os seguintes números: processos distribuídos (465); processos solucionados (357); total de servidores (6), incluindo o Diretor de Secretaria e o Secretário de Audiência.

Mesmo se tratando de uma Justiça célere como é a Justiça do Trabalho se comparada à Justiça Estadual, percebe-se que uma Vara recém criada, a 3ª vara da Regional Cariri já apresenta uma taxa de congestionamento de aproximadamente 24%. Ressaltando a necessidade de planejamento da gestão, para que não seja essa vara mais uma a acumular processos, aumentando as taxas de congestionamento.

4.2 A Dificuldade do Acesso à Justiça Provocada pela Falta de Gestão

A problemática encontrada nas deficiências do acesso à Justiça é uma realidade enfrentada pelos órgãos jurisdicionais de forma generalizada, e isso faz acender um alerta para os fatores que trouxeram tais problemas.

Atualmente não se pode desvincular os trabalhos realizados pelos órgãos públicos da gestão, uma vez que a garantia à assistência jurídica oferecida à sociedade pelo Estado, que por sua vez não oferece profissionais suficientes para dar vazão aos processos, como demonstrado alhures, fazendo com que a importância de gerenciar os processos se faça um ponto de crucial relevância para o direcionamento das demandas, de forma a minimizar a ineficiência encontrada hoje em quase todos os órgãos.

As medidas tomadas pela Justiça brasileira, como a criação do Conselho Nacional de Justiça apontam para essa fusão da Justiça com essa ciência social que é a gestão. Porém, o que percebeu-se com o estudo é que há uma preocupação em cumprir as metas estabelecidas, mas não uma preocupação em gerir as varas, de modo que algumas ações rotineiras como má gestão na localização de processos se torna um



gargalo nas atividades, tomando o tempo de servidores no momento de localizar os processos no cartório, tempo esse já muito limitado dada a demanda processual.

Para finalizar, uma frase do gestor da qualidade Joseph Huran (2008) sintetiza a intenção da gestão no cenário apresentado pelo judiciário no Brasil: “Quem não mede não gerencia. Quem não gerencia não melhora”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acesso à Justiça é direito que o indivíduo tem na tutela jurisdicional frente os seus litígios ocorridos na sociedade.

A preocupação com o social, a maneira de tratar os interesses das pessoas vem tomando novas nuances cada vez mais no sentido de fazer valer seus direitos perante a Justiça.

Alguns estudos têm mostrado ao longo dos últimos trinta anos uma mudança considerável na garantia desses direitos, cite-se, por exemplo, as ondas renovatórias apresentadas por Cappelletti na década de 1970, trazendo a importância da assistência judiciárias, da representação jurídica como alternativas para tornar eficiente o acesso à Justiça, sendo visível para criação de novos meios de acesso à Justiça, como o Juizado Especial, a ampliação de fóruns, entre outros.

Não obstante existirem iniciativas para realizar tal acesso com presteza e a tempo, a realidade vivida pelos órgãos jurisdicionais apresentados à sociedade não satisfazem aos anseios dos que buscam a Justiça no intuito de obterem a solução dos seus litígios sem passarem por tantas dificuldades como, por exemplo, o tempo que se dá desde a protocolação do pedido até a sua sentença, fazendo com que a duração do processo de alongue, dificultando a situação às partes envolvidas, que muitas vezes desistem, seja por não conseguirem assegurar as custas trazidas pelo processo, seja por desânimo perante os órgãos.



Como meio de tornar o acesso à Justiça mais eficiente o Estado tem estruturado tribunais, oferecendo mais órgãos que possibilitem o devido acesso, inclusive com parcerias junto a faculdades e universidades que absorvem parte dos processos destinados à Defensoria Pública, por exemplo, ainda, criando fóruns especiais, dando assistência jurídica para os que não têm condições de custear o processo.

Percebe-se, no entanto, que todas as alternativas de melhorar o acesso à Justiça não são suficientes para torná-lo eficiente. Nesse ínterim surgem indagações acerca do que é preciso para melhorar o acesso efetivo à Justiça.

É visível a preocupação da Justiça com a gestão, uma vez que se verifica com a criação do Conselho Nacional de Justiça, um sinalizador da necessidade de gerir os órgãos não apenas como controlador de metas, mas como uma instituição que visa contribuir com as unidades jurisdicionais na busca de uma Justiça mais efetiva e Justa. No entanto, observou-se que as propostas do CNJ não são de todo aplicadas nas instituições de Juazeiro do Norte, em especial na Justiça Estadual, que se apresenta como a mais necessitada de medidas capazes de melhorar a situação atual do Acesso à Justiça envolta de número exorbitante de demandas processuais para um insuficiente número de servidores, agravado por estruturas precárias que não auxiliam positivamente os trabalhos das varas.

Ainda, com relação ao estudo realizado na Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho, percebeu-se que o processo judicial eletrônico conseguiu trazer avanços positivos na Justiça Federal e Justiça do Trabalho, não sendo realidade na Justiça Estadual que permanece com uma taxa altíssima de congestionamento.

Para agravar a situação do Acesso à Justiça, não há nas secretarias das instituições um trabalho de gestão no intuito de criar estratégias e planejar meios de melhorar a eficiência dos órgãos de modo a possibilitar um acesso mais simples, célere eficaz, dando a devida importância ao processo judicial, que é fazer valer o direito do cidadão, sobretudo dando resolução aos conflitos de forma verdadeiramente justa.



REFERÊNCIAS

- ALMANAQUE FOLHA (DIRETAS JÁ)**. Website. Disponível em:
<http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_17abr1984.htm>. Acesso 16 de fevereiro de 2014 às 15:49 h.
- BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1891**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1967**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, Vol. VIa, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- _____. **Constituições Brasileiras: 1988**. Brasília – DF – Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**. São Paulo – SP – Malheiros, 5ª ed., 2009.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Recursos Extraordinários no STF e no STJ: Conflito entre interesses público e privado**. Curitiba – PR – Juruá, 2009.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de Política**. Brasília – DF – UnB, 11 ed., 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso á Justiça**. Porto Alegre – RS – Fabris, 1988.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Website. Disponível em:
<<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/composicao>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2014 às 01:12 h.



_____. **Website**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj>>. Acesso em 25 de março de 2014 às 15:17 h.

_____. **RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS**. 9 ed., 2013.

FALCÃO, Joaquim. **Acesso à Justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001.

HESS, Heliana Coutinho. **Acesso à Justiça por Reformas Judiciais**. Campinas – SP – Millennium Editora, 2004.

IBGE. Website. Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=230730>>. Acesso 10 de fevereiro de 2016 às 15:33 h.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à Justiça**: um olhar retrospectivo. Revista de Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n. 18, 1996/2 pp. 1-2.

JURAN, Joseph Moses. **Consultor de gestão Século XX, 2008**. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br/PortfolioIndicadores>>. Acessado em: 04/04/2014.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à Justiça Democrático**. Brasília – DF – Gazeta Judiciária, 1 ed., 2013.

ORGANOGRAMA DO EXERCÍCIO DA JUSTIÇA. Website. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2626/Organograma-do-exercicio-da-Jurisdicao-no-ordenamento-patrio-segundo-os-parametros-vigentes-na-Constituicao-Federal>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2014 às 02:03 h.

PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Lições de direitos fundamentais no processo civil: o conteúdo processual da Constituição Federal**. Porto Alegre – RS – Livraria do Advogado Editora, 2009.

SOUZA, Wilson Alves. **Acesso à Justiça**. Salvador – BA – Dois de Julho, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Website. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=169462>>. Acesso em 04 de abril de 2014 às 22:30 h.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Juizados Especiais, Estaduais Cíveis e Criminais**. São Paulo – SP – Revista dos Tribunais, 6 ed., 2009.

VADEMECUM SARAIVA. São Paulo – SP – Saraiva, 12 ed., 2011.



AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS ENQUANTO DIREITO DO CIDADÃO NO CONTEXTO DE CRISE CAPITALISTA

Luana Bezerra Costa⁶⁷
Amanda Beserra de Oliveira⁶⁸
Germano de Almeida Silva⁶⁹
Aldair Péricles Bezerra Monteiro⁷⁰

Resumo

Pensando no contexto de transformações socioeconômicas que tem afetado os direitos dos trabalhadores ao provocarem a redução do Estado no que compete às demandas sociais, esse trabalho se ocupa em discutir sobre as políticas públicas sociais enquanto direito no cenário de crise contemporânea do capitalismo. É considerando esse cenário que esse artigo busca discorrer sobre a perspectiva de direitos nas políticas sociais em face da compreensão dos interesses nas quais se desenvolvem. Para tanto, esse estudo se utiliza da abordagem qualitativa e da pesquisa bibliográfica, por meio da técnica descritiva, para tratar das questões que envolvem o tema pautado. A discussão aqui construída percebe as políticas sociais como essenciais para a reprodução da vida social, ao passo que são elaboradas para atender demandas coletivas e adequar as mesmas a lógica do sistema de produção vigente, posto que são reflexos da realidade inerente ao mundo do trabalho e ao contexto de lutas sociais. Salienta-se que as medidas de austeridades re incidem de forma incisiva e decisiva sobre as necessidades da classe trabalhadora, quando impostas verticalmente as mudanças nos direitos sociais repercutem no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas cuja capacidade também pressupõe a garantia de subsistência da população que a ela recorre.

Palavras-chave: Políticas Sociais. Direitos. Classe Trabalhadora.

1 Introdução

A proteção social brasileira é constituída em um cenário de resistência e luta, marcado pelo protagonismo dos trabalhadores em recusa à opressão da elite burguesa,

⁶⁷ Assistente Social, pós-graduanda no curso de Especialização em Serviço Social e Políticas Públicas, UNILEÃO – Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte - CE/Brasil, e-mail: lb_costa@outlook.com

⁶⁸ Graduanda de Direito, URCA – Universidade Regional do Cariri, Juazeiro do Norte – CE/Brasil, e-mail: amandab.oliv@outlook.com

⁶⁹ Assistente Social, pós-graduando no curso de Especialização em Serviço Social, Seguridade e Políticas Públicas, Faculdade Kúrios, Juazeiro do Norte - CE/Brasil, e-mail: germanoalmeida2010@bol.com.br

⁷⁰ Assistente Social do CAPS - AD, mestrando em Políticas Públicas com ênfase em Saúde na UNIGRENDAL do Brasil, Esp. em Direito das Famílias pela URCA, Professor/orientador do curso de Graduação em Serviço Social da UNILEÃO – Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte - CE/Brasil, e-mail: pericles@leaosampaio.edu.br



marca esta de caráter histórico que se faz presente, principalmente, nos momentos em que a classe dominante, usando-se do aparelho estatal, consegue propor e aprovar medidas políticas que estrategicamente colocam em xeque a garantia e ampliação da cidadania duramente conquistada pelos trabalhadores ao longo da formação do país.

É em face das mudanças ocorridas no cenário político e econômico brasileiro, principalmente em relação às Políticas de Proteção Social, que esse estudo se desenvolve. Visto que, as políticas sociais se destacam frequentemente como alvos de fortes tentativas de desmonte dos direitos sociais e trabalhistas e da busca neoliberalista de redimensionamento do Estado na sociedade capitalista, as quais preconizam desde a flexibilização do trabalho até a alteração nas regras de contribuição e aquisição de benefícios previdenciários, que justificadas pela crise econômica que tem afetado o país, são apresentadas como “soluções salvadoras” pelos que representam os interesses neoliberalistas.

É incontestável o paradoxo das políticas públicas sociais caracterizado pelo discurso midiático em defesa da necessidade de promover “ajustes” em razão da retomada do crescimento econômico canalizada ao desmonte dos direitos sociais e trabalhistas na atual agenda do Estado, que favorecem ao projeto de sociedade de caráter burguês e despolitiza a função social das políticas sociais em defesa da igualdade, equidade e justiça social.

Discutir sobre as estratégias de alteração nos direitos sociais no cotidiano dos trabalhadores não é apenas urgente como crucial para garantia do acesso da população às condições básicas das quais necessita para se subsistir no sistema capitalista.

Pensando nisso, esse estudo busca discorrer sobre a perspectiva de direitos nas políticas públicas sociais em face da compreensão dos interesses nas quais se desenvolvem. A discussão aqui apresentada é parte de uma pesquisa bibliográfica realizada com abordagem qualitativa, sendo do tipo descritiva.

Com efeito, o assunto, além de atual, compreende as políticas sociais como materializadoras dos direitos sociais constituídos na Carta Magna, e permite percebê-las como parte essencial para a reprodução da vida social. Abordando com atenção a ideia de políticas sociais enquanto direito do cidadão, bem como ações não exclusivas do



Estado, desenvolvidas tanto para atender demandas sociais quanto para adequá-las a lógica do sistema de produção vigente, esse estudo se articula em torno da discussão crítica sobre as medidas de redução do Estado e das ameaças aos direitos sociais.

2 As Políticas Sociais enquanto direito constitucional

Tomando a premissa definida pela Carta Magna de que é responsabilidade do Estado organizar políticas públicas que assegurem ao cidadão o acesso a serviços públicos que materializam o direito à saúde, à previdência e a assistência social, entre outros de igual relevância para o desenvolvimento do ser humano na sociedade, faz-se importante recordar que por política pública entende-se a “ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.” (PEREIRA, 2009, p.94).

Esse entendimento permite compreender as políticas públicas como meio de ampliar a cidadania por atribuir, segundo a referida autora, ao Estado a obrigação de satisfazer as demandas sociais através das políticas públicas com participação democrática.

Com efeito, entender ou associar as políticas públicas de Proteção Social brasileira ao termo ‘direito’ nada mais é que percebê-las como resultantes de um processo histórico que se dá de forma conflituosa e tensa, posto o antagonismo de interesses no bojo das relações políticas, sociais e econômicas, processo este marcado com as lutas sociais e trabalhistas (FALEIROS, 2007; NETTO, 2011; PEREIRA, 2002).

Embora haja essa compreensão do termo direito atrelado ao contexto de lutas sociais (enquanto conquistas de direitos sociais) se faça perceptível no texto constitucional, a socialização das mesmas e os objetivos pretendidos com a elaboração de tais políticas públicas nela estabelecidas são dependentes das estratégias do Capital no momento em que este incorpora as demandas sociais no processo de lutas trabalhistas (MOTA, 2009).

Essa percepção elucidada permite compreender que não é por simplesmente estarem os direitos garantidos em Lei que necessariamente as políticas públicas criadas

para materializa-los de fato se construa de forma efetiva na vida cotidiana dos cidadãos, visto que estes se estabelecem no sistema capitalista, cujos interesses coletivos tendem a colidir com os de quem se ocupa com a regulamentação da vida em sociedade, nesse caso, com o Estado Capitalista⁷¹.

Isso é evidenciado na perspectiva de Netto (2011, p.27) ao discutir sobre o capitalismo monopolista, destacando que o Estado burguês só se ocupa em incorporar as demandas sociais da classe proletária em função da necessidade de se legitimar na sociedade, de viabilizar formas que garantam ao Capital a sua manutenção, bem como o controle das massas (essencialmente quando estas reivindicam direitos) estabelecendo o que denomina como “cariz coesionador da sociedade”.

Costa et al (2015, p.77) coaduna com essa percepção ao enfatizar que o sistema capitalista em sua estrutura faz uso de tudo quanto lhe for viável para ter o: “[...] equilíbrio significativo em seus lucros, sendo perceptível a fragmentação dos direitos sociais trabalhistas, a flexibilização no trabalho tornando-o degradante e informal sem instabilidade, tudo isso em torno da organização da produção e suas particularidades.”.

Assim, considerando o exposto anteriormente, cabe questionar-se sobre quem de fato é o alvo dos direitos que se materializam através das políticas públicas, entendendo que as proposições anteriores permitem perceber a existência de interesses que nitidamente se estabelecem na sociedade capitalista.

As políticas sociais enquanto ações do Estado têm duas funções principais: “a de materializar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis;” e a de “alocar e distribuir bens públicos” seguindo as seguintes características: *indivisibilidade, acessibilidade e público*⁷² (PEREIRA, 2009, p. 99).

Destarte, ao se refletir as políticas públicas a luz do conceito de direito social é possível seguir algumas ponderações: o entendimento do campo jurídico-legislativo que nota o sujeito com direitos e garantias fundamentais *inalienáveis, imprescritíveis,*

⁷¹ Compreendendo a visão marxista e marxiana de um Estado que se apresenta como ferramenta da burguesia no processo de regulação da vida em sociedade, relação sustentada inclusive por Engels (2005, p.193) ao usar o termo ‘Estado da classe dominante’ em alusão a instância política protetora da propriedade privada.

⁷² A autora explicita a capacidade das políticas públicas devem não só prover bens e serviços como garanti-los de forma universal e gratuita (indivisível), devendo ser disponível aos cidadãos (acessível) e atender o interesse da coletividade (pública).

*universais*⁷³ que engloba os direitos essenciais à vida dos sujeitos em sociedade; entendimento este compreendido por Marçal (2010) ao defini-lo:

Os direitos de personalidade encontram seu fundamento na preservação da dignidade humana, por essa razão já se tem idéia da importância do direito e consequentemente do amparo conferido a eles. Estes direitos são atribuídos ao indivíduo assim que nasce com vida, com isso passa a ter personalidade e adquire os direitos inerentes a ela. Passa então a receber a qualidade de sujeito de direitos, recebendo todos os direitos necessários para representar seu papel na sociedade. (p.1).

Nesse sentido o que se estabelece é uma relação de direito que é intrínseco ao ser humano e que exige que sua garantia seja proporcionada por uma instituição que tutela as condições de vida em sociedade a partir de normas, condutas, ações e punição de comportamentos que extrapolem as previsões legislativas, e de uma coletividade que deve atuar para contribuir com a concretização dessas prerrogativas fundamentais a fim de se obter acesso à alimentação, educação, trabalho, moradia, entre outros, essenciais a manutenção e subsistência do cidadão brasileiro.

Esse entendimento anteriormente exposto afina-se com a ideia de cidadania atribuída na Carta Magna, em que se determina ao Estado o dever de organizar ações que atendam os interesses da coletividade, e um cidadão que além de direitos também possui obrigações, os quais não podem ser escolhidos ou ignorados pelo mesmo já que são adquiridos desde o seu nascimento. Isso pode ser exemplificado com o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que esclarece que o dever de promoção e defesa dos direitos fundamentais infanto-juvenis é tarefa conjuntamente articulada entre família, comunidade/sociedade, e poder público (no âmbito municipal, estadual e federal).

Nesse sentido, tem-se que é dever de toda e qualquer pessoa (física ou jurídica, de personalidade pública ou privada) zelar pelo bem-estar e respeito dessa parcela amparada pelo ECA, garantindo o acesso aos direitos estipulados no artigos 6º e 227 da Constituição Federal. Ou seja, o Estado tem o dever de garantir a existência de serviços

⁷³ Segundo Bulos (2014, p.133) são inalienáveis porque seus titulares não podem dispor como, por exemplo, vendê-los, pois não têm conteúdo econômico; imprescritíveis, uma vez que não apresentam caráter patrimonial; e universais por ultrapassarem os limites territoriais de um lugar específico para beneficiar os indivíduos, independentemente de raça, credo, cor.



e políticas públicas prestados com qualidade na sociedade, como a saúde e a educação, e os pais tem a obrigação de matricular e acompanhar seus filhos na escola, levar os mesmos para receber tratamentos de saúde, corroborar para o combate à violência e ao preconceito, e assim por diante. Não se tratando, portanto somente de direitos.

Dito isto, é importante recordar a reflexão de Nicacio (2013) sobre os usuários enquanto sujeitos, em que o autor salienta que pensar no cidadão como sujeito de direitos, isoladamente do contexto social no qual este se insere, implica determina-lo enquanto possuidor de algo que esteja previsto em Lei e que “o sujeito é exatamente o que não pode ser previsto. [...] O sujeito é, precisamente, aquilo que escapa à classificação.” (NICACIO, 2013, p. 105), e aqui se tem outro entendimento: a compreensão de que no âmbito das políticas sociais o cidadão não é apenas um objeto de intervenção de profissionais e serviços/políticas públicas no que se refere a garantia de direitos fundamentais.

Essa observação proporcionada pela crítica do autor em relação à intervenção do Assistente Social nas expressões da questão social pode ser encarada aqui especialmente em relação à noção de que as políticas públicas não podem ser pensadas em função de um caráter imediatista frente à prerrogativa de atender a uma necessidade pontual do sujeito-usuário de serviços/políticas públicas como, por exemplo, o direito à alimentação e ao amparo social. Tal crítica também se apresenta na discussão de Faleiros (2015) a respeito da atuação profissional no âmbito público e da ‘visão de tutela institucional’:

A visão tutelar da instituição, reduzida exclusivamente às normas impostas pelas classes dominantes, não considera os conflitos aí existentes e muito menos a dinâmica social global e contraditória em que as instituições estão inseridas. [...] No entanto, não enfatiza as lutas sociais, as classes e a relação de forças, no processo de alianças e negação da sociedade existente. A visão tutelar está associada à prática do Serviço Social como assistência. Entretanto, essa afirmação não pode reduzir à simples relação imediata de prestação de um auxílio, nem à redução da tarefa do assistente social, no capitalismo, à permanente função de compensar carências. (p.62-63).

Nesse sentido, é importante reconhecer que ao se propor políticas públicas para combater a pobreza, por exemplo, deve-se considerar o contexto e os interesses que envolvem a mesma enquanto fenômeno das relações estabelecidas entre capital e



trabalho, considerando que (MONTAÑO 2012, p.280) “[...] todo enfrentamento da pobreza direcionado ao fornecimento de bens e serviços é meramente paliativo” essencialmente por não se questionar a sua reprodução por meio da acumulação capitalista que necessita produzir desigualdades sociais.

Como concretizadoras de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políticas públicas. (PEREIRA, 2009, p. 102-103).

Essa noção compreende a perspectiva de totalidade que Santos (2009) pressupõe analisar e desvelar as condições político-econômicas e socioculturais enquanto determinantes que envolvem “a emergência da pluralidade desses sujeitos coletivos” (p.82) no processo de reivindicação de diversos direitos, os quais, como dito ao longo dessa discussão, ao se incorporar as reivindicações coletivas mediante os interesses do sistema de produção vigente, são aprisionados em torno de demandas específicas com a premissa de atenuar as expressões da questão social, mantendo as desigualdades sociais.

Além de que, “as demandas do sujeito sempre estão marcadas por sua história de vida, por sua divisão subjetiva, por seu modo de se posicionar em relação ao desejo. O sujeito é enigmático e traz algo de imprevisível.” (NICACIO, 2013, p. 105).

Essa compreensão de Nicacio é pertinente para entender que o profissional que atua com as demandas sociais elaborando e implementando as políticas sociais, precisa perceber os usuários não só como objeto de intervenção, como sujeitos de direitos em relação a alguma necessidade, mas essencialmente como pessoas que se inserem numa dada realidade social⁷⁴ que pode inclusive impossibilitar que este se emancipe e/ou alcance plenamente em sua vida cotidiana o acesso aos direitos tidos como fundamentais.

3 Políticas Públicas Sociais e a Classe Trabalhadora

⁷⁴Posto que as relações sociais que cercam os cidadãos são preenchidas de condições para manipulação, coerção e alienação, que não permitem ao mesmo usufruir da capacidade de contemplar de fato a sua qualidade de detentor de direitos.

Tendo em vista o que se propôs anteriormente acerca da ideia de políticas públicas sociais em face da perspectiva de direitos, parece conveniente refletir sobre a garantia de direitos do (a) cidadão (ã) diante do atual contexto de transformações político-econômicas e sociais.

Araújo (2011) ao contextualizar a história das políticas públicas sociais além de destacar o caráter contraditório e conflituoso a elas inerentemente atribuídos na sociedade capitalista, destaca que a ideia de cidadania começa a ser ampliada através das políticas sociais, configurando uma nova direção nas relações estabelecidas entre o Estado e os cidadãos. Concepção também sustentada por Pereira (2009) ao destacar que no âmbito político a arena de conflitos de interesses garante a existência de contra poderes, sendo “por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece” (p.91).

Com efeito, a compreensão dada por Pereira (2009) em relação às políticas públicas atrela-se aos direitos sociais por partirem do princípio de igualdade e liberdade em que a participação do Estado acaba sendo essencial para concretizar os direitos dos cidadãos com equidade e com justiça social, mas não sendo exclusiva do mesmo.

Contudo, Faleiros (2015) indica que os serviços privados tendem a parecer eficazes e rápidos enquanto os serviços públicos se apresentam de forma burocrata e lenta, restando aos trabalhadores “às filas e aos serviços de segunda qualidade” (p.56), essencialmente porque desde a última década do século XX ocorre uma disputa entre os projetos políticos para a sociedade causando “tensão entre a afirmação da proposta de institucionalização da proteção social nos moldes definidos pela Constituição de 1988 e a sua desconstrução através da retração do Estado.” (MIOTO, 2009, p.143).

Considerando que essa tensão e disputa de projetos societários ainda se reverberam na presente década, convém ocupar-se desse ponto em diante de dois aspectos assinalados na reflexão de Araújo (2011) citada no início deste tópico: a questão da relação entre o *Estado* e os *cidadãos* através da elaboração e implementação de políticas públicas sociais (aqui compreendidas por meio do artigo 6º da C.F. de 1988), ou seja, a prerrogativa de uma cidadania num Estado Democrático e Capitalista.

Observando o cenário atual de crise sócio-política e econômica que afeta o cotidiano dos brasileiros e as recentes manifestações sociais da classe trabalhadora em protesto às ameaças aos direitos sociais - posto as tentativas do sistema capitalista de alterar as políticas públicas e demais dispositivos criados para proteger o cidadão - tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Sistema Único de Assistência Social e a Previdência Social - vê-se que é crucial promover o debate e a reflexão sobre as ações que materializam os direitos dos ditos cidadãos percebidos como sujeitos de direitos no tópico anterior.

Essencialmente por se considerar que, tal como destaca o Manifesto do CFESS (2016, p. 2) em meio a esse contexto de crise do capitalismo verifica-se que ocorre “há tempos, [...] descenso das lutas dos/as trabalhadores/as, seja pelo viés da repressão ou pela retirada violenta de direitos, que comprometem valores de solidariedade historicamente vivenciados pela classe.”.

Muito embora Netto (2012) destaque que a crise que afeta atualmente vários países no mundo, dentre eles o Brasil, é denominada como sistêmica⁷⁵, é importante considerar o fato de que ela “é parte necessária do próprio desenvolvimento capitalista e não uma “doença” transitória” (MONTAÑO, 2012, p. 281, grifos do autor), e que não é possível pensar a existência do sistema capitalista sem a ocorrência de crises (NETTO, 2012) sendo, portanto, a prerrogativa básica e recorrente no processo de desmonte de direitos historicamente conquistados/concedidos.

Araújo (2011) pontua que no contexto do neoliberalismo tem ocorrido:

[...] a forte tendência de se atacar as políticas sociais e os direitos sociais, sob a alegação de que seus custos sociais impedem o livre desenvolvimento do capitalismo. O que se vê são cortes indiscriminados dos gastos sociais, o desmantelamento de programas e um repasse das responsabilidades sociais do Estado para o setor privado. (p.6).

É necessariamente desse ataque destacado na citação anterior que se lança essa discussão, recentemente⁷⁶ a classe trabalhadora tem sido cotidianamente afetada com as

⁷⁵ Ver Netto (2012): considerada capaz de envolver toda a estrutura do sistema capitalista, cujos efeitos se expressão rapidamente pelo mundo.

⁷⁶ Refere-se aqui ao contexto sócio-político e econômico traçado desde 2014.

alterações realizadas nos direitos sociais em face da defesa de corte nos gastos públicos para pagamento da dívida externa e superação da crise financeira no Brasil.

É fato que o processo de adequação dos direitos sociais à lógica de acumulação capitalista, bem como de alterações sócio-jurídicas em benefício do capital financeiro para produção de mercadorias e exploração do trabalhador (SANTOS, 2009) se desenvolve desde que se instituiu a própria Constituição Federal em 1988, principalmente ao longo da década de 1990 com a adoção da implementação do neoliberalismo⁷⁷.

Considerando esse quadro de transformações sócio-políticas e econômicas, recorda-se aqui algumas proposições realizadas de 2014 a 2016 quanto a saúde, terceirização, educação, entre outros, que atingem e atingirão diretamente os trabalhadores a partir de sua aprovação: como ocorre com a EC n° 95/2016, anterior PEC dos gastos (n° 55/241) que impõe limites as despesas com a saúde, educação e assistência social. Bem como, com a proposta de reforma previdenciária (PEC 287/16) e trabalhista que através do Projeto de Lei do Executivo n° 6.788/16 propõe mudanças na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e demais dispositivos a ela relacionados num processo de flexibilização e adequação das referidas legislações existentes a lógica de produção capitalista.

Iamamoto (2007, p. 36-37) destaca que é “a esfera pública que está sendo destruída” a medida que se transfere a responsabilidade do Estado na promoção de serviços e políticas públicas para setor privado e sociedade civil, tanto por meio da retirada de direitos, quanto pelo incentivo ao terceiro setor e as privatizações.

Destarte, exhibe-se a tabela a seguir com o propósito de destacar algumas das medidas pretendidas e defendidas pelos deputados e senadores federais, as quais, se aprovadas, trarão significativas alterações em prejuízo da classe trabalhadora:

Tabela 1: Propostas de alteração dos direitos sociais.

⁷⁷ Ver Mourão et al (2009): esse modelo de produção implantado ao longo das décadas finais do século XX no Brasil implica medidas anti-estatais que primam pela desregulamentação do trabalho, fortalecimento do mercado financeiro e fragmentação das políticas públicas.

Proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Propostas	Objetivos
PEC 451/2014	Ignora a existência do SUS e torna obrigatório o pagamento de planos de saúde pelo empregador.
PL 4330/2004	Terceiriza as atividades das empresas e outras instituições.
PL 2409/2011	Desqualifica o percurso de ida e volta do local de trabalho como integrante da jornada de trabalho.
PLS 550/2016	Propõe o fim da multa para demissão sem justa causa.
PL 7341/2014	Prevalência das Convenções Coletivas do Trabalho sobre as Instruções Normativas do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM.
PL 5019/2009	Redução da jornada com redução de salários.

Fonte: Senado Federal; Câmara dos Deputados, 2017.

Embora a tabela acima apresente apenas algumas das propostas que ameaçam os direitos sociais, é importante refleti-las junto com as demais medidas que envolvem a classe trabalhadora, desde a garantia da CLT até o acesso a políticas da saúde e previdência social, visto que enquanto uma proposta almeja o fim da multa por demissão sem justa causa, por exemplo, a outra desconsidera que o Estado é responsável por promover o serviço público de saúde de forma universal e gratuita.

Ao mesmo tempo em que se justifica um projeto pela necessidade de regulamentar a situação dos trabalhos terceirizados, permite-se a ampliação de mais categorias de trabalhos⁷⁸ capazes de serem terceirizadas viabilizando a restrição da responsabilidade das empresas sobre seus funcionários. Não é preciso discorrer sobre cada uma das propostas listadas na tabela 1 para compreender a real intenção nelas contidas: o objetivo de contrapor as garantias de direitos ao cidadão.

Em nota técnica sobre a PEC 287/16 o Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico - DIEESE (2017) salienta que a reforma da previdência e do trabalho articuladas com a EC n° 95/16 representam a redução da capacidade de

⁷⁸ Refere-se aqui a possibilidade que a PL 4330/2004 abre para terceirizar não só as atividades-meio, como também as atividades-fim; algo que até então é criticado pelos sindicatos de trabalhadores por fragilizar a força dos mesmos perante a negociação com o empresariado (PIOVESAN, 2015).

proteção social estabelecidas com a Seguridade Social, visto que com o novo regime fiscal limita-se as ações do Estado e de implementação das políticas públicas sociais ao “[...] impossibilitar que as despesas e os investimentos sociais, inclusive da Previdência, acompanhem o crescimento da população brasileira e das demandas dela por serviços públicos garantidos pela Constituição Federal de 1988.” (DIEESE, 2017, p. 2).

As alterações nos direitos sociais e consequentemente nas políticas sociais são colocadas com a premissa de que os gastos com o social não podem mais ser sustentados pelo governo em função do atual contexto de crise econômica, especialmente em relação à previdência, cuja proposição de limite dos gastos e reforma nas regras de concessão de benefícios são justificadas pelas “mudanças demográficas em curso na população brasileira (em particular, o envelhecimento populacional)” (DIEESE, 2017, p.2) propondo assim “alternativas” para superar a referida crise, que direta e indiretamente tende a beneficiar as classes dominantes em detrimento da retirada e redimensionamento de direitos da classe trabalhadora.

[...] o nosso cotidiano transcorre nos padrões de uma cultura hegemônica autoritária, violenta, individualista, imediatista e consumista. Nesta, as relações humanas estão reificadas, submetidas ao crivo da validade econômica, do utilitarismo e da competitividade. A dinâmica do cotidiano brasileiro convive com a opressão das minorias, a pobreza generalizada, a corrupção dos políticos e o cinismo das elites. (MOTA, 2005, p.7).

A citação anterior viabiliza entender que esse processo de reforma do Estado tem se apresentado de forma vertical aos interesses da população brasileira, posto a troca estratégica de um plano de governo por outro que desconsidera a participação do povo nas decisões do Estado, e a urgência na aprovação de leis que colidem com os interesses da classe trabalhadora, essencialmente em relação aos que se encontram fora do mercado de trabalho, seja por comporem a *força de produção inativa ou o exército industrial de reserva*⁷⁹; indicando, outrossim, a noção de cidadão-consumidor em face ao processo de privatização, terceirização, desigualdade na distribuição do fundo público e atendimento focalizado das demandas coletivas (IAMAMOTO, 2007).

⁷⁹ Faz-se alusão aos aposentados, beneficiários do BPC, aos desempregados, aos trabalhadores informais, e afins.

Precisamos ter a clareza de que, [...] a conjuntura que se abriu a partir do impeachment é de ascensão das forças mais conservadoras e até mesmo reacionárias, que estão a operar em todos os segmentos da sociedade brasileira: estão no Congresso Nacional, no Judiciário, nas forças policiais e encontram respaldo em movimentos de direita financiados pela burguesia nativa e estrangeira, que participou das mobilizações para derrubar o governo. (CFESS, 2016, p. 1).

Essa noção permite perceber que os direitos da classe trabalhadora se encontram simultaneamente ameaçados⁸⁰, numa espécie de “fogo cruzado”, em que de um lado observa-se o âmbito legislativo propondo leis em favor do empresariado, e do outro o próprio âmbito executivo com as medidas provisórias que intentam reformar as ações do Estado sem considerar os interesses e demandas da sociedade.

Criou-se um momento de transição entre formas hegemônicas, quando é comum que alternativas autocráticas sejam úteis, não necessariamente uma forma abertamente ditatorial, mas uma forma que conspira contra os avanços democráticos em todos os níveis, alcançando a democracia política e os avanços sociais conquistados pela classe trabalhadora. (CFESS, 2016, p.1).

Algo que se pode vislumbrar pelo lema do próprio governo – “Ordem e Progresso”, que além de seguir um viés conservador remonta ao período de autoritarismo implantado na década de 60, cuja perspectiva ideológica pressupõe a alienação do cidadão, propondo ao mesmo seguir as normas sociais e contribuir para o progresso socioeconômico, defendendo-se, por tanto, o argumento de que para superar a crise é preciso trabalhar, negando à população a capacidade de discutir e questionar sobre o contexto que lhes diz respeito e criminalizando os movimentos sociais.

Ao se afirmar “não pense em crise, trabalhe⁸¹”, assume-se explicitamente que as medidas de austeridades adotadas pelo Estado reconhecem o cidadão como sujeito que precisa vender sua força de trabalho, escapando a figura de proteção dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que investe na retração das políticas públicas e em que se atende as demandas sociais a partir de reivindicações específicas (tal como já se discorreu anteriormente).

⁸⁰ Ver manifesto do CFESS (2016) sobre a negação da criminalização das lutas sociais.

⁸¹ Frase citada no primeiro discurso do atual presidente do Brasil ao assumir o governo após o impeachment.

Dito isso, é interessante expressar que enquanto a Carta Magna significa potencialmente a capacidade de “corrigir as históricas injustiças sociais” (BRAVO, 2009, p.97), Mota (2009) salienta que “atender as demandas do trabalho é negar as necessidades do capital”, o que explicita o quanto as políticas de proteção social se encontram em constante campo de disputa a medida que tende a se subverter aos interesses do capitalismo (PAIM, 2013).

Assim, “[...] Embora os direitos sociais sejam universais por determinação constitucional, as instituições governamentais tendem a pautar-se pela lógica do contador: se a universalidade é um preceito constitucional, mas não se tem recursos para atender a todos, então que se mude a Constituição.” (IAMAMOTO, 2007, p. 37), esse apontamento compreende o entendimento da maleabilidade que os direitos sociais e conseqüentemente as políticas públicas tem ao passo que se implanta neoliberalismo, como ocorre com o SUS, a previdência, a educação, a assistência social, entre outros igualmente importantes para o trabalhador.

Conforme a referida autora, trata-se não só de reduzir o Estado e suas ações, como essencialmente de também reduzir o cidadão sujeito de direitos a condição de sujeito-consumidor, posto que os interesses privados prevaleçam sobre a gestão das instituições públicas, conferindo ao cidadão a responsabilidade por suprir suas próprias necessidades em face da premissa de que os gastos com social devem ser cortados e de que os serviços públicos não se efetivam pelo processo de sucateamento, burocratização excessiva, *ideologia de favor*⁸², entre outros, embora se reconheça que o trabalho em rede seja uma das estratégias que possibilitam o alcance da efetivação dos direitos sociais materializados pelas políticas públicas (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

Além da tendência de reduzir a lógica de proteção social do Estado à política de assistência social (MOTA, 2009), desconsiderando-a enquanto parte do tripé da seguridade social que requisita articulação conjunta com as políticas de saúde e de previdência. Tendência esta que não é prática desconhecida no cenário brasileiro, em que no contexto de alteração de direitos precisa possibilitar o aumento do consumo por meio do acesso aos mínimos sociais.

⁸² Ver Iamamoto (2009) sobre as relações de subordinação, serviços pessoais, constituindo relação de cumplicidade e dívida entre as partes favorecidas.



É com essa perspectiva que se pode vislumbrar as propostas de alteração dos direitos sociais aqui destacadas, bem como dos seus efeitos sobre as ações do Estado no atendimento das demandas coletivas, que reserva ao cidadão a oferta de serviços públicos que especificamente atenderá suas necessidades de acordo com o capitalismo e não só com que se julga como direito, mostrando-se ser necessária para a reprodução da vida em sociedade, tanto pela classe dominante, quanto pela dominada.

Considerações Finais

As ponderações aqui apresentadas são reflexos da realidade inerente ao mundo do trabalho e das relações de produção e reprodução socioeconômicas que interferem e envolvem a garantia e efetivação de direitos sociais cuja promoção em grande parte pressupõe ações do Estado.

Ações estas que no cenário contemporâneo são marcadas essencialmente pela relação de interesses antagônicos, configurada ora pela adequação das reivindicações coletivas à lógica do Capital e ora pela luta constante da classe trabalhadora de se fazer percebida pela instituição estatal. Ao longo desse artigo observou-se a ênfase dada ao sentido de materialização de direitos atribuída expressivamente ao Estado pela promoção de serviços e políticas públicas sociais, indicando uma proteção social a classe trabalhadora, inserida ou não no mercado de trabalho.

Bem como se fez importante salientar a relação entre Estado e cidadãos no contexto de crise que afeta a sociedade brasileira, mediante a perspectiva de compreender que as políticas públicas sociais não podem ser pensadas única e exclusivamente como objeto de intervenção profissional e política sobre as demandas expressas pela questão social, considerando a necessidade de compreensão da realidade em sua totalidade.

Muito embora tenha se pautado de forma crítica o próprio processo de subversão dos direitos e redução do Estado por meio das estratégias político-legislativas e jurídicas de adequar e redirecionar os objetivos das políticas e direitos sociais, por meio da EC n°95 e das propostas de reforma previdenciária e trabalhista, entre outras, que pressupõe benefícios a classe dominante e atendimento das reivindicações e demandas sociais de



forma específica, imediata e pontual sem viabilizar de fato a emancipação dos sujeitos de direitos, visando apenas a sua manutenção no sistema social.

As medidas de austeridades reincidentem de forma incisiva e decisiva sobre as necessidades da classe trabalhadora, impostas verticalmente as mudanças nos direitos sociais e trabalhistas repercutem no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas cuja capacidade também pressupõe a garantia de subsistência da população que a ela recorre, bem como da reprodução da sua condição de classe dominada.

Com efeito, embora o atual contexto de retrocesso de direitos indique a complexidade que envolve compreendê-lo, também suscita a necessidade de constante luta e articulação da classe trabalhadora em prol da defesa do que se considera Estado democrático de direito, e combate das desigualdades sociais, e outras expressões da questão social.

Uma vez que as políticas públicas são necessárias para a manutenção da vida em sociedade, reconhecendo o processo histórico de conquista da cidadania, vê-se que a classe trabalhadora não se é permitido o silêncio e a acomodação quando seus direitos conquistados/concedidos se encontram em constante ameaça em face dos interesses capitalistas.

Referências

ARAÚJO, Eliane Julkovski. **Políticas Públicas, como instrumento da conquista de Direitos Sociais**. ConnectiOnline, Revista Eletrônica do UNIVAG, nº 6, 2011.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Atividade Legislativa**. Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

_____. Senado Federal. **Atividade Legislativa**. Câmara do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

BRAVO, Maria Inês S. **Política de Saúde no Brasil**. 4ª ed. São Paulo, Cortez editora, p. 96-97, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.



CFESS. **Em tempos de Crise, não temeremos.** O Serviço Social brasileiro e o contexto de retrocessos. CFESS Manifesta, edição especial: análise de conjuntura, Gestão Tecendo na Luta a manhã desejada. Brasília, DF, jun. 2016.

_____. **Lutar não é crime.** CFESS Manifesta, edição especial: não a criminalização das lutas sociais. Gestão Tecendo na Luta a manhã desejada. Brasília, DF, nov. 2016.

COSTA, Maria da C. Monteiro da; et al. de. **A afirmação da identidade profissional no atual contexto de crise do Capital.** Anais I Simpósio de Serviço Social da Faculdade Leão Sampaio, 2015. Disponível em:
<<http://www.leaosampaio.edu.br/pdfs/anaisServicoSocial.pdf>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

CUSTÓDIO, André V.; SILVA, Cicero R. C. da. **A intersectorialidade nas Políticas públicas.** XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e I Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, UNISC – Universidade de Santa Cruz, 2015.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico. **PEC 287: A minimização da Previdência Pública.** Nota Técnica, nº 168, Janeiro de 2017.

FALEIROS, V. de Paula. **Estratégias em Serviço Social.** 7ª ed. São Paulo, Cortez editora, 2007.

_____. **Saber profissional e poder institucional.** 11ª ed. São Paulo, Cortez editora, 2015.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Capítulos: II “A Família” e IX “Barbárie e civilização”. 17ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 70; 183-184.2005.

IAMAMOTO, M. Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 13ª ed. São Paulo, SP, Cortez editora, 2007.

_____. **Estado, Classes trabalhadoras e política social no Brasil.** In: Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas. 2ª ed. Cortez editora, São Paulo, p.35, 2009.

MARÇAL, Vinicius de M. **Sujeito de Direito: Direitos de personalidade e sua disponibilidade relativa.** INTERTEMAS, Revistas Eletrônicas da Toledo Presidente Prudente, ETIC – Encontro de Iniciação Científica, V. 6, nº 6, 2010. Disponível em:
<<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/ETIC/search/results>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.



MIOTO, Regina Célia T. **Família e políticas sociais**. In: Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. Org. Ivanete Boschetti, et al. Cortez Editora, SP, 2ª edição, 2009.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n° 110, p. 270-287, abr/jun. 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade social brasileira: Desenvolvimento histórico e tendências**. IN: MOTA, et. al. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília -DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

MOTA, Helena de Assis. **Organização popular e direito: Relação Dialética e Vivência do Cotidiano na Luta pela Transformação Social**. Revista Faculdade de Direito, UFPR, São Paulo, V. 43, n° 0, p. 7, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/view/7012/4989>>. Acesso em: Março de 2016.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ª ed., 4ª reimpressão, São Paulo - SP, Cortez, 2011.

_____. **Crise do capital e consequências societárias**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NICACIO, Erimaldo. **Políticas sociais, práticas e sujeitos: prismas da atualidade**. *Entre o universal e o singular: o usuário como sujeito*. 1ª ed. Papel Social editora, Campinas, 2013.

PAIM, Jairnilson Silva. **Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica**. *Reforma sanitária e revolução passiva no Brasil – o Fantasma da classe ausente*. P. 310. 2ª reimpressão. Edufba editora Fiocruz. Salvador, Rio de Janeiro, 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social e democracia: Estado, regulação social e controle democrático**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, p. 26-36, 2002.

_____. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. Org. Ivanete Boschetti, et al. Cortez Editora, SP, 2ª edição, 2009.

PIOVESAN, Eduardo. **Câmara aprova projeto que permite terceirização da atividade-fim de empresa**. Agência Câmara Notícias, 2015.

SANTOS, Silvana M. de M. dos. **Direitos, desigualdade e diversidade**. In: Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. Org. Ivanete Boschetti, et al. Cortez Editora, SP, 2ª edição, 2009.



CORRUPÇÃO NO NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO ÍNDICE DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL PARA OS ESTADOS DA REGIÃO

Aline Cesar Barreto⁸³

Arthur Pereira Sales⁸⁴

Camila Pereira Brígido Rodrigues⁸⁵

Resumo

O presente trabalho aborda a corrupção presente no setor público, tendo como objetivo geral analisar a percepção desses atos nos estados da região Nordeste do Brasil através de indicadores representativos de fatores orçamentário, institucional e político. A pesquisa parte da caracterização da corrupção considerando importantes conceituações em diferentes esferas, da moral a política, pontuando suas particularidades; percorre as formas como ações ilícitas na gestão se manifestaram ao longo da história do Brasil e do Nordeste. Tais explicações servem como base para a compreensão da relação entre a corrupção e o desenvolvimento da região, através do estudo de construção do índice de corrupção nos estados. Para o cálculo do Índice de Corrupção Governamental, utiliza-se percepções a partir das bases de dados CADIRREG, LOA, População, Cidades e Prefeitos Cassados. Desta forma, foi possível concluir que os estados com índices mais elevados de corrupção foram Ceará e Maranhão, enquanto Bahia e Pernambuco obtiveram os mais baixos.

Palavras-chaves: Corrupção. Nordeste. Índice de Corrupção Governamental.

1 Introdução

No decorrer da história da humanidade os comportamentos considerados e ditos como corruptos se fizeram presente e contextualizados no convívio social desde as primeiras civilizações. A corrupção tornou-se uma parte do homem, da política e da sociedade, impregnada em fatores econômicos, sociais, culturais e políticos, tendo seus atos constantemente ligados à agentes públicos, principalmente pela prática de receber propina e suborno. A palavra corrupção é conceituada pelo verbo “corromper”, no sentido de ser podre.

⁸³ Graduada em Ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri, Iguatu-CE. E-mail: line_cesar92@hotmail.com

⁸⁴ Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestrando em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE. E-mail: artpsales@gmail.com

⁸⁵ Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza-CE. E-mail: pbr.camila@gmail.com



Logo, com a constante ligação entre atos corruptos e poder público, este último passa a ser visto como um segmento estragado, ruim.

Nesta pesquisa, a definição de corrupção ao qual será abordada partirá da visão relacionada ao setor público em sua estrutura de governo, que denomina-se corrupção governamental, ou seja,

[...] aquela que ocorre quando os agentes envolvidos rompem os códigos de conduta que regulamentam sua atuação no setor público para obterem ilicitamente a sua recompensa financeira com o desvio de recursos públicos. A abordagem sobre corrupção governamental, por vezes, confunde-se com a de corrupção burocrática, mas a principal diferença é que a governamental ocorre exclusivamente no setor público, enquanto a burocrática está voltada principalmente para o estudo do comportamento dos agentes e dos cenários possíveis para a sua prática nos setores público e privado, tendo como base principal a análise microeconômica (BOLL, 2010, p. 14).

É importante notar que embora a corrupção ligada às administrações públicas seja mais difundida e sua percepção em meio à sociedade seja mais evidente, as atividades corruptas não se restringem somente à esfera pública. Sendo, pois, presente em meio aos diversos setores que compõem a sociedade em geral, sejam os mesmos públicos, privados ou para governamentais.

A corrupção dentro da estrutura governamental de um país não afeta somente a população dependente da eficiência e credibilidade na execução de suas funções, mas transmite uma imagem pouco confiável ao restante do mundo, resultando em relações enfraquecidas. Desse modo, é importante que as instituições de governo estejam abertas à discussão sobre o assunto, buscando meios para combater o problema, para assim, passar maior segurança.

Diversas entidades e organizações não-governamentais trabalham na busca de resultados que possam minimizar os efeitos da corrupção ou ao menos identificar casos, e informar a população, assim como dar um panorama da situação de um país. A exemplo *Students for Liberty International Network*, divulgam os resultados sobre a situação do Índice de Liberdade Econômica, com o objetivo de medir o grau de apoio à liberdade econômica de um país por suas políticas e instituições.

Em específico, sobre a corrupção, a instituição Transparência Internacional é referência mundial com o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), onde os países são



apresentados em *ranking* de acordo com o nível de percepção de atos corruptos. Em 2016, o Brasil aparece no *ranking* em posição 79ª com pontuação 40 – escala de 0 (altamente corrupto) à 100 (livre de corrupção) – no qual houve uma pequena elevação na pontuação, em 2015 foi de 38 pontos. No entanto, mesmo com elevação da pontuação o Brasil caiu três posições no *ranking* (em 2015 o país ocupava a posição de número 76ª). O índice da organização avalia um país em sua média geral, assim, como em tantas outras nações, o Brasil possui diversificação em sua história, geografia e cultura, não podendo ser julgado e avaliado de forma generalizada.

O Nordeste do país representa apenas uma porção do mosaico étnico, econômico, político e cultura do Brasil, dentro da região é possível observar profundas diferenças intra-regionais, com cidades que apresentam avanço significativo, em especial as áreas industriais das grandes capitais regionais, e as cidades que vivem uma realidade diferente, permanecendo em modelos rurais, preservando laços históricos de subsistência e subserviência, esquecidas e sem grandes perspectivas econômicas e/ou sociais, onde encontram maiores dificuldades de desenvolvimento e escassez de políticas eficientes de progresso econômico e social, onde se faz necessário maior atuação do governo. Apesar de distintas, as duas realidades podem ser passíveis de corrupção.

A vasta diversificação apresentada pelo Brasil é vista em todos os segmentos, da cultura à economia, evidenciada pela divisão geográfica em cinco regiões, onde cada uma delas possuem suas próprias peculiaridades. Assim, é plausível pensar que dada a multi-identidade do Brasil, os reflexos em termos de uma “cultura de corrupção” sejam também diversos entre as regiões que o formam. Logo, o ensaio proposto aqui tem como objetivo dar uma percepção sobre o nível de corrupção específico da região Nordeste.

Portanto, para melhor análise de como a sociedade interpreta a corrupção e quais fatores se apresentam na Região Nordeste, indagam-se as seguintes problemáticas: Como está caracterizada a corrupção governamental? A incidência do índice de corrupção governamental dos estados nordestinos é uniforme quando comparados no próprio âmbito regional?

O objetivo geral desse artigo se pretende em analisar a percepção da corrupção da candidatura 2012-2016 nos estados da região Nordeste do Brasil. Em princípio haverá a apresentação de características e conceitos de corrupção no setor público e como a discussão sobre o tema tem sido abordado; para então partir para o cálculo dos indicadores de corrupção de cada unidade federativa do Nordeste, verificando a existência de variações dos valores entre os estados e por fim construir e analisar os índices de corrupção estadual e as formas existentes para o combate a atos ilícitos na administração pública.

2 Referencial Teórico

2.1 Conceito histórico e evolução da corrupção

De certo, ao longo da história, existem evidências e registros de ações corruptas em diversas civilizações, destaque para o que cita o historiador Fernandes (2011) sobre o antigo império romano (27 a.C – 476 d.C) que “está recheado de exemplos que nos mostram o quanto tal crime era praticado, de modo que não somente o governo como a própria população se adaptaram a essa realidade – que, por sinal, acompanhou o nascimento, apogeu e declínio do grande império” segundo palavras do próprio autor. Assim, a corrupção havia se tornado tão comum e até natural dentro do serviço público nessa sociedade.

A origem da palavra corrupção é caracterizada pelo período de fortalecimento do cristianismo nas civilizações ocidentais, onde é citada em uma troca de cartas entre Santo Agostinho e São Jerônimo, no século V, com dizeres cristãos de que o ser humano vivencia a contaminação de sua natureza pura, em estado de corrupção, cujo significado é ter um coração (*cor*) rompido (*ruptus*) e pervertido (BOFF, 2012). O termo corrupção representa uma definição para a ruptura, a putrefação daquilo que deveria ser bom. Em meio ao conflito do bem e o mal, de certo ou errado, a corrupção é identificada na transição de segmentos, na qual há uma transformação do aceitável em inaceitável, referente à visão moral.

Conceituar a corrupção é difícil partindo do pressuposto da existência de diferentes visões sobre o tema, os quais podem abranger questões temporais, culturais e até as de classes sociais. Podendo as observações acerca do tema serem pela ótica da moral, da política, da administração pública e da social, mas não estão limitadas por estas.

A existência de diferentes formas de definir e/ou caracterizar, não significa incerteza do que vem a ser corrupção, mas que haverá uma interpretação baseada na realidade de cada segmento, seja ela na simples relação entre os indivíduos ou no sistema que rege a sociedade. Considerando que a ênfase dada neste trabalho está inclinada a administração pública, considera-se que corrupção pode ser caracterizada “como desvio de condutas institucionalizadas, representado pelo usufruto do público em benefício privado, com o intuito de autofavorecimento” (SILVA, 1994, p. 23). Devendo observar a forma como o comportamento prejudicial se manifesta, tal qual, depende do modo como está inserido no contexto de todas as situações vertentes.

Na esfera pública, o corrupto é aquele que, enquanto importante agente na estrutura administrativa, exerce comportamento ilegal, onde Bobbio *et al.* (1998, p. 291-292) pondera três tipos de corrupção:

[...] a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações

de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. (Bobbio et al., 1998, p. 291-292)

O uso ilegal dos recursos públicos, através de transferência de forma desonesta desses em favorecimento próprio ou de terceiros, por parte de administradores e funcionários públicos, e agentes privados pertencentes ao poder político ou financeiro, caracteriza a corrupção governamental.

2.2 Particularidades da corrupção nordestina

O Brasil atravessa um período delicado em sua estrutura política atual, podendo creditar a corrupção como um fator determinante para tal, mas não tendo como responsável um político com determinada posição de poder ou filiação partidária, isso se deve ao próprio sistema que acumula características negativas durante toda a história brasileira, chegando em um patamar alarmante.

A corrupção pode ser vista no Brasil desde o período colonial, passando pela instauração da república brasileira, presente também em um dos períodos mais difíceis de sua história, a ditadura militar e permanece até atualmente, em seu sistema de caráter democrático.

O cenário político do Nordeste sofreu mudanças, assim como o do Brasil em geral, junto com ele a corrupção também sofreu suas transformações, vale aqui o destaque para a corrupção no procedimento eleitoral com a proeminente passagem do coronelismo para o clientelismo, característicos do meio rural, mas presente nas pequenas cidades, e não é descartada sua presença nas metrópoles e nas demais regiões do país.

O coronelismo, fenômeno ao qual em reflexão se remete a estrutura agrária, “[...] é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 2012), denominados de “coronéis” – partindo deste a nomenclatura da prática –, que comandavam o voto de cabresto entre seus empregados e dependentes, mas não é por meio de ameaças, e sim como uma obrigação moral e doação do trabalhador rural para seu “coronel”, um agradecimento pelos únicos benefícios recebidos em sua vida serem obras de seu patrão (LEAL, 2012).

Segundo Farias (2000) o processo de alteração da política em grande parte do Nordeste rural se deu pelo desprender do coronelismo e a substituição pelo clientelismo, no qual o autor aponta como consequência das seguintes manifestações:

- I. Passagem do voto de cabresto para o voto livre, desse modo a nova forma de ilegalidade do voto é a compra e venda do mesmo, o chamado voto de barganha;
- II. Mudança no quadro partidário com maior competitividade, e os pequenos partidos conseguiram maior número de votos;
- III. Alteração no sistema de votos, através da presença das mesas receptoras nas localidades rurais, evitando o deslocamento do eleitorado no dia do pleito e resultando no desmanche dos currais eleitorais;
- IV. A Constituição de 1988 proporcionou o investimento de recursos financeiros nos municípios, dando as prefeituras obras para exibir e meios para o voto de barganha;
- V. Modernização das administrações municipais, ocasionadas pela urbanização e pelo procedimento nas diretrizes dos programas do governo federal;
- VI. Crescimento dos partidos de esquerda.

Diante dessas manifestações o clientelismo terá sua ascensão caracterizada pelo voto de mercadoria ou de barganha, em volta de vantagens materiais e/ou monetárias entre o eleitor e o cabo eleitoral. Ao considerar que relação de barganha dar-se-á pelo voto livre, ela é explicada como uma forma de associação com as localidades, seja rural ou urbana, apoiadas pelas prefeituras, onde os líderes comunitários passam a agir em prol dos cabos eleitorais, que por sua vez, deixam de trocar privilégios com os indivíduos e passam a intermediar benefícios do governo para consumo coletivo, como os programas assistenciais (FARIAS, 2000).

Apesar das diferenças entre coronelismo e clientelismo, ambos continuando presentes na realidade política, e assim como as demais formas de corrupção no setor público, refletem na gestão dos candidatos eleitos, aumenta-se a descrença no crescimento e desenvolvimento municipais, estaduais e nacional.

3 Aspectos Metodológicos

3.1 Apresentação e breve caracterização da área de estudo

A região Nordeste, objeto de estudo desta pesquisa, figura-se com destaque na história brasileira desde os povos indígenas à crescente participação na economia nacional. Constituem o território nordestinos 1.794 cidades (IBGE, 2014), distribuídas por nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Mesmo sendo recente a divisão das regiões brasileiras, esses estados carregam a identidade nordestina desde a colonização do país, no qual, geralmente, esse tipo de laço é comum apenas em nível estadual.

Na época da colonização, os nordestinos enfrentavam o chamado coronelismo, onde o trabalho era não-escravocrata, porém a relação ainda era de escravidão e de alta dependência do trabalhador em troca de comida e moradia, sem salário. A partir do período

imperial, foram criadas políticas de distribuição de recursos públicos como forma de ajuda a população mais necessitada, onde os políticos tinham a pobreza como motivo para obter recursos federais. As duas situações apresentadas podem ilustrar porque a sobrevivência das classes desfavorecidas ainda depende de coronéis, latifundiários e políticos, pois para estes últimos, é mais vantajoso lidarem com pessoas dependentes que os idolatrem em troca de pouco do que estarem cercados por cidadãos informados e capazes de lutarem por seus direitos, ao serem os detentores de (meio de) poder, podem agir livremente ao seu próprio dispor. E com a transformação no sistema político, a volta da democracia e do voto direto, passa-se a configurar o clientelismo, um modo mais sofisticado do coronelismo e mais “apropriado” aos recursos disponíveis e à realidade social.

O Nordeste encarou durante toda sua história o grave problema da seca, cuja a região sofreu com extensas estiagens. Atualmente, esse tem sido o grande ponto de corrupção dentro da região, são projetadas e iniciadas inúmeras obras com capacidade de amenizar os problemas, mas a grande maioria não são concluídas ou não funcionam, mesmo com altíssimos aumentos no orçamento.

Assim é possível perceber aqui uma configuração ideal para desenvolvimento da corrupção e também o que talvez seja o elo mais importante dessa pesquisa: a relação entre a corrupção e o desenvolvimento econômico e social de uma região. Logo, em meio as particularidades existentes na região, de visão igualitária entre a população e os problemas a serem enfrentados, é válido buscar análises e interpretações do panorama da corrupção no cenário nordestino. Acreditando que isso seja um dos elementos que possam se somar a outros para explicar cenários históricos desenvolvidos ao longo da formação econômica e social do Nordeste como problemas de subdesenvolvimento e atraso.

3.2 Caracterização das séries de dados

A metodologia abordada no presente trabalho parte da pesquisa bibliográfica, no qual dispõe parcela de estudos acadêmicos referentes ao tema, buscando através do método comparativo, confrontar os dados obtidos no decorrer da pesquisa com a finalidade de verificar as semelhanças entre os fatos e poder explicar suas divergências.

O processo metodológico em questão está dividido em cinco etapas: i) explanação acerca da corrupção, conceituando e identificando como está inserida nas relações políticas, sociais e econômicas; ii) coleta de dados e construção de indicadores simples, usando-se como fonte principal, o Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (CADIRREG) do Tribunal de Contas da União, sendo também aplicado os dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), o número de prefeitos cassados, o número de municípios e a população dos estados⁸⁶;

⁸⁶ IBGE (2017)

iii) normalização dos indicadores, convertendo os dados anuais para a mesma escala, com valor mínimo e máximo para o período; e iv) construção e análise dos índices de corrupção por estado, possibilitando a interpretação das informações com maior clareza.

A seguir se tem a explanação sobre a série de dados utilizados para melhor entendimento de suas relevâncias para a construção do cálculo dos índices de corrupção.

- a) **O Cadastro de Contas Julgadas Irregulares:** Nesta pesquisa a base de dados do CADIRREG foi utilizada com o objetivo de quantificar o número de processos e os valores relativos às irregularidades contra os recursos da União nos estados. As informações contidas na base de dados disponibilizada constam: nome do responsável, número do processo, CPF/CNPJ do responsável, nome da unidade jurisdicionada, natureza jurídica do órgão/entidade, cofre credor, UF do órgão/entidade, data da deliberação, colegiado do acórdão, número do acórdão e valor atualizado do débito.
- b) **A Lei Orçamentária Anual dos Estados**⁸⁷: A base de dados da LOA foi adquirida junto a Secretária de Planejamento de cada estado, contendo os valores executados das despesas correntes e de capital, classificadas em: a) correntes – pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, e outras despesas correntes; b) capital – investimentos, inversões financeiras, e amortizações e refinanciamento da dívida. Da base da LOA não foram considerados os valores referentes à amortização da dívida.
- c) **Prefeitos Cassados:** A variável acerca dos prefeitos cassados no Nordeste contabiliza aqueles que tiveram em definitivo a cassação de seus mandatos desde 2012, com a atualização em 2016, podendo haver os que não exercem mais suas funções administrativas como os que permanecem a frente das prefeituras, através de recursos ou liminares judiciais. Os dados sobre os prefeitos cassados estão disponíveis no site informativo G1.com.br, através do levantamento com base nos dados dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) dos estados e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

3.3 Construção do índice de corrupção governamental

Uma das maiores dificuldades de construção de indicadores de corrupção é a escassez de dados, o que limita a capacidade dos índices construídos nessas condições de explicar com eficiência o fenômeno estudado. Baseados nessa percepção e após estudos na literatura padrão sobre o tema, os autores do artigo concluíram que o melhor caminho para analisar o fenômeno pretendido era propor um índice de corrupção governamental que se adequasse aos dados disponíveis e que conseguisse, dentro dessa limitação, captar as atividades de corrupção entre os estados do Nordeste brasileiro.

⁸⁷ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os indicadores são um instrumento de parâmetro ou mensuração, no qual sintetiza um conjunto de informações em “número”, permitindo observar e mensurar determinados fenômenos e aspectos da realidade social de acordo com um ponto de vista definido (KAYANO; CALDAS, 2002)

Segundo Rua (2004), os indicadores simples são expressos em valores absolutos, no qual só será possível uma comparação direta quando forem atribuídos a um parâmetro externo; já os indicadores compostos (ou complexos) podem ser chamados de índices agregados por associarem um conjunto de dimensões e seus respectivos indicadores simples, de modo a serem sintéticos e multidimensionais, no qual são capazes de ponderar um resultado. Para o cálculo dos Indicadores de Corrupção, foram utilizadas as bases de dados CADIRREG, LOA, População e Prefeitos Cassados, cujo estão expostos na Tabela 01, contendo a média dos dados, exceto o de Prefeitos Cassados que conta com a contagem total.

TABELA 01 - Série de dados componentes do Índice de Corrupção Governamental, candidatura 2012-2016

UF	Valor dos Débitos	Nº de Contas	LOA	População	Cidades	Prefeitos Cassados
AL	28.517	21	7.107.703	3.298	102	4
BA	165.123	98	35.202.731	14.965	417	4
CE	474.473	97	20.948.694	8.819	184	7
MA	185.244	179	13.478.135	6.843	217	2
PB	32.480	62	9.242.120	3.929	223	3
PE	68.807	71	29.245.082	9.235	185	5
PI	27.279	40	4.277.365	3.191	224	24
RN	22.917	30	10.633.657	3.386	167	16
SE	43.449	31	7.788.201	2.207	75	2

Fonte: Elaboração dos Autores.

Assim, o indicador P1 é calculado pela razão entre a média dos valores dos débitos das contas irregulares na candidatura em curso por estado e a média das despesas da LOA estadual mesma candidatura ($P1 = \text{valor dos débitos irregulares} / \text{despesas totais do estado}$); O indicador P2 é dado pela razão entre o total de prefeitos cassados (no cargo e fora do cargo) dos estados e o número de total de municípios ($P2 = \text{Prefeitos cassados} / \text{Número de cidades}$) e, o indicador P3: é calculado pela razão entre a média de número de processos julgados irregulares por estado e pela população estadual ($P3 = \text{Número de Processos} / \text{População}$)

Assim, o índice proposto aqui encontra-se descrito no quadro a seguir:

QUADRO 01 - Índice de Corrupção Governamental

PERCEPÇÃO	Descrição dos indicadores simples	Índice de Corrupção Governamental
P1: Orçamentária	Valor dos contratos julgados irregulares no estado dividido pelo total de receitas orçamentárias estaduais	$A = 0,33(ORÇ) + 0,33(POL) + 0,33(INS)$
P2: Política	Número de prefeitos cassados no estado dividido pelo total de municípios no estado	$B = 0,4(ORÇ) + 0,3(POL) + 0,3(INS)$
P3: Institucional	Número de contratos irregulares por estado dividido pela população total do estado	$C = 0,5(ORÇ) + 0,3(POL) + 0,2(INS)$

Fonte: Elaboração dos Autores.

O peso de cada indicador simples para a composição do ICG refletiu as contribuições relativas e foram construídos pelo sistema convencional de pesos, isto é, pelo próprio proponente do índice, a partir de um sistema de prioridades. Por isso, a ponderação pode gerar controvérsias, porque sempre envolve certo grau de arbitrariedade dos autores, dada a importância atribuída para cada indicador parcial para atenuar esse aspecto o ICG foi calculado para três sistemas diferentes de pesos como descrito no quadro acima.

Por fim, com os indicadores simples elaborados, cuja as bases de dados utilizadas são apresentadas em escalas de medida diferentes, se faz necessário efetuar a normalização dos dados alcançados para que possam ser aplicados no indicador composto, ou seja, o índice de corrupção dos estados. O método de normalização empregado foi o do tipo *Re-Scaling* anual, conforme OCDE (2005, p.61 apud BOLL, 2010), com a equação:

Normalização por *Re-Scaling* = $[(\text{Valor observado}) - (\text{Valor mínimo})] / [(\text{Valor máximo}) - (\text{Valor Mínimo})]$

4 Resultados E Discussão: Apresentação Dos Dados

4.1 O Índice de Corrupção Governamental

A seguir, na Tabela 02, apresenta-se os indicadores simples parciais construídos para os estados da região Nordeste na candidatura 2012 - 2016 (P1, P2 e P3) e seus resultados.

TABELA 02 - Nordeste – Indicadores Parciais Estaduais – Candidatura 2012 – 2016

UF	P1	P2	P3
AL	0,004012	0,039216	0,006429
BA	0,004691	0,009592	0,006522
CE	0,022649	0,038043	0,010976
MA	0,013744	0,009217	0,026215
PB	0,003514	0,013453	0,015883
PE	0,002353	0,027027	0,007688
PI	0,006377	0,107143	0,012473
RN	0,002155	0,095808	0,008743
SE	0,005579	0,026667	0,014045

Fonte: Elaboração dos Autores.

Para o indicador P1, afim de ter um parâmetro para análise e dimensionamento, o resultado para os estados é atribuído da seguinte forma: acima de 1% (Ceará e Maranhão); entre 0,5% e 1% (Piauí e Sergipe,) e, com valores abaixo de 0,5% (Bahia, Alagoas Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte). Assim, o estado do Ceará, com o valor exorbitante de débito nas contas irregulares do ano de 2014, passando a casa de 1 bilhão de reais (conforme apêndice A), ocasionou uma alta média dessa variável, onde essa média representa 2,26% da média das despesas, portanto, é o estado com o maior indicador referente a essas duas variáveis. Vale resultar aqui que esse resultado se deve aos valores dos desvios irregulares verificados em 2014, já que para os anos anteriores os valores seguem um padrão relativamente estável ao longo do tempo.

Maranhão, um dos estados mais pobres do país, segue como o segundo maior indicador parcial para essa percepção do índice. Diferente do caso cearense que apresenta um valor atípico, como explicado anteriormente, esse estado apresentam uma série relativamente estável o que os coloca em pior situação nessa percepção na região, indicando que a cultura de corrupção nesse estado tem um traço mais enraizado e persistente.

Rio Grande do Norte possui a menor média no valor de débito da região em termos nominais e conta com a quinta maior a despesa estadual do Nordeste, quando colocados em análise o valor de débito representa 0,22% da média das despesas estaduais no período, sendo assim, o estado em melhor situação nesse indicador.

Com relação ao indicador P2 os resultados estão de acordo com: Acima de 7% (Piauí e Rio Grande do Norte); entre 3% e 7% (Alagoas e Ceará) e, abaixo de 3% (Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Bahia e Maranhão), a fim de se obter um parâmetro de dimensionamento.



O Piauí é o estado com o maior número de prefeitos cassados desde 2012, ao todo são 24 cassações, sendo que a maioria ainda permanece no cargo (20 prefeitos), esse total significa que 10,71% das cidades piauienses tiveram seus prefeitos cassados, ou seja, a cada 11 cidades uma teve o mandado do prefeito cassado pela justiça. Na segunda posição aparece o estado do Rio Grande do Norte com 9,58% de seus prefeitos cassados. No caso do Piauí, e considerando o indicador P1, podemos perceber que o nível de corrupção nesse estado parece ser o mais generalizado entre os estados nordestinos.

O estado do Maranhão teve apenas 2 prefeitos cassados (mesmo número de Sergipe), ambos fora do cargo, a representação não chega nem a 1% de cidades com prefeitos cassados, o que não pode ser atribuído por ter poucas cidades, pois Maranhão é o quarto estado com mais municípios do Nordeste, 7 a menos que Piauí. É importante notar que esses números podem ser mais complexos devido ao fato de que a cassação de prefeitos depende da eficiência, agilidade e autonomia das instituições ligadas ao poder judiciário, que nem sempre possuem instrumento e infraestrutura adequada para investigação e julgamento de atos de irresponsabilidade nas administrações públicas municipais.

Vale destacar até aqui o estado da Bahia que apresenta um enorme orçamento público entre os estados nordestinos e com um enorme número de prefeitos, e que mesmo assim apresenta índices parciais de corrupção relativamente baixos entre os estados da região.

Com relação ao indicador P3 os resultados foram organizados da seguinte forma: acima de 2% (apenas o Maranhão); entre 1% e 2% (Paraíba, Sergipe, Piauí e Ceará) e abaixo de 1% (Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia e Alagoas).

No Maranhão a média do número de processos julgados irregulares representa 2,62% da média populacional maranhense, podendo ser visto como: em que numa localidade com, aproximadamente, 38 mil pessoas exista uma (1) conta irregular julgada pelo TCU. No indicador anterior (Prefeitos Cassados / Cidades), o estado apresentou o menor valor, já no P3 é o com maior valor, no qual a situação onde o estado com a maior média no número de processos (180 anuais), é também o de menor número de prefeitos cassados (2), o que se faz pensar em duas possibilidades negativas, a incompetência dos administradores (pelo não conhecimento da realidade funcional do órgão) ou a própria corrupção, mas nesse caso de forma indireta, seja pela utilização de terceiros para a ação ilícita ou acobertamento da mesma.

Alagoas é o estado em melhor situação nesse indicador, sendo o resultado coerente com o fato de ser o segundo estado menos populoso e com a menor média no número de contas irregulares, no qual a representação do número de processos é equivalente a 0,64% da população alagoana.

TABELA 03 - Nordeste – Indicadores Parciais Normalizados – Candidatura 2012 – 2016

UF	P1	P2	P3
AL	0,091	0,306	0,000
BA	0,124	0,004	0,005
CE	1,000	0,294	0,230
MA	0,565	0,000	1,000
PB	0,066	0,043	0,478
PE	0,010	0,182	0,064
PI	0,206	1,000	0,305
RN	0,000	0,884	0,117
SE	0,167	0,178	0,385

Fonte: Elaboração dos Autores.

Na tabela 03 são apresentados os indicadores parciais normalizados, os dados anuais são convertidos para a mesma escala, com variação no intervalo [0,1], onde o valor zero equivale o mínimo e um o máximo do período. Os valores normalizados dos indicadores simples organizados a partir da Tabela 01, são apresentados na Tabelas 02, onde conclusões semelhantes são possíveis.

Nesse trabalho foram calculados três Índices de Corrupção Governamental (A, B e C) dos estados, aplicando-se pesos diferentes para os indicadores parciais (P1, P2 e P3). No índice A, o peso foi distribuído igualmente entre os indicadores, com peso de $\frac{1}{3}$ para cada indicador parcial. No índice B, a distribuição do peso passa a dar maior relevância ao indicador P1 devido a sua natureza econômica, com peso 0,4; e para os demais indicadores é dado o mesmo peso de 0,3. Já no índice C, o peso dos indicadores é diferente para todos, ainda tendo o indicador P1 com maior relevância e tendo peso 0,5; no indicador P2 é atribuído peso de 0,3 e para o indicador P3 é dado peso de 0,2, dando menor ênfase a significância na relação de processos irregulares e população.

Com a aplicação dos pesos nos indicadores simples normalizados, obteve-se os índices apresentados na Tabela 04. Os estados mais corruptos, de acordo com os índices, são Ceará e Maranhão, onde no índice A, equilíbrio entre os indicadores, o estado maranhense tem o maior índice, mas nos índices B e C, no qual dão maior peso ao indicador econômico, o Ceará passa a apresentar o maior valor. Os demais estados aparecem com posições fixadas nos três índices, seguindo a ordem: Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraíba e os três estados menos corruptos são Alagoas, Pernambuco e Bahia.

UF	Índice A	Índice B	Índice C
AL	0,132	0,128	0,137
BA	0,044	0,052	0,064
CE	0,508	0,557	0,634
MA	0,522	0,526	0,483
PB	0,196	0,183	0,142
PE	0,085	0,078	0,072
PI	0,504	0,474	0,464
RN	0,334	0,300	0,289
SE	0,243	0,236	0,214

Fonte: Elaboração dos Autores.

Os índices de Alagoas variam entre 0,128 a 0,137 sendo este o terceiro melhor em relação a corrupção, porém no estado há casos que chamam atenção pela ocorrência de ações ilícitas na administração pública. Segundo uma matéria da UOL (2012), um exemplo é o município de Rio Largo, um dos mais importantes da região metropolitana de Maceió, é também um dos problemas políticos do estado, devido às sucessivas denúncias de corrupção e afastamentos de chefes do governo municipal, destacando-se o caso de 2012, no qual resultou na prisão de todos os dez vereadores da cidade pela operação da Polícia Civil.

No caso da Bahia, o estado possui a melhor situação em relação aos índices de corrupção, os quais variam de 0,044 a 0,064. Apesar do baixo índice, os atos ilícitos estão presentes em segmentos importantes como, segundo informações da Procuradoria Geral da República na Bahia, as situações mais comuns de desvio de recursos das prefeituras são ligadas às obras de infraestruturas, de saneamento básico e esgotamento sanitário, construção habitacional, construção de barragens e cisternas rurais; desvio de recursos de programas federais destinados à construção e manutenção de escolas, verba de merenda escolar; e desvio de verba da saúde; entre outras.

O estado cearense apresentou os maiores valores em dois dos índices (0,508 e 0,634), consequência da alta média no valor de débito das contas irregulares, o resultado poderia ser pior se as suspeitas de corrupção se confirmassem em condenações, porém, segundo o Ministério da Justiça (2013), o Ceará é o estado que mais prende pessoas pelo crime de corrupção, entretanto, as prisões ocorrem na fase de investigação, mas não consegue a condenação pela falta de sequência nos processos. Essa problemática é vista no “escândalo dos banheiros” em 2012, com desvio próximo a 19 milhões de reais de programas em mais de 20 cidades cearenses, após quatro anos, não houve nenhuma condenação, alguns suspeitos de envolvimento foram afastados de seus cargos, como por exemplo o presidente do Tribunal de Contas do Estado.



No caso do Maranhão, o estado é o terceiro com maior índice de corrupção do Nordeste, mas quando em evidência o indicador econômico, o índice cai (de 0,522 no índice A e 0,526 no índice B chegando em 0,483 no índice C), isso se deve ao volume de contas irregulares e não ao volume dos valores monetários, mas em contraponto somente 2 prefeitos tiveram seus mandatos cassados, entretanto há uma explicação: segundo o site Atual 7 (2015), mais de 27 prefeitos correm o risco de terem seus mandatos cassados por crimes como abuso de poder econômico e captação ilícita de votos, ao todo foram registrados 66 processos, 20 já estão prontos para o julgamento e os demais 46 estão em fase de instrução.

Com o foco direcionado ao indicador econômico, os índices da Paraíba decaem, no índice A é de 0,196 enquanto no índice C é de 0,142, os valores de débitos podem não ter peso maior para o estado, mas ainda assim os casos de irregularidades aumentam. Em 2014, o Ministério Público Federal registrou um aumento no número de procedimentos administrativos instaurados nas unidades do órgão (João Pessoa, Campina Grande, Patos, Sousa e Monteiro). Os dados são referentes à atuação extrajudicial do órgão, ou seja, não há tramitação de um processo perante o Poder Judiciário. As áreas que mais contabilizaram novas ocorrências estão ligadas ao meio eleitoral, com 1.214 casos, e a de Combate à Corrupção, com 931 procedimentos segundo o Ministério Público da Paraíba.

O estado pernambucano apesar de ser o segundo em apresentação de menores índices de corrupção (0,072 – 0,085), seu governo está ligado a grandes casos de corrupção, como o que envolve a construtora Odebrecht, a maior empresa do ramo no Brasil e uma das ligadas ao esquema de corrupção da Petrobras, no qual teria sido beneficiada nas obras para a Copa do Mundo de 2014, pelo contrato para a construção do estádio Arena de Pernambuco. O caso teria se dado pela procura do estado de Pernambuco pela empresa antes mesmo do lançamento do edital do concurso público para a licitação, do qual a empresa saíra vencedora. A investigação apura a existência de crimes como: corrupção de agente públicos, fraude na licitação e financiamento do empreendimento, além de organização criminosa⁸⁸.

No caso do Piauí, quando os três indicadores que compõem os índices de corrupção, têm atribuições iguais, é onde o Piauí apresenta seu maior índice (0,504). Isso se dá por ser o estado com o maior número de prefeitos cassados no Nordeste, além de ser o com mais mandatos cassados, mas que permanecem no cargo do Brasil. Dos quatro municípios que tiveram seus prefeitos cassados em definitivo, em apenas um houve nova eleição. Segundo o TRE-PI, a maioria das cassações é devido compra de votos, abuso do poder político e econômico, fraude e improbidade administrativa. Assim, como nos últimos seis anos, foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF, 2015) centenas de ações por improbidade administrativa, por esquemas que envolvem fraudes em licitação, acumulação ilegal de cargos públicos, contratação sem licitação, fraude em programas sociais, caixa dois, entre outros.

⁸⁸ Público (2015)



Para o estado do Rio Grande do Norte os índices variam de 0,289 a 0,334, decaindo ao dar maior peso ao indicador econômico. A corrupção no estado pode estar ligada ao alto índice de reeleição de prefeitos, cuja a fraca fiscalização eleitoral, falta de qualidade na instrução do povo, dependência do poder público, são possíveis explicações para a não mudança administrativa, o que explica o cientista político Antônio Spinelli (para a Coluna do Herzog, 2012) sobre o cenário emblemático do Rio Grande do Norte, onde há uma extrema pobreza e dependência de recursos do governo.

Por fim para o caso sergipano os índices do estado possuem variação em seus valores (de 0,243 para 0,214) assim como alguns estados, o índice é menor quando os valores monetários têm mais peso. O estado só teve dois prefeitos cassados, o que não diminui a preocupação na gestão pública, já que no final de 2014, o MPF de Sergipe pediu a cassação de 13 dos 24 deputados estaduais, o motivo seria o repasse ilegal de recursos.

Os estados do Ceará e do Maranhão estão entre os quatro estados mais ricos do Nordeste, mas em relação a distribuição *per capita* o Ceará não se mostra tão louvável, enquanto o Maranhão tem a segunda pior posição (atrás somente do Piauí, terceiro estado mais corrupto). Os estados Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraíba e Alagoas aparecem em posições intermediárias tanto para o índice de corrupção como para o nível de desenvolvimento socioeconômicos, no qual são relativamente baixos que os estados da Bahia e Pernambuco, que mostram positiva ligação em serem os estados mais ricos da região e possuírem os menores índices de corrupção em seus governos.

5 Conclusão

Essa pesquisa propôs, construiu e analisou o Índice de Corrupção Governamental para os estados da região Nordeste do Brasil. Concluiu-se aqui que os estados do Ceará e Maranhão apresentaram os maiores índices de corrupção entre os estados da região, ao passo que estados como Pernambuco e Bahia os menores. Para tanto, a construção dos índices de corrupção dos estados nordestinos, permitiu a análise separada do panorama em que se encontra cada estado.

Podemos notar também, como base nas informações fornecidas ao longo desse artigo, que a corrupção existe e levará tempo para que acabe por completo, portanto seu fim só será se realizará se continuar a ser identificada e combatida, o máximo possível, pois mesmo que permaneçam resquícios, estes não podem se apresentar de uma forma tão devastadora como tem sido observado.

Mesmo com a existência de inúmeras definições e interpretações acerca do tema corrupção, o que se pode afirmar é que as ações ilícitas são prejudiciais as relações sociais, e mais ainda quando presente no sistema que deve fornecer o necessário para o bem-estar da



sociedade. Não se pode permitir que um histórico negativo, em que a corrupção se fez presente em tantas formas no Brasil, continue a perpetuar no cenário gestor da nação. Para o Nordeste, região que enfrenta tantos obstáculos desde a colonização até os dias atuais, acabar com a corrupção pode resultar no fim de muitos outros obstáculos, já que atos corruptos na administração são o que consente as precariedades existentes. A região se mostra capaz de se desenvolver, portanto também é capaz de ter forças no combate contra a corrupção.

As medidas para combater a corrupção não devem ser priorizadas a partir do valor de um índice, pode ser como o Ceará ou como em Pernambuco, em ambos os estados a corrupção existe e se manifestará de formas prejudiciais, não para a imagem dos políticos e seus discursos eleitorais, o mal será para o povo, para quem sofre com a falta de recursos básicos para sua sobrevivência.

Assim, os números apresentados devem servir como um mecanismo de confirmação de que os municípios, estados e o país, estão numa situação grave e sendo o momento para se tomar as medidas necessárias para interromper essa patologia que tem sido a corrupção. Para isso, é preciso que governo e população estejam dispostos a lutar. Será com a união entre os órgãos fiscalizadores e a consciência popular, em busca do seu próprio bem-estar, que será possível dar um basta na corrupção, e o Brasil passe a caminhar para ser um país desenvolvido.

Referências

Atual 7. Beta. **Confira a lista dos 27 prefeitos do MA que podem ser cassados nos próximos dois meses.** Política. Disponível em:

<<http://www.atual7.com/noticias/politica/2015/02/confira-a-lista-dos-27-prefeitos-do-ma-que-podem-ser-cassados-nos-proximos-dois-meses/>>. Acesso em: 29/06/2016.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política** / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.).

BOFF, Leonardo. **Corrupção: crime contra a sociedade.** Congresso em foco, 17/Jun/12.

Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/corruptao-crime-contra-a-sociedade-2/>>. Acesso em: 11/07/2015.

BOLL, José Luis Serafini. **A Corrupção governamental no Brasil: Construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros.** Orientador: Prof. Dr. Adelar Fochezatto. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pós Graduação em Economia do Desenvolvimento, Porto Alegre, 2010.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

Coluna do Herzog. **RN é campeão em reeleição e corrupção do voto.** Valor Econômico, Eleições 2012. Disponível em: <<http://blogdocarlossantos.com.br/rn-e-campeao-em-reeleicao-e-corrupcao-do-voto/>>. Acesso em: 29/06/2016.

FARIAS, Francisco Pereira. **Clientelismo e democracia capitalista:** elementos para uma abordagem alternativa. Piauí, Revista de Sociologia e Política, nº 15, p 49-65, Nov/2000.

FERNANDES, Robério. **Uma breve história da corrupção na antiguidade.** Ceará, História e sua Curiosidade, 26/Nov/11. Disponível em: <<http://historiaesuascuriosidades.blogspot.com.br/2011/11/corrupcao-corrupcao-da-para-rir-e-para.html>>. Acesso em: 11/07/2015.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil:** uma antinomia entre normas morais e prática social. Campinas, Opinião Pública vol. 15, nº 2, p. 386-421. Nov/2009.

G1. **Ceará é o estado que mais prende pessoas por corrupção no Brasil.** Profissão Repórter. Disponível em: <<http://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2013/12/ceara-e-o-estado-que-mais-prende-pessoas-por-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 29/06/2016.

____. **Corrupção causa prejuízo de R\$ 60 milhões em dois anos no PI, diz MPF.** Piauí. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/08/corrupcao-causa-prejuizo-de-r-60-milhoes-em-dois-anos-no-pi-diz-mpf.html>>. Acesso em: 29/06/2016.

____. **Brasil tem 1 prefeito retirado do cargo a cada 8 dias pela Justiça Eleitoral.** Eleições 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/02/brasil-tem-1-prefeito-retirado-do-cargo-cada-8-dias-pela-justica-eleitoral.html>>. Acesso em: 10/06/2016.

IBGE. **Estados.** 2014. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em: 20/07/2015.

____. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 23/02/2017.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o diálogo.** GT Indicadores, Plataforma Contrapartes Novib. Série Indicadores, nº 08, p. 01-10, Out/2002.

LIBERDADE ECONÔMICA. **Índice de Liberdade Econômica:** metodologia. Disponível em: <<http://www.liberdadeeconomica.com.br/metodologia>>. Acesso em: 19/07/2015.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** Redigido por CARVALHO, José Murilo de; São Paulo: Editora Companhia das Letras, 7ª Edição, p. 363, 2012.



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Leis e princípios orçamentários**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso: 20/01/2016.

MPF. Paraíba. **MPF registra crescimento de 52% no número de novos casos instaurados em 2014**. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.prpb.mpf.mp.br/news/mpf-registra-crescimento-de-52-no-numero-de-novos-casos-instaurados-em-2014>>. Acesso em: 29/06/2016.

MPF. Sergipe. **Fórum de Combate à Corrupção é criado em Sergipe**. Ministério Público Federal, Sergipe. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/combate-a-corrupcao/forum-de-combate-a-corrupcao-e-criado-em-sergipe>>. Acesso em: 25/06/2016.

Procuradoria da República da Bahia. **Situações mais comuns de verbas federais desviadas por prefeitos no estado da Bahia**. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.prba.mpf.mp.br/campanhas/mapa-das-acoes-de-improbidade-na-bahia/campanha-corrupcao-2011/situacoes-mais-comuns-de-verbas-federais-desviadas>>. Acesso em: 29/06/2016.

PÚBLICO. **Odebrecht também é suspeita de corrupção nas obras do Mundial de futebol de 2014**. Mundo. Disponível em: <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/odebrecht-tambem-e-suspeita-de-corrupcao-nas-obras-do-mundial-de-futebol-de-2014-1705099>>. Acesso em: 29/06/2016.

RUA, Maria das Graças. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004. Disponível em: <http://www2.seplan.gov.br/redegoias/down/texto_indicadores_graca_ua.doc>. Acesso em: 02/02/16.

Russas News. **“Escândalo dos banheiros” completa quatro anos**. Destaque. Disponível em: <<http://russasnews.com.br/destaque/escandalo-dos-banheiros-completa-quatro-anos/>>. Acesso em: 29/06/2016.

Secretária de Orçamento Federal. **Orçamento Geral da União**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/ogu-2013-orcamento-geral-da-uniao>>. Acesso em: 20/01/2016.

SEPLAN. Alagoas. Lei Orçamentária Anual (LOA 2005-2015). Disponível em:

<<http://www.seplag.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa-2005-2015>>. Acesso em: 22/12/2015.



- _____. Bahia. **Lei Orçamentária Anual**. Disponível em:
<<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=19>>. Acesso em:
22/12/2015.
- _____. Ceará. **Lei Orçamentária Anual**. Disponível em:
<http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1750&Itemid=1449>. Acesso em: 22/12/2015.
- _____. Maranhão. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL- LOA**. Disponível em:
<<http://www.seplan.ma.gov.br/lei-orcamentaria-anual-2015/>>. Acesso em: 22/12/2015.
- _____. Paraíba. **Planejamento e Gestão – Orçamento: Leis Estaduais**. Disponível em:
<<http://paraiba.pb.gov.br/planejamento-e-gestao/orcamento/#>>. Acesso em: 24/12/2015.
- _____. Pernambuco. **Lei Orçamentária Anual**. Disponível em:
<<http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual>>. Acesso em: 24/12/2015.
- _____. Piauí. **Lei Orçamentária Anual**. Disponível em:
<http://www.seplan.pi.gov.br/loa.php>. Acesso em: 24/12/2015.
- _____. Rio Grande do Norte. **LOA**. Disponível em:
<<http://www.seplan.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=3225&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL>>. Acesso em: 24/12/2015.
- _____. Sergipe. **Lei Orçamentária Anual**. Disponível em:
<<http://www.seplag.se.gov.br/planejamento/orcamento1/>>. Acesso em: 24/12/2015.
- SILVA, Maurício. **Corrupção: tentativa de uma definição funcional**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, nº 28, p. 18-23, Jan/Mar 1994.
- TCU. **Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares**. Responsabilização pública. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/responsabilizacao-publica/contas-julgadas-irregulares/>>. Acesso em: 23/01/2015
- _____. **O Tribunal de Contas da União**. Dúvidas frequentes - TCU. Disponível em:
<<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/duvidas-frequentes/duvidas-frequentes.htm>>. Acesso em:
26/06/2016.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2014**: Frequently Asked Questions. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#myAnchor2>. Acesso em: 10/07/2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2016**. Results. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table>. Acesso em: 02/03/2017.

UOL. **Histórico de corrupção e de afastamentos cria tensão eleitoral 'intolerável' em cidade alagoana**. Eleições 2012. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/uol-pelo-brasil/2012/09/06/historico-de-corrupcao-e-afastamentos-cria-tensao-eleitoral-intoleravel-em-cidade-alagoana.htm>>. Acesso em: 29/06/2016.



DESAFIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS COM FOCO NOS BANCOS COMUNITÁRIOS CEARENSES

Victoria Régia Arrais de Paiva⁸⁹

Resumo

O processo de expansão e institucionalização dos bancos comunitários fomentado pelo Governo Federal brasileiro desde 2003 motiva a presente reflexão, que visa compreender a singularidade e a dinâmica destas práticas num contexto de mundialização financeira, notadamente marcado por políticas de combate à pobreza baseadas no microcrédito. Fundamentadas na replicação teórico-metodológica de um modelo de banco comunitário criado no final dos anos 1990, pelo Banco Palmas, tais iniciativas são geridas por entidades vinculadas a diversos atores sociais (jovens, mulheres, agricultores familiares, entre outros) configurando um campo de relações sociais e de sentido denominado de finanças solidárias. Os achados empíricos analisados à luz das atualizações da teoria habermasiana dos espaços públicos indicam que os bancos comunitários estimulam a criação de laços de reciprocidade entre o Estado, o mercado e as organizações da sociedade civil, reposicionando as tensões entre os aspectos econômicos, políticos e sociais, porém, a sustentabilidade das experiências carece de um marco regulatório adequado, baseado nos princípios e características da economia solidária, notadamente no atual contexto de recuo das políticas públicas.

Palavras-chave: Economia Solidária; Finanças Solidárias; Bancos Comunitários.

1 Introdução

Este artigo apresenta reflexões sobre as características do processo de institucionalização das finanças solidárias com foco no papel dos bancos comunitários, notadamente no contexto dos últimos ciclos de políticas públicas, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária pelo Governo Federal, em 2003. Tais reflexões são fruto da minha tese, defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A questão central do estudo analisou os meandros do processo de constituição e organização político-institucional dessas experiências, indagando como elas originaram

⁸⁹ Docente do curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri (UFCA) e Coordenadora do Núcleo de Gestão dos Programas Institucionais de Extensão (PIEs), em Juazeiro do Norte/Brasil. E-mail: victoria.arrais@ufca.edu.br

uma complexa rede de relações sociais envolvendo o Estado, o mercado e as organizações da sociedade civil, com rebatimento nas políticas públicas.

Fundamentados num modelo difundido pelo Banco Palmas, desde 1998 e, mais recentemente, pelo Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária⁹⁰, os bancos comunitários, juntamente com as cooperativas de crédito solidário e os fundos rotativos solidários configuram um conjunto de práticas e representações sociais designado pelo termo finanças solidárias, cujos princípios orientadores baseiam-se na economia solidária.

A pesquisa ocorreu entre 2010 e 2014, tendo sido o trabalho de campo realizado com três bancos comunitários localizados em territórios de baixo IDH, geridos por entidades vinculadas a associações comunitárias e sindicatos, envolvendo grupos de mulheres, jovens e agricultores familiares. Foram eles: o Banco DendêSol⁹¹ (Fortaleza), o Banco Paju⁹² (Maracanaú) e o Banco Quinamuiú⁹³ (Tauá). A imersão em campo contou ainda com diversos momentos na sede do Banco e Instituto Palmas (Fortaleza) para a realização de entrevistas, além da participação em eventos e leitura de bibliografia especializada.

A abordagem teórico-metodológica priorizou o diálogo com o pensamento habermasiano e com autores brasileiros que fazem a releitura de seu pensamento, a exemplo de Dagnino (2002), Avritzer e Costa (2004), Abers e Von Bülow (2011), entre outros. Para compreensão do fenômeno dos bancos comunitários no Brasil foram

⁹⁰ De acordo com informações contidas na página do instituto na internet o Instituto Palmas é: “[...] uma OSCIP de Microcrédito, fundada em 2003 pela ASMOCONP (Associação de Moradores do Conjunto Palmeira). A principal função do Instituto Palmas é fazer a difusão tecnológica do Banco Palmas, ajudando a criar outros Bancos Comunitários no Brasil (e em outros países), integrando-os em rede. O Instituto Palmas serve como um guarda-chuva para os novos Bancos oferecendo crédito, correspondente bancário e microsseguro. O Banco Palmas se relaciona com o Instituto Palmas do mesmo jeito que os outros Bancos Comunitários: utilizando as linhas de crédito, correspondente bancário e microsseguro do Instituto Palmas”. Disponível *on line* pelo endereço: <http://www.inovacaoparainclusao.com/> (acesso em 13/11/2014).

⁹¹ Criado em 2010, pela Associação de Mulheres Dendê Sol, situado na comunidade que tem o mesmo nome, localizada no bairro Edson Queiroz. Atualmente, encontra-se em fase de reorganização de suas atividades, com apoio do Instituto Palmas e da Incubadora de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia (ITEES/UFBA).

⁹² Criado em 2006, pela Associação dos Moradores da Área Verde da Pajuçara, próximo ao Distrito Industrial, na Região Metropolitana de Fortaleza. Criou o Instituto Paju e encontra-se em pleno funcionamento.

⁹³ Criado em 2008, pela Cooperativa de Desenvolvimento da Economia Familiar (CODEF), na sede do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Tauá. Suas atividades foram encerradas em 2010.

considerados os estudos de França Filho (2002, 2007, 2009), Dias Coelho (2003) e Muñoz (2009), considerando suas respectivas elaborações contidas no Dicionário Internacional da Outra Economia. Em relação à construção do campo da economia e das finanças solidárias as pesquisas desenvolvidas por Lechat (2004), Alcântara (2005), Schiochet (2009) e Cunha (2012) foram fundamentais.

Os resultados indicaram que o processo de institucionalização dos bancos comunitários gerou laços de reciprocidade entre organizações governamentais, do mercado financeiro (leia-se bancos públicos e de desenvolvimento) e da sociedade civil, conjugando diferentes lógicas de atuação, fato que acarreta desafios e distintas perspectivas de institucionalização, fundamentalmente, nas fronteiras e clivagens entre a inclusão financeira e a democracia econômica, reposicionando as tensões entre os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais nas experiências analisadas, com vistas a inventar alternativas à mundialização financeira. Porém, a sustentação das experiências carece de um marco regulatório adequado, baseado nos princípios e características dos empreendimentos de economia solidária.

O presente artigo, estruturado em quatro partes, apresenta inicialmente o contexto em que emergem as experiências em finanças solidárias no Brasil, pontuando, na sequência, uma breve trajetória destas iniciativas, com ênfase nos bancos comunitários, considerando o mapeamento das instituições, os atores sociais e eventos formuladores do processo de institucionalização das experiências no âmbito das políticas de apoio e fomento, processo este analisado à luz do pensamento habermasiano. Por fim, apresento as perspectivas e os desafios, pois, em última instância, este é um processo em andamento, já que ainda não se dispõe de um marco regulatório nem para a economia solidária e nem para as finanças solidárias, fato que se constitui num dos maiores desafios à sustentabilidade das experiências, notadamente no atual contexto de recuo das políticas públicas.

1. Situando o contexto de emergência das finanças solidárias com foco em bancos comunitários



Do mesmo modo como ocorre com outros fatos importantes da história, é difícil demarcar com exatidão quando ocorreu o início das experiências em finanças solidárias. Por isso, recorro ao termo “emergência”, que, segundo Sousa Santos⁹⁴ (2002a), foi elaborado como crítica ao processo de invisibilização de um conjunto de experiências gestadas pela sociedade em busca de novos paradigmas para o desenvolvimento, incluindo diferentes iniciativas que ensejam novos caminhos para a emancipação social. Esse fato estaria na base daquilo que foi sistematizado como “sociologia das ausências e das emergências”.

No tocante ao contexto e à necessidade de compor a história social da emergência do fenômeno, enfatizo as condições que possibilitaram o (res)surgimento das finanças solidárias no Brasil nos anos 1990, período marcado pela incorporação do Brasil à mundialização financeira (CHESNAIS, 1995) e ao projeto neoliberal, dando relevo ao surgimento e posterior institucionalização (ainda inacabada) das experiências, com ênfase no Banco Palmas e bancos comunitários a ele vinculados, principalmente após a criação da Senaes/MTE, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

Como uma das expressões das práticas em finanças solidárias, os bancos comunitários se constituem num fenômeno recente no Brasil, e o estado do Ceará tem despontado devido à projeção assumida pelo Banco Palmas, por esta ser considerada a primeira e mais bem sucedida iniciativa criada no Brasil⁹⁵. Contudo, para além do pioneirismo, importa notar o desenvolvimento de um modelo organizativo próprio, customizado a partir do acúmulo de experiências vivenciadas na própria comunidade, por intermédio das lutas sociais e dos diversos projetos apoiados por instituições de diferentes matizes. Esse modelo vem sendo replicado no Brasil e no mundo, tendo

⁹⁴ O autor coordenou uma ampla pesquisa envolvendo 69 pesquisadores em seis países – África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal, cujo tema foi a globalização alternativa, visando analisar iniciativas e movimentos de resistência e de formulação de alternativas por parte das classes populares e dos grupos sociais subalternos em vários domínios sociais. Os resultados da investigação foram apresentados em sete livros, que deram origem à série: *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*, publicada no Brasil pela editora Civilização Brasileira.

⁹⁵ Embora seja este um marcador importante para compor a trajetória desse tipo de organização, é relevante registrar que, nesse mesmo período, foram criadas outras iniciativas assemelhadas ao Banco Palmas, baseadas na experiência dos Clubes de Troca com Moeda Social em outros estados do país, como no Rio de Janeiro (moeda social tupi adotada no Fórum de Cooperativismo Popular).



recebido incentivos de ordem objetiva e simbólica, como prêmios de diferentes organizações públicas e privadas, a exemplo da Fundação Banco do Brasil (FBB), da Financiadora de Projetos (FINEP) e da Caixa Econômica Federal (Objetivos do Milênio/ODM).

Assim, o surgimento do termo finanças solidárias está associado ao contexto em que as experiências emergem no Brasil, destacando o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil (associações, sindicatos e ONGs) gerando conhecimento a partir das práticas existentes desde a década de 1950, com as ligas camponesas e nos anos 1980, com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Posteriormente, a partir do início dos anos 2000, entram em cena outras iniciativas com apoio de instituições governamentais (a exemplo da Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes), com a nomeação e reconhecimento pelo Estado (mediante fomento pela via dos editais de chamadas públicas); as instituições do Mercado (com as ações de incentivo, como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e a criação de espaços de discussão como o Fórum Banco Central de Microfinanças e Inclusão Financeira) e também as instituições de ensino superior, a exemplo das Incubadoras e Núcleos de pesquisa e extensão que apoiam os empreendimentos econômicos solidários.

Portanto, o processo de formulação e legitimação das práticas microfinanceiras categorizadas como finanças solidárias toma como base as experiências organizadas por diferentes grupos sociais tradicionalmente excluídos do sistema financeiro convencional, no sentido de criar possibilidades de acesso ao crédito nos meios rurais e urbanos, tendo como princípios norteadores a solidariedade, a confiança, a autogestão e o desenvolvimento sustentável de base local/territorial.

Em síntese, o processo de organização do segmento⁹⁶ das finanças solidárias no Brasil foi sendo constituído a partir de um intenso debate pautado por uma diversidade de atores sociais (trabalhadores, gestores de políticas públicas e entidades de apoio e fomento) em vários espaços de articulação política (fóruns, conferências e plenárias) onde foram sendo gerados subsídios acerca do perfil, principais demandas das diferentes experiências em andamento e uma agenda de debates, aproximando em torno de

⁹⁶ Termo utilizado nos documentos oficiais, a exemplo dos editais de chamada pública e anais das conferências e plenárias na área.



objetivos comuns aquelas que tinham como meta a constituição de formas alternativas de acesso ao crédito, fazendo uma crítica aos impactos negativos do neoliberalismo e às limitações concernentes à política de microcrédito nos moldes convencionais (com elevadas taxas de juros, exigência de garantias reais etc.), conforme será tratado a seguir.

1. As nuances da trajetória brasileira das finanças solidárias

O termo finanças solidárias começa a ser introduzido nas políticas de apoio e fomento desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego⁹⁷ (Senaes/MTE) no âmbito dos editais de chamadas públicas e seus respectivos termos de referência, lançados a partir de 2005, passando a constar de documentos específicos do segmento, a exemplo da convocatória para a I Conferência Temática de Finanças Solidárias, realizada em 2010, a portaria que institui o Comitê Temático de Crédito e Finanças Solidárias, dentro do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), entre outros.

A conceitualização das finanças solidárias nas políticas de apoio e fomento do Governo Federal está referenciada no acesso ao crédito por parte das populações excluídas do sistema de crédito convencional, trazendo à tona o debate sobre a tênue fronteira entre a inclusão financeira e a democracia econômica, sendo o primeiro termo assentado no modelo essencialmente mercadológico, difundido pelo Banco Central, e o outro baseado numa compreensão mais próxima à dimensão política da economia, conforme elaboração do economista Ladislau Douwbor (2003). Veja-se a seguir a definição de finanças solidárias contida no termo de referência lançado pelo Senaes em 2010:

As Finanças Solidárias referem-se a um conjunto de iniciativas cuja finalidade é democratizar o acesso a recursos financeiros, fazendo com que as finanças operem a serviço das necessidades coletivas [...] De modo geral, essas iniciativas são constituídas para atender demandas de segmentos populacionais e organizações que estão excluídas do acesso ao crédito nos

⁹⁷ Desde 2015, com a última reforma ministerial realizada no governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), o MTE unificou-se ao Ministério da Previdência Social e deu origem ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

moldes convencionais, seja para financiar o consumo ou para outros tipos de investimentos na produção ou realização de serviços (SENAES/MTE, p.12 - item 5.3.1, 2010 – grifos não contidos no original).

Embora existam diversas práticas que podem ser categorizadas no âmbito das finanças solidárias, os editais de apoio reconhecem as experiências integrantes do campo das finanças solidárias como sendo os fundos rotativos solidários, as cooperativas de crédito com interação solidária⁹⁸ e os bancos comunitários, também chamados de bancos comunitários de desenvolvimento (FRANÇA FILHO, 2007). Configuram-se, portanto, em iniciativas que têm perfil assemelhado (objetivos, público prioritário, parceria com os Governos e necessidades comuns), todavia, com estratégias de atuação, modelos de gestão e marco legal distintos. Nesse sentido, cumpre retratar algumas características das respectivas modalidades:

Quadro 1–Iniciativas integradas ao segmento das Finanças Solidárias no Brasil (2015)

INICIATIVAS/ PERFIL	ÁREA DE ATUAÇÃO E PERFIL	SUSTENTAÇÃO ECONÔMICA E PARCEIROS	MARCO LEGAL E INICIATIVAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL
COOPERATIVAS DE CRÉDITO SOLIDÁRIO	Atuação voltada ao meio rural, embora existam algumas cooperativas de crédito urbanas. Possui vários sistemas em funcionamento. Entre eles, o Cresol (Região Sul); Ascoob (BA), Creditag (criado com apoio da Contag), entre outros.	Ocorre por meio das quotas-partes dos sócios e também por intermédio de vários projetos em andamento, principalmente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e no período recente, com apoio da Senaes.	Seu marco legal está baseado na Lei 5764/71. O fortalecimento institucional se deu com a criação da Ancosol (Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária) e da Confederação Cresol, que agrega cooperativas Centrais de Crédito com interação Solidária) no país, notadamente com atuação na Região Sul.
FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS	Atuação principalmente voltada ao meio rural (80% são agricultores familiares), embora	Ocorre por meio de projetos em andamento principalmente com a Senaes e BNB, sendo a	Não possuem marco legal instituído, atuando, do mesmo modo que os bancos comunitários, junto

⁹⁸ As cooperativas de crédito criaram a **Confederação Cresol, que aglutina** as Cooperativas Centrais de Crédito. Segundo dados disponíveis na página do sistema na internet, a marca Cresol tem uma trajetória de mais de 20 anos. Mais informações estão disponíveis no endereço: <<http://ola.coop.br/coopcredito/blog/diretores-aprovam-a-mudanca-da-confesol-para-confederacao-cresol>> Acesso em 11 de março de 2017.

	<p>existam alguns grupos no meio urbano. O mapeamento nacional realizado pela Fundação Grupo Esquel Brasil, afirma que existem mais de 500 FRS no país (2012).</p>	<p>execução dos Projetos realizada até então por entidades ligadas à Igreja Católica (destaque para a Cáritas Brasileira e Fundação Grupo Esquel Brasil).</p>	<p>com as Associações comunitárias, Sindicatos, Igrejas etc., porém com maior grau de flexibilidade, pois seu relacionamento com o sistema financeiro formal é opcional e definido por cada grupo.</p>
<p>BANCOS COMUNITÁRIOS</p>	<p>Atuação voltada aos meios rural e urbano, embora o número de bancos em comunidades urbanas seja maior. Dados da Rede Brasileira de Bancos Comunitários e Instituto Palmas afirmam que existem mais de 100 Bancos criados no país, embora não existam dados disponíveis sobre quantos destes permanecem em funcionamento</p>	<p>Ocorre por meio de projetos em andamento principalmente com a Senaes/Ministério do Trabalho e Previdência Social, BNDES, BNB, Governos municipais e estaduais (STDS) e internacionalmente, contam com apoio de outros parceiros da cooperação internacional.</p>	<p>Fortalecimento institucional se deu a partir da criação do Instituto Palmas. Não possui marco legal, mas há um projeto de Lei que pretende criar o Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias no país (PLC N°93/2007). A partir de 2009 o Banco Central do Brasil criou um grupo de discussão sobre o tema, com o intuito de contribuir para a elaboração de um marco regulatório para o segmento. As iniciativas são geridas por Associações, Sindicatos e ONGs e OSCIPS.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Desde 2003, é possível observar a intensificação de ações desenvolvidas pelos poderes públicos nas três esferas para apoiar as iniciativas no segmento das finanças solidárias, envolvendo também os bancos públicos e entidades de apoio e fomento, a exemplo das incubadoras das universidades e organizações não governamentais (ONGs) com forte atuação na economia solidária, bem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), a exemplo do Instituto Palmas.

O terreno concreto das experiências sinaliza distintos perfis e posicionamentos diferentes em relação à atuação das experiências em finanças solidárias no tocante a alguns eixos específicos, como o papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento e as estratégias em busca de um marco legal adequado. A ideia de institucionalização para o setor do cooperativismo de crédito está associada à



reivindicações de ajustes no marco regulatório já existente. Ao contrário, os fundos solidários, mesmo já funcionando há bastante tempo, ainda não possuem um marco legal definido e travam um debate intenso com os órgãos de fiscalização e controle. Do mesmo modo que os FRS, os bancos comunitários atuam de modo ainda bastante limitado, pois, quando muito, organizam-se como OSCIP de microcrédito, o que os impede, entre outras coisas, de captar poupança.

Nessa direção, inscreve-se o próximo tópico, onde será possível notar as principais iniciativas que contribuíram para a configuração do cenário atual e para a formação das redes de relações tecidas a partir das experiências existentes nos seus diferentes campos de atuação, com destaque para algumas ações públicas e de cunho governamental, principalmente programas e projetos, além de eventos (Conferências, Plenárias, atividades de formação, lançamento de publicações) etc.

2. Os eventos constitutivos do segmento das finanças solidárias com foco em bancos comunitários no Brasil

Pela ênfase conferida ao processo de legitimação das finanças solidárias em geral e dos bancos comunitários em particular, a trajetória brasileira no âmbito das políticas públicas será demarcada a partir de 2003⁹⁹, com o surgimento de uma política coordenada nacionalmente, embora reconhecendo que nos anos 1980, fase denominada por Schiochet (2009) como “experimentalismo”, tenha sido o momento de efervescência de algumas ações governamentais, a exemplo dos governos das cidades de Porto Alegre e São Paulo, nos governos petistas de Olívio Dutra (RS) e Luiza Erundina (SP). Na década seguinte, com o acumulado de experiências dos fundos rotativos solidários e das cooperativas de crédito, respectivamente, nas Regiões Nordeste e Sul do país, foi criado o Banco Palmas, e com ele inaugura-se a terceira modalidade integrante do segmento.

⁹⁹ É importante sublinhar que há registros de diferentes experiências em finanças solidárias com apoio do fomento público de alguns governos estaduais ou prefeituras bem antes de 2003. Contudo, o processo de legitimação a que me referi destaca o papel do governo federal no reconhecimento e fomento ao setor, fato que é uma particularidade do caso brasileiro na última década.

Somente nos anos 2000, com a criação da Senaes, tendo à frente o economista e professor da Universidade de São Paulo (USP), Paul Singer como secretário, é que uma política nacional mais articulada começa a surgir. Nesta direção, observe-se o quadro a seguir, onde estão listados os principais eventos ocorridos na década que compreende 2003 a 2013.

Quadro 2 – Eventos estruturantes do segmento dos Bancos Comunitários no Brasil (2003-2013)

ANO	EVENTO/ANO	ORGANIZADORES
2003	Criação da Senaes e do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	Senaes/MTE – Governo Federal
	Criação do Instituto Banco Palmas e de outros bancos comunitários com apoio de prefeituras e outras instituições públicas	Banco Palmas e Associação de Moradores do Conjunto Palmeira
2004	II Plenária Nacional de Economia Solidária e criação do GT de Crédito e Finanças Solidárias	Movimento de economia solidária e entidades parceiras
	I Encontro Nacional dos Empreendimentos de Economia Solidária, em Brasília/DF.	Senaes/MTE – Governo Federal e movimento de economia solidária
2005	Criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	Governo Federal
	Parceria com o BNDES para composição da carteira de crédito	BNDES
	I Encontro dos Bancos Comunitários, em Caucaia/Ceará, quando foi assinado convênio com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) para criação de 10 bancos, no âmbito do Projeto Bancos Comunitários no Ceará,.	Instituto Palmas e entidades parceiras
	Convênio entre a Senaes e o BNB que deu origem ao Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), voltado aos fundos rotativos solidários e bancos comunitários.	Senaes/MTE e BNB
	Parceria entre o Instituto Palmas e o Banco Popular do Brasil, para estruturação dos serviços de correspondência bancária nos mais de 80 bancos criados até então.	Instituto Palmas e o Banco Popular do Brasil
2006	I Conferência Nacional de Economia Solidária, em Brasília, reunindo cerca de 1.300 participantes.	Convocada pela Senaes/MTE – Governo Federal
2007	II Encontro Nacional dos Bancos Comunitários, em Fortaleza	Instituto Palmas e parceiras
	Publicação do Mapeamento da Economia Solidária no Brasil	Senaes/MTE
2008	III Plenária Nacional da Economia Solidária	Movimento de economia solidária e entidades parceiras
	Lançamento do Projeto Bancos Comunitários no Ceará (criou dez bancos comunitários no estado com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Fecop)	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Ceará (STDS/Ce)
	Lançamento da pesquisa de avaliação de impacto e imagem do banco, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Cariri (UFCA), após dez anos da inauguração do Banco Palmas (1998-2008).	Instituto Palmas e Universidade Federal do Cariri (UFCA)
2009	Lançamento da 2ª edição do Dicionário Internacional da Outra Economia durante o Fórum Social Mundial em Belém/Pará. Nesta publicação constam os verbetes “finanças solidárias” e “bancos comunitários de desenvolvimento”.	Centro de Estudos Sociais de Coimbra. Participaram várias entidades da sociedade civil, juntamente com os

		movimentos sociais mundiais.
	Iniciada parceria com a Caixa Econômica Federal para prestação de serviços de correspondência bancária nos bancos comunitários.	Instituto Palmas e Rede Brasileira de Bancos Comunitários
2010	II Conferência Nacional de Economia Solidária, em Brasília/DF	Convocada pela Senaes/MTE
	I Conferência Temática específica das finanças solidárias, realizada no BNB Passaré, em Fortaleza, momento em que foram reunidas as três modalidades de experiências e também foi lançado edital de chamada pública pela Senaes, voltado para fundos solidários e bancos comunitários.	Convocada pela Senaes/MTE, com parcerias do BNB, entidades de apoio e movimento de Ecosol.
2012	II Plenária Temática das Finanças Solidárias, evento que reuniu mais uma vez as experiências de fundos solidários e bancos comunitários, em Fortaleza/Ce..	Entidades executoras dos projetos voltados às finanças solidárias, (Cáritas, Fundação Esquel Brasil e Instituto Palmas).
	V Plenária: Economia Solidária, com o tema: bem viver, cooperação e autogestão para um desenvolvimento justo e sustentável, na cidade de Luziânia/Goiás.	Movimento de economia solidária e entidades parceiras.
2013	Lançamento do livro Banco Palmas 15 anos: Resistindo e Inovando, com os resultados da pesquisa de avaliação e elaboração de indicadores de desempenho	Nesol/USP com apoio da Finep
	III Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, em Fortaleza. O evento aconteceu juntamente com o Seminário de Avaliação do Projeto de apoio aos Bancos Comunitários, promovido pelo Instituto Palmas.	Entidades executoras dos projetos voltados às finanças solidárias com foco em bancos comunitários.

Fonte: Elaboração própria

No quadro 2 é possível observar as principais entidades e atores sociais atuantes no segmento dos bancos comunitários, configurando um campo que conjuga múltiplas lógicas de ação norteadas por interesses diversos. Observe-se que há entidades que atuam junto aos bancos comunitários desde a sua criação e outras estão presentes na sua expansão, tendo realizado encontros específicos, entre os quais foram citados os Encontros Nacionais da Rede de Bancos Comunitários, articulados pelo Instituto Palmas, em parceria com um conjunto de entidades de apoio (Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia, ONG Ateliê de Ideias/Espírito Santo, dentre outras). Em relação aos entes governamentais, além da própria Senaes, destacam-se o apoio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), por meio do Escritório Técnico de Estudos do Nordeste (ETTENE), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros bancos públicos (inicialmente o Banco Popular do Brasil e depois a Caixa Econômica Federal). Os momentos privilegiados de encontro das várias instituições envolvidas com o segmento foram as



Conferências e Plenárias, sendo que ambos os eventos, em nível estadual (e mesmo alguns nacionais), aconteceram em Fortaleza. Portanto, o estado do Ceará despontou como *locus* estratégico para a compreensão do processo de organização política do segmento.

Ressalte-se ainda que no contexto recente algumas mudanças foram observadas, dentre elas, a realização da II Conferência Temática de Finanças Solidárias¹⁰⁰, em abril de 2014, sediada não mais no Ceará, mas na Universidade de São Paulo (USP). Além da descentralização, uma das explicações se atém a outros fatores, como o recuo das instituições públicas de apoio verificado principalmente em relação ao BNB e ao Governo do Ceará, que não mais estabeleceram diálogo com o segmento após a finalização dos projetos em andamento, em meados de 2012, mesmo após várias tentativas relatadas pelos interlocutores durante a pesquisa de campo. Assim, o fomento às iniciativas ocorreu principalmente pela via do governo federal, e, no caso dos bancos comunitários, o convênio com a entidade de suporte e integração nacional (vigente até 2015) foi celebrado com a USP, por meio do Núcleo de Economia Solidária (Nesol), responsável pela pesquisa de avaliação e elaboração de indicadores de desempenho do Banco Palmas, publicada em 2013, no momento de celebração dos 15 anos de existência do referido banco comunitário.

No atual contexto, marcado pela instabilidade da política nacional de economia solidária, desde meados de 2016, com a saída da equipe que estava à frente da Senaes há treze anos, observa-se um recuo das ações de fomento aos diversos segmentos que compõem a economia solidária. Pelo levantamento de informações feito junto a algumas entidades executoras dos projetos, a situação atual do segmento é de fragilidade, pois os projetos com recursos do governo federal encontram-se em fase de finalização e prestação de contas, ainda sem uma sinalização clara de continuidade, fato que remete aos questionamentos que foram citados em diversos momentos de diálogo entre os integrantes do segmento: como lidar com a alternância de poder nas esferas

¹⁰⁰ O evento discutiu o tema: *Economia e Democracia: Políticas de Financiamento, Finanças Solidárias e Ambiente Institucional para a Economia Solidária*. Esta conferência foi uma das etapas preparatórias à III Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), evento que se realizou de 26 a 30 de novembro de 2014, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, em Brasília, e que definiu as prioridades do segmento para o Plano Nacional de Economia Solidária. Participei apenas no último evento.



governamentais reduzindo os impactos e visando à continuidade das iniciativas? Como elaborar um marco regulatório adequado e que atue no sentido de fortalecer as práticas existentes sem comprometer seu potencial inovador?

3.Os caminhos da institucionalização: espaços públicos, democracia e gestão social à luz do pensamento habermasiano

Os elementos apresentados mediante breve descrição da trajetória das finanças solidárias no Brasil juntamente com os elementos de contexto colocados anteriormente, revelaram alguns traços das principais políticas de incentivo aos bancos comunitários na última década. Além dos temas e conceitos discutidos, foi possível mapear quem são os atores e instituições que atuam no segmento das finanças solidárias e o modo como essas interações configuraram um campo de relações sociais estruturado em redes.

Observe-se que a existência de empreendimentos de natureza não condizente com o sistema hegemônico encontra muitas resistências para a sua efetivação, mesmo quando as relações entre Estado e Sociedade Civil coadunam, por assim dizer, com um projeto político cuja agenda possui pontos convergentes. Nesse sentido, Dagnino (2002, p. 287) esclarece que a ideia de compartilhamento de um mesmo projeto político, ainda que forjado em ideais participativos e democratizantes, não prescinde da existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparelho estatal que estejam comprometidos com projetos denominados de “participatórios”. Esse compromisso, conforme avalia a autora, seria um dos fatores decisivos para o sucesso das iniciativas de canais de diálogo e elaboração conjunta de políticas públicas, a exemplo dos conselhos e fóruns de políticas públicas existentes em várias áreas até então com pouco ou nenhum reconhecimento público, como as políticas voltadas para populações minoritárias, a saber: mulheres, negros, indígenas, entre outras.

É relevante salientar que essas e outras formulações feitas por Dagnino (2002) constam de um estudo desenvolvido sobre as possibilidades e limites da

construção democrática no Brasil¹⁰¹, em que a autora aborda o processo de democratização do Estado, tomando como base a problematização em torno das novas relações entre sociedade civil e Estado, posteriores ao período da ditadura militar. Estas novas relações seriam caracterizadas por uma postura mais negociadora e propositiva, ou, em suas palavras: "[...] na possibilidade de uma atuação conjunta, de 'encontros' entre o Estado e a sociedade civil" (DAGNINO, 2002, p.13). Conforme esclarece, tais relações podem se manifestar de duas maneiras:

a) relações formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de um caráter permanente e estável ou estável. Os exemplos mais típicos seriam o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas [...] b) relações menos formalizadas, pontuais, cuja iniciativa (do Estado ou da sociedade civil) pode variar: são os casos do FNRU [Fórum Nacional de Reforma Urbana], do MST e de alguns dos formatos entre Estado-ONGs. Esses formatos mais fluidos abrigam objetivos, funções e procedimentos variáveis, definidos conjuntamente e mais permeáveis talvez às correlações de forças vigentes em cada caso. (DAGNINO, 2002, p. 14).

No caso do Banco e Instituto Palmas, observa-se o papel central desempenhado por seus coordenadores na busca de parcerias públicas e também privadas no intuito de fortalecer as iniciativas. No âmbito governamental, os gestores públicos vinculados a Senaes também estiveram à frente de ações de fomento estruturantes para o segmento. Portanto, o célebre conflito entre Estado e Sociedade Civil não parece ser totalmente adequado para compreender o processo de institucionalização das finanças solidárias brasileiras.

Por institucionalização, entendo aqui o reconhecimento público, a normatização e a expansão das iniciativas criadas pela sociedade até então marginais ao Estado, ou seja, não submetidas ao poder exercido pela esfera da “regulação”, no dizer de Sousa Santos (2002). A noção de institucionalização das práticas de economia solidária vem sendo discutida por vários autores, dentre eles Alcântara (2005), Schiochet (2009) e Cunha (2012), indicando que o termo está associado a “processos de

¹⁰¹ Focalizo, principalmente, o livro *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, organizado pela autora, no qual constam vários artigos sobre o tema, incluindo um de sua autoria, intitulado: *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades*, publicado em 2002.

regulamentação e rotinização como ação do Estado” (ALCÂNTARA, 2005), envolvendo, principalmente, os poderes Executivo e Legislativo, por meio de leis, decretos, editais de apoio e fomento, entre outros. Não se trata, portanto, de abordar o processo de formalização dos movimentos sociais interpretado por vários autores como um meio de cooptação¹⁰² desses movimentos ou aparelhamento do Estado, principalmente quando lideranças atuantes nesses espaços passam a assumir cargos nas esferas de governo. A análise aqui compartilhada trilha o caminho pavimentado por Sousa Santos (1999 e 2002) e Dagnino (2002), Abers e Von Bülow (2011), que analisam esse processo com base na teoria dos novos movimentos sociais e na criação de espaços públicos em que ocorrem interações entre Estado e sociedade civil, segundo apropriação da formulação habermasiana de esfera pública. Para o autor, as associações da sociedade civil “[...] formam o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais [...]” (HABERMAS, 2003, p. 100). Ou seja, tomo como referência teórica o deslocamento conceitual de um determinado modelo de movimento social tradicionalmente organizado “contra o Estado” para um modelo assentado numa maior permeabilidade, à medida que foram criadas algumas vias de participação da sociedade civil¹⁰³ mediante luta pela democratização do Estado brasileiro.

O contexto desses espaços públicos em que a participação da sociedade civil teria se ampliado foi iniciado nos anos 1990, em resposta à implantação do projeto político neoliberal. Esse processo, no entanto, é fragmentado e contraditório, com avanços e recuos, já que “[...] nem o Estado e nem a sociedade civil seriam o demiurgo do aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2002, p. 279). No tocante ao Estado, as

¹⁰² Conforme Bobbio *et al.* (2009), na linguagem democrática, o termo cooptação tem geralmente significado pejorativo, por associar estratégias adotadas por dirigentes para neutralização de conflitos entre grupos sociais opositores. Um exemplo pode ser encontrado na análise de Galvão (2006) sobre o movimento sindical cutista. Para a autora, desde a eleição do Presidente Lula, a CUT teria abandonado uma postura de maior enfrentamento, optando por “soluções paliativas e compatíveis com a lógica do capital” (GALVÃO, 2006, p. 144). O assunto suscita amplos debates e opiniões, mas pelo enfoque da tese não me deterei neles.

¹⁰³ Sobre o assunto, ver artigo de Alexander (1998), intitulado *Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais*, publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.



mudanças encontram ainda mais resistência devido às raízes autoritárias que o tornaram mais resistente ao que denominou de “impulsos participativos”.

O pensamento da autora encontra-se em sintonia com as teorizações propostas por Habermas, conforme a seguir:

Basta tornar plausível que os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de consequências, quando tomam consciência da situação de crise [...] eles têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político. (HABERMAS, 2003, p. 115).

Nesse sentido, a revisão do conceito de esfera pública desenvolvida por autores brasileiros é importante para analisar os atuais espaços de participação e de deliberação no Brasil como novos formatos possíveis para o modelo original habermasiano. É o caso de Losekann (2009), que fez uma revisão teórica acerca do conceito de esfera pública desde a abordagem clássica do próprio Habermas, incluindo seus críticos e as novas possibilidades para o uso do conceito nas democracias contemporâneas, notadamente, no contexto brasileiro. Pinto (2006) analisou as primeiras Conferências Nacionais (de Políticas para Mulheres, de Meio Ambiente, Cidades e Promoção da Igualdade Racial) realizadas no período de 2002-2006, abrangendo o primeiro mandato do Presidente Lula. Adotando a mesma perspectiva de Dagnino (2002), a autora analisa os avanços gerados a partir da construção destes espaços públicos, pontuando duas dimensões: uma para resolução de problemáticas específicas dos atores sociais envolvidos e outra para fomentar a auto-organização da sociedade civil. Embora destacando que, a rigor, as Conferências não poderiam ser consideradas como esferas públicas no sentido atribuído por Habermas uma vez que são convocadas pela esfera governamental, sendo, portanto, espaços institucionalizados; por outro lado, ela ressalta o fluxo comunicativo gerado pelas diferentes etapas das conferências, notadamente no caso das Conferências das Mulheres e da Igualdade racial.

Outros autores que também caminharam na direção da (re)elaboração do conceito de esfera pública em relação ao caso brasileiro e latino-americano foram Avritzer e Costa (2004). Para eles, a esfera pública:

[...] diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais as processam, o poder político se reconfigura, e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea. (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 722).

Portanto, a noção de esfera pública definida pelos autores inclui novos atores sociais tradicionalmente excluídos dos espaços de participação, constituindo-se num fator relevante para o processo democrático contemporâneo. Por isso, colabora na apreensão do processo de institucionalização das finanças solidárias, especialmente no que se refere ao compartilhamento de poder político e na dinâmica de interação entre a diversidade de atores e instituições envolvidas nos eventos citados anteriormente.

4. Desafios e perspectivas para a sustentabilidade dos bancos comunitários

Passada mais de uma década de criação da Senaes e da estruturação do segmento das finanças solidárias, os debates seguem em meio a novos desafios diante do contexto de interrupção dos ciclos de editais e chamadas públicas que até 2014 vinham sendo lançados com regularidade e com aporte de recursos envolvendo os segmentos dos bancos comunitários, fundos solidários e cooperativas de crédito.

O cenário conjuntural de mudanças foi intensificado no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2015), ainda que tendo permanecido a estrutura básica de funcionamento da Senaes. Desde então, houve maior fortalecimento do pacto federativo, tendo sido lançados editais específicos para os governos estaduais e municipais, em detrimento do diálogo com as organizações da sociedade civil, fato que pode ser considerado como um componente político determinante do desenho das políticas de fomento desenvolvidas por aquele órgão no último período (correspondente ao PPA 2012-2015). Sobre o assunto, de acordo com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), espaço de articulação política do movimento de economia solidária

(que declarou apoio à reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, para o mandato previsto para o período 2015-2019 e interrompido em 2016, pelo processo de *impeachment*), não há intenção de criar canais de diálogo com o atual governo. Tal decisão foi deliberada na última Assembleia Geral do movimento de Economia Solidária, realizada em Santa Maria (RS), em julho de 2016, que definiu as diretrizes estratégicas de ação, conforme a seguir: “O movimento de economia solidária não reconhece o governo golpista e, portanto, não dialogará politicamente com o mesmo e atuará de forma combativa reivindicando suas conquistas e políticas públicas de economia solidária e de direitos¹⁰⁴ (FBES, 2016).”

Outro aspecto digna de nota é que mesmo com mais de dez anos de interlocução com o governo, o marco regulatório ou uma Lei Nacional da Economia Solidária ou ainda uma legislação que favoreça as finanças solidárias não entrou em vigor, fato que interfere diretamente nas ações de fomento, fragilizando os empreendimentos.

Conforme pode ser observado nos tópicos anteriores, a experiência contemporânea dos bancos comunitários como expressão das finanças solidárias, particularmente no tocante à organização da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, confere lugar especial aos espaços de interlocução com o poder público, podendo estes serem analisados sob diferentes perspectivas; dentre elas, as formulações teóricas sobre a emergência de novos espaços públicos de relações entre Estado e sociedade civil que apontem o desenvolvimento da democratização do Estado, caminhando na direção das possibilidades de convergência entre as dimensões da redistribuição e da regulação pela via estatal, processo denominado de “reinvenção da democracia” por Sousa Santos (2002b). Tais processos tomam como base o conceito de *esfera pública* desenvolvido por Habermas (2003); contudo, modificando-o e adequando-o ao contexto brasileiro e latino-americano, em que os Estados passaram por intensas transformações nos últimos

¹⁰⁴ Mais informações estão disponíveis no manifesto da Assembleia Popular do Movimento de Economia, disponível no endereço: <<http://fbes.org.br/2016/07/20/manifesto-da-assembleia-popular-do-movimento-da-economia-solidaria/>> Acesso em 12 de março de 2017.



anos.

Por fim, as possibilidades de reinvenção da democracia mediante alargamento desta noção para o campo econômico, tal como proposto por Dowbor (2003), pode ter um efeito positivo sobre o processo de institucionalização dos bancos comunitários, cujos desafios estão fortemente ligados à efetivação de políticas permanentes e de fato instituídas como políticas de Estado e não de governo, com instrumentos legais adequados ao perfil e demandas das finanças solidárias, ressignificando a noção de inclusão financeira, não apenas como sendo a porta de entrada para o processo de bancarização, mas sim no sentido de tornar real os desígnios da Constituição Federal (em seu artigo 192) no que se refere à função social do sistema financeiro nacional, que deveria estar voltado à promoção do desenvolvimento equilibrado no país, servindo aos interesses da coletividade, refazendo os vínculos entre o econômico, o político e o social, apartados pelo sistema capitalista.

Referências

- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, Dec. 2011.
- ALCANTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Economia Solidária: o dilema da institucionalização**. Arte & Ciência, 2005.
- AVRITZER Leonardo e COSTA Sergio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, 2004
- BANCO PALMAS: **O Sistema Integrado de Microcréditos**. Série Uma Prática de Socioeconomia, Vol I, Fortaleza, 2001.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1995.
- _____. CHESNAIS, François. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas a economia solidaria (2003-2010)**. 2012. 444f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília. 2012.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DIAS COELHO, F. A História das Finanças Solidárias. ANPUH – XXII Simpósio Nacional de História, 2003. **Anais...** João Pessoa-PB. Disponível pelo: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.253.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2014.

_____. Finanças Solidárias. In: CATTANI, A. D (Org.). **A Outra Economia**. Porto Alegre, RS: Unitrabalho e Veraz Editores, 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (FBES). Manifesto da Assembleia Popular do Movimento de Economia, disponível no endereço: <<http://fbes.org.br/2016/07/20/manifesto-da-assembleia-popular-do-movimento-da-economia-solidaria/>> Acesso em 12 de março de 2017.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. **II Encontro Nacional dos Bancos Comunitários**. Iparana/Caucaia/Ce, 2005.

_____, Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 9-19, 2002. disponível pelo: <http://base.socioeco.org/docs/economiasolidaria-fronteirasconceituais.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2014.

_____, e SILVA JR. Bancos Comunitários de Desenvolvimento. CATTANI, A.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (Orgs.) **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009.

NESOL-USP e INSTITUTO PALMAS. **Banco Palmas 15 anos – Resistindo e Inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LOSEKAN, Cristina. A Esfera Pública Habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**. Pelotas [04]: 37 - 57, janeiro/junho 2009.

MUÑOZ, Ruth. Finanças Solidárias. CATTANI, A.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (Orgs.) **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009.

PINTO, Céli. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. Trabalho apresentado no **XXX Encontro Anual da ANPOCS**, 2006.

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: MTE/Ipea, n. 40, 2009.

SILVA JUNIOR, Jeová Torres. **Avaliação de Impactos e de Imagem: Banco Palmas – 10 anos**. 1. ed. Fortaleza: Arte Visual, 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.) **Produzir para Viver – Os Caminhos da Produção Não-Capitalista**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002a (Vol. 2. Série Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos).

_____. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002b



ECONOMIA DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.

Pedro Jorge Holanda Alves¹⁰⁵

Jevuks Matheus de Araújo¹⁰⁶

Sergiany da Silva Lima¹⁰⁷

Resumo

As literaturas mostram que é indiscutível o papel educacional no âmbito socioeconômico, tanto relacionado aos impactos do capital humano como os níveis comportamentais. Por isso, o objetivo do artigo foi de fazer a análise de dados em painel sobre se as teorias econômicas nacionais e internacionais, referentes à eficiência educacional, estão de acordo com os dados apresentados em relação à realidade da educação pública nos municípios pernambucanos. A variável dependente foi o IDEB, enquanto a distorção idade-série, número de docentes com ensino superior, média de alunos por turma, despesa por aluno e as variáveis ou dummies regionais foram as variáveis independentes para o estudo do modelo. O resultado encontrado pela Fronteira de Produção Estocástica para os anos de 2011, 2013 e 2015 foi que todos os resultados foram de acordo com os estudos empíricos, com exceção da média de alunos por turma, que além de não ter tido relação com os estudos não houve significância estatística e a dummy mesoregional Metropolitana do Recife, que não foi significativa estatisticamente. Os resultados também mostraram que o município de Quixaba apresentou o maior grau de eficiência técnica, enquanto que o município de Santa Maria da Boa Vista apresentou o pior resultado.

Palavras chave: Eficiência; Educação; Municípios pernambucanos

Abstract

As literature shows that the non-socioeconomic educational role, both related to the impacts of human capital and behavioral levels, is indisputable. Therefore, the objective of the article was made of data analysis in a panel on economic and international theories, referring to national education are in agreement with the data given regarding the reality of education in the municipalities of Pernambuco. The dependent variable was the IDEB, while the age distortion, number of teachers with higher education, average number of students per class, expenditure per student and regional variables or dummies were independent variables for the study of the model. The result found by the Stochastic Production Frontier for the years 2011, 2013 and 2015 was that all the results were according to the empirical studies, with the exception of the average number of students per class, which besides having no relation with the studies did not have a statistical significance and the dummy of mesoregional Metropolitana do Recife, that did not have statistical significance. The results also showed that the municipality of Quixaba presented the highest degree of technical efficiency, while the municipality of Santa Maria da Boa Vista presented the worst result.

¹⁰⁵ Graduando em Economia, UFPB, João Pessoa/Brasil, Pedrojorge_holanda@hotmail.com

¹⁰⁶ Professor de Economia. UFPB, João Pessoa/Brasil, Jevuks@gmail.com

¹⁰⁷ Professor de Economia, UFRPE, Recife/Brasil, Segiany@yahoo.com.br



Keywords: Eficiência; Education; municipalities of Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

A Educação é fornecida pelo setor público de forma gratuita e universalizada. Entretanto, a teoria econômica classifica a educação como um bem privado. Nesse sentido, o que motiva o setor público a intervir no fornecimento da educação é o fato do mercado falhar no provimento eficiente de bens que apresentam externalidades de consumo. O consumo de serviços educacionais provoca externalidades positivas, ou seja, o benefício social gerado é maior do que o benefício privado.

Em outra linha de argumentação, a intervenção pública no mercado educacional se dá por questões de justiça social, uma vez que o mercado naturalmente fornece níveis diferentes de Educação para população de acordo com o poder aquisitivo, onde famílias pobres poderiam ficar sem acesso aos serviços. Assim, a intervenção do setor público no fornecimento de educação se justifica tanto por motivos de eficiência econômica, incorporando as externalidades positivas e melhorando o bem-estar social, como também por uma questão de equidade, já que a Educação é percebida como um bem que todos devem ter acesso.

Destarte, a intervenção pública na prestação de serviços educacionais tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população. Para tanto, o governo deve implementar políticas educacionais eficientes. Farrel (1957) do expõe que a eficiência é determinada pelo máximo de produção obtida a partir de um dado conjunto de insumos.

O objetivo do artigo foi analisar o nível de eficiência técnica dos municípios pernambucanos de acordo com os seus insumos. O presente artigo foi dividido da seguinte forma já incluindo a introdução: Inicialmente uma revisão da literatura em relação aos conceitos de eficiência e bem-estar social; na segunda parte uma revisão da literatura aplicada a educação; quarta parte a metodologia aplicada para o modelo; na quinta parte uma análise dos resultados encontrados a partir dos dados fornecidos pelo INEP e Secretaria do Tesouro Nacional; na sexta parte temos as conclusões; e por fim, as referências bibliográficas.

2. ÓTIMO DE PARETO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

Baseado no modelo ótimo de Pareto a eficiência técnica e o bem-estar seriam alcançados naturalmente no equilíbrio geral do mercado de concorrência perfeita via trocas puras, como as denominadas por Walras ([1874], 1996). Os recursos seriam alocados eficientemente entre os setores da economia, atendendo as preferências das escolhas realizadas em condições de ausência de assimetria de informações e igualdade de concorrência. Nesse modelo ideal, qualquer intervenção pública levaria a ineficiência alocativa dos mercados, gerando um peso morto na produção com perda de bem-estar social, como demonstrado pelo triângulo de Harberge (1954; 1971).

Pareto descreveu uma teoria da utilidade cujo significado de valor deveria estabelecer apenas uma ordem de preferências do consumo. A teoria da utilidade ordinal foi estruturada por Hicks (1939), cuja contribuição depurou os conceitos matemáticos da teoria marginalista demonstrando a substituição de consumo de utilidade igual, baseado nas curvas de indiferença de Edgeworth (1881). Essa medida de substituição descrita por Hicks foi denominada de taxa marginal de substituição (TMS), significando a quantidade em que um bem deveria ser substituído por uma unidade a mais de outro bem, mantendo a utilidade constante.

O mapa de indiferença de Edgeworth demonstrava que quanto mais alta estivesse a curva de indiferença maior seria o valor da utilidade das escolhas de consumo. Do ponto de vista técnico, a eficiência econômica de Pareto descrita pela teoria da utilidade ordinal, seria alcançada pela tangência de quaisquer duas curvas de indiferença de indivíduos distintos submetidos a prática de trocas puras. A referida tangência ilustrada na economia da caixa de Edgeworth, seria caracterizado pelo que foi chamada de curva de contrato alcançado pela igualdade entre as taxas marginais de substituição dos indivíduos, situação na qual não seria possível aumentar a utilidade de um indivíduo sem diminuir a do outro.

A eficiência de Pareto exige três condições: eficiência nas trocas, eficiência na produção, e eficiência na composição do produto ao mesmo tempo. A eficiência nas trocas ocorreria quando da tangência entre as curvas de indiferença para todos os pares de indivíduos (a,b) na troca de todos os pares de bens (x_i, x_j) $TMS_{x_i x_j}^a = TMS_{x_i x_j}^b \forall i \neq j$. A eficiência na produção ocorreria sobre a fronteira da produção, determinada pelo lugar geométrico das trocas ótimas de Pareto no mercado de insumos. De maneira análoga as trocas, o ótimo de Pareto na produção ocorreria sobre a curva de contrato na produção definido pelos pontos de tangência entre curvas de produção indiferente, denominadas de isoquantas.

Essa tangência seria verificada quando a taxa marginal de substituição técnica entre dois insumos (y_i, y_j) fossem iguais para quaisquer duas firmas (c, d) $TMST_{y_i y_j}^c = TMST_{y_i y_j}^d \forall i \neq j$. Por último, a eficiência na composição da produção ocorreria no ponto de tangência entre a fronteira de produção e a curva de indiferença. De maneira técnica, ocorreria no ponto em que a taxa marginal de transformação de x_i por x_j fosse igual à TMS da preferência de mercado $TMT_{x_i x_j} = TMS_{x_i x_j}$.

De maneira genérica, o modelo de eficiência econômica de Pareto ocorreria quando não fosse possível melhorar a situação de qualquer indivíduo, sem piorar a de outros. A alocação de recursos nessas condições seria denominada Pareto-eficiente. Nesses termos, uma melhoria de Pareto ocorreria quando fosse possível aumentar a satisfação, ou a utilidade, de pelo menos um indivíduo sem diminuir a de outros.

Contudo, a curva de contrato de Edgeworth compreende inúmeras situações ótimas promovidas pelo mercado de trocas, porém com ineficiência alocativa, que podem ocorrer devido às desigualdades das dotações econômicas dos agentes. Essa limitação do mercado à eficiência alocativa é explicada por fatores exógenos a racionalidade das trocas. De outro modo, essa limitação constitui uma externalidade que pode ser corrigida via intervenção pública. A priori é assumida a hipótese de que a intervenção do governo tem a capacidade de realizar melhorias de Pareto-eficiente, em que pelo menos um indivíduo seja levado para uma situação melhor sem piorar a de outros.

O modelo de imposto progressivo proposto por Pigou ([1932], 1948) constituiria a primeira iniciativa de construção de um modelo de bem-estar via intervenção pública a partir da transferência de renda de ricos para pobres, baseado na teoria da utilidade marginal decrescente. Nesse modelo, indivíduos com maior volume de renda teriam a utilidade incremental de uma unidade a mais de renda inferior ao que teriam indivíduos de renda menor. Dessa forma, um imposto progressivo que distribuisse renda a favor dos indivíduos de menor renda aumentaria o bem-estar da nação.

Entretanto, a referida proposição de Pigou poderia representar um modelo de bem-estar via intervenção pública, caso a medida de utilidade fosse universal e comum a todos os indivíduos. Essa suposição dependeria de indivíduos homogêneos com preferências iguais, circunstâncias idênticas de consumo e uma teoria utilitarista de valor intrínseco ao objeto de consumo.

Esse modelo perderia o significado de uma teoria do bem-estar logo a partir das primeiras reformulações da teoria utilitarista, como a teoria da utilidade apresentada pelos pensadores marginalistas Jevons (1871) e Menger ([1971], 1976). Para os referidos pensadores a utilidade como uma medida de valor seria individual e circunstancial, descaracterizando o modelo de imposto progressivo de Pigou como uma teoria capaz de gerar bem-estar com distribuição de renda. Embora a teoria de Menger considerasse a utilidade do objeto ao estabelecer a ordem de importância do consumo, as suas conclusões sobre a teoria da utilidade marginal dependeriam unicamente da circunstância do consumo.

Para Robins (1938) a comparação da utilidade entre indivíduos envolveria questões éticas, apresentando uma nova discussão sobre a teoria do bem-estar pautada em condições normativas da teoria de Pareto. Assim, a única forma de intervenção pública seria aquela que maximizasse a utilidade dos indivíduos restrita a ausência de perda de utilidade de qualquer dos indivíduos. A generalização desse princípio foi apresentada por Kaldor (1939) e Hicks (1939) ao justificarem a intervenção pública em que fosse capaz de transformar uma situação Pareto-ineficiente em uma Pareto-eficiente.

O trabalho de Arrow e Debreu (1954) se consolidou como o modelo Arrow-Debreu ao formalizar o modelo matemático demonstrando que uma vez estabelecidas às condições da

concorrência perfeita, o equilíbrio seria alcançado com alocação eficiente de Pareto. O modelo assume que todos os bens possuem descrição objetiva, quantificável e universalmente aceita. O equilíbrio em Arrow-Debreu é descrito por um vetor agregado (p, x, y) cuja alocação dos recursos atende: *i.* um consumo ótimo de cada consumidor $x^{-h} \in X^h$; *ii.* produção ótima de cada firma $y^j \in Y^j$; *iii.* e preços p de equilíbrio entre oferta e demanda em todos os mercados.

A formalização teórica da eficiência de Pareto no equilíbrio geral em um mercado de concorrência perfeita é apresentada pelos dois teoremas do bem-estar Pareto-eficiente. O primeiro teorema do bem-estar considera o equilíbrio geral Pareto-eficiente negligenciando a distribuição de riquezas da sociedade. Esse equilíbrio seria alcançado inclusive nas situações extremas de concentração de riquezas. O segundo teorema admite que toda alocação de recursos Pareto-eficiente satisfaz o equilíbrio competitivo, dada à dotação inicial de recursos.

No segundo teorema, caso a distribuição de recursos não satisfizesse a sociedade, caberia ao governo à iniciativa de alterar a dotação de recursos para que o livre mercado alcançasse um novo equilíbrio. Essa condição demonstra que por mais que hajam políticas redistributivas promovidas pelo governo, ainda é mantido mecanismo de mercado para alocação eficiente de recursos. O tipo de intervenção pública inerente ao teorema não afetaria à eficiência alocativa dos mercados, apenas torna mais justa as condições iniciais das trocas.

Para Stiglitz (1999) por mais que o segundo teorema do bem-estar seja capaz de separar a eficiência econômica da equidade, numa economia em concorrência perfeita, a assimetria de informação anularia as conclusões do segundo teorema do bem-estar. Segundo Mirless (1971) um mercado que funcione com informações limitadas distorceria toda taxação redistributiva. Assim, a redistribuição de recursos via taxação, com assimetria de informações, poderia trazer consequências para a eficiência econômica. Entre os problemas restritivos a eficiência econômica com equidade, estaria os problemas de a quem taxar e em que proporções.

Ambos os teoremas do bem-estar admitem que o mercado funcione em concorrência perfeita, para alcançar o equilíbrio eficiente no sentido de Pareto. Fragilizadas quaisquer das premissas do referido modelo de concorrência, o ótimo de Pareto seria corrompido, como ocorre com a assimetria de informações, ou informações limitadas, em um mercado que deveria ser de perfeita informação entre os agentes econômicos. De maneira geral, qualquer perturbação no quadro de hipóteses da concorrência perfeita, impediria a alocação eficiente de Pareto no sentido estrito. A esse impedimento é dado o nome de falhas de mercado.

O mercado pode falhar tanto pelo poder de monopólio dos mercados de concorrência imperfeita, quanto pela presença de externalidades ao sistema de preços. Por externalidades, Bator (1958) entende os custos e benefícios paretianos mantidos externos ao sistema de preços. No que diz respeito às falhas de mercado da concorrência imperfeita,

existiriam ainda dois casos em que o mercado monopolista não seria ineficiente: com a discriminação perfeita de preços, absorvendo todo o excedente do consumidor (Varian, 2006); e na presença de concorrência potencial (Baumol et al., 1982). Nos demais casos seriam verificadas perdas sociais ou ineficiência econômica.

Para mitigar e até corrigir as falhas de mercado é sugerida uma intervenção governamental a favor da regulação dos mercados no sentido de controlar o poder de monopólio, forçando a concorrência entre as empresas. Conforme Samuelson (1976) o governo deveria controlar a concorrência, assegurando uma concorrência potencial, políticas antitrustes, estimulando a divisão de grandes empreendimentos e dificultando a fusão de firmas.

A presença de externalidades viola as hipóteses da concorrência perfeita ao distorcer a igualdade entre os custos e benefícios privados em relação aos custos e benefícios sociais. Logo, a externalidade inibe a condição Pareto-eficiente dos teoremas do Bem-estar (Stiglitz, 1999). Nesse caso, a análise pigouviana sugere que o governo poderia promover uma melhoria de Pareto, internalizando aos custos privados, os custos e benefícios externalizados para a sociedade através da cobrança de impostos e subsídios, respectivamente (Pigou, [1932], 1948).

Existe ainda uma terceira forma de intervenção do governo na economia, que seria mediante a oferta de bens públicos. Os bens privados possuem as propriedades de exclusão e rivalidade no consumo. Por exclusão entende-se a restrição ao consumo para aqueles que não pagarem pelo consumo. Por rivalidade entende-se que o consumo de alguém implique na ausência do consumo de outros. O caso contrário, em que não houvesse exclusividade ou rivalidade, o consumo não seria restrito aos pagadores e todos poderiam utiliza-lo ao mesmo tempo a um custo adicional zero. Samuelson (1954; 1955) definiu esses bens como bens de consumo coletivo, cuja denominação posterior passou a bens públicos.

A partir de Samuelson, foi possível definir o consumo de bens privados (X_I) pela soma do consumo individual (X_I^h), sendo $X_I = \sum_{h=1}^H X_I^h$ com $h = 1, \dots, H$. Enquanto o consumo dos bens coletivos seria $X_n = X_n^h$ para todo indivíduo h e bem coletivo n . As referidas expressões deixam mais claras as duas características básicas dos bens públicos que são: a não-exclusividade e não-rivalidade. Isso significa dizer que o consumo do bem não reduziria o bem-estar dos demais e não seria possível impedir seu consumo ao ser ofertado. Esse bem seria um exemplo de bem público puro. A oferta do bem público viola as hipóteses da concorrência perfeita, logo, afetaria também a alocação de recursos Pareto-eficiente do modelo Arrow-Debreu.

Baseado na matriz de Buchanan (1968) a não exclusividade do bem público poderia gerar o efeito carona, inviabilizando a oferta privada do bem. Isso poderia ocorrer mesmo que a disposição a pagar dos indivíduos beneficiados superasse o custo de provisão do bem. Assim,



um bem que fosse não exclusivo e não rival deveria ser ofertado pelo governo Varian (2006). Isso porque, com disposição a pagar dos indivíduos superando o custo de provisão do bem, o governo estaria promovendo uma melhoria Preto-eficiente, com a oferta do bem público, independente do carona. Pois, como o consumo é não rival, todos podem utiliza-lo ao mesmo tempo a um custo adicional de uso zero.

3.LITERATURA APLICADA

No Brasil, a correção de externalidades via intervenção pública configura hoje um direito constitucional da população, institucionalizados desde 1988 com a promulgação da Constituição Federal do país. O referido documento garante a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito a educação e a saúde, entre outros¹⁰⁸. A educação infantil e fundamental constituem serviços de responsabilidade dos municípios, assim, como o ensino médio é de responsabilidade dos estados. Os níveis tecnológicos e superior de educação são ofertados pela iniciativa privada e pelos governos estadual e federal. Além disso, existem ainda os estímulos fiscais do governo à prestação de serviços educacionais pelas instituições privadas, como o Programa Universidade Para Todos (Prouni) do governo federal.

O direito constituído a saúde é de responsabilidade dos municípios com cooperação técnica da União e Unidades da Federação do país. Como garantia de assistência à saúde pública, o governo deve prover a prevenção de doenças, o tratamentos de doenças crônicas, o controle de epidemias e a garantia de proteção para pessoas portadores de deficiência, além de normas mínimas de segurança no trabalho e garantias da previdência social. A partir desses direitos passaram a existir uma série de políticas e debates em torno do emprego eficiente do recurso público na prestação desses serviços considerados fundamentais pela Constituição Federal de 1988 à cidadania e dignidade do ser humano.

Para que fosse possível garantir o direito a educação garantido pela constituição, Teixeira (1999) discute que seria indispensável a oferta de escolas públicas e gratuitas extensiva a toda a população com o mínimo das condições adequados a uma educação de qualidade. Para o autor, a manutenção desse sistema de escolas públicas poderia ser financiado com recursos das unidades da federação. O Artigo 212 da Constituição Federal dispõe do financiamento da educação pública no Brasil, afirmando que a União disponibilizará anualmente nunca um valor inferior a 18%, enquanto os estados, o Distrito Federal e municípios no mínimo 25% da arrecadação em impostos e transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino (C F, 1988).

¹⁰⁸ Art. 6º [da constituição Federal de 1988] São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)**.

A questão do financiamento sustentável para as reformas educacionais sempre foi um tema de grande relevância nas discussões dos organismos internacionais. O Banco Mundial e Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL) são duas dessas instituições que mais discutem o financiamento educacional. Os analistas consideram imprescindível a redefinição de critérios de orçamento público para fortalecer as estratégias de gestão compartilhada. Como evidencia dessa preocupação são mencionadas as várias publicações do Banco Mundial, CEPAL e Programa Regional de Promoção da Reforma Educacional na América Latina (PREAL). Algumas das publicações analisa a alocação de recursos em vários países e os efeitos, enquanto outros discutem a diversificação das fontes de financiamento, incluindo setores privados e critérios de distribuição (Krawczyk, 2001).

Enquanto fonte de financiamento da educação brasileira, Souza Junior et al. (2006) argumenta que uma política para correção das desigualdades regionais de ensino no país, deveria contar com um fundo nacional com maior aporte de recursos e uma atuação incisiva da União. No que compete ao financiamento, a emenda constitucional 14/96 regulamentado pela Lei 9.424/96 estipula o financiamento da educação pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em substituição ao FUNDEF foi regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio da Lei no 11.494/07. Para distribuição dos recursos do FUNDEB por unidade de federação é utilizado o critério de proporção de estudantes matriculados na educação básica, como explica Pinto e Adrião (2006). Mesmo assim, a distribuição de recurso deve atender as prioridades do ensino infantil, fundamental e médio delegadas aos estados e municípios como estabelecido nos parágrafos 1º e 2º do Artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988).

Embora a preocupação em regulamentar as formas de financiamento da educação pública no país, Castro (2007) apresenta resultados que demonstram a redução da prioridade dada pelo governo em relação a educação. De maneira geral foi possível proteger o gasto em educação dos cortes orçamentários, mas ao mesmo tempo não foi provisionado qualquer medida de expansão durante as fases de progresso econômico. Em uma análise sobre a eficiência dos gastos públicos para o Brasil e um conjunto de países da América Latina, Ribeiro (2008) encontrou como evidencia para o Brasil uma prestação de serviços em torno da média, porém com a eficiência do gasto abaixo da média. Como método empregado um modelo empírico semiparamétrico de dois estágios, utilizando análise envoltória no primeiro estágio e regressão truncada no segundo.

Além da baixa eficiência relativa do país, Zoghbi et al. (2009) avaliando a eficiência relativa dos estados brasileiros quanto aos gastos em educação fundamental e média, chegam a resultados em que os estados de melhor desempenho educacional nem sempre são os mais eficientes. Para isso, os autores construíram indicadores de desempenho quantitativo e

qualitativo de provisão para educação. Como conclusão adicional os autores consideram que a grande maioria dos estados podem melhorar a eficiência dos gastos através de melhores práticas de gestão dos recursos.

Analisando a eficiência de unidades institucionais homogêneas no setor de saúde para as microrregiões do estado de Minas Gerais, Fonseca e Ferreira (2009) demonstram que o desempenho das microrregiões pode ser considerado bom, devido a concentração de escores de desempenho superiores à média estadual. Mesmo assim, constatou-se uma grande heterogeneidade da gestão de recursos da saúde, identificados pelos altos desvios-padrão dos indicadores gerados. Como técnica de análise foi utilizado a análise envoltória de dados (DEA) para quantificar a eficiência na utilização de recursos para o provimento de saúde em 66 microrregiões mineiras.

Na perspectiva de avaliar a eficiência dos gastos públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social nos municípios cearenses, Machado Junior et al. (2011) identificou que apenas 55% dos municípios do estado estão sobre a fronteira de eficiência relativa. O estudo conclui que existe ineficiência técnica dos gastos municipais. Como método de pesquisa foi utilizada a análise envoltória de dados (DEA) orientada por insumos e rendimento constante de escala, minimizando o gasto restrito a prestação de serviços. Pereira Silva et al. (2012) avaliando a eficiência na alocação dos gastos com educação, saúde e habitação dos municípios mineiros identificou um lapso de eficiência na alocação de recursos. Para chegar a essa conclusão, os autores também utilizaram a metodologia de análise envoltória de dados.

Durante um experimento denominado Tennessee STAR, desenvolvido por Krueger e Whitmore (2001), 11.600 estudantes foram acompanhados dos primeiros quatro anos de escola, por professores em 79 escolas públicas do Tennessee até o vestibular. Esses estudantes foram divididos em turmas de tamanho pequeno e regular, com os professores sendo aleatoriamente designados para cada turma. Os resultados sugeriram que atender a uma pequena classe de séries iniciais está associada a uma maior probabilidade de aprovação no vestibular.

Posteriormente Krueger (2003) examinou evidências do tamanho da classe sobre o desempenho dos estudantes. Viu-se que em termos de resultados de resumos quantitativos da literatura, dependeria da atribuição de pesos. Quando dado peso igual os recursos seriam sistematicamente relacionados ao desempenho, caso contrário, a relação não se verificaria. Além disso, em uma análise de custo-benefício de redução do tamanho da turma, os resultados do tamanho da classe do experimento Tennessee STAR sugerem que a taxa interna de retorno da redução do tamanho das turmas seria próxima de 6%.

Lee e Barro (2001), construíram um painel de dados com inputs e outputs de escolaridade para um amplo número de países, cujo objetivo foi investigar os determinantes da qualidade na educação. Os resultados obtidos com a análise de testes comparáveis, taxas

de repetência e desistência, mostraram que características familiares como renda e escolaridade dos pais, possuem forte relação com o desempenho dos alunos. Os resultados sugerem ainda que mais recursos escolares, especialmente para turmas menores e maiores salários para os professores, melhorariam os resultados educacionais.

Calculando o desempenho e a eficiência do setor público no provimento de suas funções em uma economia de mercado, Afonso et al. (2005) analisou sete sub indicadores em 23 países industrializados. O primeiro grupo de indicadores tratavam de oportunidade, educação, saúde e infraestrutura pública. O segundo grupo refletia o padrão de tarefas “Musgravian” do governo como: atribuição, distribuição e estabilização. Para medir a eficiência do setor público, o estudo utilizou como técnica uma metodologia não paramétrica de fronteira de produção, estimando a eficiência dos inputs e outputs dos governos. Os principais resultados constataram diferenças significativas de performance e eficiência, sugerindo um grande potencial de poupanças e despesas em muitos países.

Para estimar a eficiência do ensino primário e secundário de 18 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Coelho (2009) investigou o efeito da estrutura organizacional do sistema de ensino sobre a eficiência produtiva do ensino. Como estrutura organizacional, o autor utilizou o grau de descentralização dos prestadores de serviços públicos, e a quota de fornecedores públicos e privados do sistema. Como método de pesquisa utilizou análise de fronteira estocástica para os anos de 2000 e 2003. Os principais resultados sugerem que a descentralização dos prestadores de serviços públicos aumentou a eficiência, enquanto a proporção de servidores públicos exerceu um efeito negativo sobre a eficiência do ensino primário e secundário dos 18 países da OCDE de 2000 para 2003.

A estimação da função de produção da educação, permitiu avaliar o sistema escolar como processo de produção, em que alunos, professores e recursos combinados podem ser utilizados como inputs, para gerar um output de habilidades cognitivas dos alunos (Wößmann, 2005). O referido autor estimou a função de produção da educação utilizando amostras representativas de estudantes em 15 países da Europa ocidental. Sua principal conclusão para o sistema educacional das escolas secundárias foi de que, do ponto de vista da estrutura organizacional, com a redução do conselho de turmas seria improvável promover a aprendizagem do aluno.

Ainda em relação aos países europeus, Wolszczak-Derlacz e Parteka (2011) analisaram a eficiência do ensino público superior e seus determinantes em 259 instituições de 7 países de 2001 a 2005. Utilizando técnicas de fronteira não paramétrica, com uma análise DEA em duas fases proposto por Simar e Wilson (2007). Os resultados apontaram expressiva mudança de escores de eficiência dentro e entre os países. Entre os principais fatores que determinaram o desempenho das unidades de ensino estão: o tamanho das unidades, o número e composição das faculdades, as fontes de financiamento e o gênero dos

funcionários. A principal conclusão, dos autores sugere que quanto maior a participação de fundos de outras fontes e o número de mulheres, maior será a eficiência da instituição.

Utilizando o modelo de análise envoltória de dados (DEA) estimado pelo método de fronteira invertida Peña et al. (2012) avaliou a eficiência do gasto público com educação nos municípios do estado de Goiás. Os resultados identificaram que a ineficiência de 67,44% é explicada pela ineficiência de escala, impacto do entorno e ineficiência de gestão, nas respectivas importâncias 11,63%, 4,01% e 16,92%. Além disso, através do método de georeferenciamento dos custos da ineficiência, os autores puderam mapear as redes municipais de ensino com desempenho relativamente equilibrado, produzindo muito de todos os produtos, restrito ao recurso dado.

4. METODOLOGIA E BASE DE DADOS

O modelo exponencial escolhido para o estudo foi o que é conhecido na literatura como fronteira estocástica de produção, modelo utilizado na literatura para estudos sobre eficiência técnica e produtividade. O modelo de Fronteira Estocástica dos Estimadores considera que o componente idiossincrático, v_i , é independentemente $N(0; v)$ distribuído sobre as observações (v_i representa exatamente o desvio padrão do componente de choque aleatório, enquanto que o componente u_i é representado pelos desvios em relação aos componentes de eficiência). A partir disto, o modelo diferente da do termo de ineficiência da seguinte forma:

$$IDEB_{it} = \exp(X_{ti}\beta + V_{it} - U_{it})$$

Onde o modelo exponencial pode ser definido da seguinte forma;

$IDEB_{it}$ é produto (*output*)

β são os vetores ($k \times 1$) dos *inputs* a serem estimados

i são os municípios

t é a variação no tempo

$V_{it} \sim N(0, \sigma_v^2)$ Representa o componente do erro aleatório

$U_{it} \sim N + (\mu, \sigma^2)$ Representa o termo de erro aleatório não observável em relação ao termo de ineficiência técnica

A partir do quadro 1, observa-se as informações das variáveis utilizadas no presente trabalho, onde o IDEB é a variável explicativa, que é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Relação de alunos para cada professor, média de alunos por turma, número de docentes com ensino superior, alunos fora da série padrão e por fim, a relação do gasto público em relação ao número de matrículas.

Série	Descrição	Fonte	Unidade
Gasto público por aluno	Número de despesas voltadas para a educação em relação ao número de alunos	FINBRA/INEP	Reais
Distorção Idade-série	Número de alunos com idade fora da série padrão	INEP	Porcentagem
Docentes com Ensino Superior	Número de docentes com licenciatura	INEP	Porcentagem
Média de Alunos	Média de Alunos por turma	INEP	Unidade
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	INEP	Unidade

Fonte: Elaboração própria dos autores

No quadro 2 temos a relação esperada das variáveis independentes. Segundo Guryan (2003) apud Rosen e Gayer (2015), um aumento do gasto público em educação irá resultar em valores mais eficientes; Moreira (2013) acredita que a distorção idade-série, causada pela grande taxa de evasão escolar gera impactos negativos no desempenho educacional; Jepsen e Rivkin (2002) afirma que o educador e educando crescem juntos no processo educacional, por isto, um aumento do número de docentes irá resultar em uma melhoria educacional; Dynarski et al (2011) apud Rosen e Gayer (2015) acredita que uma turma com grande quantidade de alunos gera resultados negativos para educação, já que um aumento de alunos faz com que o docente não consiga passar a mesma qualidade de informação para todos. Ao mesmo tempo, o autor sugere que aumente o número de professores e que esses professores tenham maior qualificação; por fim, Freire acredita que a relação aluno por professor possui um resultado positivo para os níveis educacionais.

Variável	Causa esperada	Tipo de variável	Base na literatura	Fontes
Gasto público por aluno	+	Contínua	Guryan (2003)	FINBRA/INEP
Distorção Idade-série	-	Contínua	Moreira (2013)	INEP
Docentes com Ensino Superior	+	Contínua	Jepsen e Rivkin (2002) e Dynarski et al. (2011)	INEP
Média de Alunos	-	Contínua	Dynarski et al. (2011)	INEP

Fonte: Elaboração própria dos autores

5.RESULTADOS

O quadro 1 abaixo apresenta os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para a rede estadual de ensino de Pernambuco.

Tabela 1. Notas e Metas do IDEB

Descrição	IDEB - Rede	
	Anos Iniciais	Anos Finais
IDEB 2007	3.3	2.6
(Meta)	(2.9)	(2.4)
Ranking*	21º	26º
IDEB 2015	4.6	3.8
(Meta)	(4.2)	(3.6)
Ranking*	18º	18º

Fonte: INEP. *Ordenação dos 27 estados segundo nota obtida

Observa-se que em todas as series avaliadas a nota do IDEB melhorou na comparação entre os anos de 2007 e 2015. A posição relativa do estado, quando comparado aos demais estados da federação, melhorou significativamente no resultado dos anos finais (saindo da 26ª posição para 18ª). No ano de 2015 a rede geral atingiu as metas tanto nos anos iniciais como os anos finais. Neste período, de acordo com os dados do Censo Escolar da educação Básica, ocorreram algumas mudanças importantes na rede municipal do âmbito urbano de ensino pernambucano, tais como:

O número de matrículas sofreu uma redução de 18,21% nos anos iniciais e aumento de 0,74% nos anos finais; O número de escolas aumento 1,74% nos anos iniciais e aumentou 17,19% nos anos finais; O número de turmas foi reduzido em 4,78% nos anos iniciais e reduziu 1,26% nos anos finais; O número médio de alunos por turma nos anos iniciais reduziu em 12,18% e reduziu 10,29% nos anos finais; A taxa de distorção idade-série nos anos iniciais reduziu em 21,18% e reduziu 26,84% nos anos finais

Algumas dessas mudanças são amplamente reconhecidas como necessárias para melhoria dos resultados educacionais. Dentre elas, destacamos a redução no tamanho médio das turmas e da distorção da idade-série. Escolas com turmas menores e com alunos na idade certa devem obter melhores resultados. No entanto, para o período analisado a melhoria dos insumos não resultou em crescimento dos resultados educacionais.

Outro insumo relevante para tentar compreender os resultados educacionais da rede estadual de Pernambuco é a evolução do gasto estadual realizado na função educação. Segundo os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre 2007 e 2015, o gasto na função educação do Estado de Pernambuco cresceu nominalmente 180,5%. O gasto em 2007 foi de R\$ 1.771,20 por aluno matriculado no ensino fundamental. No ano 2015 o gasto por aluno cresceu 208,4% passando a representar R\$ 5.278,05 por aluno matriculado.

5.1 Análise descritiva dos indicadores educacionais



A partir dos resultados do IDEB, junto com os resultados para a distorção idade série, número de docentes com ensino superior, número médio de alunos e taxa de aprovação serão analisados descritivamente com o auxílio de cartogramas produzidos no software Philcarto com base nos dados do Censo Escolar de 2011, 2013 e 2015 e pelo INEP.

5.2 IDEB

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é considerada uma grande ferramenta para a mensuração de qualidade do ensino na educação básica, pois além de mensurar a nível educacional também estipula metas a serem atingidas. Essas metas geram aumento das receitas públicas dos municípios e estados caso sejam atingidas. Para que o IDEB tenha bons resultados, é necessário criar mecanismos que faça com que o aluno aprenda na idade e série adequada.

A Figura 1 revela que em 2011 havia uma grande quantidade de municípios com a nota do IDEB considerada um patamar baixo. Percebe-se que a sua maioria se localizaram nas mesorregiões da Zona da Mata Pernambucana e Agreste Pernambucano, enquanto que no interior, onde se localiza as mesorregiões do Sertão Pernambucano, Metropolitana do Recife e São Francisco de Pernambuco tiveram notas melhores, mas também tiveram municípios com baixas notas.

Em 2003, observa-se que houve um aumento significativo da nota do IDEB (ver figura 1) nos municípios pernambucanos, principalmente na mesorregião do Agreste Pernambucano, enquanto que na mesorregião do Sertão Pernambucano houve uma redução da nota do IDEB na região.

Em 2015, percebe-se que os municípios que em 2013 se localizava entre 2,9 e 4,2 na nota do IDEB tiveram uma grande redução, se deslocando para resultados melhores e piores. Por isto, observa-se que em 2015, tanto para os resultados do IDEB com nota baixa como nota alta tiveram um aumento significativo. Porém, a mesorregião da Mata Pernambucana apresenta ainda dados ruins em relação aos apresentados em 2011.

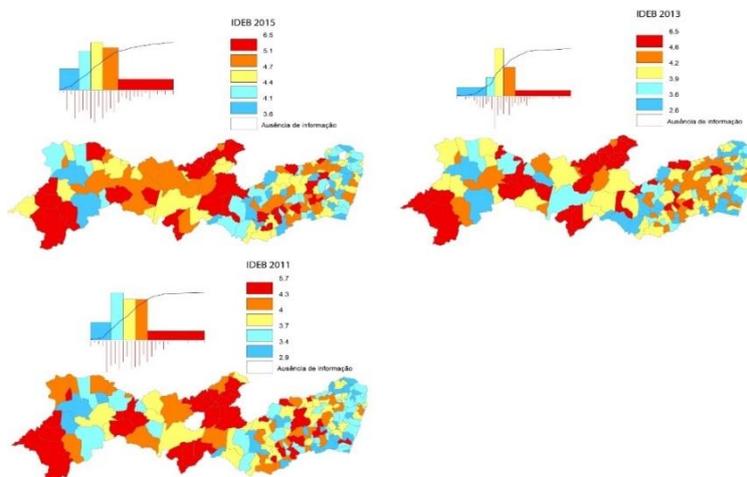


Figura 1 – Nota do IDEB

Fonte: Elaboração própria por meio do software Philcarto com base nos dados do INEP

5.3 Formação de professores

A Figura 2 está mostrando a quantidade de professores no ensino fundamental brasileiro que ensino superior. As literaturas dizem que para um melhor resultado educacional, o nível de conhecimento que os docentes possuem é de extrema importância.

Os resultados mostram que o número de docentes ao longo do tempo não houve tantas alterações. Mesmo que tenha municípios que possuem 100% dos seus docentes com ensino superior, a quantidade de municípios que possuem um baixo nível de docentes com licenciatura é muito grande, se concentrando em todas as mesorregiões, com exceção da mesorregião do Sertão, que apresentou características na sua região central.

Docentes com ensino superior geram impactos muito significantes no aprendizado dos alunos, pois os mesmos possuem a maestria de manusear os recursos didáticos de forma eficiente e possuem o melhor conhecimento para passar informação. Esses impactos são capazes de gerar resultados positivos nos resultados do IDEB.

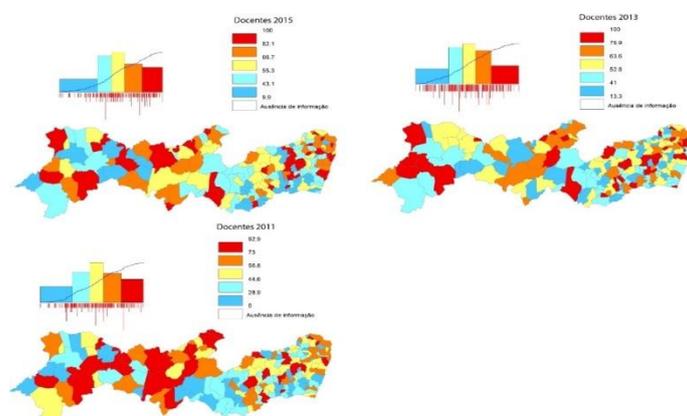


Figura 2 – Número de docentes com ensino superior Fonte: Elaboração própria por meio do software Philcarto com base nos dados do INEP

5.4 Média de alunos por turma

Na Figura 3, é apresentada a média de alunos por turma no ensino fundamental público dos municípios Pernambucanos ao longo dos anos. Esse resultado pode ser encontrado através da divisão entre o número de alunos pelo total de turmas em dada etapa de ensino. Entre 2011 e 2015, observa-se um aumento na mesorregião do Sertão Pernambucano e o Agreste Pernambucano do número de alunos por turma. Este resultado é positivo na análise de que há mais pessoas se matriculando, mas em relação a tamanho de turma é negativo, pois um número maior de turma resulta dificuldades do docente em compartilhar conhecimentos com todos. Por isto, a falta de investimento público na criação de novas turmas dado um aumento de matrículas pode fazer que este resultado não resulte em bons resultados na nota do IDEB

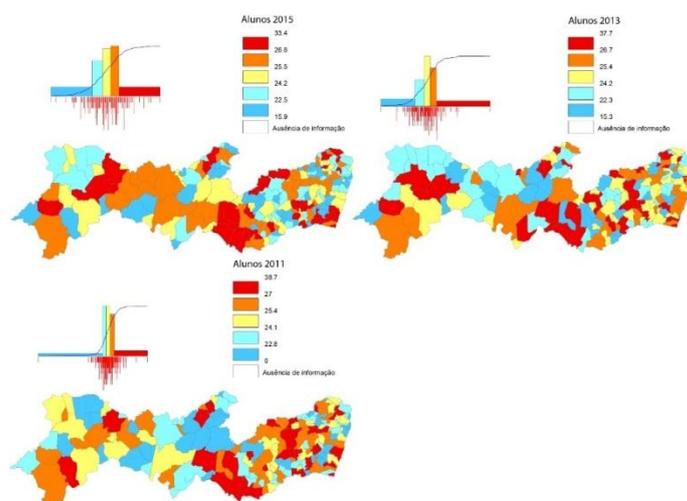


Figura 3 – Média de alunos por turma

Fonte: Elaboração própria por meio do software Philcarto com base nos dados do INEP

5.5 Distorção idade série

A taxa de distorção idade-série representa exatamente a dispersão entre a idade do aluno e a série que o discente está matriculado, a partir deste indicador, é possível analisar a idade adequada para cada série e avaliar o percentual de alunos com idade superior a série recomendada (MEC, 2012). No caso do ensino brasileiro, 6 anos é considerada a idade adequada para o ingresso no ensino fundamental, onde o ensino se divide entre anos iniciais e finais e com duração total de 9 anos.

Na Figura 4, observa-se claramente que os municípios que possuem a maior distorção se concentram nas mesorregiões do Agreste Pernambucano, Zona da Mata Pernambucana e Região Metropolitana. As mesorregiões do São Francisco Pernambucano e Sertão Pernambucano apresentam alguns resultados negativos referentes a distorção para 2011, mas em 2015 apresenta resultados positivos em quase todos os municípios, além do destaque positivo para essas mesorregiões, percebem que alguns municípios das outras mesorregiões também chegaram a apresentar melhora entre os anos de 2011 e 2015. Apesar da melhora, percebe-se que o percentual de alunos que não estão em sua idade correta ainda é muito grande para o ensino fundamental das escolas públicas, tendo o seu maior intervalo entre os resultados negativos, enquanto que em 2013 e 2011 a maioria apresentou uma distorção na mediana da distribuição.

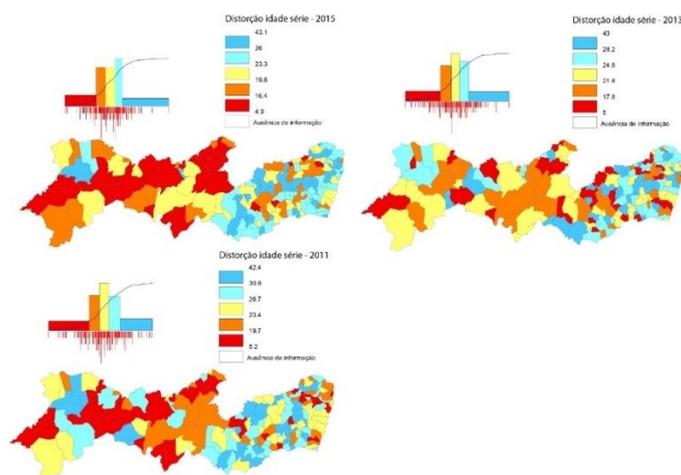


Figura 4 – Distorção idade-série

Fonte: Elaboração própria por meio do software Philcarto com base nos dados do INEP

5.6 Resultados Econométricos

Por meio do software stata foi feita uma análise a partir dos resultados econométricos dos municípios do estado de Pernambuco (PE) para os anos de 2011, 2013 e

2015. Por conta da composição dos dados, foi adotado um modelo de estimação de dados em painel para analisar os impactos das variáveis explicativas em relação do IDEB.

Assim como uma firma, o setor público possui um insumo, que chamamos de input e temos o produto, que chamamos de output, a razão entre os dois chamamos de produtividade média, a ideia é que essa produtividade seja eficiente. Segundo Fried, Lavell e Schmidt (2008), é essencial procurar os fatores que alteraram a produtividade média para que seja feito as mudanças necessárias.

A eficiência econômica é dada por dois fatores: A eficiência produtiva e a eficiência alocativa, onde a eficiência produtiva é dividida entre eficiência técnica e a eficiência de escala. De acordo com Azambuja (2002), a eficiência produtiva se refere a questão de evitar desperdícios, definição muito semelhante à da eficácia. Já a eficiência alocativa está ligado a habilidade de alocar os recursos disponíveis no processo de produção, de forma que sejam alocados de melhor maneira possível, dentre eles, temos que a eficiência técnica tem como objetivo maximizar a técnica da mão de obra em relação a tecnologia, enquanto que a eficiência de escala tem como objetivo a maximização da produção.

Também há a eficiência técnica, que se refere a eficiência própria e a eficiência social, onde o objetivo é ser eficiente para a sociedade como um todo. O burocrata, por exemplo, tem como ideologia, buscar a eficiência social, mas sua eficiência técnica de maximizar a sua utilidade faz com que resulte em uma ineficiência social, já em uma firma, pode-se afirmar que o estímulo do empregador em aumentar sua eficiência técnica pode resultar em uma melhoria da eficiência social.

Fried, Lavell e Schmidt (2008) encontraram três problemas para mensurar a eficiência: o primeiro é que a dificuldade de definir quais insumos e produtos devem ser considerados; o segundo é a ponderação de cada insumo e produto, ou seja, saber quanto de insumos é exatamente que se faz o produto; e o último são as dificuldades de encontrar o produto ótimo, pois só é considerado melhoria prática e não de eficiência tecnológica.

Por isso, a partir de um modelo desenvolvido a partir de duas pesquisas semelhantes de Aigner, Lovell e Schmidt (1977) e Meeusen e van de Broeck (1977), o princípio da FE é tentar estimar o modelo utilizando o MQO provendo um estimador viesado em relação ao intercepto.

Teoricamente, o modelo de Fronteira Estocástica (FE) define que se o nível de eficiência pode variar entre 0 e 1, se for igual a 1, considera-se que o modelo é 100% eficiente, enquanto que se 0 o grau de eficiência é nulo (um aumento dos insumos não está resultando nenhuma quantidade de produto). Por isso, o grau da Eficiência Técnica é calculado basicamente pela quantidade de foi produzida em relação ao grau que poderia ser produzido.

O problema que se encontra para estimar a FE é basicamente em relação a dois objetivos interdependentes, que é o estabelecimento da fronteira e diferenciar o choque aleatório (v) do componente de eficiência (u).

Na tabela 1, temos os resultados para as estimações do modelo de fronteira estocástica, estocástica usando a forma funcional do tipo Cobb-Douglas que foi a que obteve melhor ajuste. Pelos resultados obtidos pelo teste wald e o valor de gamma, é possível afirmar que o modelo de ineficiência aceitou a hipótese de ser adequado (fazendo possível a mensuração da participação do componente “ineficiência”).

Verifica-se que as variáveis distorção idade série, docentes com ensino superior e a relação aluno/professor foram significativas do ponto vista estatístico, enquanto que despesa/aluno e média de alunos por turma não foram significativos do ponto de vista estatístico. Assim, percebe-se que um aumento de 1% no número dos docentes com ensino superior e a despesa por aluno aumenta o IDEB, respectivamente, em 0,066% e 0,016%, enquanto que uma elevação de 1% da distorção idade série, reduz o IDEB em 0,165%. Já para as dummies mesorregionais, percebe-se que a mesorregião Metropolitana do Recife, São Francisco Pernambucano e o Sertão Pernambucano apresentaram dados positivos. Já média de alunos não obteve o resultado esperado pelas literaturas, mas não possui significância estatisticamente e a mesorregião do Agreste Pernambucano não possui significância estatística.

Tabela 2 - Resultado das Estimações

Number of obs = 532			Number of groups = 184	
ln likelihood = 348.64267			Wald chi2(5) = 219.73	Prob > chi2 = 0.0000
ln_ideb	Coef.	Std. Err.	z	P>z
ln_desp_alun	0.0162	0.0063	2.5800	0.01
ln_dist_is	-0.1653	0.0200	-8.2700	0.00
ln_doc_esp	0.0662	0.0130	5.1000	0.00
ln_med_alun	0.0235	0.0519	0.4500	0.65
mes_mr	0.1058	0.0272	3.8900	0.00
mes_sfp	0.1159	0.0201	5.7600	0.00
mes_sp	0.1051	0.0170	6.1900	0.00
mes_ap	0.0134	0.0270	0.5000	0.62
mes_zmp	x	x	x	x
_cons	1.4531	0.1955	7.4300	0.00
/lnsigma2	-3.7060	0.7758	-4.7800	0.00
Gamma	0.4606	0.4108		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa. Obs: mes_mr: mesorregião Metropolitana do Recife; mes_sfp: São Francisco Pernambucano; mes_sp: Sertão Pernambucano; mes_ap: Agreste Pernambucano; mes_zmp: Zona da Mata Pernambucana

A partir da figura 5 abaixo, percebe-se que os municípios que tiveram um menor nível de eficiência técnica foram os municípios da mesorregião do Sertão Pernambucano. Os

municípios que possuíram melhores resultados de eficiência técnica se concentraram mais nas mesorregiões do Agreste Pernambucano e na mesorregião da Mata Pernambucana.

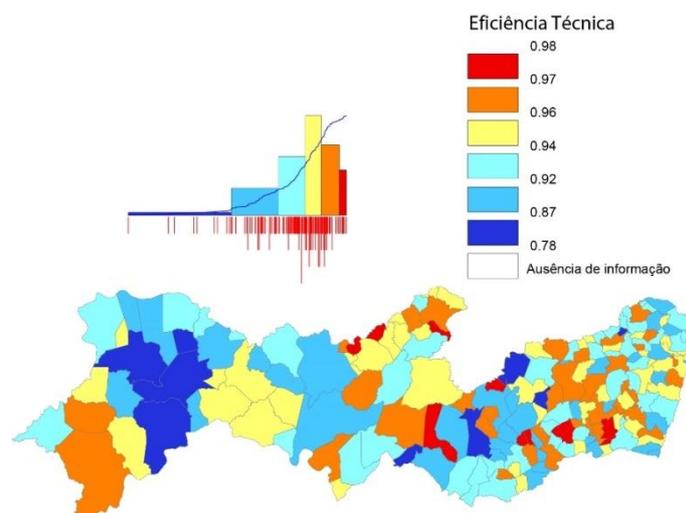
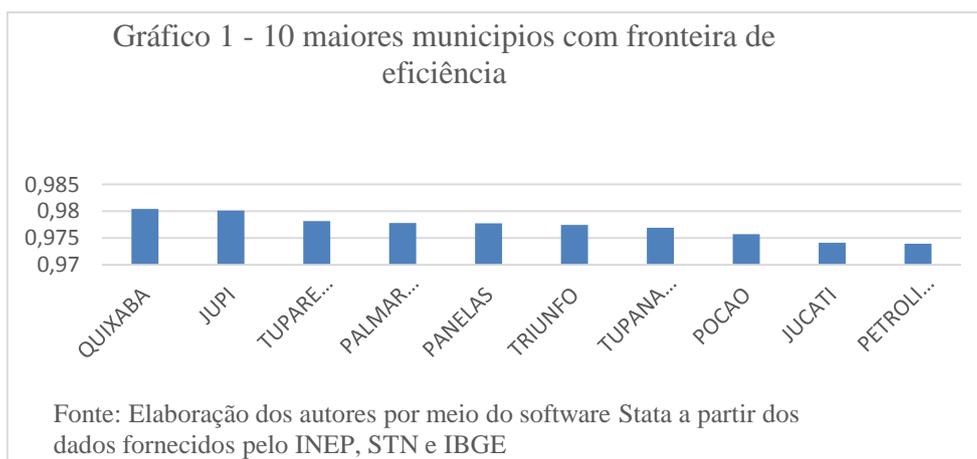


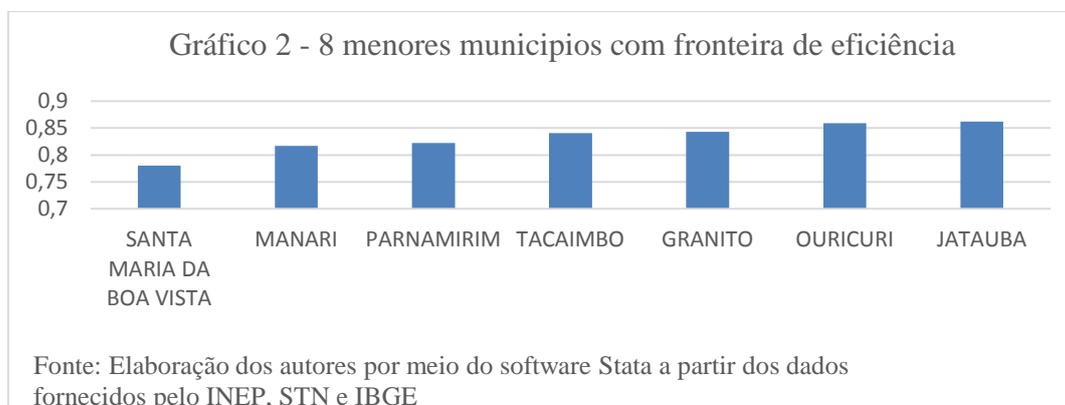
Figura 5 – Eficiência Técnica dos municípios pernambucanos

Fonte: Elaboração própria por meio do software Philcarto com base nos dados do INEP

A partir dos dados do gráfico 1, temos a relação dos 10 municípios que apresentaram os 10 maiores resultados para as referências técnicas, onde o município de Quixaba apresentou um resultado próximo de 0,98. Lembrando que a estimacão de fronteira de eficiência varia entre 0 e 1, onde 1 é o resultado em que os municípios conseguem ter um resultado maior a partir dos seus insumos.



De acordo com o gráfico 2, temos que o município que apresentou menor resultado de eficiência técnica foi o município de Santa Maria da Boa Vista, com cerca de 0,79 de grau de eficiência técnica.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho almejou analisar o impacto que os insumos ou *inputs* (variáveis independentes) em relação ao produto ou *output* (variável dependente). No caso do presente artigo, as variáveis apresentaram resultados de acordo com as literaturas apresentadas por Guryan (2003), Moreira (2013), Dynarski et al (2011) e Jepsen e Rivk in (2002). Com exceção da média de alunos por turma, que não obteve o resultado esperado e não teve significância estatística para os municípios do estado de Pernambuco para os anos 2011, 2013 e 2015

O tema discutido é de extrema importância já que a educação é considerada um fator extremamente importantes para melhorias socioeconômicas, também gerando resultados positivos para a política. Assim como foi dito referente ao IDEB, a educação possui diversas metas a serem atingidas e para que elas sejam atingidas é necessária uma conscientização da sociedade e dos setores públicos e privados de que a educação precisa ter um foco maior e que carece ainda de algumas falhas. De acordo com o Movimento Todos Pela Educação, apenas se houver participação dos diversos segmentos da sociedade que encontrará melhores soluções e condições necessárias para que as políticas sejam implementadas e gerem resultados significativos na sociedade. Por isso, o compromisso da sociedade com a educação e a necessidade de eficiência do setor público e privado são fatores considerados fundamentais para que a Educação Básica tenha um salto de qualidade.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In: ESTEBAN, Maria Tereza (Org). Escola, currículo e avaliação. 2. Ed.– São Paulo: Cortez, 2005. (Série cultura, memória e currículo; v. 5).

Angrist, Joshua D. and Jonathan Guryan. "Teacher Testing, Teacher Education, And Teacher Characteristics," American Economic Review, 2004, v94(2,May), 241-246. Also: Angrist, Joshua D. & Guryan, Jonathan. "Does teacher testing raise teacher quality? Evidence from state



certification requirements," *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 27(5), pages 483-503, October 2008.

AIGNER, D.; LOVELL, C. A. L.; SCHMIDT, P. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*, v. 6, p. 21-37, 1977.

ARROW, K. J.; DEBREU, Gerard. **Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy.** *Econometrica*, Vol. 22, No. 3. (Jul., 1954), pp. 265-290.

Barro, Robert J. and Lee, Jong-Wha. "Determinants of Schooling Quality." Unpublished manuscript, Harvard University, July 1997; *Economica* (forthcoming).

Baumol, William J. and Willig, Robert D., "Pricing issues in the deregulation of railroad rates," in Jorg Finsinger, *Economic Analysis of Regulated Markets*. New York: St. Martin's Press, 1983, pp. 11—47.

BRASIL. Movimento Todos pela Educação. Disponível em: <
<http://www.todospelaeducacao.org.br/>> Acesso em: 28 jan. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <www.ibge.gov.br>
Acesso em: 27 de jan. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/prova-brasil-e-saeb>>

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=336>
Acesso: 5 fev.2017.

BOUERI, Rogério. **Modelos Paramétricos: Fronteira Estocástica.** In: BOUERI, Rogério, ROCHA, Fabiana, RODOPOULOS, Fabiana. *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência.* Brasília: Tesouro Nacional, 2015. p.307.

COELHO, Cristiano. *Efeitos de atraso e tarefa na resolução de problemas matemáticos em crianças com e sem TDAH.* Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 2009;

Dynarski, S.M., Hemelt, S.W. & Hyman, J.M. (2012). *Data watch: Using National Student Clearinghouse data to track postsecondary outcomes.* Working Paper, University of Michigan.

Edgeworth, Francis Ysidro (1881). Mathematical Psychics (PDF). Kegan Paul.

Farrell, M. J. (1957), 'The measurement of productive efficiency', *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 120, pp.253-290.

FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade.* 19 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.



GURYAN, Jonathan; ANGRIST, Joshua D. *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Sixteenth Annual Meeting of the American Economic Association San Diego, CA, January 3-5, 2004 (May, 2004), pp. 241-246

Hicks, J. (1939) *Value and Capital*, segunda edição, Clarendon Press, 1946.

James Buchanan, 1968. "**A public choice approach to public utility pricing (1)**," **Public Choice**, Springer, vol. 5(1), pages 1-17, September.

JEVONS, W. S. 1871. *The Theory Of Political Economy*. London: Macmillan.

Krueger, Alan and Cecilia Rouse, "The Effect of Workplace Education on Earnings, Turnover, and Job Performance," *The Economic Journal*, Vol. 111, no. 468 (January 2001): 1-28

LIMA, P. P. L.; MOREIRA, T. B.; SOUZA G. S. **Eficiência dos gastos públicos no Brasil**: Análise dos determinantes da pobreza. *Economia e Desenvolvimento*, Recife (PE), v. 12, nº 2, 2013

MEEUSEN, W.; VAN DER BROECK, J. Efficiency estimation from Cobb-Douglas production function with composed error. *International Economic Review*, v. 18, p. 435-444, 1977.

Menger, Carl. 1981. *Principles of Economics*. Translated by James Dingwall and Bert F. Hoselitz. New York: New York University Press.

MOREIRA, C. Distorção idade-série na educação básica. Vitória: JusBrasil, 2013. Disponível em: < <http://cmoreira2.jusbrasil.com.br/artigos/111821615/distorcaoidade-serie-na-educacao-basica>>. Acesso em: 01 out. 2014.

Paulo Arvate; Ciro Biderman. **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: CAMPUS, 1ª edição, 2004.

Parteka, A. & Wolszczak-Derlacz, J. (2011). Dynamics of productivity in higher education. Cross-European evidence based on bootstrapped Malmquist indices, University of Milan Department of Economics Working Paper No. 2011-10.

Pigou, A.C. 1932. *The Economics of Welfare*, London: Macmillan (fourth edition)

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan/jun. 2006.

RIBEIRO, Elisa. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. In: *Evidência, olhares e pesquisas em saberes educacionais*. Número 4, maio de 2008. Araxá. Centro Universitário do Planalto de Araxá.

Rivkin, Steven. 2006. "Cumulative Nature of Learning and Specification Bias in Education Research." Unpublished manuscript



ROSEN, S. Harvey; GAYER, Ted. **Finanças Públicas**. Porto alegre: AMGH EDITORA LTDA, 10ª edição, 2015.

ROBINS, Lionel. "Interpersonal Comparisons of Utility: A Comment", 1938, EJ.

SAMUELSON, P. A. (1976), ECONOMICS OF FORESTRY IN AN EVOLVING SOCIETY*. *Economic Inquiry*, 14: 466–492. doi:10.1111/j.1465-7295.1976.tb00437.x

Stiglitz, Joseph, 1999. "**Promoting Competition in Telecommunications**," UADE Working Papers 2_1999, Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa.

Stiglitz, Joseph, 1999. "**The Financial System, Business Cycles and Growth**," UADE Textos de Discusión 2_1999, Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa.

Stiglitz, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3. Ed. Nova York: W. W. Norton & Co., 2000

TERRA, Rafael; MATTOS, Enlinson. **Conceitos sobre eficiência**. In: BOUERI, Rogério, ROCHA, Fabiana, RODOPOULOS, Fabiana. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Tesouro Nacional, 2015. p.221.

VARIAN, H.R. Microeconomia: Princípios Básicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

WALRAS, M. E. L. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Nova Cultural, 1996

WILSON, Paul; SIMAR, Leopold. ***Journal of Econometrics***, 2007, vol. 136, issue 1, pages 31-64

Wößmann, L. (2004). How Equal Are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United States«, CESifo Working Paper 1162, verfügbar unter www.cesifo-group.de.

Zoghbi MGB, Andrade EHA, Silva MHL, Carreira LMM, Maia JGS 2003. Essential oils from three *Myrcia* species. *Flavour Frag J* 18: 421-424.



ENTRE REPRESSÃO E RECONHECIMENTO: COMPREENDENDO OS DIREITOS DA POPULAÇÃO LGBT NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Alice Farias¹⁰⁹

Jayne dos Santos Alencar¹¹⁰

Poliana Machado Gomes da Silva¹¹¹

Jacsa Vieira de Caldas¹¹²

Resumo

A comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros – LGBT foi durante muitos anos, e especialmente no período ditatorial, bastante perseguida e reprimida. Hoje, esta encontra-se, ainda, marginalizada e excluída, necessitando ser entendida em suas especificidades, apoiada e respeitada. Nesse sentido, teve-se como objetivo central analisar as conquistas e a luta por reconhecimento da população LGBT, no tocante a política de assistência social. Destarte, realizou-se uma pesquisa qualitativa de natureza bibliográfica, possibilitando compreender que para estes que estão fora dos padrões sociais impostos, todos os dias são de luta por reconhecimento, pela diminuição e, quiçá, a eliminação do preconceito, como também, por igualdade de direitos.

Palavras-chave: Direitos sociais; Política de Assistência Social; População LGBT.

1 Introdução

O presente artigo faz um percurso entre as conquistas e a resistência da comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros – LGBT em meio à repressão ditatorial e às condutas sociais conservadoras, com enfoque na Política de Assistência Social. Nesse contexto, visando desmistificar e clarificar algumas ideias já postas, o mesmo apresenta alguns conceitos sobre a diversidade sexual e de gênero.

¹⁰⁹ Graduanda em Serviço Social, Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, Juazeiro do Norte – Ceará/ Brasil. E-mail: alicefariassiva2@gmail.com.

¹¹⁰ Graduanda em Serviço Social, Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, Juazeiro do Norte – Ceará/ Brasil. E-mail: jayne1-4@hotmail.com.

¹¹¹ Graduanda em Serviço Social, Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, Juazeiro do Norte – Ceará/ Brasil. E-mail: polly.mach@hotmail.com.

¹¹² Professora, Centro Universitário Leão Sampaio – UNILEÃO, Juazeiro do Norte – Ceará/ Brasil. E-mail: jacsacaldas@hotmail.com.



Para tanto, aborda-se a diferença entre sexo e gênero, em que o primeiro está ligado a fatores biológicos e físicos, já o segundo ultrapassa os padrões impostos socialmente, relaciona-se a questões identitárias, como um sujeito se expressa, independentemente do órgão genital que possui, ou seja, é algo social e não natural, como nos é passado.

No que se relaciona a ditadura militar, esse foi um período de muita repressão, onde a população LGBT foi especialmente perseguida por um sistema que os apresentava às famílias como perigosos, infestos e um afronte aos “bons costumes”. Por esse motivo as violências a tal grupo eram cada vez mais frequentes e validadas pelo Estado, como também, seus direitos foram intensamente violados e esquecidos, por conseguinte, a de luta desse seguimento se fortalecia dia a dia.

Entretanto, esse não é um caminho fácil, o grupo político aqui abordado, mesmo em constante mobilização ainda não tem seus direitos verdadeiramente garantidos, sendo ainda uma parte social excluída e marginalizada e, mesmo com todos os esforços, por parte do Estado, para aprimorar e ampliar o alcance da Política de Assistência Social, esta ainda é mínima no que se refere à efetivação do atendimento ao segmento LGBT.

Vislumbra-se como objetivo geral analisar as conquistas e a luta por reconhecimento da população LGBT, no tocante à Política de Assistência Social. Como objetivos específicos, pretende-se: Entender sobre diversidade sexual e de gênero; examinar a repressão e o empenho por reconhecimento no período ditatorial, bem como refletir sobre A sistematização da Assistência Social como política de direito e verificar os avanços e o atendimento da política de assistência social a população LGBT.

Para mais, este trabalho foi construído mediante uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico. O mesmo divide-se entre os seguintes eixos: entendendo conceitos: diversidade sexual e de gênero; A luta LGBT no contexto da ditadura militar: entre repressão e reconhecimento; A sistematização da Assistência Social como política de direito; A política de Assistência Social no atendimento da população LGBT.

Posto isso, é fundamental realizar a análise sobre os avanços, descaminhos e mobilizações da comunidade LGBT no tocante aos direitos sociais, pois este é um



público ainda marginalizado e excluído, que necessita ser entendido em suas especificidades, apoiado e respeitado. O mesmo deve estar em uma luta constante, visando vencer o conservadorismo social que lhe atinge e reprime.

2 Entendendo conceitos: diversidade sexual e de gênero

Iniciando a discussão sobre as conquistas e des(caminhos) da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros - LGBT na política de assistência social visa-se, nesse primeiro momento, tentar a apropriação de alguns conceitos para melhor entender esse grupo político. Nesse sentido, faz-se necessário buscar compreender os sentidos de sexo, gênero e orientação sexual, que é motivo de muita confusão em seus significados.

Para tanto, o sexo está ligado à biologia, às características físicas e aos órgãos genitais que o/a homem/mulher possui, distinguindo-os entre feminino e masculino. Como expõe Camurça e Gouveia (2004), desde as origens do mundo, os homens possuem pênis e as mulheres vagina, e com o amadurecer do corpo de cada indivíduo ocorrem mudanças diferentes de acordo com seu sexo.

As mulheres começam a menstruar e os homens a ter ejaculação; que somente depois de certa idade as mulheres e os homens começam a ter pelos, e que estes pelos se distribuem de modo diferente nos corpos de cada um. Sabemos ainda que a gravidez só acontece no corpo da mulher. Todas essas coisas são determinadas pelo sexo (CAMURÇA E GOUVEIA, 2004, p. 12).

Segundo fundamentos científicos, o que determina o sexo é a mensuração das células de reprodução, sendo as grandes os óvulos, ou seja, fêmea e as pequenas os espermatozoides, portanto, macho (JESUS, 2012). A partir desses pressupostos a sociedade vai determinando como cada sujeito deve se portar, transformando em algo natural. Mulher deve agir de uma forma mais delicada, romântica, frágil e recatada, já o homem deve ser viril, forte, “o pegador”.



No entanto, as relações de gênero ultrapassam tais padrões sociais, é uma questão identitária, não são naturais, e sim algo social, como alguém se expressa, independente do órgão genital que possui. Assim, como aborda Jesus (2012), o indivíduo pode ser caracterizado como transgênero, aqueles que não se identificam com o gênero que lhe é dado em seu nascimento, cisgênero, quem possui conformidade entre o gênero do nascimento e, a quem não se identificam com nenhum destes utiliza-se o termo *queer*.

Para aqueles que se encontram na dimensão de transgêneros existe duas maneiras de vivenciar o gênero, sendo elas a identidade, onde inclui-se os transexuais e travestis, e a funcionalidade, como drag queens/kings¹¹³, transformistas e crossdressers¹¹⁴. No tocante à orientação sexual, que independe do gênero, esta refere-se à questão afetiva e atrativa de cada um, podendo variar entre bissexual, homossexual e heterossexual.

Para essas pessoas fora dos padrões sociais impostos, a realidade foi e ainda se encontra fortemente assombrosa, sendo vistos como aberrações, excluídos socialmente e com o acesso a políticas públicas bastante precarizadas. Assim, todos os dias é preciso lutar por reconhecimento, pela diminuição dos “crimes de ódio” realizados com esse grupo político e por igualdade.

3 A luta LGBT no contexto da ditadura militar: entre repressão e reconhecimento

A luta da comunidade LGBT é, e necessita ser constante em uma sociedade munida de estereótipos. No entanto, teve que ser fortificada e exorbitantemente resistente no período ditatorial brasileiro que se caracterizou, especialmente, por um forte autoritarismo e moralismo, como também, por repressão, conservadorismo, posturas majoritariamente policialescas e de torturas cruéis àqueles que fugissem das normas e padrões estabelecidos.

¹¹³ Configuram-se como transformistas, que vivem o gênero inverso como diversão, espetáculo e entretenimento, não como uma forma identitária.

¹¹⁴ Homens ou mulheres que se vestem diferentemente do gênero que lhe foi conferido, porém se identificam com este.



É certo que a perseguição a esse grupo político não surgiu na ditadura militar, já é de muito antes, pois a sociedade brasileira é marcada por uma cultura homofóbica, muitas vezes legitimada por discursos religiosos, que vê a homossexualidade como algo condenador, citando ainda o fato de anteriormente este público ser considerado pela medicina como doente, que necessita de cura. Mas, mesmo nessa conjuntura, ainda existia certa tolerância desde que eles se manifestassem de forma encoberta, como em festas privadas, em suas casas, no carnaval e em bares majoritariamente LGBT (GREEN; QUINALHA, 2014).

Entretanto, com a adentrada do golpe de 1964, essa comunidade foi especialmente perseguida por um sistema repressor e preconceituoso, que os apresentava às famílias como perigosos, infestos e um afronte aos “bons costumes”. Por esse motivo as violências a tal grupo eram cada vez mais frequentes e validadas pelo Estado, como também, seus direitos foram intensamente violados e esquecidos.

Nesse sentido, segundo Junior et al (2015), essa opressão desmedida alcançava dos pontos de prostituição onde se encontravam travestis, que eram presos, acusados de vadiagem, até a não existência de um atendimento público de qualidade para tratar dos problemas específicos e uma mídia disposta a divulgar posturas moralistas com o intuito de desarticular os movimentos que vinham surgindo no interior do grupo LGBT. Como explicita Cruz (2015), os militares faziam buscas nos ambientes que tinham uma maior presença de LGBT, nomeadas de “blitz policiais”, com o objetivo de fazer uma “varredura” nas ruas do Brasil e trazer o “bom censo” novamente.

No entanto, toda essa repressão levou a uma maior resistência, busca por direitos e fortalecimento dos movimentos LGBTs, influenciados por mobilizações que vinham ocorrendo em outros países, como nos Estados unidos, sendo o *Stonewall*¹¹⁵ o propulsor e maior influenciador das manifestações no contexto brasileiro. Essa luta contou com o reforço do grupo político feminista, no que diz respeito à diminuição do preconceito com essas manifestações e os motivando a protestar por políticas públicas específicas para seu segmento.

¹¹⁵ Considerado como um marco, por ser o primeiro movimento que reuniu grande parte da população LGBT em prol da defesa de seus direitos e reconhecimento.



Porém, como coloca Cruz (2015), a luta da população LGBT começa a se definir, apenas, entre as décadas de 1970 e 1980, começando com a criação do “Somos: Grupo de Afirmação Homossexual”, em São Paulo e do jornal Lampião de Esquina, no Rio de Janeiro, caracterizados como as primeiras expressões das mobilizações gays no Brasil. A existência de um jornal destinado para propagar discursos homossexuais, como a liberdade sexual e política da minoria LGBT, proporcionou visibilidade a esse público. Assim, os mesmos se uniram em busca de seus direitos de cidadania, entretanto, ainda retraídos, controlados por um sistema que, mesmo no seu fim, tinha muita influência e retardou bastante seu crescimento.

Esse segmento ganhará realmente nitidez apenas mediante a um surto de AIDS que os afeta em especial, sendo caracterizada pela sociedade como a “peste gay”. Foi nesse momento que o Estado os viu como cidadãos que demandavam por políticas próprias para o tratamento dessa epidemia que se alastrava, mas não por pura bondade e sim por pressões midiáticas que tomaram conta do país. Todavia, como afirma Cotta (2009), esse reconhecimento veio de forma enviesada, apenas com uma perspectiva ligada a saúde e não política.

É salutar pontuar sobre a instituição da Assembleia Nacional Constituinte, no final dos anos 80, que se caracterizou como a oportunidade dos LGBTs desvincularem sua categoria dessa visão de ligação com o HIV e buscar direitos mais abrangentes. A elaboração da Constituição Federal de 1988 foi marcada por forte participação e controle social, o que possibilitou a criação de políticas públicas que realmente atendesse a sociedade brasileira em suas especificidades. Nesse sentido, o movimento LGBT foi à procura de melhoria e afirmação como sujeitos de direitos através de relações criadas com parlamentares, intelectuais e outros grupos, no entanto, isso não se materializou.

Nesse interim, no que se refere às políticas públicas, com a Constituição Federal, tem-se a inserção da Política de Assistência Social no tripé da Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, devendo esta primeira atender a quem dela necessita, independente de contribuição. No entanto, nem todos aqueles que necessitam tem o efetivo acesso a mesma, pois seus documentos e aqueles que a gerem



ainda estão permeados por estereótipos e restrições, demandando ainda por ampliações em algumas categorias, como no conceito de família.

4 A sistematização da assistência social como política de direito

A Política de Assistência Social percorreu um longo caminho antes de ser reconhecida como um direito social, marcada por grandes lutas e movimentos sociais da classe trabalhadora. Nesse sentido, anterior a Constituição Federal Brasileira de 1988, sua história é permeada por atividades voltadas à filantropia, caridade e assistencialismo, realizadas com base em fundamentos religiosos da Igreja Católica, a exemplo disso Iamamoto (2005) coloca:

A nova qualidade que assume a questão social nos grandes centros urbano-industriais deriva, assim, do crescimento numérico do proletariado, da solidificação dos laços de solidariedade política e ideológica que perpassam seu conjunto, base para a construção e para a possibilidade objetiva e subjetiva de um projeto alternativo à dominação burguesa. A implantação do Serviço Social se dá no decorrer desse processo histórico. Não se baseará, no entanto, em medidas coercitivas emanadas do Estado. Surge da iniciativa particular de grupos e frações de classes, que se manifestam, principalmente, por intermédio da Igreja Católica (IAMAMOTO, 2005, p. 127).

A Constituição Federal de 1988 inseriu a Assistência Social como partícipe do tripé da Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social), sendo destinada à todos aqueles que dela necessita, independente de contribuição, determinada pelos artigos 203 e 204, que a legitima da seguinte forma:

Seção IV

Da Assistência Social

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003)

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, p. 120).

No entanto, mesmo com todas essas conquistas a Política de Assistência Social e todos os direitos sociais, sofre um grande golpe, pois sua legitimação veio na contramão do modelo neoliberal, que se caracteriza pelo trabalho informal, o subemprego, o desemprego, a desproteção trabalhista e, por conseguinte, uma nova pobreza, trazendo um retrocesso para esta política e todos os direitos sociais.

No decorrer do século XX, os países industrializados passam por uma segunda recessão, onde suas consequências de instabilidades macroeconômicas, de produtividade e financeiras se difundem pela economia internacional, porém, com características peculiares em cada país, dependendo do seu desenvolvimento histórico, determinantes políticos específicos e resoluções sociais, como também, conforme sua situação econômica. Nesse sentido, suas tentativas de superação dão espaço ao neoliberalismo, pelas mudanças que são produzidas.

Ademais, para Soares (2002) a política neoliberal, que surge como uma resposta ao Estado de Bem Estar Social, não se restringindo ao campo econômico, é uma redefinição global do âmbito político-institucional e das relações sociais. Dando ênfase



aos direitos sociais, eles perdem sua identidade e o conceito de cidadania se reduz, tornando mais profundo o distanciamento público-privado e a reprodução é totalmente restituída para este último campo; a legislação trabalhista modifica-se para uma ampla mercantilização da força de trabalho e a legitimação do Estado se restringe ao alargamento do assistencialismo.

O neoliberalismo tem como objetivo central o combate à inflação, busca também a desregulamentação da economia, defende a saída do Estado da função de agente econômico empresarial e produtivo, da regulação sobre os preços da economia de modo geral e sobre as relações capital-trabalho. Tal modelo resulta na regressão dos direitos sociais e das políticas públicas, incidindo nas condições e relações sociais que orientam a realização do trabalho do assistente social e afeta diretamente a classe trabalhadora em geral.

No que diz respeito ao Brasil, a implantação do neoliberalismo na década de 1990 foi, particularmente, trágica tanto no âmbito econômico quanto no social. No que toca ao lado econômico, mesmo sendo na década de 1980, o país sul-americano a proporcionar maior relutância às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial ampla, todos os impactos desse modelo vem se alastrando rapidamente e com forte intensidade.

No campo social, o país foi atingido quando estava a caminho do Estado de Bem Estar Social, iniciado tardiamente, as políticas sociais tornam-se cada vez mais focalizadas, privatizadas e descentralizadas, evidenciando-se a destruição e desorganização dos serviços sociais públicos. Como consequência do “enxugamento do Estado” em suas responsabilidades sociais, assim como nos mostra Iamamoto (2007), em contraponto desse “enxugamento” obtêm-se uma ampliação da proteção de Estado para os grandes oligopólios, tornando o Estado cada vez mais refém dos interesses políticos e econômicos da classe dominante.

Todavia, mesmo em meio a essa onda neoliberal, como expõe Carvalho (2008), em 1993, mais precisamente no governo de Itamar Franco, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), nº 8.742/93, caracterizada como uma conquista dos movimentos da sociedade civil, da ação do Ministério Público e de organismos de



classe. A LOAS foi instituída com o intuito de assegurar uma política que deve ser provida pelo Estado e de contraforte a quem necessita, como também, regulamentar o que está assentado nos artigos 203 e 204 da CF/88, assim como está disposto no 1º e 28º artigo da Lei Orgânica da Assistência social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) (BRASIL,1993, p. 9).

A LOAS é alterada, em 2011, pela Lei 12.435, dispondo sobre a organização da Assistência Social, hodierna edição de 6 de julho de 2011, modificando a formulação do parágrafo 1º do art. 20 da LOAS, com vista em, dentre outros objetivos, propiciar uma súpera prescrição à esfera constitucional e impossibilitar alguns conflitos doutrinários e jurídicos a respeito da concepção de família para os propósitos da lei.

Como expõe Rangel 2009, a Assistência Social perpassa por tempos de mudanças, em 2004, com a aprovação da PNAS e, em 2005, da Norma Operacional Básica/Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS, sendo acertados os regulamentos precisos para que esta política atue como um sistema nacional.

Assim, seguindo as diretrizes da LOAS e idealizando sua materialização, com o objetivo de tornar a Política de Assistência como uma política pública de Estado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), visa integrar as demandas existentes na realidade brasileira no que toca à incumbência política, pretendendo clarear suas diretrizes na fixação da assistência social como direito de cidadania e compromisso do Estado (SILVA, 2010), ademais configura-se como objetivos da PNAS:

2.3. Objetivos

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;

Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (CNAS, 2004, p. 34).

E no ano de 2005, em vista de consubstanciar a PNAS, tem-se a criação do Sistema Único de Assistência Social e da sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). O SUAS carrega em seu arcabouço a gestão de maneira descentralizada, sistematizada e com concepções de territorialização e matricialidade sócio familiar, no entanto a sociedade brasileira que representa um tautócrono de expressões sociais, baseada na desigualdade social, apresenta a forte necessidade de políticas de proteção social permanentes e integradas, pretendendo garantir os direitos de cidadania. O mesmo proporciona, em especial, a conexão entre projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, a classificação de serviços por grau de complexidade e porte dos municípios, com a reafirmação do compromisso entre os entes federados, e a universalização de acessos territorializados.

Para mais, no que diz respeito aos avanços da profissionalização no âmbito da Política de Assistência Social, considera-se de grande importância a instituição, em 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, visando assegurar aos usuários do Sistema Único de Assistência Social qualidade nos serviços públicos. Suas diretrizes norteiam a atuação de gestores da União, dos Estados e municípios, de representantes e trabalhadores das instituições de assistência social que, dia a dia, enfrentam desafios para estabelecer o SUAS.

Segundo Ferreira (2011), o campo da política de Assistência Social foi, claramente, esmaecido pela precarização de recursos humanos, físicos, financeiros e materiais na área pública, explicando assim, o porquê da Assistência Social nem sempre ser evidenciada em uma pasta político administrativa própria, sendo em vários casos ligada à outra área de operação. Nesse sentido, a V Conferência Nacional de Assistência Social determinou algumas finalidades que devem nortear a mesma para o Plano Decenal, sendo elas:

- Meta 1 – Implantar e implementar política de capacitação continuada e valorização de profissionais, conselheiros, gestores, técnicos governamentais e não-governamentais, usuários, entre outros atores, orientada por princípios éticos, políticos e profissionais, para garantir atendimento de qualidade na Assistência Social enquanto política pública;
- Meta 2 – Construir e implementar a política de gestão de pessoas (Recursos Humanos), mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica e criação de plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores sociais e suas entidades de classes representativas;
- Meta 3 – Ampliar o quadro de profissionais de serviço social e profissionais de áreas afins, mediante concurso público e garantir que os órgãos gestores da Assistência Social das três instâncias possuam assessoria técnica;
- Meta 4 – Afiançar política de recursos humanos que garanta: a) melhoria das condições de trabalho; b) isonomia salarial; c) definição da composição de equipes 5 N O B – R H /SUAS – Versão Preliminar multiprofissionais; formação, perfil e habilidades, qualificação; d) definição de piso salarial e benefícios para as categorias profissionais da área da Assistência Social, em articulação com os conselhos de classe e sindicatos;
- Meta 5 – Dotar o órgão gestor e as equipes de condições adequadas de trabalho quanto: a) espaço físico; b) material de consumo e permanente (equipamentos e veículos);
- Meta 6 – O governo federal deverá apresentar proposta de Emenda Constitucional (PEC) para permitir que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social possam co-financiar o pagamento de salários do quadro efetivo de trabalhadores da Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com critérios e limites a serem estabelecidos em lei, que deverá ser amplamente discutida com todas as esferas de governo e instâncias parlamentares e com a sociedade civil (trabalhadores, entidades e organizações de Assistência Social e usuários) (FERREIRA, 2011, p.).



Nessa direção, a NOB-RH/SUAS firma os suportes fundamentais para a gestão dos recursos humanos no âmbito da assistência social, sendo eles, a participação da sociedade civil; a função dos entes públicos envolvidos; a equipe multiprofissional responsável pela efetuação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; a política de capacitação perdurável; o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS; o aporte dos recursos humanos; as atribuições da rede socioassistencial privada; os planos de carreira, cargos e salários. Nesta sequência de expugnações, ressalta-se a legitimação, mediante o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a partir da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Esta regulamentação promoveu a uniformização em todo território brasileiro, dos serviços de proteção social básica e especial, fundando seus conteúdos primordiais, a população a ser atendida, as resultâncias aguardadas para a garantia dos direitos socioassistenciais e o intuito de cada um deles, como também, as aquisições, formas e conjunções de ingresso, instituições de referência para a sua operação, provisões, quartel de funcionamento, extensão, a articulação em rede, as expectativas e suas regulamentações gerais e específicas. Assim, a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais significou um marco nas conquistas da assistência social brasileira obtendo um novo grau, determinando tipologias que colaboram para dar um novo significado à defesa e oferta do direito socioassistencial.

Portanto, são perceptíveis os importantes avanços que se configuram no histórico da Política de Assistência Social que, mesmo em meio a um furacão de transformações advindas do modelo neoliberal, continuou buscando a afirmação dos direitos sociais e seu financiamento por parte do Estado. Todavia, essas conquistas não atenderam a todos os segmentos populacionais, pois mesmo com tamanho crescimento, esta ainda possui um atendimento restrito e mínimo no tocante a população LGBT, demandando por uma qualificação contínua dos profissionais que atuam em seu âmbito, objetivando que estes diminuam percepções preconceituosas e discriminatórias, com o intuito de assegurar a efetivação de direitos desse grupo político.



5 A política de assistência social no atendimento da população LGBT

No que concerne ao atendimento dos direitos do grupo político LGBT na Política de Assistência Social, é salutar apontar que esta, juntamente com a previdência social e as políticas relacionadas ao trabalho, se destaca como mínima. Embora nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 venha explícito que esta deva atender a quem dela necessita, este segmento político ainda é um público esquecido pela mesma.

Nesse sentido, pode-se destacar que na Política Nacional de Assistência Social – PNAS faz-se presente a terminologia “identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual” para a indicação de vulnerabilidades dos sujeitos que se utilizam de seus serviços. A mesma destaca ainda que a concepção de família é atingida por mutações, no entanto, refere-se apenas às mulheres que assumem sozinhas uma família, “mães solteiras”, sem fazer alusão a núcleos familiares constituídos por pessoas do mesmo sexo ou aqueles monoparentais em que o pai e/ou a mãe é lésbica, gay, transexual ou travesti.

Para mais, como expõe Mello et al (2013), a PNAS/SUAS em instante algum traz categorias como identidade de gênero ou orientação sexual, levando-se a pensar gênero apenas relacionado a mulheres e, por conseguinte, dificultando a formação e o reconhecimento de uma família LGBT. Ainda que diante dessa realidade, o Governo Federal propõe ações, objetivando o combate a homofobia no Brasil e suscitar a cidadania para LGBTs. Nesse sentido, tem-se o Programa Brasil sem Homofobia – BSH, instituído em 2004, o Plano Nacional de Promoção dos Direitos Humanos LGBT e o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3), em 2009, como também a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para LGBT, 2008 e 2011.

No que se refere à Política de Assistência Social, a implantação do BSH representou um significativo avanço, pois mediante as suas finalidades, realizou-se a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para LGBT, em 2008, trazendo 559 decretos, sendo 11 proposições para a política citada, no entanto, estas estavam



desarticuladas, por serem distribuídas entre os Grupos de Trabalho – GTs da “saúde”, “educação”, “trabalho e emprego”, bem como, nos de “cidades” e “previdência social”, inexistindo um GT próprio para a mesma.

As 11 propostas abordavam a importância da capacitação profissional nos assuntos relacionados ao público LGBT, a preponderância de articulação entre outras políticas e a Política de Assistência Social, tal como, a adesão de categorias como orientação sexual e identidade de gênero no Sistema Único de Assistência Social – SUAS e na PNAS, possibilitando um maior reconhecimento ao público aqui discutido, mas não suficiente, pois este ainda é um caminho muito longo e árduo.

Nessa perspectiva, como aborda Froemming et al (2009), por meio da I Conferência Nacional de Políticas Públicas para LGBT, instaura-se, em 2009, o Plano Nacional de Promoção dos Direitos Humanos LGBT, que para a Política de Assistência Social, indicou uma maior abrangência para o conceito de família, visando abarcar núcleos constituídos por LGBTs e garantir a inserção dos termos identidade de gênero e orientação sexual, levando em conta aspectos étnico-raciais nos programas federativos. Seguindo nessa perspectiva, é salutar apontar as proposições de avaliação e monitoramento que buscavam assegurar existência e permanência, mediante o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, das categorias citadas acima na PNAS, objetivando quantificar, organizar e verificar a materialização como também, o alcance dessa política.

Para mais, no ano de 2010, têm-se a publicação do Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais pela Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de LGBT, que tencionava retratar o cenário de efetivação das 166 ações predispostas no Plano Nacional LGBT. E em 2011, foi publicado pelo Governo Federal o Texto-Base da II Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT, que traz uma ponderação minuciosa da implementação das ações predispostas no Plano Nacional LGBT, onde sobrepuja ideias de que ouve um verdadeiro atendimento das demandas da população LGBT contidas na PNAS.



No entanto, o que se observa é uma realidade bem distante da efetivação de direitos dos LGBTs, estes ainda encontram-se num cenário obscuro e marginalizado, excluídos do mundo do trabalho, das escolas e universidades, como em muitos outros lugares, situados nas últimas instâncias no que se relaciona ao atendimento das políticas públicas, e especificamente na Política de Assistência Social. Mesmo com todos os esforços por reconhecimento, essa população ainda se vê obrigada a ocupar os piores e mais vulneráveis espaços sociais.

Partindo desse pressuposto, e fazendo um elo entre os profissionais que atuam na política de assistência social, observamos que há a necessidade imediata de desempenhar atividades junto aos movimentos sociais e da população LGBT, pois ambas se caracterizam como espaço sócio-ocupacional para as profissões, se caracteriza também, como uma conflituosa relação entre opressores e oprimidos, fazendo-se mais uma refração da questão social, exigindo a atuação gabaritada e comprometida de profissionais do Serviço Social e ademais.

6 Considerações finais

Dado o exposto, é perceptível que o período ditatorial pode-se caracterizar como o mais nefasto para o segmento LGBT, marcado por perseguições, pelo surto epidêmico do HIV e por mutilações de oportunidades. Porém, é em meio a este “boom” de regressões que se fortifica os movimentos desse grupo, em busca de visibilidade e direitos de cidadania.

Nesse contexto, observa-se que a marginalização e exclusão da população LGBT na sociedade brasileira vem de muito tempo. Estes foram e continuam sendo esquecidos pelo Estado e seus constituidores. Pois, mesmo com todas as conquistas legitimadas na Constituição Federal de 1988, construída mediante a participação popular, bem com os programas, planos e projetos criados pelo Governo Federal, os direitos destinados a esta comunidade ainda são extremamente precarizados e minimalistas.

Partindo desse pressuposto, tem-se como exemplo a Política de Assistência Social que deve atender a quem dela necessita, independente de contribuição. No



entanto, nem todos aqueles que a requisitam tem o efetivo acesso, pois seus documentos e aqueles que a gerem ainda estão permeados por estereótipos e restrições, demandando ainda por ampliações em algumas categorias, como no conceito de família e por uma contínua capacitação dos profissionais que nela atua, objetivando a desmistificação de certas visões excludentes.

Fazendo uma comparação entre a conjuntura atual e o período ditatorial, este grupo político, mesmo munidos de grande resistência, é ainda um público atendido em última instância, discriminado e torturado por uma massa hipócrita que dizem não ter preconceito com os mesmos, mas que praticam “crimes de ódio”, muitas vezes legitimados por discursos religiosos. Nessa perspectiva, para essas pessoas que estão fora dos padrões sociais impostos, todos os dias são de luta por reconhecimento, pela diminuição e, quiçá, a eliminação do preconceito, como também, por igualdade.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988. Título VIII – Da ordem social. In: Coletânea de Legislações: direitos de cidadania. Brasília, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 07 dezembro de 1993 e Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011)**. Brasília: 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2012.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Texto Base da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>.

CAMURÇA, Sílvia; GOUVEIA, Taciana. **O que é gênero**. Silvia Camurça; Taciana Gouveia. - 4ed. - Recife: SOS CORPO - Instituto Feminista para a Democracia, 2004. 40p. - (Cadernos SOS CORPO; v.1).

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A assistência social no brasil: da caridade ao direito**. 2008, 58 f. Tese (Graduada em Serviço Social) -- Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro, Rio De Janeiro.



CASTRO, Manuel Manrique. **Histórias do serviço social na américa latina**. 11. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CNAS, Política Nacional de Assistência Social, set. 2004. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, set. 2004.

COTTA, Diego de Souza. **Estratégias de visibilidade do movimento LGBT:** campanha Não Homofobia – um estudo de caso. 2009, 62 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social Jornalismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Escola de Comunicação – ECO, Rio de Janeiro.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2008.

CRUZ, Rodrigo. **Do protesto as urnas:** o movimento homossexual brasileiro na transição política (1978-1982)./Rodrigo Rodrigues da Cruz. Guarulhos, 2015. 188 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2015.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada** – Brasília, DF Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília 2011.

FROEMMING, Cecília Nunes *et al.* **Diversidade sexual e políticas públicas em tempos de neoliberalismo**. São Luiz, 2009. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br>

GREEN, James N & QUINALHA, Renan (Orgs.). **Ditadura e homossexualidades:** repressão, resistência e a busca pela verdade. São Carlos: EdUFSCar, 2014. 332 p.

IAMAMOTO, Marilda villela. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 13. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17. Ed. São Paulo, 2005.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Identidade de gênero:** conceitos e termos - Guia técnico sobre pessoas transexuais, travestis e demais transgêneros, para formadores de opinião. 2. Ed. Brasília, 2012.

JUNIOR, José Geraldo de Souza *et al.* **Introdução crítica à justiça de transição na América Latina – série o direito achado na rua**. vol.7. Brasília: UnB.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

MACIEL, Marina dos Anjos Pontual. **A lei nº 12.435/2011 e a mudança no conceito de família para fins de concessão de benefício assistencial de prestação continuada.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 16 jul. 2011. Disponível em: www.conteudojuridico.com.br.

MELLO, Luiz *et al.* **Políticas públicas de trabalho, assistência social e previdência social para a população LGBT no Brasil:** sobre desejos, realizações e impasses. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 44, n. 1, jan/jun, 2013, p. 132-160.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAGANINI, Juliana e BORGES, Karla Cardoso. **A construção do SUAS no Brasil:** uma análise do território, vulnerabilidade social e trabalho com as famílias na perspectiva do direito à inclusão social. Disponível em: <https://online.unisc.br>.

RANGEL, Elisete de Fátima. **A implementação e implantação dos CRAS – Centros De Referência De Assistência Social em São José Dos Campos:** um estudo do CRAS – Eugênio de Melo. 2009. 111 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São José dos Campos, São Paulo.

SILVA, Brenda F. **As instâncias decisórias do sistema único de assistência social (SUAS) e o federalismo brasileiro:** estratégias de pactuação na Comissão Intergestores Tripartite – CIT. 2010. 57 f. Tese (Graduada em Serviço Social) -- Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.



ESTUDO E PROPOSTA DE SOLUÇÕES PARA MELHORIA DA MOBILIDADE URBANA NO TRIÂNGULO CRAJUBAR

Denis Fernandes Alves¹¹⁶

José Állison Batista Oliveira¹¹⁷

Antonio Bruno Fernandes Marcelino¹¹⁸

Valéria Feitosa Pinheiro¹¹⁹

Resumo

A pesquisa objetiva contribuir na investigação de possíveis soluções que busquem minimizar os problemas de mobilidade urbana na conurbação de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. A metodologia adotada é de caráter exploratório e estuda os efeitos das dificuldades no transporte do CRAJUBAR, visando entender como melhorar as condições de mobilidade urbana no curto e no longo prazo, enfrentados na região. Nesse sentido, no curto prazo a solução proposta é a dos transportes intermodais e da implantação do Bilhete Único, já no longo prazo a revitalização e ampliação da malha ferroviária interligando as cidades de que formam o CRAJUBAR, por meio do Metrô Cariri. Ademais, a instalação de bicicletários nas proximidades das estações do Metrô Cariri. Além de beneficiar um total de 426,7 mil pessoas nessas três cidades, irá minimizar os efeitos adversos da mobilidade urbana não planejada.

Palavras-chaves: Mobilidade Urbana; Metrô Cariri; CRAJUBAR.

1. Introdução

As modernizações nas construções das principais estradas brasileiras iniciaram no século XIX, e muitas rodovias nordestinas surgiram na década de 1920, com o programa de redução das secas (SABACK JÚNIOR; SANTANA, 2014).

No Estado do Ceará, a desigualdade e forte concentração são notáveis em sua formação econômica. Os investimentos em mobilidade urbana voltaram-se no decorrer do século XIX e XX para a capital estadual, Fortaleza, através de linhas ferroviárias e, posteriormente, rodoviária que ligavam o interior até a capital. Foi somente a partir da década de 1980, que o Ceará passou por rápidas e profundas transformações

¹¹⁶ Graduando em Economia, Universidade Regional do Cariri – URCA, Nova Olinda/CE. E-mail: denis_fernandes@outlook.com.

¹¹⁷ Graduando em Economia, Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato/CE. E-mail: alison_oliveira37@outlook.com.

¹¹⁸ Graduando em Economia, Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato/CE. Email: brunnofernandes@outlook.com

¹¹⁹ Professora Adjunta da Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato/CE. Email: valeriafp@terra.com.br

econômicas. Tais mudanças partiram da nova gestão político-administrativa estadual com a chegada de um novo grupo político ao governo e tinha como objetivo a promoção do desenvolvimento através de uma administração racionalizada e de busca à redução de desigualdades (ALVES, *et al.*, 2016). Em função destas mudanças, foram geridas políticas de interiorização, que contribuíram para a formação de polos econômicos, tais como os municípios de Sobral, Iguatu e a mais ao Sul Cearense: Crato – Juazeiro do Norte – Barbalha.

As cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha compreendem uma conurbação urbana que representa o núcleo da Região Metropolitana do Cariri. É importante entender que no CRAJUBAR¹²⁰, assim como em outras conurbações, as cidades integrantes são interdependentes economicamente, socialmente e em serviços públicos urbanos, tais como hospitais, escolas, coleta de lixo, redes de infraestrutura e outros (FERRARI, 2004).

Há uma distinção entre conurbação e aglomerados urbanos. Segundo Bentes (2008, p.10), conurbação pode ser entendido como a “fusão de duas ou mais áreas urbanas em uma única, nas quais sejam fisicamente interligadas de forma contínua, e em que os limites entre as cidades não são bem definidos, e não estão inteligíveis para os habitantes e usuários do espaço”. Já os aglomerados urbanos, para o autor, “são mais abrangentes em sua formação, envolvendo um conjunto de áreas urbanizadas próximas entre si, mas que não estão necessariamente ligadas fisicamente como na conurbação”.

As três cidades conurbam nos seus limites urbanos, bem como integram conjuntamente com outros seis municípios a Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri)¹²¹. Tem-se como referência geográfica a cidade de Juazeiro do Norte, por esta apresentar uma posição central em relação às demais e por possuir a maior economia, parque industrial e população. Há diversos eixos viários interligando estas cidades, sendo a rodovia BR-122 o mais importante deles, que começa no estado do Ceará, em

¹²⁰ Conhecida como CRAJUBAR, essa é a sigla derivada das iniciais das três cidades: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

¹²¹ Localizada ao Sul do Estado do Ceará os nove municípios que constituem a RM Cariri são: Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

Chorozinho, e vai até o estado de Minas Gerais, no trevo da BR-251, que liga Montes Claros até a Rio-Bahia (IBGE, 2016).

O deslocamento entre as cidades do CRAJUBAR, acontecem por meio do transporte coletivo por meio de ônibus circular, vans e o Metrô Cariri¹²². O transporte metroviário, através do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, liga as cidades de Crato-Juazeiro do Norte, apresentando em funcionamento apenas uma linha rotatória, mas que representa uma alternativa para sanar diversos problemas de mobilidade urbana na região.

Diante desse fato, a mobilidade deve passar a ser um objeto de prioridade da administração pública. No CRAJUBAR, as precárias condições de transporte público, a falta de acesso direto da cidade de Crato a Barbalha e a pouca demanda no uso do Metrô Cariri, são dificuldades que a região encontra em customizar uma maior eficiência no transporte coletivo. Nesse sentido, em vista dos graves problemas de crescimento desordenado, inchaço urbano, congestionamentos e poluição, quais as soluções para a melhoria do transporte público no Brasil e, mais especificamente, no Cariri? Como minimizar a situação crítica em relação à mobilidade urbana? O metrô é uma solução para oferecer mobilidade?

O presente artigo tem como hipótese norteadora o problema enfrentado por várias cidades do Nordeste: a falta de planejamento na mobilidade urbana. O crescimento desordenado das cidades, forte urbanização, inchaços populacionais e os denominados “afogamentos no trânsito”, tem prejudicado não só a população residente no CRAJUBAR, mas também da mesorregião sul cearense que por questões de saúde, econômicas, educacionais, dentre outras, frequentam essas três cidades. A justificativa está no argumento em função da história da evolução do trânsito no Brasil, que pós anos 2000, tem causado um aumento significativo, dos problemas de circulação devido ao acúmulo de pessoas em grandes centros (FRANZ; SEBERINO, 2012).

O artigo objetiva contribuir na investigação de possíveis soluções que busquem minimizar os problemas de mobilidade urbana na conurbação de Crato, Juazeiro do

¹²² Que é também denominado de Trem ou Veículo Leve sobre Trilhos – VLT do Cariri e interliga as cidades de Crato e Juazeiro.

Norte e Barbalha. Portanto, no curto prazo será feita uma análise dos transportes intermodais e da implantação do Bilhete Único; e no longo prazo a revitalização e ampliação da malha ferroviária interligando as cidades de que formam o CRAJUBAR. Ademais, a instalação de bicicletários nas proximidades das estações do Metrô Cariri. Além desta seção introdutória, o artigo está estruturado nas seguintes seções: pressupostos teóricos sobre mobilidade urbana, caracterização do transporte público no CRAJUBAR, metodologia, resultados e discussão, e por fim, as considerações finais.

2. Pressupostos teóricos sobre mobilidade urbana: desenvolvimento urbano e movimentos pendulares na evolução do trânsito brasileiro

Nos grandes centros urbanos onde há, além de um crescimento populacional elevado, o aumento do número de veículos motorizados, torna-se preciso pensar políticas que visem melhorias na Mobilidade Urbana, pois segundo Saback Júnior e Santana (2014), isso vem causando grande preocupação a seus gestores e, principalmente à sociedade que é a grande prejudicada.

As políticas de mobilidade urbana possuem objetos de estudo mais amplos que apenas os serviços de transporte público, pois estão diretamente relacionadas aos deslocamentos de pessoas e bens dentro da própria cidade, ou para municípios vizinhos que formam conurbações, como é o caso das regiões metropolitanas, para desenvolver seus objetivos e funções sociais proporcionando, deste modo, o acesso fácil da população às oportunidades que os centros urbanos oferecem (GOMIDE, 2008).

O desenvolvimento urbano é um conceito que sempre esteve ligado à modernização das cidades, isto é, a transformação do espaço urbano com o objetivo de adaptá-lo ao modelo capitalista de desenvolvimento, em prol do bem da sociedade, através de obras viárias, embelezamento das cidades, sistemas de transporte público para facilitar o deslocamento da população, entre outras características (SOUZA, 1998). Theis e Albuquerque (2003) complementam o conceito como um processo localizado de mudança social, no qual o objetivo primordial é o constante avanço de uma determinada região e seus respectivos membros que habitam nessa localidade.

A histórica evolução do sistema urbano brasileiro está diretamente relacionada às diferentes dinâmicas regionais do país. A expansão e as mudanças na estrutura

produtiva em níveis regionais, as migrações entre os Estados, que causam concentrações e desconcentrações espaciais, e o fluxo migratório da população rural para as cidades, possuem uma influência no quadro urbanístico dos municípios brasileiros, em especial, os caracterizados como de médio e grande porte (MOTTA; MUELLE; TORRES, 1997).

Apesar de existir no Brasil durante os séculos XVIII e XIX algumas cidades importantes, a sociedade brasileira se urbanizou praticamente apenas no XX, sendo que na primeira década deste o país possuía apenas 10% da sua população vivendo na zona urbana, no final do século este número já ultrapassava 80% da população brasileira vivendo em centros urbanos (MARICATO, 2006).

Nas duas últimas décadas, observou-se uma melhora nas condições urbanas habitacionais, devido ao modelo de política de habitação adotada nesse período. Contudo, não se equacionou a dimensão urbanística deste modelo, pois “a expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais” (ROLNIK; KLINK, 2011, p.10)

No século XXI, os congestionamentos e as dificuldades de locomoção nos grandes centros urbanos têm desafiado os gestores públicos a encontrar soluções que favoreçam a mobilidade. Segundo Sobral e Santos (2014), dentre as alternativas mais promissoras, encontra-se o uso do transporte ferroviário metropolitano (Metrô). Esse que é um potencial mecanismo de transporte, onde várias cidades no mundo e no Brasil têm utilizado este modal como forma de equalizar os problemas de mobilidade. Porém, no Brasil, o uso deste tipo de transporte ainda está limitado às Regiões Metropolitanas das grandes capitais, o que de fato poderia ser um benefício para outros centros como os aglomerados urbanos não metropolitanos e as diversas conurbações.

A mobilidade urbana está associada à dinâmica da economia, onde os fatores econômicos estão associados e em circulação (SILVA, 2008). Conforme Gomes (2007), existem três tipos diferentes de deslocamento: (1) o movimento permanente ou migração; (2) o deslocamento contínuo com frequência diária ou comutação; e (3) o

deslocamento periódico com frequência reduzida ou movimento pendular¹²³. Para Moura (2010), essa dissociação entre o local de moradia e o local de estudos e/ou trabalho ocorre em função da concentração de atividades econômicas ligadas a produção e ao consumo em determinados centros urbanos, como também em decorrência da demanda crescente por transportes públicos de massa e vias de circulação, sendo esse deslocamento, geralmente, de municípios de pequeno porte para municípios de grande porte.

3. Breves evidências da urbanização no CRAJUBAR

Oficialmente o IBGE (2010) classifica como rural ou urbana as áreas internas dos municípios e a população residente nessas áreas, nesse contexto, dentre os 5.570 municípios em todo território nacional, há diversas particularidades. Para os municípios tomados em sua totalidade não há uma classificação oficial. Segundo Girardi (2008) a metodologia da tipologia do IBGE baseia-se no cruzamento de três dimensões: a demográfica, a econômica e o grau de urbanização.

Ainda segundo Girardi (2008) as três dimensões podem ser descritas da seguinte maneira: a primeira é determinada pela densidade demográfica e, caso a unidade territorial possua mais de 150 hab/km² é considerada urbana, menos que isso é tida como rural; na dimensão econômica os municípios são classificados segundo a participação da PEA nos três setores da economia: primário, secundário e terciário e; a terceira etapa da aplicação da tipologia do IBGE é classificar os municípios segundo o grau de urbanização. As quatro classes são assim definidas de acordo com o grau de urbanização da população: A. Muito forte: municípios com grau de urbanização superior a 75%; B. Forte: municípios com grau de urbanização entre 75% e 50%; C. Moderado: municípios com grau de urbanização entre 50% e 25%; D. Fraco: municípios com grau de urbanização inferior a 25% (GIRARDI, 2008).

3.1 DIMENSÃO DEMOGRÁFICA

Tabela 01: CRAJUBAR: População Residente em períodos selecionados -1991/2000/2010.

¹²³ O movimento pendular pode ser definido, de maneira simplificada, como o deslocamento que os indivíduos fazem, rotineiramente, do seu local de residência com destino a outro local para estudos ou trabalho (CASTELLO BRANCO; FIRKOWSKI; MOURA, 2005; MOURA, 2010).

Municípios	Discriminação	População residente					
		1991		2000		2010	
		Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Crato	Urbana	70.280	77,64	83.917	80,19	100.916	83,11
	Rural	20.239	22,36	20.729	19,81	20.512	16,89
Juazeiro do Norte	Urbana	164.922	95,02	202.227	95,33	240.128	96,07
	Rural	8.644	4,98	9.906	4,67	9.811	3,93
Barbalha	Urbana	24.302	63,24	30.669	65,21	38.022	68,73
	Rural	14.128	36,76	16.362	34,79	17.301	31,27

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 1991/2000/2010 e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) – 2015.

Através da Tabela 01, é possível perceber a forte concentração populacional urbana nos três municípios, com maior destaque para Juazeiro do Norte, que em termos relativos, no que se refere as zonas rural e urbana, chega a expressivos 96% de mancha urbana e apenas 4% de população rural no ano de 2010, caracterizando-se como um município com população predominantemente urbana, diferindo de Crato e Barbalha, que ainda por deter uma baixa densidade populacional por km² são caracterizados como municípios que apresentam uma população predominantemente rural de acordo com a metodologia proposta.

Deste modo, pode-se depreender que: Crato com 104,87 hab./km² e Barbalha com 92,31 hab./km² são predominantemente rurais, enquanto Juazeiro do Norte com 1.006,91 hab./km² se caracteriza como predominantemente urbana.

3.2 DIMENSÃO ECONÔMICA

Tabela 02: CRAJUBAR: Produto Interno Bruto - 2012

PIB por setor	Crato	Juazeiro do Norte	Barbalha
Agropecuária	1,82	0,29	2,02
Indústria	18,84	16,69	29,58
Serviços	79,34	83,02	68,40

Fonte: Elaborado pelos próprios autores a partir de dados do IBGE (2010) e IPECE (2015).

Nos três setores da economia, os três municípios se destacam quanto ao setor terciário onde, há maior participação relativa no que tange ao PIB, este é um indicador que representam o forte poder econômico da região caririense, onde há um substancial crescimento das atividades de comércio e serviço dinamizados pelo turismo religioso (Juazeiro do Norte), ambiental e cultural em Crato e Barbalha.

Em seguida tem-se a indústria que, como posto anteriormente, recebeu significativos investimentos nesse setor nos anos 1990 a partir do chamado governo das “Mudanças”, no Estado do Ceará. Na região do Cariri, há fortes tendências de crescimento do distrito industrial, onde se inseriu nestas últimas décadas indústrias de pequeno, médio e grande porte de diversos ramos, sendo os mais fortes e de maiores destaques os segmentos calçadista, metalúrgico, de cimento e de construção civil nos distritos industriais do Cariri. A agropecuária perde participação no PIB setorial, haja vista o êxodo rural e o forte processo de urbanização que ocorre no CRAJUBAR, enfraquecendo as atividades agrícolas.

3.3 DIMENSÃO DO GRAU DE URBANIZAÇÃO

Tabela 03: CRAJUBAR: Taxa de urbanização períodos selecionados 1991/2000/2010 (%).

Municípios	1991		2000		2010	
	População Total	Tx de urb. (%)	População Total	Tx de urb. (%)	População Total	Tx de urb. (%)
Crato	90.519	77,6	104.646	80,2	121.428	83,1
Juazeiro do Norte	173.566	95,0	212.133	95,3	249.939	96,1
Barbalha	38.430	63,2	47.031	65,2	55.323	68,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 1991/2000/2010 e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) – 2015.

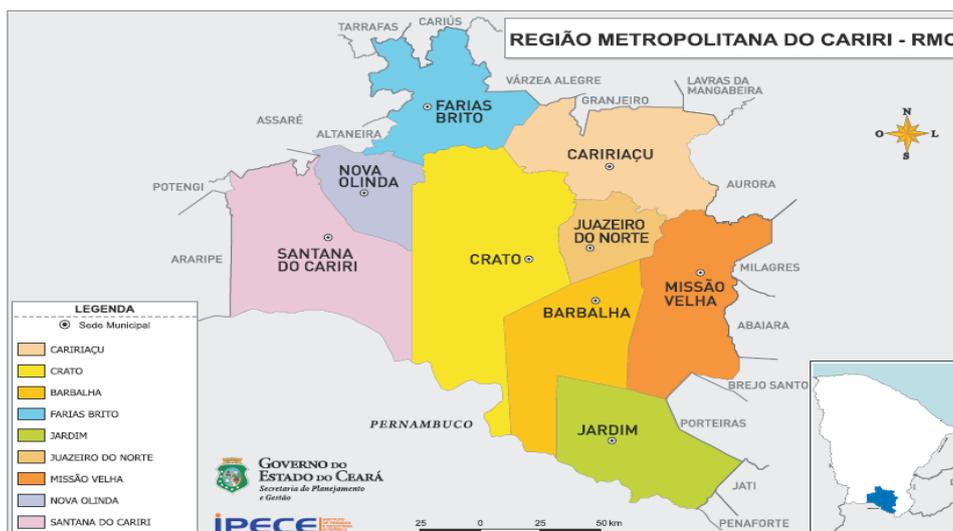
Nesse quesito, Crato e Juazeiro do Norte se destacam ao se classificarem em 2010 como municípios muito fortes, com grau de urbanização superior 75%, onde apresentam 83,1% e 96,1% respectivamente. Já Barbalha apresenta um grau de urbanização entre 75% e 50%, caracterizando como um forte grau de urbanização.

3.4 Caracterização do transporte público no CRAJUBAR

O sistema de transporte coletivo na Região Metropolitana do Cariri é executado através de concessões públicas. No entanto, a fiscalização e o ordenamento desses serviços cabem aos responsáveis no âmbito estadual e municipal. Mas, é necessária maior integração, no qual os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDUs) possam oferecer diretrizes e nortear a garantia de um sistema de transporte coletivo de qualidade e eficiência na Região.

No que se refere ao transporte público à região é precária. Muitos são os problemas enfrentados pelos usuários do transporte coletivo nos principais municípios dessa região, entre eles, podem-se citar: superlotação dos veículos; sucateamento dos veículos; não cumprimentos dos horários; interrupção temporária dos serviços por falta de manutenção; baixa oferta de linhas ou linhas que não suprem as reais necessidades; e o tempo de espera pelos veículos (NASCIMENTO; MARTINS; CHACON, 2013). A necessidade de um sistema de transporte coletivo que preze pela eficiência e de pela qualidade se faz ainda mais indispensável nos municípios da RM Cariri pelo crescimento econômico e demográfico vivenciado (OLIVEIRA, 2003).

Figura 01: Mapa da Região Metropolitana do Cariri - RMC



Fonte: IPECE (2014) apud Rodrigues et al. (2016, p. 92).

O Triângulo CRAJUBAR é situado na parte central da RM Cariri, conforme a Figura 01, composto pelas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. O transporte coletivo em ônibus no CRAJUBAR é realizado por meio de concessão pública pela Empresa Via Metro. Além dela, a exploração desse serviço foi permitida também a Cooperativas de Transporte Alternativos, por meio de micro-ônibus ou vans. As linhas realizadas nesse sistema são: Juazeiro–Barbalha; Juazeiro–Crato e vice-versa. De maneira geral, nessas linhas não há muitas reclamações pelos usuários do serviço, à exceção do desrespeito às leis de trânsito por parte de alguns motoristas das empresas de

transporte alternativo que cobrem essas rotas (NASCIMENTO; MARTINS; CHACON, 2013).

O fato de já haver uma empresa que utilize de uma determinada rota, além de não gerar certa concorrência, faz com que não haja investimentos financeiros para a melhoria da qualidade do serviço e torna os passageiros reféns das tarifas impostas pela empresa que cobre a rota. O traslado de passageiros entre as cidades de Crato e Juazeiro também pode ser realizado por meio do Metrô do Cariri.

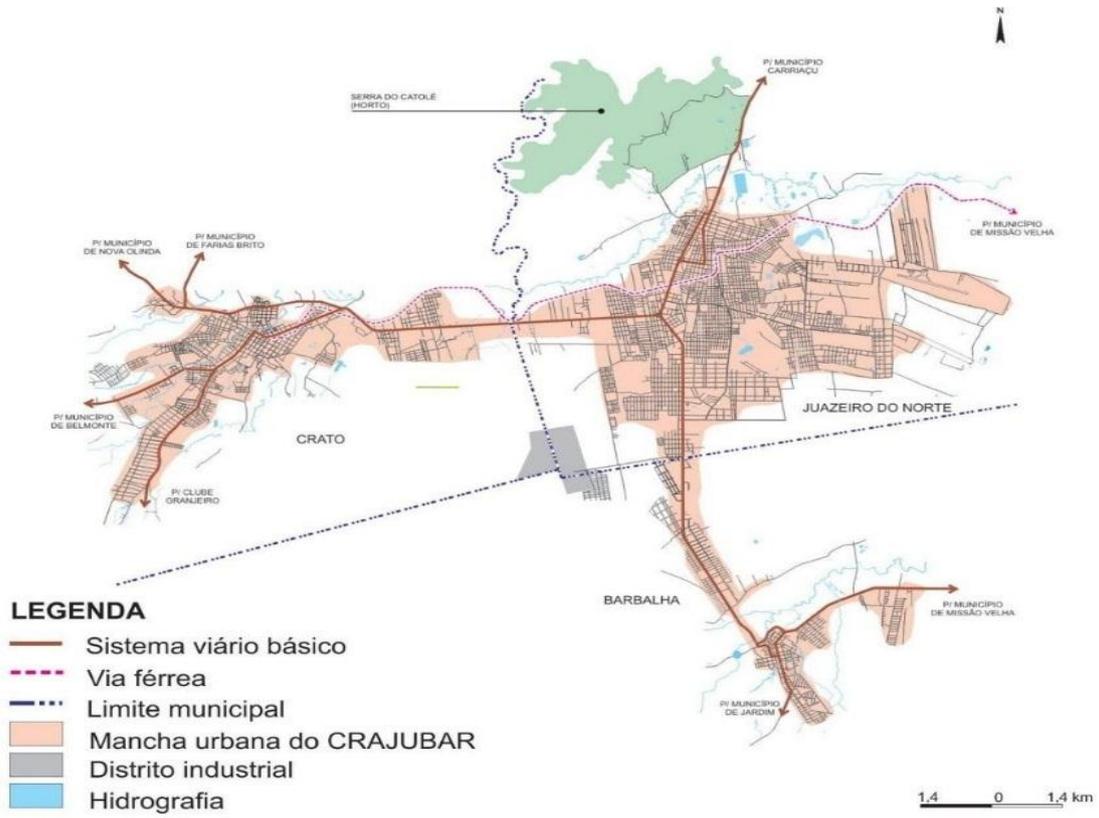
O Metrô do Cariri é operado pela Metrofor (Metrô de Fortaleza). Suas atividades tiveram início em abril de 2010, quando efetivamente foi inaugurado pelo então governador Cid Gomes. A obra representou um avanço, não só na infraestrutura e no transporte dos Caririenses, mas também uma ferramenta no que se refere à sustentabilidade.

De acordo com Nascimento, Martins e Chacon (2013), atualmente, os trilhos possuem uma extensão total de 13,9 km, esse sistema é formado por duas composições de tração diesel hidráulica mecânica, cada uma formada por dois veículos com capacidade para transportar, a cada viagem, até 330 passageiros a uma velocidade de até 60km/h, constituindo-se em um meio de transporte de média capacidade e grande conforto. Entretanto, nos últimos meses apenas uma locomotiva se desloca de Juazeiro-Crato, o que prejudica a mobilidade, pois há reclamações de demoras nas viagens.

Segundo a Metrofor (2016), a operação do Metrô do Cariri é realizada das seis da manhã as oito horas da noite, com 38 viagens em cada sentido com uma projeção de passageiros na ordem de 5.000 por dia. O mesmo dispõe de nove estações de passageiros, sendo quatro na cidade de Crato (Crato, Pe. Cícero, Muriti, São José) e cinco na cidade de Juazeiro do Norte (Escola, Antônio Vieira, Teatro, Juazeiro e Fátima).

A Figura 02 identifica a mancha urbana que compreende as três cidades em questão: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. O sistema viário básico que, além de abarcar o CRAJUBAR, liga através do transporte coletivo esta conurbação para os demais municípios da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), tais como: Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha e Nova Olinda.

Figura 02: Mancha Urbana: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, 2014.



Fonte: Queiroz (2014, p. 97).

4. Metodologia

O presente estudo apresenta uma metodologia de caráter exploratório sobre as dificuldades no transporte do CRAJUBAR e visa minimizar os problemas de mobilidade urbana - no curto e longo prazo - enfrentados na região.

Foram realizadas entrevista com especialistas no assunto de urbanismo e mobilidade urbana. Das entrevistas, estas foram do tipo semiestruturadas, já que segundo Manzini (2004, p.2) “entrevista semi-estruturada é conhecida como semidiretiva ou semi-aberta”. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

As entrevistas foram realizadas nos dias 3 e 4 de outubro de 2016. No primeiro dia, a entrevistada foi Dra. Firmiana Fonseca, docente do curso de Geografia da



Universidade Regional do Cariri (URCA) em Crato/CE. E, no segundo dia, a professora Ms. Carolina Albuquerque Munhoz da Faculdade Paraíso (FAP) em Juazeiro do Norte/CE, especialista em urbanismo, foi entrevistada. Além disso, foi realizada uma visita de campo às estações do Metrô Cariri em outubro de 2016.

5. Resultados e Discussão

Esta seção é destinada aos resultados da pesquisa em relação aos objetivos propostos, bem como a discussão acerca das propostas abordadas com o intuito de minimizar e/ou evitar possíveis problemas na mobilidade urbana no CRAJUBAR no curto e longo prazo.

A saber, em 2009, o Governo do Estado, em parceria com os governos municipais de Juazeiro e Crato, implantou o sistema de transporte metroviário ligando as duas cidades. O Metrô Cariri, atualmente, realiza um percurso de 13,6 km e os usuários pagam um valor abaixo do que é cobrado no transporte coletivo de ônibus e vans. O Metrô Cariri apresenta 9 (nove) estações, são elas: Fátima, Juazeiro do Norte, Teatro, Antônio Vieira, Escola, São José, Muriti, Padre Cícero e Crato, sendo operado pela empresa Metrofor (Metrô de Fortaleza), que oferta o bilhete padrão para os usuários em todas as estações a R\$ 1,00 (METROFOR, 2016).

Através da revitalização da malha ferroviária aqui proposta, a obra contemplará a população residente na cidade de Barbalha. O tempo médio do traslado Crato-Barbalha é estimado em 1 hora e de Juazeiro-Barbalha de 30 minutos. A distância, nesse segundo trecho mencionado, é de aproximadamente 15,3 km, um pouco mais distante do trecho já em atividade. Sendo assim a nova rota do Metrô do Cariri, atenderia a um conjunto de alternativas que incrementam positivas melhorias na redução dos problemas de mobilidade urbana dos caririenses. Entretanto, é importante ressaltar que para a proposta de revitalização e ampliação da malha ferroviária tenha efetivamente um impacto positivo na região, deve haver atrativos para a procura pelo Metrô.

Foram sugeridas três soluções no curto e longo prazo para amenizar os problemas de mobilidade no Cariri, são elas: transporte intermodal e bilhete único; uso de bicicletas, com bicicletários instalados nas estações do metrô, desta forma, conforme

indicado por Munhoz (2016)¹²⁴, a alternativa seria a implantação, na conurbação CRAJUBAR, de pontos de bicicletas públicas, um relevante investimento que já vem ganhando espaço em âmbito nacional – como é o caso da capital paraibana (João Pessoa) e São Paulo – e internacional, por ser referência no que tange a qualidade de vida da população, reduzindo a quantidade de veículos motorizados nas vias urbanas, além de promover o bem-estar social; e, por último, revitalização e ampliação da malha metroviária ligando com nova rota, interligando as cidades de Juazeiro do Norte e Barbalha, como sugere Fonseca (2016)¹²⁵.

Nesse sentido, Fonseca (2016) e Munhoz (2016) propõem alternativas no curto e no longo prazo que podem minimizar os problemas da escassa demanda pelo Metrô. Existem boas alternativas para a melhoria da mobilidade urbana, tais como: investimento pesado visando à melhoria e a ampliação dos transportes públicos, individuais ou coletivos, de maneira a inibir o transporte privado. No longo prazo, isso seria possível por meio da ampliação e revitalização da linha metroviária, da implantação do Bilhete Único, dos Transportes Intermodais e dos Bicicletários instalados nas proximidades das estações.

A viabilidade destas obras e políticas, vai além da questão financeira. O social, o ambiental e o econômico formam um conjunto de elementos que irão ser beneficiados diretamente, ademais visam o desenvolvimento de uma determinada região.

A Região Metropolitana do Cariri é uma região potencial do estado polarizada por municípios de pequeno e médio porte e, deste modo, proporciona a descentralização do desenvolvimento socioeconômico do Ceará, diminuindo assim a pressão sobre a Região Metropolitana de Fortaleza.

5.1 Política de atrativos no uso do Metrô Cariri: bilhete único e transportes intermodais

¹²⁴ Professora Ms. Carolina Albuquerque Munhoz da Faculdade Paraíso (FAP) em Juazeiro do Norte/CE, especialista em urbanismo foi entrevistada em 4 de outubro de 2016.

¹²⁵ Dra. Firmiana Fonseca, docente no curso de Geografia da Universidade Regional do Cariri (URCA) em Crato/CE, a entrevista aconteceu em 3 de outubro de 2016.

Segundo Fonseca (2016)¹²⁶, a implantação dos transportes intermodais e a adoção da política de bilhete único seriam possíveis soluções para a minimização dos problemas relacionados a mobilidade, além de funcionarem como atrativos para a maior utilização do metrô, mas só se efetivariam se fosse vista pela população a questão da segurança, da rapidez e da facilidade.

Apesar de pouco utilizado, o sistema de metrô ainda é o que melhor funciona nas cidades de Crato e Juazeiro do Norte, mas necessita de maiores estímulos ao seu uso, como a melhoria das áreas de espera e a união das linhas rodoviárias com as linhas metroviárias, isto é, uma política de transportes intermodais. Munhoz (2016) explica que uma melhoria nas condições dos ônibus urbanos, bem como uma melhor adaptação em seus horários e, evidentemente, ligando a uma rede de linhas conectadas na maioria dos bairros da cidade até a estação de metrô mais próxima, torna-se eficiente e atrativo o transporte intermunicipal por meio do Metrô.

O transporte rodoviário intermunicipal no CRAJUBAR é paralelo ao transporte metroviário. Nesse sentido, Fonseca (2016) esclarece que os transportes intermodais, que fazem um processo de conexão transportando as pessoas dos seus respectivos bairros até as estações, funcionariam como um transporte que abastece as estações. Atualmente, as linhas rodoviárias mais importantes da RM Cariri são operadas pelos micro-ônibus ou vans e pela Viação Metropolitana (Via Metro) através dos ônibus. Ambas apresentam a mesma tarifa nas linhas de transporte, como consta na Tabela 04:

Tabela 04: Tarifas de transportes rodoviários: linhas intermunicipais e linhas urbanas pela Viação Metropolitana (Via Metro)

	Linhas	Inteira	Meia
Linha Intermunicipais	Juazeiro / Crato (Via São Benedito)	R\$2,20	R\$1,10
	Juazeiro / Crato (Via São Pedro)	R\$2,20	R\$1,10
	Juazeiro / Barbalha	R\$2,20	R\$1,10
Linha Juazeiro / Missão Velha	De: Juazeiro a Barbalha	R\$2,85	R\$1,40
	De: Juazeiro a Missão Velha	R\$4,20	R\$2,10
	De: Missão Velha para Barbalha	R\$2,85	R\$1,40
Linhas Urbanas de Juazeiro do Norte		R\$2,20	R\$1,10

¹²⁶ Dra. Firmiana Fonseca, docente no curso de Geografia da Universidade Regional do Cariri (URCA) em Crato/CE, a entrevista aconteceu em 3 de outubro de 2016.

Fonte: Adaptado pelos autores com base na Via Metro (2017).

A política de transportes intermodais, funcionaria como mecanismo conector das pessoas em seus respectivos bairros até as estações do Metrô, o chamado Bilhete Único. Vale destacar que a política de Bilhete Único no Brasil se espelha em grande parte em cidades como Londres, Barcelona e Madrid 28, por exemplo. O uso da modalidade é um exemplo a ser seguido por grandes metrópoles brasileiras. Fortaleza, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro, já utilizam a padronização da taxa.

Na principal cidade do país, São Paulo, o passageiro que dispõem do Bilhete Único chega a fazer até 4 viagens em 3 horas pagando apenas 1 tarifa, já no Rio de Janeiro o passageiro pode utilizar até dois ônibus municipais, com ou sem ar-condicionado, dentro do intervalo de duas horas, pagando o valor de R\$ 3,80.

Nesse sentido, a ideia de viabilizar a segunda proposta do cartão de Bilhete Único no CRAJUBAR tem como pontos de referências estas grandes cidades brasileiras citadas anteriormente, em que este cartão serviria do seguinte modo: os passageiros dessas três cidades ou visitantes, terão até 3 horas para integrar ao Metrô Cariri. Em Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, por um período de 2 horas, o passageiro vai poder utilizar o metrô e/ou pegar quantos ônibus precisar, para qualquer ponto dessas cidades, pagando apenas uma passagem integrada.

Na volta, o passageiro vai poder embarcar nesses transportes intermodais do CRAJUBAR e terá até 3 horas, contadas de quando usou o seu cartão Bilhete Único no ônibus da linha via metro, para integrar com o Metrô Cariri. No que se refere ao valor do Bilhete, o valor seria definido de acordo com o percentual de desconto operado no Bilhete Único Metropolitano¹²⁷, já em funcionamento em Fortaleza operado também pela MetroFor em 64%. Nesse sentido, o custo da viagem que era de R\$3,20 passa a ser R\$2,00. Conforme a Figura 03:

¹²⁷ O Bilhete Único Metropolitano funciona assim: o passageiro da Região Metropolitana tem até 3 horas para integrar com o sistema de ônibus de Fortaleza. Na Capital, por um período de 2 horas, o passageiro vai poder pegar quantos ônibus precisar, para qualquer ponto de Fortaleza, pagando apenas uma passagem integrada. Na volta, o passageiro vai poder embarcar em qualquer ônibus de Fortaleza e terá até 3 horas, contadas de quando usou o seu cartão Bilhete Único Metropolitano no primeiro ônibus do sistema urbano de Fortaleza, para integrar com o ônibus metropolitano (METROFOR, 2016).

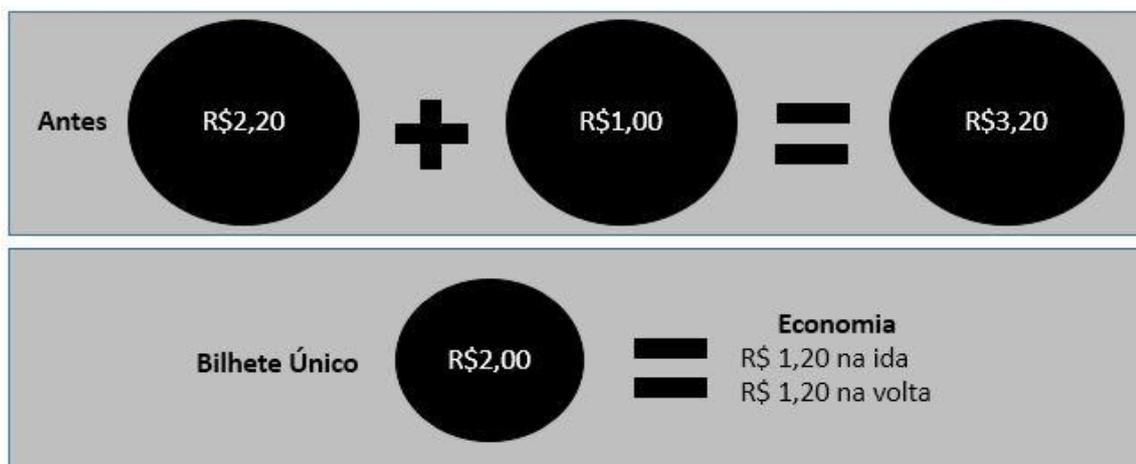


Figura 03: Tarifa padronizada com a implantação do cartão Bilhete Único CRAJUBAR

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Nesse contexto, é necessário que os municípios em questão trabalhem conjuntamente, e no caso do Cariri, mesmo se tratando de uma Região Metropolitana, não se verifica uma Política Regional, consolidada e atuante. Desta forma, é necessário pensar a região politicamente, para que estas situações sejam tratadas de uma forma que atenda melhor a região, ou seja, pensar a região no sentido maior.

Por meio dos transportes intermodais, o Metrô Cariri, no curto prazo, teria seu uso estimulado, pelas melhorias e facilidades propostas pelos municípios, através do plano diretor, que é uma ferramenta muito importante no âmbito municipal e regional, no entanto não é tão valorizada quanto deveria na Região Metropolitana do Cariri. Tais transportes intermodais seriam uma opção de maior acessibilidade ao Metrô para o traslado da malha ferroviária já existente entre Crato e Juazeiro do Norte.

5.2 Revitalização e ampliação da malha ferroviária do CRAJUBAR

No caso da RM Cariri, o metrô não atende a toda a região, funciona apenas em Crato e Juazeiro do Norte. O uso do transporte metroviário poderia usar a própria malha ferroviária existente – com funcionamento de duas locomotivas ligando Crato a Juazeiro¹²⁸ – e contemplar também a cidade de Barbalha¹²⁹. Dentre os nove municípios

¹²⁸ Já que atualmente, existe apenas uma locomotiva saindo de Crato para Juazeiro e vice-versa, causando demora na rotatividade e desestimulando as pessoas. Devido ao tempo de espera.

da Região Metropolitana, o CRAJUBAR apresenta um forte fluxo de pessoas em movimentos pendulares, entre estas três cidades, cotidianamente.

A Tabela 5 demonstra os principais movimentos pendulares na RM Cariri. Destaca-se o percentual de fluxo semanal nas três cidades mais importantes economicamente desta região: Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Nos trechos de Juazeiro do Norte/Crato e Juazeiro do Norte/Barbalha representam um percentual aproximado de 80% do fluxo semanal de passageiros em transporte coletivo. Já no que se refere ao transporte regular apenas trechos ligando Juazeiro do Norte a Crato, Barbalha e Missão Velha tem a rota de diário através da Via Metro, totalizando 63,2% dos movimentos pendulares, já o transporte complementar é responsável pelos outros 36,8% contemplando todas as cidades da referida Região Metropolitana.

Tabela 05: Fluxo semanal de passageiros em transporte coletivo rodoviário– Região Metropolitana do Cariri – por categoria de transporte

Linha	Regular	Perc. (%)	Comple- mentar	Perc. (%)	Total	Per. Fluxo Total (%)
Juazeiro do Norte/Crato	94.626	42,4	23.800	10,7	118.426	53,04
Juazeiro do Norte/Barbalha	38.493	17,2	20.825	9,3	59.318	26,57
Juazeiro do Norte/Missão Velha	7.941	3,6	5.712	2,6	13.653	6,12
Juazeiro do Norte/Caririaçu			9.048	4,1	9.048	4,05
Juazeiro do Norte/Santana do Cariri (via Crato)			3.120	1,4	3.120	1,40
Juazeiro do Norte/Nova Olinda (via Crato)			4.420	2,0	4.420	1,98
Crato/Barbalha (via Arajara)			2.890	1,3	2.890	1,29
Crato/Farias Brito			7.137	3,2	7.137	3,20
Barbalha/Jardim			5.252	2,4	5.252	2,35
Total	141.061	63,2	82.204	36,8	223.265	100,00

Fonte: Rodrigues, Alves, Pinheiro (2014, p. 223).

¹²⁹ No trecho que o mesmo funciona, além de não envolver os principais pontos de importância comercial (centros comerciais e de serviço), educacional (escolas e universidades) e saúde (hospitais, sobretudo os mais demandados que estão localizados na cidade de Barbalha) desta conurbação, Através da revitalização da malha ferroviária aqui proposta, além de buscam dar novo vigor, nova vida ao Metrô Cariri, a obra contemplará a população residente na cidade de Barbalha, através de uma ampliação da ferrovia.

A principal atração no uso do transporte público pode estar, também, atrelada ao tempo gasto nos destinos, ao qual os passageiros desejem chegar. Atualmente, os transportes cotidianos do CRAJUBAR apresentam características que os permitem se diferenciar uns dos outros. Nesse contexto, a Tabela 05 destaca o tempo gasto no traslado entre as cidades.

Tabela 06: CRAJUBAR: Tempo gasto no traslado entre as cidades nos três transportes coletivos disponíveis em horário de pico.

Deslocamento	Ônibus	Vans	Metrô Cariri ¹³⁰
Crato - Juazeiro do Norte	43min	32min	29min
Juazeiro do Norte-Barbalha	33min	29min	-
Crato-Barbalha	1h16min*	1h04min*	-

*Não há uma linha que ligue Crato a Barbalha, esse tempo se trata de uma estimativa, soma da duração das outras linhas: Crato - Juazeiro do Norte; Juazeiro do Norte-Barbalha e sem contar com o tempo de espera.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de visita de campo (2016).

Os ônibus realizam suas operações por meio de concessão pública pela Empresa Via Metro, interligando Juazeiro-Crato e Juazeiro-Barbalha e vice-versa. Além dela, a exploração desse serviço foi permitida também a Cooperativas de Transporte Alternativos, por meio de micro-ônibus ou vans. As linhas realizadas nesse sistema são as mesmas, o fato curioso é que em média as vans demoram 15 minutos a menos que os ônibus, fato explicado pela velocidade um pouco mais elevada dos motoristas dessas cooperativas.

De maneira geral, como afirma Nascimento, Martins e Chacon (2013), nessas linhas não há muitas reclamações pelos usuários do serviço, à exceção do desrespeito às leis de trânsito por parte de alguns motoristas das empresas de transporte alternativo que cobrem essas rotas.

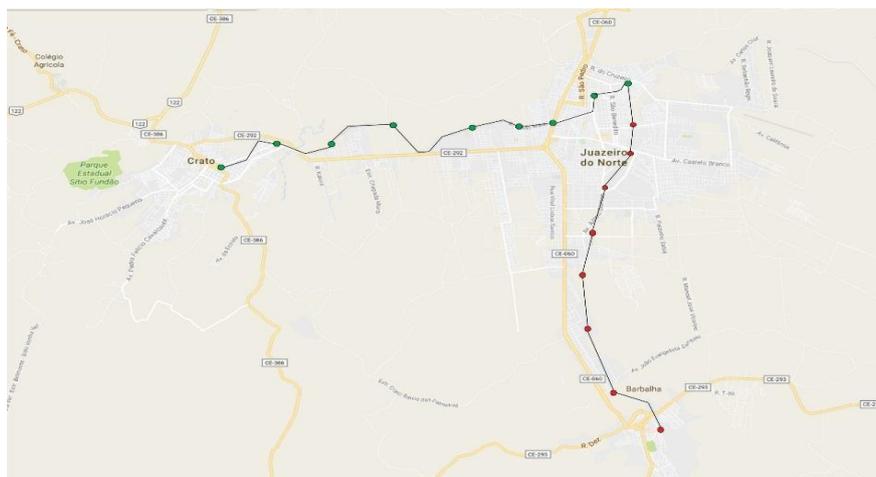
Operado pela Metrofor, o Metrô Cariri possui três bilhetes distintos para diferentes tipos de usuários do transporte férreo, são elas: Vale Trem, Vale Estudante e

¹³⁰ O sistema funciona de segunda à sexta-feira de 6h às 19h; e aos sábados de 6h às 14h (METROFOR, 2016). Para maiores detalhes, ver o Anexo 01.

Vale Idoso. O primeiro bilhete (Vale Trem) é a tarifa padrão para os usuários em todas as estações e custa apenas R\$ 1,00. O segundo bilhete (Vale Estudante) refere-se à meia-entrada para estudantes mediante apresentação de carteira estudantil. Por fim, o terceiro (Vale Idoso), é referente ao passe livre destinado a pessoas com idade superior a 65 anos (METROFOR, 2016).

Vale destacar que o tempo médio de transporte de Crato-Barbalha é estimado em 1 hora e de Juazeiro-Barbalha em 30 minutos. A distância é de aproximadamente 15,3 km, um pouco mais distante do trecho já em operação do metrô (Crato-Juazeiro) que é de 13,6 km. Sendo assim a nova rota do Metrô do Cariri, seria assim:

Figura 04: Rota do Metrô do Cariri, trechos Crato-Juazeiro do Norte e Juazeiro do Norte-Barbalha



Fonte: Elaborado pelos autores com base na imagem do Google Maps (2016).

Os 9 (nove) pontos verdes destacam as estações já vigentes do Metrô Cariri e os 8 (oito) pontos vermelhos, foram selecionados de acordo com os locais possíveis para a implementação da obra das novas estações deslocando-se do bairro Fátima em Juazeiro do Norte até o centro da cidade Barbalha. O tempo de viagem do trecho Juazeiro-Barbalha ficará em torno de 25 minutos e entre Crato até Barbalha levará em torno de 49 minutos, considerando a distância, as paradas e os horários.

O Metrô é um sistema de transportes que traz uma grande contribuição estratégica para panoramas de desenvolvimento de baixo carbono. O aumento do uso do

metrô e conseqüentemente, a influência da matriz energética, de fonte predominantemente hidráulica, expande os ganhos socioambientais obtidos com transporte movido a energia mais limpa, comprovando que investimentos no sistema podem ser amortizados com a diminuição das externalidades negativas geradas pelos transportes, principalmente em metrópoles (METROSP, 2010).

Além de benefícios como redução do tempo médio de viagem, proporciona a redução da emissão de poluentes e do consumo de combustíveis, em função da transferência de usuários de outros modos de transporte movidos a combustíveis fósseis para o metrô. Além do mais, facilitaria o deslocamento da população de Crato e Juazeiro do Norte até Barbalha e vice-versa e, sendo mais um transporte público alternativo para estas cidades.

O sistema metroviário tem grande importância no contexto mundial e Nova Iorque é o maior exemplo. Já no Brasil, a maior cidade do país, São Paulo, mostra que no que se refere à emissão de poluentes, emite menos que a média mundial, conforme o Gráfico abaixo:

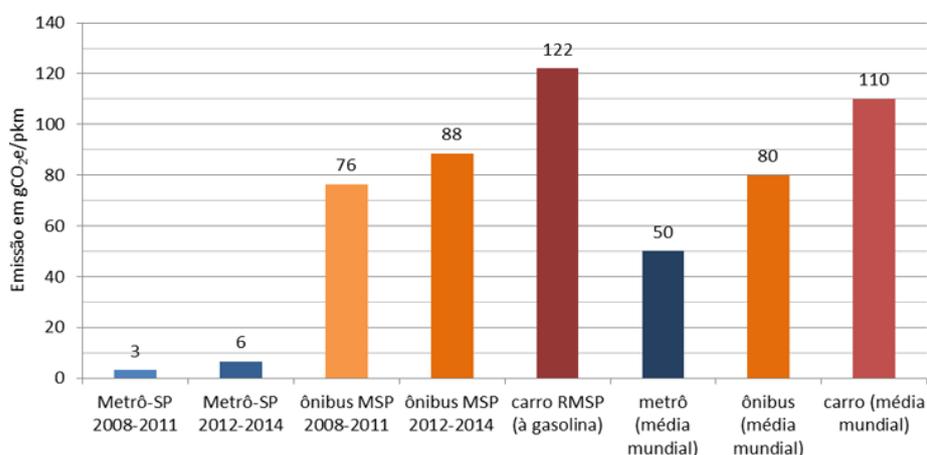


Gráfico 01: Emissão de GEE comparativa de diversos modos – 2008 a 2014 (gCO₂e por pkm).

Fonte: METROSP, 2008.

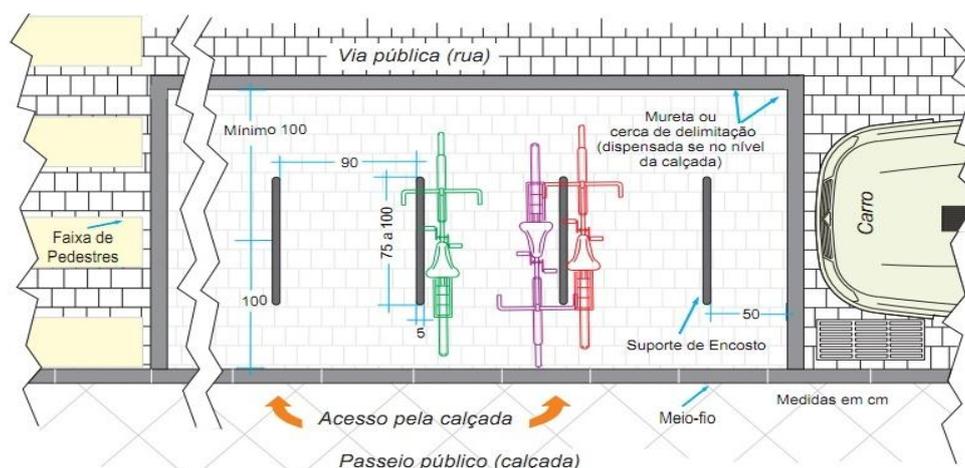
5.3 Sustentabilidade: bicicletários nas proximidades das estações entre as três cidades

O estímulo ao bem-estar da população é para que esta use por mais vezes, bicicletas. Além de contribuir para a sustentabilidade da cidade, é preciso oferecer-lhes

estruturas para sua segurança e conforto, tais como ciclovias, ciclofaixas e bicicletários. Nesse sentido, o espaço público possui áreas suficientes para acomodar bicicletários em todos os pontos da cidade, contribuindo para que a bicicleta possa cumprir seu papel social.

De acordo com a Associação de Ciclismo de Balneário Camboriú (ACBC) os bicicletários seguros, eficientes e que não danificam as bicicletas, são denominados de “bicicletários adequados”, e são uma demonstração de respeito aos ciclistas e de incentivo ao uso da bicicleta como meio de transporte. A Figura 05, mostra como é que o formato do modelo adequado dessas áreas.

Figura 05: Croquis de Bicicletários Adequados, Fileira única – Acesso único.



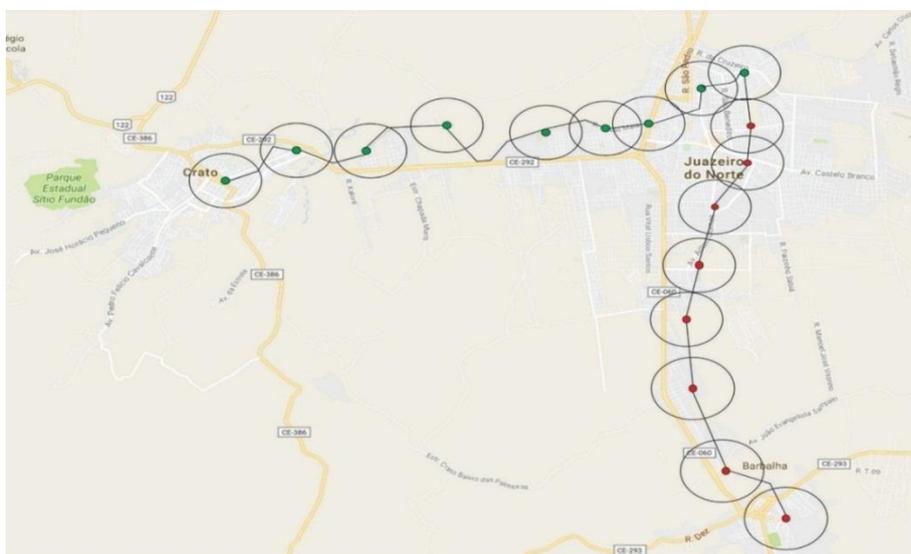
Fonte: ACBC (2012).

Conforme a Figura 05, o chamado “Croquis de Bicicletários Adequados” apresenta um modelo de acesso frontal e lateral, com suportes simples e enfileirados, transversal e 45°, sobre a calçada e em via pública, de 8 e 52 vagas, conforme a ACBC (2017).

A conurbação caririense de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha apresenta certa escassez de propostas, nesse sentido, que visem a sustentabilidade da região. A ciclovia existente paralelamente a Avenida Padre Cicero, é desgastada e precisa de reformas planejadas e pensadas na qualidade de vida da população ciclista.

A instalação de bicicletários, reduz a quantidade de veículos motorizados nas vias urbanas, além de proporcionar à sociedade uma melhor qualidade de vida. Esses bicicletários públicos seriam implantados nas proximidades das estações do Metrô Cariri, pois, além de estimular o uso do metrô como transporte público coletivo, facilitaria a rotina de muitas pessoas reduziria os impactos ambientais que os transportes motorizados causam. Os pontos dos bicicletários são apresentados na Figura 06:

Figura 06: Localização dos pontos de bicicletários, CRAJUBAR.



Fonte: Elaborado pelos autores com base na imagem do Google Maps (2016).

6. Considerações finais

A partir do estudo de caracterização das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (CRAJUBAR), observa-se o grande crescimento tanto em termos populacionais quanto econômicos, que as cidades obtiveram nos últimos anos, sendo necessário maiores investimentos na infraestrutura dessas cidades, em especial, em políticas de transporte público de qualidade, devido ao crescente movimento pendular existente nessa região.

Portanto, as soluções sugeridas para o curto prazo foram à criação de parcerias com as empresas de transporte que circulam no triângulo CRAJUBAR, ligando as linhas às estações de Metrô, a adoção da política do bilhete único, e a instalação de bicicletários públicos nas proximidades das estações do Metrô, com o objetivo de



proporcionar à população uma melhor qualidade de vida e bem-estar. Além disso, no longo prazo, realizar a reestruturação do Metrô Cariri na linha que interliga as cidades de Crato e Juazeiro do Norte, ampliando sua extensão para o município de Barbalha.

Nesse sentido, tendo em vista os benefícios que a reestruturação do Metrô Cariri trará a população do triângulo CRAJUBAR, beneficiará um total de 426,7 mil pessoas nessas três cidades (IBGE, 2010). Além de que minimizará os efeitos adversos de problemas de mobilidade urbana não planejada.

O ideal seria que além do transporte rodoviário a população também pudesse dispor de um transporte ferroviário em todo o Estado. Com acomodações melhores e que a população não tivesse como única opção movimentar-se no território cearense apenas de ônibus ou de carro particular, pois o traçado, os trens, os vagões e a tecnologia já existem, faltam apenas serem colocados em prática.

7. Referências

- ACBC. **Guia para construção de Bicicletários adequados**. 2012. Disponível em: <<http://www.ciclovida.ufpr.br/wp-content/uploads/2012/10/Guia-bicicletarios-adequados-19-10-12-ACBC.pdf>>. Acesso em jan. 2017.
- ALVES, D. F. et al. **Desenvolvimento do Estado do Ceará: uma análise territorial a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**. In: 3º SEDRES – Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Blumenau/SC. 2016.
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro. **Revista brasileira de estudos de população**, v. 16, n. ½, p. 19-42, 2013.
- BENTES, J. C. G. **Análise Ambiental-Urbana da Conurbação Volta Redonda-Barra Mansa, no Sul Fluminense**. In: IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília – DF. Jun. 2008.
- CASTELLO BRANCO, M. L.; MOURA, R.; FIRKOVSKI, O. **Movimento pendular: abordagem teórica e reflexões acerca do indicador**. In: XI Encontro Nacional da Anpur, 2005, Salvador. Anais do XI Encontro Nacional da Anpur, 2005.
- FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo** 1. Ed. São Paulo: Disal, 2004.
- FRANZ, C. M.; SEBERINO, J. R. V. **A história do trânsito e sua evolução**. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, como requisito parcial para obtenção do certificado de Especialista em Gestão, Educação e Direito de Trânsito, Joinville, 2012.
- GIRARDI, Eduardo Paulon. **O rural e o urbano: é possível uma tipologia?** Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2008.



GOOGLE MAPS. **Mapa do CRAJUBAR**. 2016. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-7.2708757,-39.3271635,15z>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

GOMIDE, A. A. **Agenda Governamental e o processo de políticas públicas**: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de mobilidade urbana. Brasília, 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=230420>>. Acesso em 10 de out. 2016.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal**. 2015. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/index.php/perfil-basico-municipal-2015>>. Acesso em jan. 2017.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

MANZINI, Eduardo José. **Entrevista semi-estruturada**: análise de objetivos e de roteiros. Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos, v. 2, p. 58-59, 2004.

METROFOR. **Estações do Metrô Cariri**. 2016. Disponível em: <<http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/metro-Cariri-estacoes>>. Acesso em: 06 de out. 2016.

METROSP. **Usuário do metrô emite menos carbono que ao andar de automóvel**. 2008. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/sustentabilidade/menos-emissao-gases.aspx>>. Acesso em jan. 2017.

_____. **Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa Metrô**. 2010. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/sustentabilidade/pdf/inventario-emissoes-gases.pdf>>. Acesso em jan. 2017.

MOURA, R; BRANCO, M. L. G. C; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 121-133, 2005.

MOURA, R. Movimento pendular da população no Paraná: uma evidência da desconexão moradia/trabalho. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 12, p. 43-64, 2010.

MOTTA, D. M.; MUELLE, C. C.; TORRES, M. O. **A dimensão urbana do desenvolvimento econômico – espacial brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 1997.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; MARTINS, Josefa Cicera Alves; CHACON, Suely Salgueiro. O Direito ao Transporte Coletivo Urbano na Região Metropolitana do Cariri-CE: Sustentabilidade, Problemáticas e Alternativas. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 10, n. 20, p. 207, 2013.

OLIVEIRA, J. G. R. **A importância do sistema de transporte coletivo para o desenvolvimento do município de Campo Grande-MS**. 2003. Dissertação (mestrado)– Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande.



QUEIROZ, Ivan da Silva. Região Metropolitana Do Cariri Cearense, A Metrópole Fora Do Eixo. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 13, n. 3, p. 93-104, 2014.

RODRIGUES, C. P. B.; ALVES, D. F.; SANTOS, M.D.C.; SANTOS, J. M. Desenvolvimento sustentável e turismo no espaço rural: Uma perspectiva exploratória no triângulo Crajubar. **Ciência e Sustentabilidade - CeS | Juazeiro do Norte** v. 2, n. 1, p. 82-102, jan/jun 2016.

RODRIGUES, Anderson da Silva, ALVES, Christiane Luci Bezerra, PINHEIRO, Valéria Feitosa. Reflexões sobre Trama Metropolitana no Contexto da Urbanização da Região do Cariri. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**. v. 4, n. 2, p. 204-231, jul./dez. 2014.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos – CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 2011.

SABACK JÚNIOR, V. O.; SANTANA, L. C. **Mobilidade Urbana em Salvador e sua relação com a qualidade de vida**. 2014.

SANTANA, Eudoro Walter de. **Caderno regional da sub-bacia do Alto Jaguaribe/Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – Fortaleza: INESP, 2009. 119p.

SILVA, E. C. B. **A Importância do Planejamento para o sucesso empresarial**. 2010.

SILVA, E. T. **Desenvolvimento Regional e Movimento Pendular: Questões Recentes no Norte Fluminense**. In: Anais do XVI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008, Caxambu. As Desigualdades Sócio-Demográficas e os Direitos Humanos no Brasil, 2008.

SOBRAL, M. F. F.; SANTOS, J. C. Diagnóstico, perspectivas de uso e expansão dos serviços de trens metropolitanos no Brasil (Metr s). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, 2014.

SOUZA, M. L. Desenvolvimento Urbano: a problemática renovação de um “conceito” - problema. **Revista Território**, ano III, n. 5, 1998.

THEIS, I. M.; ALBUQUERQUE, A. B. **Desenvolvimento Urbano, pobreza e meio ambiente: estudo de uma experiência de reciclagem de resíduos sólidos urbanos em Lages, SC**. 2003.

VIA METRO. **Tarifas**. 2017. Disponível em:
<<http://www.viametrocariri.com.br/menutarifas.php>>. Acesso em jan. 2017.



FORMAÇÃO PROFISSIONAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS EM FACE DA CONJUNTURA NEOLIBERAL

José Cleliomar Feitosa Júnior¹³¹
Suzete Melo de Moraes¹³²
Patrícia Fernandes Feitosa³

Resumo

O presente ensaio realiza o resgate histórico do Serviço Social brasileiro, discutindo suas fragilidades a partir da sua ligação com a igreja católica. O ponto fulcral dessa discussão é a necessidade de uma nova roupagem para a profissão, a intersetorialidade com as demais profissões, a articulação com as políticas públicas, com o viés de garantir os direitos da população, bem como, a discussão sobre a construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social e, por último, os rebatimentos da conjuntura neoliberal sobre ambos, além das possibilidades de enfrentamento ao modelo econômico vigente, as formas de efetivação do referido projeto e a importância da hegemonia no seio da categoria da perspectiva de intenção de ruptura.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Projeto Ético – Político, Formação Profissional.

1. Introdução

No presente estudo, teve-se por finalidade analisar a formação profissional do Serviço Social e do Projeto Ético-Político em face dos desafios impostos pela conjuntura neoliberal, além da tentativa de desvendar, na dinâmica da realidade social contemporânea, as possibilidades de enfrentamento aos impactos do sistema econômico vigente, bem como algumas formas, de luta e resistência, para permanência da vertente de intenção de ruptura como hegemônica no seio da categoria profissional e a concretização do referido projeto da profissão do Serviço Social que se vincula umbilicalmente com o projeto societário de contestação da sociedade capitalista, objetivando a sua superação.

Salienta-se que o interesse em desenvolver um ensaio sobre a referida temática, começou a se gestar a partir dos conteúdos abordados durante a disciplina de Formação Profissional e Projeto Ético-Político do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e

¹³¹ Assistente Social, Cariri/Brasil, juniorfeitosa098@gmail.com

¹³² Assistente Social, Crato/Brasil, suzi_aiuaba@hotmail.com

³ Graduanda em Serviço Social, UNILEÃO, Juazeiro do Norte, p.fernandes.feitosa@bol.com.br



Políticas Públicas, realizado durante o mês de junho de 2016, pelo Centro Universitário – UNILEÃO, no município de Juazeiro do Norte – CE.

Ressalta-se que a presente pesquisa se justifica pela necessidade de aquisição de novos conhecimentos relativos a problemática em questão, tanto por parte da população, bem como pelo meio universitário, visando construir formas de protagonismos, entre o corpo da categoria profissional do Serviço Social e de setores das camadas populares, bem como estabelecer o diálogo com outras profissões.

É importante destacar que o desenvolvimento deste trabalho teve como ponto de partida o resgate da historicidade da profissão do Serviço Social brasileiro, desde a sua gênese na década de 1930 até os dias atuais, sendo problematizadas em cada contexto histórico as mudanças ocorridas no processo de formação profissional, bem como a discussão sobre a construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social e, por último, os rebatimentos da conjuntura neoliberal sobre ambos, além das possibilidades de enfrentamento ao modelo econômico vigente, as formas de efetivação do referido projeto e a importância da hegemonia no seio da categoria da perspectiva de intenção de ruptura.

Este ensaio, configura-se enquanto uma pesquisa do tipo qualitativa, de natureza exploratória, descritiva e explicativa em que se seguiu o caminho metodológico delineamento bibliográfico utilizando como fontes de dados publicações de autores que são referências no assunto, a saber; José Paulo Netto (2005; 2006; 2009); Maria Carmelita Yasbek (2009); Marilda Villela Yamamoto (2006; 2007); Vicente de Paula Faleiros (2009); Maria Ozanira da Silva e Silva (2002); e, entre outros que contribuíram significativamente para uma análise crítica acerca dos assuntos aqui problematizados.

2. FORMAÇÃO PROFISSIONAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS EM FACE DA CONJUNTURA NEOLIBERAL

A profissão do Serviço Social brasileiro possui sua gênese atrelada aos pressupostos filosóficos e dogmáticos da Igreja Católica no decurso da década de 1930, cuja atuação desprovida de uma fundamentação teórico-metodológica, pautava-se na ótica da filantropia, benesse e moralização das refrações da questão social em um contexto particularizado pela implementação e expansão dos ideários do capitalismo monopolista¹³³.

No Brasil, as primeiras escolas de Serviço Social foram criadas pela atual Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Rio de Janeiro, respectivamente nos anos de 1936 e 1937. Nesse sentido, *“O Serviço Social surge como resposta à questão social, e em particular, à presença do movimento operário e popular, estimulado por contingentes que desenvolviam uma atividade prática de apostolado católico, provenientes das classes dominantes”*. (CASTRO: 2010; p.109).

Ademais, foi ao longo da década de 1940 que a profissão do Serviço Social adquiriu status profissional e legitimidade ao ser incorporada paulatinamente pela esfera privada e em seguida pelo setor público para desempenhar a função de atenuar e apaziguar os conflitos decorrentes das relações antagônicas entre capital e trabalho. Conforme a assertiva de FALEIROS (2009), *“A prática do Serviço Social era considerada como um meio, uma mediação, um instrumento da sociedade, para alcançar determinado nível de bem-estar. [...] Buscava-se melhorar a sociedade existente, sem entretanto colocá-la em questão”*. (p.65).

Todavia, é imprescindível advertir que a profissão do Serviço Social não surge de uma evolução da caridade e/ ou da racionalização da filantropia, mas sobretudo, por uma necessidade do sistema econômico vigente de se ter um profissional “qualificado” para intervir nas crescentes reivindicações oriundas da classe trabalhadora, que neste período de industrialização tardia no país, se deparava com o afloramento das

¹³³ (...), é por demais conhecida a relação entre a profissão e o ideário católico na gênese do Serviço Social brasileiro, no contexto de expansão e secularização do mundo capitalista. (YASBEK: 2009; p.3).

expressões multifacetadas da questão social¹³⁴. Em outras palavras, não foi a profissão do Serviço Social que criou as condições necessárias para sua institucionalização, antes de tudo, foi o capital que gestou os espaços sócio ocupacionais passíveis de atuação dos assistentes sociais, imputando a profissão um significado e uma direção social de reprodução dos interesses da classe dominante. Assim como explicita NETTO (2005):

Ora, um tal mercado não se estrutura, para o agente profissional, mediante as transformações ocorrentes no interior do seu referencial ou no marco da sua prática – antes, estas transformações expressam exatamente a estruturação do mercado de trabalho; na emergência profissional do Serviço Social, não é este que se constitui para criar um dado espaço na rede sócio ocupacional, mas é a existência deste espaço que leva à constituição profissional. [...] A profissionalização do Serviço Social não se relaciona decisivamente à “evolução da ajuda”, à “racionalização da filantropia” nem à “organização da caridade”; vincula-se à dinâmica da ordem monopólica. (p.73).

Nessa perspectiva, como forma de atender as demandas impostas a profissão para além da caridade, mas através de um embasamento teórico-metodológico, o Serviço Social brasileiro foi “beber” em novas fontes, ou seja, ao entrar em contato com o Serviço Social norte-americano e receber as influências fraco-belgas, a profissão passou por um processo de tecnificação de seu exercício profissional inspirado na matriz positivista¹³⁵ durante as décadas de 1940 e 1950. Como tão bem acrescenta YASBEK (2009):

Nesse contexto, a legitimação do profissional, expressa em seu assalariamento e ocupação de um espaço na divisão sócio técnica do trabalho, vai colocar o emergente Serviço Social brasileiro frente à matriz positivista, na perspectiva de ampliar seus referenciais técnicos para a profissão. Este processo, que vai constituir o que Yamamoto

¹³⁴ A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. (IAMAMOTO & CARVALHO: 2006; p.77).

¹³⁵ O método positivista trabalha com as relações aparentes dos fatos, evolui dentro do já contido e busca a regularidade, as abstrações e as relações invariáveis. [...] Não aponta para mudanças, senão dentro da ordem estabelecida, voltando-se antes para ajustes e conservação. (YASBEK: 2009; p.6).



(1992, p. 21) denomina de “arranjo teórico doutrinário”, caracterizado pela junção do discurso humanista cristão com o suporte técnico-científico de inspiração na teoria social positivista, reitera para a profissão o caminho do pensamento conservador (agora, pela mediação das ciências sociais). (p.5).

Até então, tinha-se no cenário brasileiro a predominância de um Serviço Social, enquanto profissão, apático e apolítico com relação a defesa dos interesses da classe trabalhadora e de seu reconhecimento enquanto tal, além de uma visão parca, presente no seio da categoria, sobre a dinamicidade da realidade social e das relações de exploração inerentes a sociedade capitalista. Haja vista que os assistentes sociais estavam imbuídos da teoria social positivista, de “*sua apreensão manipuladora, instrumental e imediata do ser social*” (YAZBEK: 2009; p.6).

Mais precisamente, foi a partir dos anos de 1960 que a profissão do Serviço Social latino-americano percorreu, mediante as nuances de cada país, por um processo gradativo, de questionamentos e indagações, acerca de suas bases conservadoras¹³⁶ em diferentes níveis; no plano teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político. Contudo, tal premissa de revisão global, de autocrítica no âmbito da profissão, deveu-se a eclosão das manifestações sociais e populares em oposição aos regimes ditatoriais que pairavam sobre a América Latina, mas também, pelo reconhecimento de que se a profissão do Serviço Social não acompanhasse as transformações em curso naquele período poderia perder sua legitimidade perante a sociedade e o Estado. Conforme a ressalva de NETTO (2009):

Mesmo sem explicitar as questões cadentes que iam anacronizando o Serviço Social “tradicional” (por não tomá-las como tais ou por expediente “diplomático”), estes três elementos delimitam-nas nitidamente: a dissincronia com as “solicitações” contemporâneas, a insuficiência da formação profissional e a subalternidade executiva. (p.139).

¹³⁶ Um notável movimento de renovação do Serviço Social surge nas sociedades latino-americanas, a partir da década de 60, como manifestação de denúncia e contestação do “Serviço Social tradicional”. (...) Vale ressaltar que esse Movimento de Reconceituação se apresenta sob formas diversas, trazendo em si as peculiaridades da realidade social de cada país. (SILVA: 2002; p.71).

Nessa conjuntura, exigiu-se da profissão do Serviço Social um repensar sobre os rumos da categoria, um novo posicionamento em face da realidade social, aguçando a necessidade da construção coletiva de um Serviço Social mais crítico e sensível às necessidades da população, de suas formas de luta e resistência. Foi portanto, no bojo dessas inquietações que a profissão vivenciou ao longo dos anos de 60, 70 e 80, um movimento histórico no âmbito da categoria intitulado de “reconceitualização”.

Com efeito, a reconceptualização está intimamente vinculada ao circuito sociopolítico latino-americano da década de sessenta: a questão que originalmente a comanda é a funcionalidade profissional na superação do subdesenvolvimentismo. Indagando-se sobre o papel dos profissionais em face de manifestações da “questão social”, interrogando-se sobre a adequação dos procedimentos profissionais consagrados às realidades regionais e nacionais, questionando-se sobre a eficácia das ações profissionais e sobre a eficiência e legitimidade das suas representações, inquietando-se com o relacionamento da profissão com os novos atores que emergiam na cena política (fundamentalmente ligados às classes subalternas), (...) ao mover-se assim os assistentes sociais latino-americanos, através de seus segmentos de vanguarda, estavam minando as bases tradicionais da sua profissão. (NETTO: 2009; p.146).

Nessa perspectiva, salienta-se que o referido movimento se configurou em uma disputa interna, no âmbito da profissão do Serviço Social, de diferentes projetos políticos, sendo tal disputa polarizada por três vertentes denominadas, por NETTO (2009), respectivamente de: Modernizadora (perspectiva conservadora)¹³⁷; Reatualização do Conservadorismo (perspectiva fenomenológica)¹³⁸ e a Intenção de Ruptura (perspectiva marxista)¹³⁹.

¹³⁷ A primeira direção dá-se com a perspectiva modernizadora, a qual se caracteriza pela busca da adequação do Serviço Social, (...) Nessa direção, os assistentes sociais procuram assumir uma posição modernizadora em sua prática, tendo por base a manutenção do sistema, inserindo-se, portanto, na ideologia desenvolvimentista. Não há, nesse momento, um questionamento às estruturas sociais, e a grande preocupação se centra no avanço da teorização do Serviço Social, a qual deveria se ajustar ao contexto sócio-econômico da realidade brasileira. Essa perspectiva atinge seu auge nos Encontros ocorridos em Araxá e Teresópolis e começa a perder sua hegemonia a partir da segunda metade dos anos 70, quando já não atende mais às expectativas profissionais. (SILVA: 2002; p.82).

¹³⁸ Essa perspectiva se apresenta relacionada com a fenomenologia, a qual destaca dimensões da subjetividade. A reatualização do conservadorismo é (...), uma volta ao passado, baseada em matrizes intelectuais mais aprimoradas.



É importante assinalar que na disputa entre tais vertentes para conquista da hegemonia no corpo profissional do Serviço Social ao longo dos anos já mencionados, verificou-se na realização do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – (CBAS) em 1979, mais conhecido como “Congresso da Virada”, um momento crucial para categoria profissional que pela primeira vez colocou em xeque o quase monopólio do conservadorismo presente na trajetória do Serviço Social brasileiro, por muitas vezes atualizado no seio da profissão, vinculando-se a partir de então, a perspectiva de intenção de ruptura, na qual se observou uma pioneira aproximação ao marxismo, ainda que de forma enviesada (sem o recurso aos aportes teórico-metodológicos originais de Karl Marx), destacando-se Althusser como o nome mais expressivo que possibilitou esse primeiro acesso à tradição marxista. Assim como reitera e acrescenta NETTO (2009):

O recurso dos reconceptualizadores à tradição marxista não se realizou sem problemas de fundo: excepcionalmente com o apelo às fontes originárias, no geral valeu-se de manuais de divulgação de qualidade muito discutível ou de versões deformadas pela contaminação positivista e até pela utilização de materiais notáveis pelo seu caráter tosco. Mais ainda: a diluição da especificidade do pensamento de inspiração marxiana no caldinho do ecletismo redundou em equívocos tão grosseiros que se chegou a supor a sua congruência teórico-metodológica com o substrato das propostas de Paulo Freire. Não se trata, como se vê, de um ingresso muito feliz da tradição marxista em nosso terreno profissional; entretanto – e não há que perder de vista este aspecto – o principal é que, a partir de então, criaram-se as bases, antes inexistentes, para pensar-se a profissão sob a lente de correntes marxistas; a partir daí, a interlocução entre o Serviço Social e a tradição marxista inscreveu-se como um dado da modernidade profissional. (p.148 -149).

Ao contrário da perspectiva modernizadora, essa direção não tem muita repercussão no interior da profissão. (SILVA: 2002; p.83).

¹³⁹ Essa vertente [...], que começa a se estruturar na segunda metade da década de 70, representada pela busca de construção de um Projeto Profissional, qualificado no presente estudo como de ruptura, cujas marcas se expressam no esforço de deslocamento das bases teóricas de estrutural-funcionalismo, que cristaliza a feição conservadora da profissão, para uma aproximação com a tradição marxista, que passa a inspirar a busca de renovação teórico-metodológica da ação profissional. (SILVA: 2002; p.83).

Obviamente, a adesão da profissão do Serviço Social a perspectiva renovadora não se deu de subido, mas sobretudo, teve como pano de fundo a crise da ditadura, em finais dos anos 70 e meandros dos anos 80, e com ela, a consequente irrupção no meio social das crescentes manifestações de diversos segmentos atrelados a classe subalternizada, como os movimentos operários, estudantis, populares, enfim, que sacudiram a sociedade brasileira na luta pela redemocratização do país e por várias outras reivindicações que ganhariam forma com a derrubada do regime totalitário. *“A luta pela democracia na sociedade brasileira, encontrando eco no corpo profissional, criou o quadro necessário para romper com o quase monopólio do conservadorismo no Serviço Social”*. (NETTO: 2006; p.10).

Foi nesse ínterim, que a profissão do Serviço Social se reconheceu como parte integrante do bloco da massa de trabalhadores e se colocou à disposição no engajamento da luta e da defesa dos interesses das classes exploradas e oprimidas, em contraposição, aos ideários da sociedade capitalista. Ademais, verificou-se que “À quebra do quase monopólio do conservadorismo político na profissão seguiu-se a quebra do quase monopólio do seu conservadorismo teórico e metodológico.” (NETTO: 2006; p.12-13). Nesse sentido, a efetiva interlocução com a tradição marxista se desenvolveu a partir da publicação do livro: “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil”, da autoria de Iamamoto e Carvalho, em 1982¹⁴⁰. Destaca-se também, deste mesmo ano a reestruturação do currículo mínimo do curso de graduação em Serviço Social como forma de compactuar a formação profissional com o posicionamento político, de rompimento com a ideologia dominante e a vinculação do exercício profissional com os interesses oriundos da classe trabalhadora, assumido após o “Congresso da Virada”.

Todos os esforços foram dirigidos no sentido de adequar a formação profissional, em nível de graduação, às novas condições postas seja pelo enfrentamento, num marco democrático, da “questão social” exponenciada pela ditadura, seja pelas exigências intelectuais que a massa crítica em crescimento poderia atender. (NETTO; 2006; p.13).

¹⁴⁰ É, sobretudo com Iamamoto (1982) no início dos anos 80 que a teoria social de Marx inicia sua efetiva interlocução com a profissão. (...) Trata-se, portanto de um conhecimento que não é manipulador e que apreende dialéticamente a realidade em seu movimento contraditório. Movimento no qual e através do qual se engendram, como totalidade, as relações sociais que configuram a sociedade capitalista. (YASBEK: 2009; p.10).



A profissão do Serviço Social, agora comprometida em sua maioria, com a perspectiva de intenção de ruptura, buscou dar continuidade ao aprimoramento de seu arcabouço teórico-metodológico, na junção de esforços que culminaram anos mais tarde com reformulação de um novo Código de Ética em 1986. Embora, o referido código tenha sido revisado em curto lapso temporal (cerca de sete anos depois), em 1993, o mesmo representou um grande avanço ao introduzir toda a discussão acumulada pela categoria no que se refere ao seu posicionamento político (colocando-se ao lado da classe trabalhadora) e a recusa frontal ao conservadorismo¹⁴¹.

Até o referido momento, pode-se afirmar que a partir da crítica e da recusa do conservadorismo no âmbito profissional do Serviço Social que se gestou, ainda no trânsito dos anos 70, aos anos 80, as raízes de um novo projeto profissional denominado anos mais tarde de Projeto Ético-Político. Bem como, acrescenta NETTO (2006):

Em síntese, foram estes os principais componentes que, a partir da quebra do quase monopólio do conservadorismo na profissão, se conjugaram para propiciar a construção do projeto ético-político do Serviço Social. Como se pode inferir desta argumentação, tais componentes foram se gestando ao longo dos anos oitenta e estão em processamento até hoje. (NETTO: 2006; p.14).

Retomando a discussão acerca das transformações em curso na sociedade brasileira ao longo da década de 1980, faz-se necessário pontuar os importantíssimos avanços para a população como um todo, que começou a se gestar com a ruptura do regime ditatorial, o início do processo constituinte e, em sequência, a sua culminação na promulgação da Constituição Federal de 1988 – (CF/88). Esta última, reestabeleceu os direitos civis, políticos e sociais e acrescentou outras várias demandas da sociedade brasileira¹⁴². Cabendo destacar a instituição da Assistência Social como política pública não contributiva, de competência administrativa do Estado, integrando o tripé da Seguridade Social, junto a política de Saúde e a Previdência Social.

¹⁴¹ Marca característica dos Códigos de Ética de 1947, 1965 e 1975, que reforçavam de acordo com as peculiaridades de cada momento histórico, o conservadorismo presente na profissão do Serviço Social brasileiro.

¹⁴² (...), à conquista de direitos cívicos e sociais que acompanhou a restauração democrática na sociedade brasileira – assim, por exemplo, práticas interventivas com determinadas categorias sociais (crianças, adolescentes, idosos e etc.) só se puderam viabilizar institucionalmente porque receberam respaldo jurídico-legal. (NETTO: 2006; p. 14).

Nessa perspectiva, tais avanços nas referidas políticas, nas quais historicamente foi requisitada a atuação do Assistente Social, seja pelo setor público ou pela esfera privada, antes apenas restrita a execução, e posteriormente, na formulação e gestão das mesmas¹⁴³, representou um “ânimo” a mais para a profissão do Serviço Social no seu processo de requalificação profissional e reformulação dos seus aportes jurídico-legais que se consolidaram na década seguinte. Tendo em vista a regulamentação da profissão através da Lei nº8662 e novo Código de Ética¹⁴⁴, ambos datados de 1993, e a implementação das diretrizes curriculares em 1996.

De fato a década de 1990, representou para a profissional do Serviço Social, uma maturidade intelectual expressa na vasta produção acumulada pela categoria de obras de cunho marxistas, contribuindo também em outras áreas das ciências sociais e humanas¹⁴⁵, além de uma efetiva consonância, entre a lei que regulamenta a profissão, o Código de Ética de 1993, as diretrizes curriculares de 1996 e as resoluções do conjunto CFESS-CRESS, com relação a reafirmação da vertente de intenção de ruptura com o conservadorismo na profissão e a materialização do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Sobre este último, NETTO (2006), reitera que: (...) *fundamentado teórica e metodologicamente, conquistou hegemonia no Serviço Social, no Brasil, na década de noventa do século XX. (p.17).*

Todavia, faz-se necessário novamente recorrer as transformações no contexto da sociedade brasileira, para elucidar que na contramão da consolidação da CF/88 e dos avanços no âmbito da profissão do Serviço Social, presenciou-se logo na primeira metade dos anos 90, a implementação dos parâmetros neoliberais¹⁴⁶ pelos governos de

¹⁴³ O Assistente Social tem sido historicamente um dos agentes profissionais que implementam políticas sociais, especialmente políticas públicas. (...) Mas, hoje, o próprio mercado demanda, além de um trabalho na esfera da execução, a formulação de políticas públicas e a gestão de políticas sociais. (IAMAMOTO: 2007; p.20-21).

¹⁴⁴ Nesta revisão, que deu forma ao Código hoje vigente, as unilateralidades e limites de 1986 foram superadas e, de fato, o novo Código incorporou tanto a acumulação teórica realizada nos últimos vinte anos pelo corpo profissional quanto os novos elementos trazidos ao debate ético pela urgência da própria revisão. (NETTO: 2006; p.15).

¹⁴⁵ O Serviço Social é uma profissão (...), enquanto profissão não é uma ciência nem dispõe de teoria própria; mas o fato de ser uma profissão não impede que seus agentes realizem estudos, investigações, pesquisas etc. e que produzam conhecimentos de natureza teórica, incorporáveis pelas ciências sociais e humanas. (NETTO: 2006; p. 12).

¹⁴⁶ As transformações no mundo do trabalho vêm acompanhadas de profundas mudanças na esfera do Estado, consubstanciadas na Reforma do Estado, exigida pelas “políticas de ajuste”, tal como recomendadas pelo Consenso



Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso – (FHC). Além disso, tais parâmetros tiveram continuidade, em menor ou em maior escala, até os dias atuais com os governos lulo-petistas.

É desnecessária qualquer argumentação detalhada sobre o antagonismo entre o projeto ético-político que ganhou hegemonia no Serviço Social e a ofensiva neoliberal que também, no Brasil, em nome da racionalização, da modernidade, dos valores do Primeiro Mundo etc., vem promovendo (ao arripio da Constituição de 1988) a liquidação de direitos sociais (denunciados como “privilégios”), a privatização do Estado, o sucateamento dos serviços públicos e a implementação sistemática de uma política macro-econômica que penaliza a massa da população. (NETTO: 2006; p.18-19).

Em outras palavras, a ofensiva neoliberal tratou de dilapidar em um curto período de tempo vários avanços com relação aos direitos da população brasileira, flexibilizando e precarizando as relações de trabalho, provocando o sucateamento dos serviços e instituições estatais, a privatização e a mercantilização das políticas públicas, o aumento das desigualdades sociais e a concentração de renda em patamares exorbitantes, a criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, enfim, um conjunto de medidas, cuja finalidade última, é permanecer intocáveis as estruturas basilares do sistema capitalista. Conforme explicita e acrescenta IAMAMOTO (2007):

(...), o discurso neoliberal tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado. É isso que se verifica no trabalho cotidiano do Serviço Social. Embora os direitos sociais sejam universais por determinação constitucional, as instituições governamentais tendem a pautar-se pela lógica do contador: se a universalidade é um preceito constitucional, mas não se tem recursos para atender a todos, então que se mude a Constituição. Essa é a lógica contábil, de “entrada” e “saída” de dinheiro, do balanço que se erige como exemplar, em detrimento da lógica dos

de Washington. [...], a referida proposta conseguiu obter uma hegemonia ideológica mundial: governos das mais diferentes feições políticas a adotaram, inclusive aqueles social-democratas, contra os quais insurgiu o neoliberalismo na sua origem. (IAMAMOTO: 2007; p.34-35).



direitos, da democracia, da defesa dos interesses coletivos da sociedade, a que as prioridades orçamentárias deveriam submeter-se. (p.37).

Diante dessa conjuntura, é evidente os enormes desafios para a formação profissional e a viabilização do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Tendo em vista que enquanto profissionais assalariados e inseridos na divisão sócio técnica do trabalho, os assistentes sociais não estão imunes a precarização das relações trabalhistas, as péssimas condições de trabalho, a burocratização de seu exercício profissional, ao desemprego, entre outros entraves que perpassam a categoria. Além de atuarem com os usuários que de forma mais direta sofrem com os rebatimentos do neoliberalismo, com processos de exclusão e marginalização na sociedade vigente.

Assim, a cruzada antidemocrática do grande capital, expressa na cultura do neoliberalismo – cruzada entre nós capitaneada por setores políticos partidários auto-intitulados social-democratas e, mais recentemente, por setores que outrora se reivindicavam de esquerda -, é uma ameaça real a implementação do projeto profissional do Serviço Social. Do ponto de vista neoliberal, defender e implementar este projeto ético-político é sinal de “atraso”, de “andar na contra mão da história”. (NETTO: 2006; p.19).

Há que se observar ainda, a formação profissional, na qual se verifica um aceleração da privatização do ensino superior no Brasil, no caso do Serviço Social, multiplicam-se cada vez mais o Ensino à Distância – (EAD), fragmentando-se o tripé de Ensino, Pesquisa e Extensão, além de provocarem um aligeiramento na formação profissional, de uma qualidade largamente discutível. Em detrimento, de uma educação pública, laica, presencial e de qualidade, conforme, explicitou-se claramente a campanha em 2011, realizada através da articulação entre o conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e a ENESSO, intitulada “Educação não é fast-food: diga não à graduação a distância no Serviço Social”. (RAMOS: 2011; p.116).

Nessa perspectiva, é notório os desafios que atravessam a formação profissional e a concretização do Projeto Ético-Político do Serviço Social¹⁴⁷, sendo

¹⁴⁷ Esquemáticamente, este projeto tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas; daí o compromisso



necessário fortalecer, a luta e resistência, junto as entidades representativas do Serviço Social (o conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e a ENESSO), o diálogo com outras categorias profissionais e principalmente, a vinculação aos movimentos de massas da classe trabalhadora para enfrentar os ditames da sociedade capitalista, e sem ilusões otimistas, gestar cotidianamente as possibilidades de construção de uma nova sociabilidade, com a prevalência da justiça e da equidade social, sem o predomínio de classes e/ ou da exploração.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar que antes de analisar a referida temática na atualidade, fez-se necessário recorrer a historicidade da profissão do Serviço Social para compreender as transformações em curso e como a categoria que emergiu no cerne da sociedade capitalista, em sua fase monopólica, vinculada ao tradicionalismo e posteriormente, ao conservadorismo pela mediação das ciências sociais, conseguiu através de um longo e tortuoso processo, durante o movimento de reconceituação, obter na transição dos anos 80, aos anos 90, no âmbito da profissão a hegemonia da vertente de intenção de ruptura.

Além de tal resgate histórico ter demonstrado que o Projeto Ético-Político do Serviço Social começou a ganhar forma a partir da recusa e da crítica do conservadorismo presente, por longos anos, no âmbito da profissão. Possibilitou compreender também, algumas transformações que foram decisivas para hegemonia do referido projeto, quais sejam: a implementação do currículo mínimo em 1982, a derrocada da ditadura, o Código de Ética de 1986 e sua revisão em 1993, a promulgação da CF/88, a lei de regulamentação da profissão em 1993 e a aprovação das diretrizes curriculares em 1996. Foram estes, os principais marcos que fizeram com que o Projeto Ético-Político se consolida-se no corpo profissional do Serviço Social, no trânsito dos anos 90, rumo ao século XXI.

com a autonomia; a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Consequentemente, este projeto profissional se vincula a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero. (NETTO: 2006; p.15).



No que se refere a problemática em questão, verificou-se que a consolidação dos parâmetros neoliberais em meandros da década de 1990 no cenário brasileiro, em um curto período de tempo, colocou em xeque as conquistas da CF/88, além da precarização e flexibilização do mundo trabalho, privatização do Estado, a mercantilização das políticas públicas, exaltação da esfera privada em detrimento do setor público, aumento das desigualdades sociais e a concentração de capital em níveis gritantes, e entre outros expressões da questão social.

Nessa perspectiva, fica evidente a contradição entre a ofensiva neoliberal e o Projeto Ético-Político do Serviço Social, com direções e objetivações totalmente opostas, além de afetar diretamente a formação profissional do Serviço Social brasileiro, que em tempos de privatização, presencia-se uma disseminação de cursos privados e uma proliferação do Ensino à Distância – (EAD) no âmbito da categoria, ameaçando a hegemonia, da perspectiva renovadora e do referido projeto, no corpo profissional do Serviço Social.

Por conseguinte, diante de todo o debate teórico-metodológico, desenvolvido nesta singela peça acadêmica, reforça-se que a ofensiva neoliberal está avançando sobre as conquistas da população como um todo, destacando-se, por ser objetos aqui problematizados, os entraves que se recaem sobre a profissão do Serviço Social, mais especificamente no âmbito da formação e do Projeto Ético-Político, que para se manterem resistentes aos impactos do neoliberalismo, se faz urgente a construção de uma organização politizada dos assistentes sociais, junto as suas entidades representativas (conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e a ENESSO), atrelados a outras categorias profissionais e principalmente, engajados nos movimentos de massas das classes subalternizadas, visando substantivamente o fortalecimento das formas, de luta e resistência, frente a conjuntura neoliberal .

REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lucia S. **Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 106, p. 205-218, abr./jun. 2011.



CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia e Ideologia do Trabalho Social**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. – 19 ed. – São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KONNO, Cristiane Carla. **Formação profissional na consolidação do projeto ético-político do Serviço Social**. 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. UNIOESTE – Campus de Cascavel: 13 a 15 de Outubro de 2005.

NETTO, José Paulo. **A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. In: Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez/OPS/OMS, 2006.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RAMOS, Sâmia R. **A importância da articulação entre ABEPSS, conjunto CFESS/CRESS e ENESSO para a construção do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro**. Temporalis, Brasília (DF), ano 11, n.22, p.113-122, jul. /dez. 2011.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. **O CFESS na defesa das condições de trabalho e do projeto ético-político profissional**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 695-714, out. /dez. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.



GASTOS PÚBLICOS E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS

José Gustavo Rodrigues¹⁴⁸

Pablo Aurélio Lacerda de Almeida Pinto¹⁴⁹

Resumo

O presente estudo tem como objetivo verificar a importância dos gastos públicos sobre a qualidade da educação fornecida pelos municípios pernambucanos. Os encaminhamentos metodológicos para sua elaboração baseiam-se em um levantamento bibliográfico da literatura pertinente, além de dados secundários disponibilizados, principalmente, pelo Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Inicialmente, discorre-se sobre a relação entre economia e educação sob a luz da teoria do capital humano. Em seguida, são apresentados os diversos conceitos e determinantes da qualidade da educação, enfatizando o sistema brasileiro de avaliação e financiamento da educação básica. Para a análise dos resultados, foram utilizadas informações acerca dos gastos totais e por aluno em educação para cada município pernambucano e o resultado destes no IDEB de 2015 para as séries finais do Ensino Fundamental (5º e 9º ano) da rede municipal de ensino. Desta forma, além de mostrar os principais problemas e dificuldades vivenciadas pelo sistema educacional pernambucano, a análise conclui que não existe uma correlação direta entre maior gastos públicos com educação e melhor desempenho dos alunos no IDEB.

Palavras-chave: Gastos públicos; Qualidade da educação; Municípios pernambucanos.

1 Introdução

De acordo com Veloso (2012), a educação pode ser considerada uma das formas mais importantes de inclusão econômico-social, uma vez que uma população qualificada aumenta a capacidade de inovação da economia e facilita a adoção de novas tecnologias no processo produtivo. A medida que se aumenta o nível de renda, se expande o mercado consumidor e aumenta as chances de os empreendedores

¹⁴⁸ Graduado em Administração, Universidade de Pernambuco (UPE), Salgueiro/PE, gustavo.rodrigues.2323@hotmail.com

¹⁴⁹ Professor Dr. da Universidade de Pernambuco (UPE), Salgueiro/PE, pabloaurelioap@hotmail.com
Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017

identificarem novas oportunidades e capacidade de se adaptar as constantes mudanças do mercado de trabalho.

Atualmente, é amplamente aceita a ideia de que o indivíduo que tem uma alta escolaridade possui vantagem competitiva em relação aos demais e que tem mais chances de obter um bom emprego, salário e conseqüente melhor qualidade de vida.

Estudos recentes tratam da relação entre a eficiência da educação com o desenvolvimento do capital humano, a citar o destacado por Dantas *et. al.* (2014) “a preocupação dos países com o investimento em educação como fonte de formação de capital humano é pertinente, à medida que almejam o crescimento e desenvolvimento econômico”. Dessa forma, os impactos positivos no capital humano refletem significativamente na economia de uma nação, permitem uma realocação na distribuição de renda, aumento de produtividade, qualificação profissional e investimentos em pesquisas, fator essencial para o desenvolvimento e progresso tecnológico.

A educação, quando desenvolvida de forma universal e com qualidade, reverte o círculo vicioso de pobreza e fundamenta a expansão e entendimento dos direitos civis e políticos, conforme Pena *et. al.* (2012). Desta forma, a educação desempenha um papel crucial para o desenvolvimento do exercício cidadania e da democracia.

Dentro deste contexto, no Brasil tem-se buscado uma inserção maior da escolaridade da população e da qualidade do serviço ofertado no setor educacional por meio de políticas públicas, que buscam investimentos para a área da educação. Dentre as políticas, pode-se citar a criação em 1996 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com a finalidade de distribuir recursos advindos de impostos municipais e estaduais, garantido prioritariamente o acesso ao ensino fundamental, e em 2007 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), substituindo o FUNDEF, com a finalidade de expandir a garantia ao acesso à educação infantil e do ensino médio. E o empenho do governo em melhorar os indicadores educacionais de forma quantitativa e qualitativa, principalmente a partir da década de 1990, assim como na melhoria da gestão dos



recursos destinados à educação e na elaboração de instrumentos a fim de avaliar a aprendizagem dos alunos.

Os benefícios estão diretamente ou indiretamente associados há uma eficiente alocação dos recursos no setor educacional, que vão desde um retorno pessoal como a estabilidade no emprego, melhores salário e ampliação do capital humano como na distribuição de renda e no desenvolvimento social, ambiental e econômico de um país. Vale ressaltar que o Brasil é um país com dimensões continentais e que possui suas particularidades em cada região, que cada uma tem suas realidades diferenciadas, seja cultural, social, econômica entre outras.

Nos últimos anos surgiram no Brasil diversos trabalhos interessados em avaliar os impactos dos gastos públicos em educação sobre a melhoria da qualidade do ensino. Amaral e Menezes-Filho (2008), por exemplo, verificaram a possível influência dos gastos públicos sobre o aprendizado dos alunos integrantes da 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental em nível de Brasil. Para isso, utilizaram informações sobre as despesas com educação dos municípios brasileiros e o resultado médio dos alunos na Prova Brasil referente 2005. Também foram utilizadas informações acerca do número de horas-aula e a proporção de docentes com nível superior. O estudo constatou que o efeito dos gastos sobre a melhora no aprendizado aparece apenas para os municípios com notas mais altas na 4ª série.

Silva e Oliveira (2012) e Batalha, Miranda e Lírio (2012) realizarem análises parecidas, porém em nível estadual. Silva e Oliveira (2012) avaliaram os potenciais fatores que interferem no resultado do IDEB de 2009 das escolas municipais do Estado da Bahia para o último ano do Ensino Fundamental, incluindo o gasto público em educação. A conclusão obtida foi que a melhoria da educação não está somente ligada a quantidade de recursos financeiros destinados a área, mas em como eles são distribuídos, sobretudo para melhoria do ambiente escolar e a formação docente. Batalha, Miranda e Lírio (2012) investigaram os efeitos dos investimentos em educação e de outros fatores sobre resultado dos estudantes do Ensino Fundamental das escolas municipais do Estado de Minas Gerais no IDEB de 2009. O estudo verificou que as escolas municipais mineiras que recebem maiores inversões do governo e dispõem de



maiores recursos (financeiros, materiais e didáticos), são as que oferecem um ensino de melhor qualidade.

Ciente da relevância desta temática, e tomando como inspiração os dois estudos mencionados no parágrafo anterior, o presente estudo tem como objetivo verificar a influência dos gastos públicos sobre a qualidade da educação fornecida pelos municípios pernambucanos.

Os encaminhamentos metodológicos para sua elaboração baseiam-se em um levantamento bibliográfico envolvendo livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos pertinentes ao tema, além de dados secundários disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PB), dentre outras fontes. De modo mais específico, para a análise proposta foram utilizadas informações acerca dos gastos totais e por aluno em educação para cada município pernambucano e o resultado destes no IDEB 2015 para as séries finais do Ensino Fundamental (5º e 9º ano) da rede municipal de ensino.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho é dividido em mais três seções. A segunda trata da relação economia e educação sob a luz da teoria do capital humano. Aborda ainda os fatores que geram o capital humano, suas formas de mensuração, investimento e os retornos proporcionados. Na terceira discorre-se sobre o sistema brasileiro de avaliação e financiamento da Educação Básica. Na quarta seção, a fim de compreender melhor o cenário atual do sistema educacional pernambucano, foi elaborado um quadro atualizado com as principais variáveis relativas à educação no Estado. A série histórica da maioria dos dados utilizados contempla os anos de 2011 a 2016, com ênfase para o ano de 2015, no qual foi divulgado o resultado do IDEB.

2. Economia e Educação

A busca por aumentar o desempenho econômico através do investimento em capital humano tem sido a estratégia de muitos países há algum tempo. Segundo Silva (2008), as constantes transformações econômicas e tecnológicas sucedidas desde a década de 1970 tem exigido dos países, novos e mais elevados níveis de capital humano



e um maior envolvimento do governo no sentido de direcionar, da melhor maneira possível, os recursos para a obtenção de um sistema educacional de qualidade.

Ciente disso, esta seção tem como objetivo demonstrar a relação existente entre economia e educação, ilustrando principalmente a importância do capital humano como variável impulsionadora do crescimento econômico. Para isso, inicialmente é realizado um apanhado geral acerca da teoria do capital humano. Em seguida, são vistos os fatores que geram o capital humano, as formas de mensuração, investimento e os retornos proporcionados.

2.1 Breves considerações sobre a teoria do capital humano

A teoria do capital humano tem como base teórico-metodológica o *mainstream* da economia, porém, analisando com maior precisão, vemos que sua origem remete ao surgimento da Economia como ciência. A obra clássica de Adam Smith, conhecida simplesmente como *A Riqueza das Nações*, é considerada o primeiro registro implícito da teoria do capital humano. Nela Smith dedica um capítulo apenas à análise dos diferentes níveis de salários e lucros auferidos pelos trabalhadores e capitalistas nos diversos empregos de mão de obra e capital.

Porém, a inserção da teoria em questão no pensamento econômico moderno aconteceu somente entre fins dos anos 1950 e início dos anos 1960, quando estudos acerca do capital humano difundiram-se pelo mundo e, com maior intensidade, nos Estados Unidos. De acordo com Souza (2006), a interpretação dos investimentos em capital humano veio justamente da necessidade da economia neoclássica em explicar o processo de crescimento econômico.

Portanto, a popularização da teoria do capital humano se deu a partir dos trabalhos desenvolvidos por Gary Becker, Theodore Schultz e Jacob Mincer, interessados em compreender os retornos dos investimentos em capital humano do ponto de vista individual. Conforme expõe Lima (1980), para esses estudiosos o capital humano é:

[...] fruto de investimento, especialmente em educação, e este investimento é resultado de decisões racionais que envolvem a comparação de taxas de

retorno e taxas de juros de mercado, como qualquer outro investimento. Na medida em que o investimento em capital humano é realizado sobretudo em educação (muito particularmente em educação formal), as diferenças de qualidade de mão de obra são vistas principalmente como diferenças em habilidades cognitivas (p.219).

Becker, em *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, de 1964, conceitua capital humano como qualquer atividade que implique em custo no período corrente e aumente a produtividade no futuro. Desta forma, indivíduos racionais que consideram os custos com educação, treinamento e os cuidados com a saúde como formas de investimento em capital humano, vislumbram os benefícios advindos desta decisão. Becker classifica ainda o capital humano em dois tipos: geral e específico. O primeiro refere-se a um determinado treinamento financiado pelo próprio trabalhador com o objetivo de aumentar sua produtividade em vários empregos, já o segundo compartilha da mesma definição do primeiro, porém o treinamento é financiado pela empresa (BALBINOTTO NETO, 2006).

Nesse sentido, de acordo com Balbinotto Neto (2006), a contribuição de Becker à teoria do capital humano mostrou-se extremamente importante, pois o mesmo conseguiu formular e formalizar os fundamentos microeconômicos da teoria, conduzindo o capital humano para uma teoria geral de determinação e distribuição dos rendimentos do trabalho.

Schultz é considerado um dos estudiosos mais influentes na abordagem do capital humano, com várias publicações sobre o tema. Em *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*, de 1973, Schultz assume as capacidades e os conhecimentos adquiridos pelos seres humanos como investimentos e, conseqüentemente, formas de capital; logo, os gastos diretos com educação, saúde, alimentação e treinamento são exemplos claros de investimento em capital humano (SILVA, 2008).

Assim como Smith, Schultz (1973) percebeu que as diferenças salariais existentes na economia estão relacionadas às diferenças no nível educacional e nas habilidades dos indivíduos. Acrescenta ainda que, os investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento de novas técnicas, habilidades e/ou o descobrimento de

novos materiais, são capazes de melhorar produtivamente os serviços da terra, do capital e do homem.

Mincer, em *Schooling, Experience and Earnings*, de 1974, analisou o capital humano sob um aspecto econométrico, tentando encontrar a relação entre investimento em recursos humanos e distribuição de renda pessoal. Para este estudioso, ao mesmo tempo em que o investimento em capital humano é considerado uma das causas do crescimento do produto de um país, também pode ser compreendido como consequência, atestando que quanto maior o estoque de recursos humanos existentes na economia, maior a tendência de crescimento do produto no longo prazo, implicando, necessariamente, em maiores investimentos em educação (SAUL, 2004; BALBINOTTO NETO, 2006).

Na concepção de Mincer o investimento em educação segue uma cronologia pautada no ciclo de vida humano, obedecendo as seguintes categorias: investimento em pré-escola, educação formal, *job training, learning, job search*, migração e com saúde. Sendo assim, a dispersão dos rendimentos entre as diferentes ocupações na economia está relacionada ao volume do investimento em capital humano realizado pelos indivíduos durante toda a vida (BALBINOTTO NETO, 2006).

Sobre as contribuições de Becker, Schultz e Mincer, à teoria do capital humano Chaves (2002) argumenta que os mesmos:

[...] reformularam o modelo neoclássico puro, que foi questionado por se mostrar insuficiente para explicar o funcionamento do mercado de trabalho, particularmente no que se refere à persistência das disparidades na distribuição dos rendimentos do trabalho, ao fenômeno da pobreza, ao elevado nível de desemprego e às imperfeições que caracterizam aquele mercado (p. 14).

Entretanto, vale salientar que, a teoria do capital humano não é isenta de críticas. Segundo Almeida e Pereira (2004), em meados dos anos 1970, surgiram inúmeras apreciações à teoria em questão, algumas apenas destacavam seus pontos fracos sem, contudo, questionar a estrutura e o arcabouço teórico (críticas pontuais), enquanto outras mostravam-se mais radicais (críticas marxistas). Porém, foge ao escopo deste trabalho o detalhamento destas e de outras críticas à teoria capital humano.



No mais, a disseminação da teoria do capital humano despertou o interesse a análise dos investimentos em recursos humanos como elemento primordial ao desempenho econômico dos países.

2.2 Financiamento da Educação Básica

O sistema educacional brasileiro está organizado, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), que caracteriza a divisão das competências e responsabilidades entre a União, os Estados e Municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

No que diz respeito à política de financiamento da educação básica, é pertinente o repasse de recurso, que parte da União para os municípios. A Constituição Federal promulgada em 1988, garante que a educação é um direito social e que cabe ao Estado sua oferta e qualidade. A mesma Constituição Federal instituiu mecanismo que estabelecem uma reforma na gestão educacional, com a descentralização e autonomia administrativa da educação.

Com a redefinição do papel do Estado pela Constituição de 1998, que impôs competências e atribuições a União, Estados e Municípios. Em específicos para os municípios passou-se a ter uma nova configuração, com a responsabilidade de estruturar o sistema de ensino, configurando assim sistema político de colaboração onde as responsabilidades são compartilhadas. Essa Constituição Federal garantiu que a União deve aplicar 18% de sua receita líquida de impostos em educação, cabendo aos Estados, e Municípios a aplicação de 25% da mesma base (FERREIRA, 2010).

Diante deste contexto, nos anos de 1996 e 2007, dois grandes fundos foram criados: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), ambos subsidiados pela política distributiva de recursos sendo essa redistribuição o eixo central da descentralização financeira decorrente da reforma da educação, iniciada em 1996, a seguir.

2.2.1 FUNDEF e FUNDEB

Criado em 1996, através da Emenda Constitucional nº 14, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), significou solidificação dos resultados perante as lutas da classe educativa, onde a ideia de universalização do ensino fundamental, era barrada pela ineficiência na gestão dos recursos.

O fundo teve vigência de 10 anos (1996/2006), surgiu como instrumento voltado para a realocação de gastos públicos com a educação entre os municípios, priorizando o ensino fundamental. O Fundo fiscal consistia em captação de 15% impostos arrecadados pelos estados e municípios, que compreendem: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e IPI-Exportação.

Onde os valores eram creditados em uma única conta e posteriormente repassados proporcionalmente aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, considerando um valor mínimo, na relação custo por aluno nacionalmente (BARROS; MOREIRA, 2012). Algum estudioso sobre o financiamento da educação pública no Brasil, analisa que com a criação do FUNDEF, diminuíram a contribuição do governo federal com a educação e que coube aos estados e municípios uma carga maior responsabilidade.

A análise de Souza Junior (2006) considera positivo o balanço referente ao FUNDEF, destaca como vantagens a universalização do ensino fundamental e sinaliza que houve uma regularização do fluxo que tornou a expansão do ensino obrigatório. Contudo, há crítica devido a privilégios do ensino fundamental, desta forma não cumprido a função justiça social com os demais níveis de ensino educacional.

O FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), criado a partir da Emenda Constitucional nº53 e regulamentado pela Lei nº 11.494, com vigência de 13 anos (2007/2020). O objetivo deste mecanismo de captação



de recursos, e garantir assistência a toda à educação básica, diferentemente do FUNDEF extinta em 2006, que priorizava a educação fundamental (BARROS; MOREIRA, 2012).

O FUNDEB foi um importante mecanismo na redistribuição dos recursos da União, para os estados e municípios, traz em sua legislação alteração nos critérios de repasse, pois inclui todas as etapas da educação básica, e aumento de 15% para 20% da arrecadação. Quanto à distribuição dos recursos, continua o mesmo critério que considera o número de alunos matriculados e o custo por aluno por ano, diferenciando as etapas de ensino e as modalidades.

Bremaeker (2010) aponta aspectos considerados desfavoráveis para os municípios na transição do FUNDEF para o FUNDEB, onde antes eles recebiam até recurso estadual para o fornecimento educação fundamental, e que estes recursos passaram a ser divididos com a manutenção do ensino médio, além de que na transição do FUNDEF para o FUNDEB o aumento do montante de recursos oriundos era na ordem de 37,3%. Contudo, o aumento do número de alunos era de 62,6%, ou seja, os estados e municípios passaram a receber menos verbas, e que para manter a qualidade do ensino ofertado na época do FUNDEF, tiveram que desembolsar ativos do caixa.

2.3 INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Indicadores podem ser compreendidos como sinais que demonstram aspectos de determinada realidade e que por sua vez podem qualificar algo, qualidade é uma palavra que possui diversos significados, e que pode gerar falsos consensos, pois pode ser interpretado de maneiras diferentes do seu significado.

Como o termo “qualidade” não possui um significado semântico delimitado, pode ser compreendido, por exemplo, na administração qualidade tanto pode significar os procedimentos e técnicas envolvidos na fabricação ou desenvolvimento de um bem ou serviço como na satisfação do cliente para com o produto ou serviço por ele adquirido já para as ciências sociais o conceito mais utilizado para definir qualidade e a perfeição de algo diante da expectativa das pessoas (DAVOK, 2007). Dentro desta perspectiva, uma das formas de se compreender aspectos gerais referente à qualidade é buscar indicadores sociais utilizados para se mensurar.

A Ação Educativa (2013) define os indicadores de qualidade da educação como



Os Indicadores da Qualidade na Educação constituem uma proposta metodológica de auto avaliação participativa capaz de mobilizar e envolver os diferentes atores da escola – estudantes, professores/as, gestores/as, familiares, funcionários/as, representantes de organizações locais etc. – em discussões sobre a qualidade da educação escolar. [...] Proposta de avaliação cujo conceito de qualidade na educação destaca as condições concretas do atendimento educacional (infraestrutura, condições de trabalho dos/das profissionais de educação, número de estudantes por turma etc.), os processos de realização do trabalho nas unidades educacionais (tempo de trabalho coletivo, formação continuada de profissionais de educação, gestão democrática, planejamento e avaliação etc.) e a relação. (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p.7).

De acordo com Oliveira e Araújo (2005), foram constituídos três conceitos de qualidade da educação no Brasil na sua evolução histórica. O primeiro conceito defende que a qualidade da educação é um fator que condicionada à oferta de oportunidades para se obter escolarização. O segundo conceito está relacionado à ideia de fluxo, progressão de inserida em determinado sistema de ensino; já o último conceito, faz associação da qualidade com a avaliação do desempenho dos alunos em exames padronizados, que formam os indicadores de qualidade.

No primeiro aspecto analisado, a partir da década 1940, a educação está dimensionada a quantidade vagas ofertadas nas instituições de ensino. No segundo conceito, no início dos anos de 1980, a qualidade da educação era dada através do fluxo de entradas e saídas na instituição de ensino, ou seja, o número de matrículas e quantidade de alunos formados, onde a prioridade era a permanência do aluno. O terceiro conceito de qualidade da educação consiste em avaliar o desempenho dos alunos por meio de exames externos padronizados, sua metodologia avalia a capacidade cognitiva dos alunos (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

A década de 1990 é marcada por intensas transformações em seu sistema educacional, pela tendência de regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da adoção de ciclos de escolarização, a iniciativa da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) lei número 9.394/96, e a implementação do sistema brasileiro de avaliação da educação básica (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).



Devido dados fatores, a partir da década de 1990, houve iniciativas voltadas para a melhoria dos indicadores da educação básica, com destaque para a primeira aplicação do SAEB em 1990 com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. Os estudantes foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. As 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação.

De acordo com o INEP, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, que tem como principal objetivo é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e identificar potenciais fatores que possam vir a interferir na aprendizagem do aluno. Contribuir para melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, fornecendo um indicativo referente à qualidade do ensino que é ofertado, que visam subsidiar a formulação e o monitoramento das políticas públicas na área educação nas esferas municipal, estadual e federal.

Desde sua concepção, o SAEB passou algumas modificações. Em 1995, o SAEB adotou uma nova metodologia, para a construção do teste e análise dos resultados, que tinha como objetivo aperfeiçoar a comparação dos resultados obtidos das avaliações ao longo do tempo, e da relação entre anos e séries.

Em 2005, o SAEB foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil. Em 2013, o SAEB passou a ser composto por três avaliações externas em larga escala, com a incorporação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, onde a ANA foi incorporada ao SAEB.

Em 2005, foi implementada Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), ou Prova Brasil. A Prova Brasil trata-se de uma avaliação censitária feita com alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, das escolas públicas da rede municipal, estadual e federal, onde participam da avaliação as escolas que tem



mais de 20 vinte alunos matriculados nas séries avaliadas. Com objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido na rede pública (MEC).

A prova Brasil se assemelha ao SAEB, pois ambos tratam de uma avaliação de caráter censitária, e possui métodos e objetivo semelhante, no entanto a prova Brasil, atende todos os alunos matriculados em todas as escolas da rede pública ensino localizado em área urbana ou rural, avaliando o desempenho nas áreas de matemática, língua portuguesa, e a partir do ano de 2013 passa a avaliar habilidades em ciências para as 8ª séries do ensino fundamental.

Em 2007, com a fusão do SAEB e Prova Brasil, formando uma avaliação externa de âmbito nacional, o INEP criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com o intuito de reunir em um indicador conceitos importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O IDEB é um indicador de qualidade educacional, calculado através da combinação, dos dados de aprovação escolar obtidos pelo censo escolar e das médias de desempenho nas avaliações do SAEB, para os estados, e da Prova Brasil, para os municípios (MEC), os resultados das avaliações são divulgados em uma escala que vai de 0 a 10.

O IDEB é um indicador que expressa, em valores, a combinação de importantes fatores referentes à qualidade da educação: a aprendizagem e o fluxo. A combinação de ambos equilibra as duas dimensões, pois se o sistema reter os alunos para obter a qualidade o fator fluxo pode ser comprometido, indicando necessidade de melhoria, por outro lado, se o sistema apressar a aprovação do aluno, a qualidade também pode ser comprometida e o resultado das avaliações indicaram a necessidade de melhoria no sistema.

Dada a relevância do indicador, o Governo Federal projeta metas para a evolução dos índices individuais, que significam sair da média nacional 3,8 em 2005, e atingir a média 6,0 em 2021, na primeira fase do ensino fundamental. Tomando como referência os parâmetros técnicos, de qualidade da educação utilizados pelos países que compõem a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE). O IDEB divulga os resultados e observados e projetados, onde os dados mostram que até o ano



de 2015 o IDEB, em nível de Brasil, tem atingindo todas as metas estabelecidas, quando não ultrapassar o valor fixado atingi o limite.

3 Educação em Pernambuco

A presente seção tem como objetivo fazer uma análise com base no cenário atual da educação nos municípios pernambucanos em relação à qualidade, e a relação entre os resultados obtidos e os investimentos por parte da gestão municipal estão influenciando na melhora do aprendizado do aluno pernambucano. Para isso foi realizada uma pesquisa do tipo descritiva, onde foi elaborado um quadro atualizado com os principais dados referentes ao sistema educacional do Estado, extraídos do banco de dados do MEC, INEP, IBGE, STN entre outras fontes. A série histórica da maioria das variáveis contempla os anos de 2011 a 2016, com ênfase para 2015, ano no qual foi divulgado o último resultado do IDEB.

3.1 Gastos com Educação

A Tabela 3.1 trata do percentual do investimento com educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por níveis de ensino, no período de 2000 a 2013, esses valores compreendem as despesas totais, que englobam despesas com pessoal ativo e encargos, e auxílios à pesquisas e bolsas.

Tabela 3.1 – Gasto público total com educação em relação ao PIB, por nível de ensino (%) – Brasil, 2000-2013.

Ano	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				1ª a 4ª série	5ª a 8ª série		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Elaboração própria, a partir de INEP (2013b).

Os dados apresentados pela Tabela 3.1 demonstram os gastos públicos na educação em relação ao PIB, analisando a Educação Básica entre 2000 e 2005 os percentuais de apresentam pouca evolução, de forma quase estável, e que a partir de 2006 passa a ter um contínuo crescimento. A percentagem mais baixa verifica-se nos anos de 2004 e 2005 (3,6%) e a maior em 2013 (5,1). O mesmo acontece na análise de todos os níveis de Ensino, onde até 2005 há pouca variação nos percentuais, e que a partir de 2006 os resultados aumentam de forma gradual até obter 6,2 % em 2013, o último ano que se tem valores de acordo com o INEP.

Como visto no capítulo anterior, os estados recebem recursos para a Educação Básica por meio do FUNDEB. Esse recurso é distribuído com base no número de aluno matriculado em cada município com base nos dados do Censo Escolar do ano anterior. A Tabela 3.2 a seguir apresenta o ranking dos municípios com as maiores e menores despesas totais com Educação, para a rede municipal de ensino de Pernambuco. O município que apresenta a maior despesa total é a Capital do estado (Recife) e a menor despesa o município de Ingazeira no Interior do estado.

Tabela 3.2 – Ranking dos municípios com as maiores e menores despesas totais com educação da rede municipal de ensino – Pernambuco, 2015

Municípios com as maiores despesas			Municípios com as menores despesas		
Nº	Município	Valor (R\$)	Nº	Município	Valor (R\$)
1º	Recife	582.169.113,87	1º	Ingazeira	4.352.779,34
2º	Ipojuca	149.641.969,22	2º	Calumbi	4.427.521,65
3º	Caruaru	149.447.088,55	3º	Salgado	4.644.544,28
4º	Petrolina	139.345.553,51	4º	Itacuruba	5.074.776,69
5º	Cabo de Santo Agostinho	106.773.049,95	5º	Tuparetama	5.182.079,35
6º	Paulista	72.691.002,87	6º	Solidão	5.250.870,61
7º	Olinda	64.151.091,79	7º	Jatobá	5.572.542,92
8º	Garanhuns	56.582.131,28	8º	Terezinha	5.589.026,71
9º	Aranipina	49.830.738,46	9º	Terra Nova	6.081.735,26
10º	Jaboatão dos Guararapes	46.824.065,04	10º	Tracunhaém	6.082.499,63

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN (2016)

A seguir estão ordenados os municípios pernambucanos que apresentam os maiores gastos por aluno, segundo dados da Secretaria do tesouro Nacional (STN), conforme Tabela 3.3.

Tabela 3.3 – Ranking dos municípios com as maiores gastos por aluno – Pernambuco, 2015

Posição (Gasto)	Município	Gasto por aluno (R\$)
1º	Lagoa do Ouro	74.427,28
2º	Buenos Aires	15.137,17
3º	Ipojuca	11.546,45
4º	Joaquim Nabuco	11.415,24
5º	Recife	9.712,21
6º	Camaubeira da Penha	8.869,94
7º	Nazaré da Mata	7.776,68
8º	Panelas	7.318,60
9º	Belém de São Francisco	7.318,60
10º	Custódia	7.252,65

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN (2016)

3.2 Qualidade da Educação

Para a mensuração da qualidade da educação tomou-se como referência os resultados obtidos no IDEB, que é o principal indicador de qualidade da educação no Brasil, que expressa, em valores, a combinação de importantes fatores referentes à qualidade da educação: a aprendizagem e o fluxo.

O indicador de aprendizagem representa nota padronizada em português e matemática de acordo com a Prova Brasil, onde este indicador varia de 0 até 10 e quanto maior, melhor. Porém o 10 é praticamente inatingível. Enquanto o fluxo expressa a proporção de alunos que obtiveram aprovação.

A Tabela 3.4 expressa as médias obtidas no IDEB 2015 para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental das escolas públicas para o Brasil, Regiões Geográficas e Pernambuco que compreende os anos de 2011, 2013 e 2015. Pernambuco apresenta valores menores que a média nacional para os três anos estudados. A Região Nordeste, também apresenta valores abaixo da média nacional, aliás entre as Regiões é a que apresenta o menor desempenho. O estado de Pernambuco apresenta índices inferiores ao de todas as regiões brasileiras, e apresente índices iguais ou inferiores ao da sua região, com exceção para as séries finais do ano 2015.

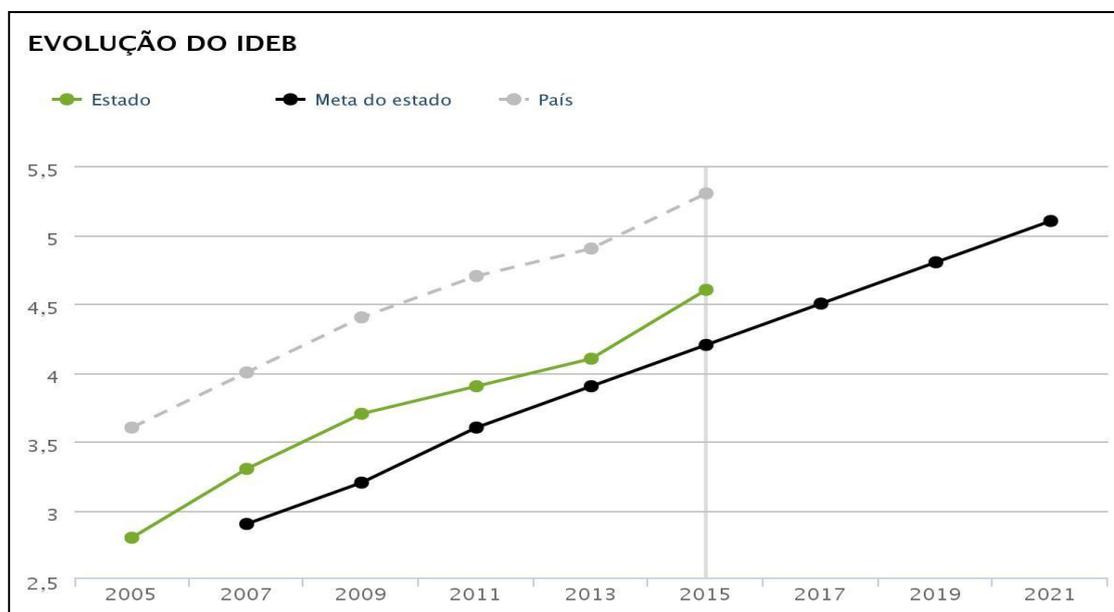
Como visto na Tabela 3.4, o estado de Pernambuco apresenta índices de aproveitamento no IDEB para o Ensino Fundamental abaixo da média nacional, porém o estado vem superando todas as médias projetadas conforme os gráficos abaixo:

Tabela 3.4 – Resultados do IDEB para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental das escolas da rede pública de ensino – Brasil, Regiões Geográficas e Pernambuco, 2011, 2013 e 2015.

Localização	2011		2013		2015	
	Ensino Fundamental					
	Séries Iniciais	Séries Finais	Séries Iniciais	Séries Finais	Séries Iniciais	Séries Finais
Brasil	4,7	3,9	4,9	4,0	5,3	4,2
Norte	4,2	3,6	4,3	3,6	4,7	3,9
Nordeste	4,0	3,2	4,1	3,4	4,6	3,7
Sudeste	5,4	4,2	5,6	4,3	6,0	4,5
Sul	5,4	4,1	5,6	4,1	5,8	4,4
Centro-Oeste	5,1	4,0	5,3	4,2	5,5	4,4
Pernambuco	3,9	3,2	4,1	3,4	4,6	3,8

Fonte: Elaboração própria, a partir de INEP (2016a)

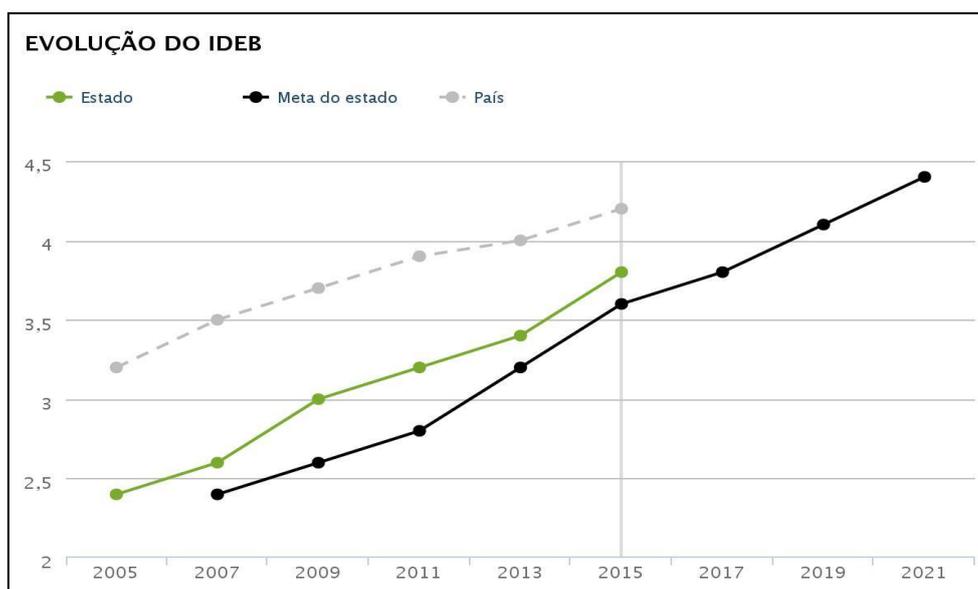
Gráfico 3.1 – Evolução e metas projetadas do IDEB para séries iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de Pernambuco.



Fonte: INEP | QEdU.org.br (2016).

O gráfico 3.1 apresenta dados relativos à evolução do IDEB de Pernambuco para as séries iniciais do Ensino Fundamental da rede pública, para os resultados obtidos e metas projetadas, no período de 2005 a 2021, onde o estado apresenta uma crescente evolução, partindo de 2,8 em 2005 e alcançando 4,6 em 2015.

Gráfico 2 – Evolução e metas projetadas do IDEB para séries finais do Ensino Fundamental da rede pública de Pernambuco.



Fonte: INEP | QEdU.org.br (2016).

Da mesma forma acontece para as séries finais do Ensino Fundamental da rede pública no estado, onde todas as metas projetadas foram alcançadas, e com resultados abaixo da média nacional, partindo de 2,4 em 2005 até 3,8 em 2015, conforme dados expressos no Gráfico 3.2.

Na Tabela 3.5, encontra-se disposto o Ranking dos municípios com os melhores aproveitamentos no IDEB 2015, para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental da rede pública de ensino. No topo da lista o destaque para as cidades de Jupi e Lajedo que obtiveram o melhor resultado do estado (6,5) para as séries iniciais e para as cidades de Bonito e Triunfo o melhor resultado para as séries finais (5,3).

Tabela 3.5 – Ranking dos municípios com melhores IDEB para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental da rede pública de ensino – Pernambuco, 2015

Anos iniciais			Anos Finais		
Nº	Município	IDEB	Nº	Município	IDEB
1º	Jupi	6,5	1º	Bonito	5,3
2º	Lajedo	6,5	2º	Triunfo	5,3
3º	Dormentes	6,3	3º	Brejinho	5,0
4º	Tuparetama	6,3	4º	Santa Cruz da Baixa Verde	5,0
5º	Bonito	6,2	5º	Terra Nova	5,0
6º	Carnaíba	6,1	6º	Jucati	4,9
7º	Jucati	6,0	7º	Quixaba	4,9
8º	Tupanatinga	6,0	8º	Tuparetama	4,8
9º	Brejinho	5,9	9º	Salgueiro	4,7
10º	Orobó	5,9	10º	Solidão	4,7

Fonte: Elaboração própria, a partir de INEP (2016).

3.3 Gastos Públicos e Qualidade da Educação

Para análise da relação do retorno em qualidade dos gastos públicos com educação na aprendizagem dos alunos nos municípios pernambucana, é comparado a seguir o desempenho dos municípios no IDEB em relação à quantia gasta por aluno. Com base nos dados referentes ao IDEB de 2015 para as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental, bem como o gasto *per capita* em educação do município, ou seja,

a despesa total em educação por aluno, dado esses referentes à rede municipal e ensino, para a nossa análise.

Na Tabela 3.6 estão organizados os dez municípios pernambucanos melhores colocados no IDEB 2015 para os anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal em relação com o valor gasto por aluno no mesmo ano. Como pode-se observar, não há nenhum dos 10 municípios que alcançaram melhores resultados no IDEB, entre os dez municípios com maior gasto por aluno, a cidade que mais se aproxima é Orobó que ocupa a 12ª dos maiores gasto e a 10ª melhor avaliada no IDEB. Jupi, a cidade melhor avaliada no IDEB, ocupa a 49ª posição nos gastos por aluno.

Da mesma forma, a Tabela 3.7 apresenta as dez primeiras posições do IDEB dos municípios para as séries finais do Ensino Fundamental em relação com os gastos por aluno no ano de 2015. Onde a conclusão não é diferente da tabela anterior, ou melhor, confirma que os municípios que obtiveram os melhores desempenhos no IDEB, não são necessariamente aqueles que tiveram os maiores gastos por aluno. O município de Bonito que obteve melhor desempenho no IDEB foi o dos municípios com menos gastos por aluno.

Tabela 3.6 – Posição do IDEB e dos gastos por aluno, ordenados segundo as dez primeiras posições do IDEB dos municípios para os anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino – Pernambuco, 2015

Município	IDEB	Posição IDEB	Gasto por aluno (R\$)	Posição (Gasto por aluno)
Jupi	6,5	1ª	9.468,51	49ª
Lajedo	6,5	2ª	8.963,88	69ª
Dormentes	6,3	3ª	5.967,98	170ª
Tuparetama	6,3	4ª	6.974,53	150ª
Bonito	6,2	5ª	7.646,87	123ª
Carnaíba	6,1	6ª	9.589,56	47ª
Tupanatinga	6,1	7ª	8.453,92	85ª
Jucati	6,0	8ª	7.458,11	130ª
Brejinho	5,9	9ª	10.674,94	23ª
Orobó	5,9	10ª	11.901,63	12ª

Fonte: Elaboração do autor, a partir do INEP e STN (2016)

Tabela 3.7 – Posição do IDEB e dos gastos por aluno, ordenados segundo as dez primeiras posições do IDEB dos municípios para os anos finais do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino – Pernambuco, 2015

Município	IDEB	Posição IDEB	Gasto por aluno (R\$)	Posição (Gasto por aluno)
Bonito	5,3	1ª	10.542,97	131ª
Barra de Guabiraba	5,1	2ª	12.288,79	96ª
Brejinho	5,0	3ª	17.694,75	27ª
Camaíba	5,0	4ª	14.388,60	58ª
Petrolina	5,0	5ª	22.635,72	18ª
Jucati	4,9	6ª	8.712,82	163ª
Triunfo	4,9	7ª	12.208,53	100ª
Tuparetama	4,9	8ª	14.977,11	48ª
Afogados da Ingazeira	4,8	9ª	12.680,31	88ª
Trindade	4,8	10ª	12.508,84	91ª

Fonte: Elaboração do autor, a partir do INEP e STN (2016)

Fazendo uma relação dos municípios com maiores gastos por aluno no Ensino Fundamental para a rede municipal de ensino com as suas respectivas posições no IDEB de 2015, a seguir na Tabela, notamos os municípios que apresentam maiores gastos por aluno no ano de 2015, não contemplam as posições relevantes nos resultados do IDEB para o mesmo ano.

Diante do exposto, verifica-se que, neste caso estudado, não há uma relação direta entre os gastos públicos em educação e o retorno em qualidade no ensino oferecido. No entanto, essa avaliação obtida através desta análise não deve ser generalizada para os demais municípios, estados e regiões e o país, e que levamos em consideração apenas os extremos das variáveis nesta relação gasto por aluno e qualidade da educação por meio do desempenho no IDEB.

Tabela 3.8 – Posição dos gastos por aluno e do IDEB, ordenados segundo as dez primeiras posições dos gastos por aluno dos municípios para o Ensino Fundamental – Pernambuco, 2015

Município	Gasto por aluno (R\$)	Posição (Gasto)	IDEB (anos iniciais)	Posição IDEB (anos iniciais)	IDEB (anos finais)	Posição IDEB (anos finais)
Lagoa do Ouro	74.427,28	1ª	4,5	104ª	3,4	108ª
Buenos Aires	15.137,17	2ª	4,1	145ª	-	-
Ipojuca	11.546,45	3ª	4,8	63ª	3,6	81ª
Joaquim Nabuco	11.415,24	4ª	4,1	149ª	4,0	37ª
Recife	9.712,21	5ª	4,6	91ª	3,5	102ª
Carnaubeira da Penha	8.869,94	6ª	5,1	37ª	4,3	21ª
Nazaré da Mata	7.776,68	7ª	4,4	119ª	3,5	100ª
Panelas	7.318,60	8ª	5,9	11ª	4,0	39ª
Belém do S. Francisco	7.318,60	9ª	4,7	72ª	-	-
Custódia	7.252,65	10ª	5,0	45ª	3,6	80ª

Fonte: Elaboração do autor, a partir do INEP e STN (2016)

Nota: (-). Não existem resultados para a série informada.



4 Conclusões

Atualmente, é amplamente aceita a tese de que a educação constitui um dos mais importantes componentes a serem considerados com potencial de promover o desenvolvimento social e econômico e com capacidade de reduzir as diferenças entre as diversas regiões. Percebe-se, também, que com o passar das décadas a Teoria do Capital, incorporou novas ideias e parceiros na disseminação dos seus ideais mercadológico, onde de certa forma, a educação abastece o capital de forma direta ou indiretamente, por meio da formação da mão de obra para funcionamento do sistema, disfarçando as desigualdades nas relações sociais existentes deste modelo.

Dessa forma, se faz necessário que processo de melhoria no sistema educacional seja prioridade em todas as esferas do governo, constituindo uma sociedade mais justa e igualitária. Mesmo com o esforço do governo brasileiro em ampliar os investimentos no setor educacional, ainda existe uma carência no auxílio aos gestores em alcançar à eficiência na aplicação dos recursos destinados à educação em nível municipal.

Nesta perspectiva, o presente trabalho teve como objetivo analisar a relação entre os gastos públicos sobre a qualidade ofertada pelos municípios pernambucanos. Para atingir o objetivo proposto, buscou-se identificar as variáveis processo como inputs e seu papel, para posteriormente verificar se existia uma relação direta entre essas variáveis com isso identificar os municípios pernambucanos com seus respectivos resultados, tomando como principal referência os dados de gasto per capita/aluno/município e o desempenho no IDEB 2015, para a educação fundamental da rede pública municipal de ensino.

Com base na análise e discussão dos dados da pesquisa, mesmo que, havendo exceções, não existe uma correlação direta entre os gastos públicos despendidos pelos municípios com o aproveitamento no IDEB, para o ano de 2015, ou seja, apresentaram performance acima do potencial de que detinham.

Como, por exemplo, o município de Bonito, que, em 2015, obteve o melhor resultado no IDEB para os anos finais do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino, no entanto o município foi um dos que apresentou menores gasto por aluno ocupando a 163ª posição entre todos os 185 municípios do estado.



De modo semelhante, o município de Dormentes no Sertão do estado alcançou a 3ª posição no IDEB 2015 para os anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino, porém está entre os municípios pernambucanos que despenderam menos recursos no ano 2015, ocupando a 170ª posição. De forma contrária, Lagoa do Ouro, que apresentou o maior gasto por aluno total, não obteve bons resultados no IDEB para o Ensino Fundamental da rede municipal.

Em linhas gerais, a educação pernambucana demonstra certa evolução, apresentando resultados nos indicadores de qualidade do ensino na maioria das vezes a acima da média da região Nordeste, mas que ainda precisa evoluir bastante para se atingir um nível desejado nos mais variados aspectos. Como principalmente melhorias em sua infraestrutura, na expansão ao atendimento e permanência do aluno, na diminuição das taxas de reprovação e abandono como em todo o País, no incentivo e valorização dos docentes, por meio de investimentos na formação continuada dos professores como forma de estímulo a permanecerem na carreira.

Em relação aos investimentos destinados ao setor educacional pernambucano, deve-se atentar principal na alocação destes recursos onde são as prioridades, para que assim possa realmente gerar o retorno esperado, contribuindo para a melhoria efetivamente da qualidade do ensino ofertado, a nível municipal.

No entanto, vale ressaltar que a conclusão obtida, não exclui nem inferioriza a importância dos gastos públicos em educação como forma de ser melhorar a qualidade do ensino. E que a metodologia aplicada possui suas limitações, como qualquer outra, deste modo os dados devem ser interpretados de forma cautelosa, levando em consideração a base de dados não consegue representar em sua totalidade a real situação do sistema educacional dos municípios pernambucanos. Por estas razões e diante da importância da temática, o estudo de ser interpretado como indicação para um estudo circunstanciado.

Contudo espera-se que o trabalho juntamente com demais pesquisas no campo de estudo desta temática possa auxiliar aos gestores de políticas públicas voltadas ao setor educacional dos municípios pernambucanos, principalmente, dos municípios que apresentaram desempenho abaixo do potencial que detinham.



Referências

AÇÃO EDUCATIVA. *O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de Planos de Educação / Ação Educativa* 1. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

ALMEIDA, A. G. *Crescimento Econômico, capital humano e qualidade da educação*. 2010. 53 f. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28132>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BALBINOTTO NETO, G. *A teoria do capital humano*. [Notas de aula]. 2012. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ecop137/capital-humano.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

DANTAS, F. C.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M. *Eficiência nos gastos públicos em educação fundamental nos municípios do Rio Grande do Norte*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Economia, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/320/280>>. Acesso em: 08 mai. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *IDEB – Resultados e Metas*. 2016a. Disponível em: <<http://sistemasideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

_____. *Portal IDEB*. 2016b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb/>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. *Saeb*. 2016c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc/>>. Acesso em: 12 jun. 2016

OLIVEIRA, R.; ARAÚJO, G. *Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação*. Revista Brasileira de Educação, 28, p. 5-23, jan-abr/2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

PENHA, C. R.; ALBUQUERQUE, P. D.; MARCIO, C. J. *A eficiência dos gastos públicos em Educação: evidências georreferenciadas. Nos municípios goianos*. Universidade de Brasília. Departamento de Administração, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v16n3/04.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

PEREIRA, A. S. *Uma análise do capital humano e crescimento econômico brasileiro no período de 1970-2001*. 2004. 148 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade



Federal do Rio Grande do Sul, 2004. Disponível em:
<<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/4613>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

PORTILHO, G. *Entenda as taxas de transição escolar e de rendimento dos alunos*. Revista Nova Escola, 2012. Disponível em:
<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/entenda-taxas-transicao-escolar-rendimento-alunos-689317.shtml>>>. Acesso em: 16 out. 2016.

PRESTES, M. L. de M. *Pesquisa e Construção do Conhecimento Científico: Do Planejamento aos Textos, da Escola à Academia*. 4ª. ed. São Paulo: Rêspel, 2014.

SILVA, E. C. *Teoria do Capital Humano e a Relação Educação e Capitalismo*. 2010. Disponível em:<http://www.uel.br/eventos/sepech/sumarios/temas/teoria_do_capital_humano_e_a_relacao_educacao_e_capitalismo.pdf>. Acesso em 18 mai. 2016.

SILVA, S. S. B. *Capital humano e capital social: construir capacidades para o desenvolvimento dos territórios*. 2008. 233 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras. Lisboa, 2008. Disponível em:
<<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/379>>. Acesso em: 19 mai. 2013.

SOUZA, J. S. *O Recrudescimento da Teoria do Capital Humano*. Cadernos CEMARX [online], v. 3, p. 159-172, 2006. Disponível em:
<<http://www.unicamp.br/ce marx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT5/gt5m3c2.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

SOUSA JUNIOR, L. *FUNDEB: avanços, limites e perspectivas*. EccoS, São Paulo, v. 8, n.2, p. 275-290, jul/dez. 2006. Disponível em:<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/715/71580202/71580202.html>>. Acesso em: 23 mai. 2016

VELOSO, F. *Qualidade da Educação, Inclusão Econômico-Social e Crescimento*. In: XXIV Fórum Nacional Rumo ao Brasil Desenvolvido (Em Duas Décadas), 2012, Rio de Janeiro. [Anais eletrônicos...] Rio de Janeiro: INAE, 2012. Disponível em:
<http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP04210>. Acesso em: 23 abr. 2016.

VIANA, G.; LIMA, J. F. *Capital humano e crescimento econômico*. Campo Grande, v. 11, n. 2 p. 137-148, jul./dez. 2010. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/inter/v11n2/a03v11n2.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2016.



INCLUINDO E INVESTINDO NA POLÍTICA DE INCLUSÃO

Hévila Islainy Castro da Silva¹⁵⁰

Pedro Henrique Bezerra da Costa e Silva¹⁵¹

RESUMO

Sabendo da importância das pessoas com deficiência ingressar no mercado de trabalho com as mesmas oportunidades das pessoas sem algum tipo de deficiência, as políticas públicas vêm atuar nesse âmbito, consolidando o direito de igualdade e de oportunidade entre todos. Desse modo, fazemos uma reflexão acerca de como está sendo a inclusão e o investimento para a entrada das pessoas com alguma deficiência ou necessidades especiais no mercado de trabalho, de maneira a tentarmos entender como a sociedade ver esses sujeitos, como as inclui, e o que o governo está fazendo para que as políticas públicas sejam e se tornem mais inclusivas. Logo, temos por objetivo compreender as políticas inclusivas e analisar se estas têm garantido direitos aos seus usuários, para isso utilizamos de leituras bibliográficas fundamentando em alguns autores como Sassaki (2003), Silva (2012), Teixeira (2010). Dessa maneira, compreendemos que perante o desenvolvimento e processo da globalização, o mercado de trabalho vem propor algumas exigências para a inserção neste, e é possível perceber ainda uma resistência ao preconceito e dificuldades, que algumas pessoas sofrem além de algumas organizações que não dão oportunidades as pessoas que possuem deficiência.

Palavras-chave: Inclusão. Pessoa com deficiência. Mercado de trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Antes de qualquer coisa, este trabalho pretende uma reflexão do leitor acerca de como está sendo a inclusão e o investimento para a entrada das pessoas com alguma deficiência ou necessidades especiais no mercado de trabalho, de maneira a tentarmos entender como a sociedade ver essas pessoas, como as inclui e o que o governo está fazendo para que as políticas públicas sejam e se tornem mais inclusivas.

¹⁵⁰ Assistente Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN Campus Central Mossoró/RN. E-mail: hevila_islainy@hotmail.com.

¹⁵¹ Enfermeiro Graduado pela Universidade Potiguar – UnP campus Mossoró/RN, Técnico em Enfermagem pela *Escola de Enfermagem Tereza Neo*, Mossoró/RN. E-mail: pedrocostahenrique@gmail.com.

Nesse sentido, tentaremos abordar acerca da nomenclatura dada as pessoas que possuem alguma deficiência, falando um pouco sobre a dificuldade de utilização do termo, e o que está garantido em lei a essas pessoas. Abordaremos ainda, como se dá a entrada das pessoas com alguma deficiência no mercado de trabalho, finalizando com a questão das políticas públicas voltadas as pessoas com algum tipo de deficiência, o que são essas políticas, qual o papel delas, e quem são os responsáveis pela formulação e execução das mesmas, de maneira a garantir o acesso, inclusão e investimento na garantia dos direitos das pessoas com deficiência.

2 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: SEU CONCEITO E SUA ORIGEM

O que entendemos por deficiência? Ao longo da história da humanidade vimos que algumas pessoas eram discriminadas, e sofriam preconceito diante de sua condição física e psicológica. Diante disso, alguns termos eram utilizados, considerando que essas pessoas eram inúteis, defeituosas, incapazes, portadores de deficiência ou com necessidades especiais.

O termo deficiência é considerado difícil de ser explicado, tendo em vista que tal definição é utilizada, nas mais diferentes épocas, como um assunto que vem a considerar o preconceito e os estereótipos, ante a condição física e/ou psicológica. Nesse sentido, mediante a transformação das sociedades muitos termos são/foram substituídos por outros, sendo que segundo Sasaki,

Os termos são considerados corretos em função de certos valores e conceitos vigentes em cada sociedade e em cada época. Assim, eles passam a ser incorretos quando esses valores e conceitos vão sendo substituídos por outros, o que exige o uso de outras palavras. Estas outras palavras podem já existir na língua falada e escrita, mas, neste caso, passam a ter novos significados. Ou então são construídas especificamente para designar conceitos novos. O maior problema decorrente do uso de termos incorretos reside no fato de os conceitos obsoletos, as idéias equivocadas e as informações inexatas serem inadvertidamente reforçados e perpetuados (SASSAKI, 2003, p. 1).

Nesse sentido, é importante considerar que o termo “pessoa portadora de deficiência” veio a ser substituído por “pessoa com deficiência”, tendo em vista que como foi refletido anteriormente, os termos são utilizados conforme os valores sociais, e em cada época, e diante das modificações ocorridas nessas sociedades esses termos são

adaptados perante os estudos realizados, e inclusão das pessoas. Assim sendo, o termo citado foi substituído devido à palavra “portadora” dar sentido a pessoa que porta algo, como qualquer coisa. Desse modo, concordamos com Fávero (2004) quando ele relata que,

Os movimentos sociais identificaram que a expressão “portador” cai muito bem para coisas que as pessoas carregam e/ ou pode deixar de lado, não para características físicas, sensoriais ou mentais do ser humano. Ainda, que a palavra “portador” traz um peso frequentemente associado a doenças, já que também é usada, e aí corretamente, para designar uma situação em que alguém, em determinado momento, está, portanto um vírus, por exemplo (FÁVERO, 2004, p. 22).

Logo, compreendemos que se pensava a pessoa como alguém que porta uma deficiência e não que esta deficiência faz parte dela, algo de que ela não pode se desfazer, e ainda é refletido que a palavra deficiência vem a ser sinônimo de ineficiência, de maneira que algumas pessoas subentendem que ser deficiente é sinônimo de falta de capacidade, estereotipando assim que essas pessoas não podem ter uma vida com dignidade, ou ser eficiente naquilo que se propõe realizar (SILVA, 2012).

Dessa maneira, a Lei nº 13.146/2015, Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), em seu artigo 2º relata que: “Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”.

Desse modo, na antiguidade as pessoas viviam da prática da agricultura, artesanato e pecuária, e naquela época existia uma divisão hierárquica, havia, portanto os senhores que eram os donos das propriedades e dos meios de produção, e os servos, aqueles que só tinham sua mão-de-obra, sua força de trabalho para sobreviver e se sustentar. Lembrando que, as crianças que nasciam com alguma deficiência eram relegadas e deixadas à própria sorte, perante os valores sociais postos pela sociedade, sendo muitas vezes abandonadas até a chegada de sua morte.

Mediante a história, alguns povos tinham a crença de que as pessoas que nasciam com um problema físico ou mental, tinham nascidos com uma espécie de punição de Deus, e com isso eram impedidos de ter acesso aos serviços religiosos. Já na Roma antiga existia a Leis das XII Tábuas¹⁵², e esta aprovava e permitia os pais

¹⁵² A Lei das Doze Tábuas era uma antiga legislação, considerada como origem dos direitos romanos.

mataram seus filhos que nasciam com algum “defeito”. Na Europa Medieval, as crianças que nasciam com algum problema eram consideradas ora como pessoas enviadas pelos deuses, ora como indivíduos malignos. Enfim, muitos foram os “julgamentos” e preconceitos feitos aos indivíduos que necessitam de cuidados especiais, sendo visto que em diferentes épocas e sociedades as pessoas consideravam os deficientes como sendo criaturas ora do bem e ora do mal, sendo protegidas em alguns povos, e assassinadas em outros.

Ao passar dos anos, muitas foram às transformações acontecidas nas sociedades, e com o cristianismo o homem passou a ser considerado um ser racional, com alma e criado por Deus, sendo assim todas as pessoas, com alguma deficiência ou não, eram tidas como homens dotados de alma e de respeito, e agora a igreja e a família passa a ter uma nova visão do que seria o deficiente, qual seria sua concepção diante de suas convicções. Logo, entendemos que mediante a história, o sujeito que era considerado deficiente perante sua condição visível ou não, era aquele indivíduo excluído da sociedade diante de suas diferenças ditas como “anormais” para esta, sendo por vezes rebaixadas e inferiorizadas diante das pessoas ditas “normais”.

A partir de 1789, foram criados vários instrumentos de locomoção e de trabalho em prol das necessidades especiais das pessoas que tinham alguma deficiência, e segundo Fonseca (2000) cadeira de rodas, bengalas, bastões, muletas, coletes, próteses, macas, veículos adaptados, camas móveis foram algumas das invenções que proporcionava a inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho e na sociedade. Com o invento desses instrumentos, outros avanços também foram se destacando, como o Código Braille criado em 1829 por Louis Braille, proporcionando a integração dos deficientes visuais ao mundo da linguagem escrita.

Com a Revolução Francesa (1789–1799) e seu ideário de Igualdade, Liberdade e Fraternidade proporcionou na sociedade a erradicação da injustiça social, de maneira que contribuiu para a aceitação do deficiente na sociedade, com o intuito de formar cidadãos capazes e produtivos para se inserirem no mercado de trabalho.

[...] no século XX, o impulso da revolução industrial possibilitou grandes mudanças sociais quando as guerras, epidemias e anomalias genéticas deixaram de serem as causas únicas das deficiências, e o trabalho, em condições precárias, passou a ocasionar os acidentes mutiladores e as doenças profissionais, sendo necessária a própria criação do Direito do Trabalho e um sistema eficiente de Seguridade Social, com atividades assistenciais, previdenciárias e de atendimento à saúde, bem como a reabilitação dos acidentados (TEIXEIRA, 2010, p.30).



Na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) aconteceu uma pressão social em relação à reabilitação dos feridos, e na Segunda Guerra mundial (1939-1945), mesmo com a destruição ocasionada houve uma preocupação em assegurar os direitos e oportunizar plano de igualdade a todos os seres humanos, reconhecendo também a mão-de-obra considerada deficiente diante da escassez de trabalhadores no mercado de trabalho (TEIXEIRA, 2010).

Na segunda metade do século XX, entre os anos de 1959 e 1975, ocorreu a Guerra do Vietnã, esta foi considerada como o conflito armado mais violento e longo após a Segunda Guerra Mundial. Nesse conflito houve muitos mortos, e o número de deficientes no país aumentou muito, e diante de tal fato surgiram algumas reações e protestos sociais em defesa dos direitos dos mais necessitados, e dentre esses os deficientes.

No Brasil, em 1988 veio a ser promulgada a Constituição Federal Brasileira, de maneira a romper com o modelo assistencialista e apregoar os direitos e deveres dos cidadãos, assegurando assim o direito à vida, a liberdade, a saúde, a educação, a assistência social, ao trabalho, enfim esta veio a assegurar em seu artigo 5º que todos somos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Hoje podemos refletir que mediante as transformações das sociedades, e o passar do tempo às definições e termos mudaram, as leis e normas jurídicas modificaram conforme as necessidades dos cidadãos, as pessoas mudaram, todavia o modo de muita gente pensar não mudou, não evoluiu, e só retrocedeu com o tempo, pois mesmo com a garantia dos direitos sociais e humanos, e de políticas sociais e de inclusão ainda há muitos preconceituosos que discriminam as pessoas que possuem alguma necessidade especial.

Logo, concordamos com a reflexão de Ribas quando ele vem falar acerca da nossa mentalidade, enquanto sociedade, de tratarmos as pessoas com alguma deficiência:

Vimos também que essas diferenças biológicas não podem jamais ser transportadas para as diferenças sociais, as quais são construídas culturalmente pela organização social, forjados pelos homens. São estas diferenças sociais valorativas- e não necessariamente as biológica-que determinam que as pessoas deficientes são pessoas submissas. São estas diferenças sociais que fabricam mecanismos de exclusão e de tentativa incoerente de integração social. São estas diferenças sociais e estes mecanismos que fazem os considerados “diferentes” construir um mundo



próprio mórbido, na medida em que não se encaixam e não se reconhecem neste mundo que é também deles (RIBAS, 1994 p. 23 e 24).

Nesse sentido, e em tempos contemporâneos, a ideologia e o trabalhar de muitos órgãos, instituições sociais, filantrópicas e privadas, universidade, ONGs, pesquisas, grupos de trabalho vem a discutir a questão das pessoas com algum tipo de deficiência como sendo um conceito diverso, uma problemática que envolve não apenas o deficiente em si, mas tudo aquilo que está em sua volta, tudo que lhe possibilita viver, se conhecer e conhecer o mundo apesar de sua deficiência.

Assim sendo, deficiente é sinônimo de diversidade, de olhar e entender o outro não apenas como um ser que não vê que não ouve que não fala bem, que não consegue entender como as pessoas “normais”, mas antes de tudo, essas pessoas devem ser tratadas, entendidas e estudadas como seres humanos capazes de enxergar sem seus olhos normais, de andar sem suas pernas normais, de ouvir sem seus ouvidos normais, de entender a vida sem sua percepção considerada normal para a sociedade, pois devemos entender que todos somos diferentes, e que a deficiência de uma pessoa não deve excluí-la de viver, de se sentir humana e capaz de entender que ela é importante do jeito que ela é, com sua diferença e particularidade de ser.

3 A INSERÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

O trabalho é um esforço planejado e coletivo. Logo, a necessidade de socialização permite que os seres sociais estabeleçam relações entre si, de forma a sanar suas necessidades mais primárias, diante disso Barbosa e Carvalho (2010, p. 202) ressaltam que, “(...) o indivíduo trabalhador alcança identidade de sujeito digno, inserido na sociedade”. Ou seja, o trabalho é visto como algo que dignifica o sujeito. Nessa socialização, os indivíduos aprendem e interiorizam as normas e, os valores de uma cultura ou sociedade específica. Esta aprendizagem permite-lhes obter as capacidades necessárias para desempenharem com êxito, o seu papel de interação social, convivendo entre a diversidade, a pluralidade e a inclusão.

Todavia, desde tempos oriundos, que a questão da exclusão, da discriminação e do preconceito se reflete na vivência do coletivo, com essas três questões, os indivíduos



passam a ter posturas diferenciadas, subestimando as potencialidades do próximo, quando realmente se deve conviver com respeito e igualdade, através da inclusão na convivência em sociedade. Para isso, os alicerces da inclusão estão apoiados em direitos e princípios básicos que não permitem nenhum modelo de isolamento e/ou segregação. Todos tem o direito de ir e vir, de trabalhar e de estudar, esses direitos é a chave para a inclusão de qualquer cidadão, principalmente da pessoa com deficiência.

Uma das formas de garantir a estes cidadãos (pessoas com deficiência) o princípio da igualdade é inseri-los no mercado de trabalho, de modo que não há dúvidas de que, é a partir do exercício laboral que a pessoa consegue adquirir meios básicos para sua sobrevivência e de sua família. Portanto, negar-lhes o acesso ao mercado de trabalho é o mesmo que impedir a satisfação de todos os seus demais direitos.

O Estado, por sua vez, é responsável pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e deve promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição Federal 1988), por meio de políticas públicas compensatórias e eficazes. A principal maneira de aniquilar o preconceito que envolve as pessoas com deficiência é: conscientizar a sociedade que esses cidadãos, assim como quaisquer outros, possuem direitos e deveres, a fim de que essas pessoas sejam libertadas dos preconceitos que as cercam. As políticas públicas devem buscar formas para que as pessoas com deficiência permaneçam no mercado de trabalho, conquistando seu lugar que é de direito, proporcionando a esses trabalhadores sua dignidade.

Antes da Constituição de 1988, já era discutido a inserção da pessoa com deficiência no meio social e sua capacitação para o mercado de trabalho. Com o passar do tempo, as pessoas com deficiência foram percebendo que precisavam continuar progredindo nos estudos e na interação social para então serem profissionais qualificados dispostos a enfrentar o mercado de trabalho. Contando com a ajuda de ONGs e associações que, dentro do seu papel oferecia cursos profissionalizantes e de qualificação. O Poder Público, por sua vez, viabilizou novas leis, como por exemplo, a Lei nº 8.122, de 11 de novembro de 1990 dos Servidores Públicos Federais, ficou



determinado que até vinte por cento das vagas dos concursos públicos sejam destinadas a pessoas com deficiência.

No ano seguinte, a Lei Nº 8.213 de 24 de julho de 1991, mais conhecida como Lei das Cotas¹⁵³ prevê que, as empresas privadas com 100 funcionários ou mais, são obrigadas a garantir vagas em seu quadro funcional para pessoas com deficiência; as cotas variam de 2 a 5% dos postos de trabalho (De 100 até 200 funcionários, 2%; de 201 até 500 funcionários, 3%; de 50 até 1000 funcionários, 4% e de 1001 funcionários em diante, 5%). Todavia, antes do estabelecimento da Lei de Cotas para empresas, o profissional com deficiência conseguia ingressar no mercado de trabalho através de ações governamentais ou por terceirização em Associações ou ONGs que atuavam em órgãos do governo Estadual e federal.

A Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000 de Acessibilidade que, estabelece normas gerais, critérios básicos e dá outras providências para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Tendo em vista que, a inclusão elege como finalidade garantir às pessoas com deficiência o maior acesso possível às oportunidades de emprego, educação e lazer, de modo que possam gozar de seus direitos juntamente e igualmente com as demais pessoas.

A inclusão também é ideal para beneficiar profissionais com deficiência, desde os que estão em processo de qualificação aos profissionais qualificados, prontos para serem grandes líderes. Segundo o Portal Brasil, a participação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho cresceu 6,57%, em 2014. Com o resultado, o número de vagas ocupadas por alguém com algum tipo de deficiência chegou a 381,3 mil – o que corresponde a 0,77% do total de postos do País. Ao incluí-los, o empregador oferta mais do que um salário, oferta também oportunidades de se regenerar tanto socialmente como psicologicamente.

Como é possível observar, nas últimas décadas, sobressaíram avanços na proposição de dispositivos legais e de políticas públicas no que se refere à inclusão da Pessoa com Deficiência no mercado de trabalho. Ressaltamos que, é necessário ainda

¹⁵³ A LEI DE COTAS EM PERGUNTAS E RESPOSTAS. Disponível em: <http://www.pcdlegal.com.br/leidecotas/wpcontent/themes/leidecotas/downloads/Leidecotas_Cartilha.pdf>. Acesso em: 11 de out. de 2016.



refletir no que ainda esteja impedindo ou dificultando, a presença ou permanência destes sujeitos no mercado de trabalho e no meio social. Pois, as relações interpessoais ainda estão muito baseadas em estereótipos e preconceitos. Dessa forma, não é exagero afirmar que a questão cultural ainda é o maior desafio, de modo que a falta de acessibilidade é reflexo da falta de cultura inclusiva.

Enquanto não transformarmos a mentalidade antiga de que as pessoas com deficiência são menos qualificadas, menos produtivas e que exigem muitos investimentos, não daremos um salto de qualidade no processo de inclusão. Sendo assim, para acabarem com essas barreiras, empresas e sociedade devem trabalhar com a questão do preconceito, valorizar a pessoa com deficiência, apontar as qualidades, remover as barreiras de transportes e organizacionais, oferecer processos seletivos mais flexíveis e não discriminatórios, isto é, oportunizar que esses cidadãos possam concorrer às vagas de trabalho em condições de igualdade com as demais pessoas.

4 INVESTINDO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCLUIR AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Segundo Souza (2006, p. 26), “[...] A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Ou seja, o conceito de políticas públicas diz respeito a um conjunto de ações e decisões do governo, voltado para a garantia de direitos e solução de problemas encontrados na sociedade.

Diante disto, as pessoas com deficiência compõem uma peça do grande quebra-cabeça chamado diferenças humanas. Elas devem ter seus direitos garantidos na sociedade através das políticas públicas, sejam elas efetivadas através do tripé da seguridade social: saúde, previdência e assistência, que é a base dos direitos dos cidadãos, ou pelas demais políticas: educacionais, esportivas, inclusivas, entre outras. O livro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (2012) afirma que, ter os vários grupos de pessoas com deficiência na linha de frente das reivindicações políticas, foi um



marco decisivo na história dos movimentos que clamavam por inclusão e políticas públicas, denotando assim um aumento na reflexão brasileira em torno deste assunto.

Desta forma, ao longo da última década, o movimento de inclusão das pessoas com deficiência ganhou importância no Brasil, repercutindo em avanços sociais e em igualdade de oportunidade, acessibilidade, participação e a não discriminação, a qual são temas pertinentes aos direitos humanos, simbolizando a valorização da diversidade e caracterizando o semblante do respeito humano. Planos, programas, projetos e ações vêm sendo delineado pelo governo federal que tem se orientado pelo resultado dessa participação, com ênfase para as discussões das I e II Conferências Nacionais sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, realizadas mutuamente em 2006 e em 2008, em prol de discutir ações e estratégias de inclusão para as pessoas com alguma deficiência.

Podemos mencionar que toda essa discussão é válida e refletida como avanços conquistados nos últimos anos nas políticas para pessoas com deficiência, foram frutos da participação popular e de uma interlocução democrática firmada entre governo e sociedade. Santos *et. al.* (2012 p. 114) ressalta que “[...] o direito que respalda as pessoas com deficiência, está considerado na Constituição Federal de 1988, que determina como competência das três esferas do governo, cuidar da saúde e assistências públicas, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências”.

Em meio a essa realidade, a inclusão vem sendo amplamente discutida e regulamentada através de outros instrumentos legais com a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência (Portaria nº 10.060/2002) que tem como objetivo reabilitar a pessoa com deficiência na sua capacidade funcional e desempenho humano, colaborando para a sua inclusão total nas políticas públicas e na vivencia social para uma melhor qualidade de vida. Assim sendo, várias são as leis que apoiam e garantem os direitos as pessoas com deficiências, apoiando sua integração social, prioridades no atendimento, acessibilidade, atenção na promoção e prevenção de ações em prol desses sujeitos, atendimento domiciliar, expansão de programas as pessoas com deficiência, além de incentivo a participação popular (BRASIL, 2002:19 apud SANTOS *et. al.*, 2012).



Para o CONADE¹⁵⁴ (2016), a lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira da Inclusão (LBI), tem a intenção principal de efetivar princípios e regras da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O CONADE ainda afirma que a lei adota o modelo deficiência, que ao direcionar os impedimentos físicos, sensoriais, mentais e intelectuais não produzam obstáculos eremítico, e sim que são as barreiras produzidas socialmente (arquitetônica, urbanísticas, de transporte, comunicação, atitudinais e tecnológicas), que impedem o exercício de direitos. Todavia, o meio social a qual convivemos tem influência direta na liberdade da pessoa com limitação funcional, sendo fundamentais estratégias políticas, jurídicas e sociais que eliminem esses impasses e discriminações permitindo as pessoas com deficiência demonstrar suas capacidades e usufruir de autonomia e independência para uma real inclusão social.

Em fim, incluir socialmente as pessoas com deficiência significa respeitar as necessidades próprias da sua condição e possibilitar acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e artísticos e aos produtos decorrentes do avanço social, político, econômico, científico e tecnológico da sociedade moderna.

5 CONCLUSÃO

Tentando entender e compreender como se estando sendo à entrada das pessoas com algum tipo de deficiente no mercado de trabalho, e como estão sendo criadas e desenvolvidas as políticas públicas de inclusão foi o propósito deste trabalho. Dessa maneira, compreendemos que perante o desenvolvimento e processo da globalização, as sociedades estão cada dia mais se desenvolvendo e as pessoas se qualificando cada vez mais. Diante disso, o mercado de trabalho vem propor algumas exigências para a

¹⁵⁴ Segundo o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Brasil existem 45,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, o que representa 23,92% da população brasileira. O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) foi criado para que essa população possa tomar parte do processo de definição, planejamento e avaliação das políticas destinadas à pessoa com deficiência, por meio da articulação e diálogo com as demais instâncias de controle social e os gestores da administração pública direta e indireta. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade>>.



inserção neste, e é possível perceber ainda uma resistência ao preconceito e dificuldades de algumas pessoas e organizações as pessoas que possuem alguma deficiência.

Nessas circunstâncias nos perguntamos como devemos lidar com as diferenças das pessoas? Os deficientes são tão diferentes assim daqueles considerados “normais” pela sociedade? Diante dessas indagações concluímos que apesar das discussões, das lutas, dos movimentos sociais irem às ruas protestarem em prol dos direitos das pessoas com deficiência, ainda há o preconceito e a discriminação com esses sujeitos. Percebemos que mesmo com a concretização dos direitos na Constituição Federal, nas políticas sociais e públicas e mais recentemente no Estatuto da Pessoa com Deficiência os direitos sociais e fundamentais ainda são violados.

Nesse sentido compreendemos que, muito embora haja legislações que propague as necessidades dos deficientes, não necessariamente essas normas jurídicas estão sendo praticadas na realidade, pois ainda há problemas de acessibilidade nos espaços públicos, de maneira que muitos deficientes se encontram com dificuldades para se locomoverem, terem autonomia, ficando impedidos de andarem em transportes públicos, edifícios, escolas, até mesmo de utilizarem o banheiro, ou seja, tudo isto quer dizer que elas estão sendo impedidas de viver a vida com qualidade e de terem seus direitos efetivados como está preconizado no papel jurídico.

Logo, as políticas públicas são necessariamente importantes para o desenvolvimento individual, psicológico, físico e social das pessoas possuidoras de alguma deficiência, tendo em vista que se cumpridas estas são capazes de garantir os direitos a uma educação, saúde, assistência social, transporte público, lazer, esporte, cultura, qualificação profissional de qualidade, acessível e digna. Todavia para os tais direitos se tornarem concretos e efetivados na realidade desses sujeitos, faz-se necessário à atuação e mobilização da sociedade para pressionar e cobrar dos governantes a execução desses direitos e políticas em prol da inclusão social e uma vida com qualidade para esses cidadãos, além de buscar estratégias capazes de promoção uma cultura de tolerância, respeito e cidadania sem a presença do medo, do preconceito e da discriminação que muitas pessoas sofrem e se segregam e são excluídas da sociedade pelo simples fato de ser diferente.

Assim sendo lhe pergunto, porque ser é preconceituoso? Por que discriminar se eu não sou igual a você; se meu tamanho não é o mesmo que o seu, se minha perda não do mesmo jeito que a sua, se meus olhos não são os mesmos que o seu? Entenda que fazemos parte de uma sociedade marcada pela desigualdade, mas lembre-se que somos DIFERENTES, mas que todos nós somos IGUAIS em direitos!



REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jackeline Figueiredo; CARVALHO, Marcio Oliveira. **Trabalho e Pessoas com Deficiência**: O profissional com deficiência & o mercado de trabalho. Curitiba: Juruá. 2010.

BRASIL. **Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência**: Uma análise a partir das Conferências Nacionais. 1º edição. BRASÍLIA: 2012. Distribuição Gratuita. Disponível em:

<<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/livro-avancos-politicas-publicas-pcd.pdf>>. Acesso em: 17 de out. de 2016.

_____. **Lei Nº 13.146, de 6 de Julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 23 de Out. de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 de Out. de 2016.

BRASIL. **Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência**: Uma análise a partir das Conferências Nacionais. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Brasília, 1ª Ed., 2012.

CONADE. **Lei Brasileira da Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência) traz avanços para o país**. Boletim Informativo, nº 7, Abril: 2016. Disponível em:

<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/.pdf_0>. Acesso em: 20 de out. de 2016.

COSTA, Fernanda Pereira. **A inserção da pessoa portadora de deficiência no mercado de trabalho**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 103, ago. 2012.

Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_%20leitura&artigo_id=12085>. Acesso em: 11 de out. 2016

FÁVERO, Eugenia Augusta

Gonzaga. **Direitos das Pessoas com Deficiência**: Garantia de Igualdade na Diversidade. Rio de Janeiro: WVA 2004.



FONSECA, R. T. M.. **O trabalho protegido do portador de deficiência.** 2000. Disponível em: <http://www.ibap.org/ppd/artppd/artppd_ricardofonseca01.htm>. Acesso em 23 de Out. de 2016.

PORTAL BRASIL. **Número de trabalhadores com deficiência cresce no mercado.** 2015. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/numero-de-trabalhadores-com-deficiencia-cresce-no-mercado>>. Acesso em 12 de out. de 2016.

RIBAS, João Baptista Cintra. **Quem são pessoas deficientes?** São Paulo: Moderna, 1994.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; LENZA, Pedro (Coord.). **Direito Previdenciário esquematizado.** 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão:** Construindo uma sociedade para todos -7ª Edição. Rio de Janeiro: WVA, 2006.

SILVA, Cristina Aparecida da. **Pessoa com deficiência:** inclusão social no âmbito trabalhista?. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 23 out. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40134&seo=1>>. Acesso em: 25 out. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 19 de out. de 2016.

SOUZA, Taliane R.*et al.* **POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA:** uma reflexão crítica. Revista Ágora, Vitória, n.15, 2012.

TEIXEIRA, M.C.A. **Políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil.** Dissertação de Mestrado em Administração de Empresas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010.



INFÂNCIA E TRABALHO: REBATIMENTOS DA CONJUNTURA NEOLIBERAL NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS ERRADICACIONISTAS DO TRABALHO INFANTIL

Poliana Machado Gomes da Silva¹⁵⁵

Alice Farias Silva¹⁵⁶

Jayne dos Santos Alencar¹⁵⁷

Cecília Bezerra Leite¹⁵⁸

Resumo

Na ordem neoliberal o mercado de trabalho excludente conduz à subproletarização e, conseqüentemente, ao desemprego em massa, o que corrobora para a inserção precoce de crianças no espaço laboral. Este artigo possui como objetivo geral identificar os impactos neoliberais no Brasil para a efetivação das políticas de erradicação do trabalho infantil. Para mais, tem-se como objetivos específicos: problematizar acerca da concepção de trabalho e suas metamorfoses perante as inversões do sistema capitalista; elucidar a história social da infância e sua relação com o trabalho; e, por fim, refletir sobre a relação entre a ordem do capital e a naturalização do trabalho infantil. Foi realizada, para tanto, uma pesquisa qualitativa de natureza bibliográfica que forneceu ao/à investigador/a, a partir de um material já elaborado, um instrumental analítico. Este último permitiu verificar que no ideário neoliberal há uma cultura de naturalização do trabalho infantil e de sua exploração, não ocorrendo efetividade na execução de políticas públicas promotoras de sua erradicação. Sendo o fenômeno supracitado uma expressão da questão social, necessita-se o reconhecimento e a discussão desta problemática que é visualizada como algo “natural” ou “normal”, no entanto denota nítida regressão dos direitos historicamente conquistados para a população infantil.

Palavras-chave: Infância. Neoliberalismo. Trabalho Infantil.

1 Introdução

O trabalho é uma categoria intrínseca ao gênero humano, porém, na sociabilidade capitalista o seu sentido ontológico sofre uma inversão, isto é, ao invés do trabalho voltar-se para a realização dos indivíduos em uma perspectiva de totalidade, o mesmo se torna estranho ao sujeito. Nisto reside o caráter de alienação do trabalho,

¹⁵⁵ Graduanda do Curso de Bacharelado em Serviço Social, Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte/Brasil, polly.mach@hotmail.com

¹⁵⁶ Graduanda do Curso de Bacharelado em Serviço Social, Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte/Brasil, alicefariassilva2@gmail.com

¹⁵⁷ Graduanda do Curso de Bacharelado em Serviço Social, Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte/Brasil, jayne1-4@hotmail.com

¹⁵⁸ Prof. Esp. em Serviço Social, Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Juazeiro do Norte/Brasil, ceciliabezerraleite@gmail.com

onde a ordem capitalista, através de aparelhos ideológicos, difunde seus ideais e corrompe o desenvolvimento da consciência “para si” do/a homem/mulher/criança.

Nessa perspectiva, a implantação de um sistema neoliberal brasileiro propõe, em consonância à ordem do capital, a reanimação do capitalismo, seu crescimento, na medida em que corrobora para a regressão dos direitos sociais. Posto isso, o trabalho se torna um mecanismo de sobrevivência e, em decorrência das desigualdades sociais, promove a inserção infantil no mercado de trabalho informalizado. Contudo, apesar de uma consolidação de leis e políticas públicas de erradicação do trabalho infantil, o mesmo ainda persiste na realidade brasileira.

Desta forma, este artigo possui como objetivo geral identificar os impactos neoliberais no Brasil para a efetivação das políticas de erradicação do trabalho infantil. Para mais, tem-se como objetivos específicos: problematizar acerca da concepção de trabalho e suas metamorfoses perante as inversões do sistema capitalista; elucidar a história social da infância e sua relação com o trabalho; e, por fim, refletir sobre a relação entre a ordem do capital e a naturalização do trabalho infantil.

Foi realizada, para tanto, uma pesquisa qualitativa de natureza bibliográfica que forneceu ao/à investigador/a, a partir de um material já elaborado, um instrumental analítico. Este último permitiu verificar que no ideário neoliberal há uma cultura de naturalização do trabalho infantil e de sua exploração, não ocorrendo efetividade na execução de políticas públicas promotoras de sua erradicação.

Sendo o trabalho infantil uma expressão da questão social, faz-se necessário o reconhecimento e a discussão desta problemática que é visualizada como algo “natural” ou “normal”, todavia denota nítida regressão dos direitos historicamente conquistados para a população infantil. Logo, é imprescindível dar visibilidade a tal fenômeno, posto que a exploração do mesmo seja tida como invisível aos olhos daqueles/as que necessitam trabalhar e desconhecem os seus direitos, em detrimento de “brechas” ou “falhas” na promoção de políticas sociais efetivas. Outrossim, a erradicação do mesmo é algo fundamental para se alcançar patamares mais elevados de equidade e justiça social.

2 Metamorfoses no mundo do trabalho: análise das inversões capitalistas

À luz do pensamento marxiano, o trabalho¹⁵⁹ é ontologicamente compreendido enquanto um metabolismo entre o homem/mulher e a natureza. Isto significa que o trabalho é uma necessidade natural e eterna, posto que se traduza num intercâmbio material entre o homem/mulher e a natureza, mantendo, portanto, a vida humana. Das necessidades humanas comparecem também a razão e a vontade¹⁶⁰, que tornam o trabalho não somente uma ação prático-material, porém uma atividade crítica.

A razão e a vontade possibilitam, assim, o traslado do ser em si ao ser para si¹⁶¹, isto pelo fato de o trabalho apresentar uma dimensão teleológica, de projeção de finalidades e dos meios para sua concretude. Desta forma, diz Lukács (1979, p. 2): “o fundamento ontológico objetivo consiste que o trabalho, teleologicamente, conscientemente posto, contém em si, desde o início, a possibilidade de produzir mais do que o necessário”. Nesse processo, o resultado do trabalho tanto remete à transformação da natureza quanto à transformação do/a próprio/a homem/mulher. Para tanto, faz-se necessário a conversão dos objetos em meios para o alcance de finalidades/resultados. Nesta conversão, voltada para o atendimento das necessidades humanas, o/a homem/mulher desenvolve uma atividade social que transforma, uma práxis, neste caso, uma práxis produtiva.

De acordo com Marx (2002), a essência do ser humano se encontra no trabalho, pois, através deste o homem modifica a natureza. Nesse sentido, o/a homem/mulher é o que ele/a faz e a natureza dos indivíduos decorre das reais circunstâncias materiais e da maneira como os mesmos se relacionam socialmente no processo de trabalho, determinando sua atividade produtiva e o tipo de sociedade que existirá. Não obstante, muitas vezes, o trabalho está relacionado à degradação e tortura¹⁶², sobretudo se analisarmos a exploração da mão-de-obra, seja ela qual for.

¹⁵⁹ O mesmo, também no pensamento marxiano, é o momento de diferenciação do homem/mulher para com a natureza, isto é, o trabalho é salto ontológico.

¹⁶⁰ De acordo com Guerra (2010, p.9), “Ao acionarem a sua razão – na clarificação das finalidades e na definição dos meios – e ao acionarem sua vontade na escolha de alternativas, os homens estão exercendo sua liberdade (no sentido lukacsiano), entendida como escolha por alternativas concretas dentro dos limites possíveis.”

¹⁶¹ Nesta categoria há o reconhecimento do/a homem/mulher enquanto ser humano/genérico.

¹⁶² Albornoz (2000, p.8) elucida que, na linguagem cotidiana, a palavra trabalho carrega uma mistura de sensações: certas vezes lembra dor, fadiga, tortura; em outras, representa a atividade humana de transformação da natureza em objeto cultural.

A ascensão burguesa e a expansão capitalista deram origem à Revolução Industrial¹⁶³ na qual se reconhecem, segundo Albornoz (2000), três estágios de desenvolvimento tecnológico: a invenção da máquina a vapor, o desenvolvimento da tecnologia moderna – caracterizada pela eletricidade – e, a automação. Esta última possibilitou a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, corroborando para a redução quantitativa do operariado de indústrias e fábricas tradicionais. Por meio do aparecimento da linha de montagem nas fabricas, há uma divisão de tarefas que dão ao/a trabalhador/a uma especialidade de funções que o/a privam do entendimento do processo de trabalho em sua totalidade. O operariado participará apenas de um minúsculo ponto do processo, pois não possui ou domina os meios de produção. Certamente, o processo de industrialização impôs o ingresso de grandes contingentes populacionais, nos quais se destacam as crianças que exerciam atividades semelhantes a dos/as adultos/as, porém trabalhavam em condições insalubres, com jornadas de trabalho desgastantes e recebendo salários inferiores aos/às demais trabalhadores.

Criou-se uma nova oferta de emprego para as mulheres, mas aumentaram os riscos de maus tratos às crianças, reunidas em maior número, aos cuidados de uma única, pobre e despreparada mulher. Tudo isso, aliado a pouca comida e higiene, gerou um quadro caótico de confusão, que terminou no aumento de castigos e muita pancadaria, a fim de tornar as crianças mais sossegadas e passivas. Mais violência e mortalidade infantil (RIZZO, 2003, p. 31).

Esse cenário industrial impôs riscos de vida às crianças. Todavia, se o trabalho não representava mais a realização dos sujeitos adultos, no tocante às crianças ele também era reduzido ao âmbito de uma única necessidade: a sobrevivência. Pode-se afirmar que a categoria ontológica do trabalho tem a sua degradação através o surgimento do modo de produção capitalista. Com a ascensão burguesa, a ordem do capital opera uma inversão: converte os sujeitos em coisas e estas em sujeito. Por conseguinte, o trabalho não é mais voltado para o atendimento de necessidades físicas e espirituais humanas – trabalho com valor de uso – mas sim, para o atendimento das

¹⁶³ Esta deu origem a duas classes fundamentais: a burguesia industrial e o proletariado.



necessidades da ordem capitalista – trabalho voltado para a produção de valor de troca. É neste último, no qual há o trabalho assalariado, que reside o caráter de alienação, pois, ao vender sua força de trabalho, a classe que dele vive não o reconhece enquanto protoforma do ser social e, conseqüentemente, as relações de produção são estranhadas, o produto não pertence ao produtor¹⁶⁴, e este passa a ser um mero instrumento no processo de produção.

Nessa perspectiva, recorre-se a dois termos marxianos que caracterizam uma dupla dimensão do trabalho: *work* e *labour*. O primeiro realiza-se como manifestação de uma atividade genérico-social, ou seja, expressa o trabalho concreto voltado para a criação de valores de uso. O segundo, por sua vez, manifesta a execução cotidiana do trabalho, isto é, expressa o trabalho abstrato, que no modo de produção capitalista, volta-se para a produção de valores de troca¹⁶⁵. O/a homem/mulher integrado/a nesta segunda dimensão passa a ser mercadoria¹⁶⁶, tendo que vender sua força de trabalho pelo valor que lhes for imposto.

O trabalhador não ganha necessariamente quando o capitalista ganha, mas perde forçosamente com ele. Assim, o trabalhador não ganha se o capitalista consegue manter o preço corrente acima do preço natural por meio de um segredo individual ou comercial, de um monopólio ou da situação favorável da sua propriedade. (MARX, 2002, p.66).

Nesse âmbito, cabe destacar que o modo como a sociedade se projeta vincula-se, fundamentalmente, aos vários sistemas de produção aos quais o capitalismo alicerçou para se desenvolver. Nestes, é evidente a subordinação da classe trabalhadora à classe dominante, pelo fato de que a última detém os meios de produção enquanto que a segunda possui apenas sua força de trabalho que acaba sendo vendida à classe burguesa. A organização do trabalho passou, assim, por diversas transformações

¹⁶⁴ O homem ao ver o fruto do seu trabalho como algo que não lhe pertence, desvincula-se da realização do ser social.

¹⁶⁵ “A força de trabalho é dada como uma mercadoria. Do esforço do operário e extraído um valor que deixa uma sobra aos interesses do capital, pois o salário do operário fica muito aquém do valor que ele cria para o mercado.” (ALBORNOZ, p.40)

¹⁶⁶No sistema capitalista, para que a força de trabalho se transforme em mercadoria, necessita-se que o trabalhador se desvincule dos meios de produção, restando-lhe apenas a força de trabalho para vender.

visando-se à eficiência e à eficácia do processo produtivo e, por conseguinte, à acumulação e à expansão do capital.

Por tudo isso, é salutar apontar as metamorfoses no mundo do trabalho presentes na sociabilidade capitalista, posto que a década de 1980 vivenciou, nos países de capitalismo avançado, sérias modificações no que diz respeito ao trabalho. Portanto, de acordo com Antunes (2006), inúmeros sistemas produtivos emergiram, bem como novos processos de trabalho. A linha de montagem, o cronômetro e a produção em série, característicos do padrão taylorista/fordista, são substituídos pela especialização flexível. Pode-se destacar que a forma produtiva de acumulação flexível¹⁶⁷ promoveu a flexibilização dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, bem como dos mercados de trabalho. Ademais, Harvey (1992) elucida que esse modo de produção possui três características básicas: volta-se para o crescimento; apoia-se na exploração do trabalho vivo; e, o capitalismo apresenta uma intrínseca dinâmica tecnológica¹⁶⁸ e organizacional. Além do mais, a inovação técnica é um estímulo intrínseco ao modo de produção capitalista, pois reduz o tempo de trabalho necessário, assim como o valor de mercadoria e da força de trabalho. O homem ao ver o fruto do seu trabalho como algo que não lhe pertence, desvincula-se da realização do ser social.

Um sistema produtivo flexível supõe tanto trabalhadores/as quanto direitos sociais flexíveis. Desta maneira, a flexibilização impulsiona uma significativa reestruturação, caracterizada pelo surgimento de diversificados setores de produção, implicando em elevados níveis de desemprego estrutural, retrocesso do poder sindical, desregulamentação e informalização das relações de trabalho, com fortes rebatimentos na organização e nos modos de vida dos/as trabalhadores/as assalariados/as. Percebe-se que a exploração da classe subalterna pela classe hegemônica se dá em uma arena de interesses econômicos, no qual se encontram diversas formas de trabalho que geram a mais-valia.

¹⁶⁷ “Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.” (HARVEY, 1992, p. 140).

¹⁶⁸ Nesse aspecto, é preciso ter-se em conta que o desenvolvimento da ciência e da tecnologia é determinado pela lógica de acumulação do capital e não das necessidades humanas.



Tornam-se visíveis, na década de 1990, os sinais de desestruturação do mercado de trabalho, reduzindo-se o assalariamento da classe trabalhadora ao mesmo tempo em que se expandia o desemprego e ocupações não formalizadas. Portanto, esse mercado de trabalho informal, em largo sentido, fez com que no decorrer desta década, reduzissem-se os/as trabalhadores/as com carteira de trabalho assinada, trazendo impactos negativos para a garantia dos direitos trabalhistas e, sobretudo, também se fez aumentar o número de crianças inseridas nesse mercado informal de trabalho.

Em decorrência desta informalidade no mercado de trabalho, é certo que o trabalho infantil que priva crianças e adolescentes de alguns de seus direitos fundamentais. Devido a sociedade brasileira ser marcada pela desigualdade social, a mesma possui um modelo econômico que oferece meios e espaços para a incorporação desta mão-de-obra, colocando valores econômicos acima de valores humanos. Nesse sentido, retomamos à naturalização do trabalho infantil como um entrave à efetivação dos direitos dessa população, pelo fato do mesmo se manifestar de várias formas, nas quais a tradição de determinado grupo social concebe essa atividade como um elemento intrínseco, formador do indivíduo social. Aliam-se também, nesse aspecto, fatores sociais, políticos e econômicos¹⁶⁹ que, muitas vezes, originam a necessidade de famílias enviarem seus/suas filhos/as ao mercado de trabalho.

Destarte, há um desenvolvimento de uma cultura de naturalização do trabalho infantil que obedece à ordem do capital, criando o ideário de que o trabalho “enobrece o homem” e apresentando-o como justificativa dos compradores da força de trabalho para que os/as ex-possuidores/as desta, necessitem do mesmo como o único meio de sobrevivência, concentrando riquezas nas mãos dos primeiros e o fetichismo social para os segundos. Têm-se, nessa ótica, inversões capitalistas para o sentido de trabalho, bem como se convertem os papéis sociais, promovendo uma sociedade desigual, na qual a pobreza da classe trabalhadora é tão progressiva que, por vezes, não ocorre a superação da situação de miserabilidade.

¹⁶⁹ Podem ser considerados como fatores que conduzem ao trabalho infantil no campo econômico: a flexibilização do mercado de trabalho, as inovações tecnológicas, o desemprego estrutural, o acirramento das forças produtivas, políticas econômicas recessivas, que geram a desvalorização dos salários, entre outros.



Torna-se preciso refletir sobre os impactos do trabalho em um ser em desenvolvimento de modo diferente da forma como pensamos em relação aos/as adultos/as. É preciso pensar que esse público, ao estar inserido precocemente no mundo do trabalho, tem afetado o seu desenvolvimento na condição de sujeitos saudáveis e produtivos. É nesse contexto que um fator preponderante ganha destaque: a informalidade do mercado. Pelo fato dessa mão-de-obra ser mais barata e mais administrável.

Ao empregá-los, os que compram a força de trabalho tiram vantagens, dos vendedores da mesma, em seu próprio proveito, tendo em mente garantir “pequenos/as” trabalhadores/as dóceis e submissos, a partir das suas fragilidades, beneficiando-se da ineficácia das fiscalizações. Em suma, não é fácil propor soluções para tal problemática. Contudo, esta não pode ser justificada e nem considerada como uma solução para alguma coisa. É possível e necessário construir e reconstruir perspectivas que possam modificar essa realidade, objetivando-se, então, unir as esferas governamental e não governamental, a sociedade e demais instituições, num posicionamento ativo referente à erradicação da atividade laborativa que tanto conduz o público infantil ao trabalho.

3 Lineamentos históricos acerca da infância e do trabalho

É inconteste que a criança no século XI era percebida meramente como um adulto em miniatura¹⁷⁰, ou seja, não apresentava características ou particularidades próprias. Diante de perspectivas religiosas, Ariès (1981) compreende que a mesma era configurada através da imagem do menino Jesus, em anjos e na figura da criança morta. Por volta do século XV, a infância começava a ser retratada por pintores em decorrência da sua graciosidade e beleza, contudo, não detinha uma atenção específica no cenário social.

Conforme esclarece o autor supracitado, o sentimento de infância é notável em dois períodos diferentes. O primeiro se origina no seio familiar, por volta dos séculos XVI e XVII, o qual recebe a denotação de paparicação – a criança é tida como um

¹⁷⁰ Postman (2011, p. 32) esclarece que “as pinturas coerentemente retratavam as crianças como adultos em miniatura, pois logo que as crianças deixavam de usar cueiros, vestiam-se exatamente como outros homens e mulheres de sua classe social.”

simples objeto para entretenimento. O segundo sentimento surge em contradição ao primeiro, no final do século XVII.

Rememorando-se a história da infância no Brasil, é evidente que esta realidade não foi divergente, isto é, ela é marca de um processo de esquecimento, exploração e violência. Assim, o Brasil ao ser povoado por volta de 1530 contou com a presença de crianças, essencialmente, os grumetes¹⁷¹ e pajens¹⁷², advindos das embarcações portuguesas. Nota-se que nesse período não havia sentimento de infância por parte da população brasileira, já que não era respeitada a fase do desenvolvimento infantil.

Nesse contexto, a ideologia dominante era eminentemente cristã e a partir da chegada dos jesuítas, foram realizadas ações para inserção das crianças no trabalho, sobretudo, pelo fato deste ser tido como uma atividade digna que conduziria ao céu. Em 1582, tem-se o início de ações assistencialistas como a criação das Santas Casas de Misericórdia, tendo por objetivo amparar as crianças por meio das Rodas dos Expostos. Estas últimas eram assim denominadas por apresentar um mecanismo giratório, no qual a criança era colocada, contribuindo para o anonimato do sujeito que a abandonava¹⁷³.

A partir do século XVII, o sentido de infância começa a preencher um espaço na esfera social. No Brasil, em 1890, o Código Penal da República voltava-se à inserção de crianças em fábricas, buscando-se corrigi-las, assim, esta era uma estratégia contra a vadiagem considerada crime. Não obstante, em 1927 tem-se o surgimento do primeiro Código de Menores criado pelo juiz de menores, José Cândido de Mello Mattos, por meio do decreto nº 17.934-A, deixando-se o caráter repressivo, punitivo e criminal do Código Penal e passando-se, nesse momento, a priorizar a questão educacional.

Ademais, em consonância e essa perspectiva, a promulgação da Constituição de 1934 posicionou-se contrária à exploração do trabalho infanto-juvenil brasileiro,

¹⁷¹ “O recrutamento dos pequenos grumetes variava entre o rapto de crianças judias e a condição de pobreza vivenciada em Portugal. Eram os próprios pais que alistavam as crianças para servirem nas embarcações como forma de garantir a sobrevivência dos pequenos e aliviar as dificuldades enfrentadas pelas famílias. (RAMOS, 1999, p. 17)”.

¹⁷² Estes realizavam funções menos árduas que os grumetes, posto que serviam as mesas, organizavam as camas, entre outros serviços (RAMOS, 1999).

¹⁷³ De acordo com Marcílio (1998), no Brasil, a história social da criança abandonada é verificada em três momentos ou fases: Caritativa, até meados do século XIX; Filantrópica, até a década de 1960; e, Estado do Bem-Estar Social, últimas décadas do século XX.

proibindo o trabalho aos/às menores de quatorze anos, bem como o trabalho noturno aos/às menores de dezesseis anos e em indústrias insalubres aos/às menores de dezoito anos (PASSETTI, 1999). De acordo com Veronese (1999), na década de 1940 tem-se a criação do Serviço de Atendimento ao Menor – SAM que corroborou para a criminalização do “menor de rua”, mesmo que atuasse no amparo aos mesmos a partir de um atendimento psicossocial. Não conseguindo cumprir sua função social, o SAM foi substituído, em 1941, pela Política Nacional do Bem Estar do Menor.

Pode-se afirmar que a Constituição de 1946 pouco acrescentou no que se refere ao trato do trabalho infantil, ela apenas proibiu, para um mesmo trabalho, a divergência de salário por idade, porém fez acréscimos por questões de sexo, estado civil e nacionalidade. A Constituição de 1947, no entanto, elucidou alterações em relação à idade mínima para inserção no mercado de trabalho brasileiro, na qual o trabalho a partir de quatorze anos é reduzido para doze anos de idade, sendo vedado aos/às menores de dezesseis anos o trabalho noturno.

Segundo Passetti (1999), no decorrer da década de 1960, há a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUMABEM e da Fundação Educacional do Bem-Estar do Menor – FEBENS. Iniciava-se, nesse contexto, a responsabilidade do Estado para com o “menor” no sentido de orientar a infância através de um aparato ideológico pautado na segurança nacional. Em 1967, a nova Constituição, como também a Emenda Constitucional nº1 de 1969, alterou, mais uma vez, a idade mínima para o trabalho, passando a ser de doze anos, o que contribuiu para a certificação das desigualdades sociais, evasão escolar, situações de vulnerabilidade e risco social, entre outras. Em 1979, com a edificação do segundo Código de Menores, legitima-se a cultura do trabalho e, em decorrência disto, as formas de exploração infantil.

É crucial revelar que até a década de 1980 o fenômeno do trabalho infantil não era analisado em uma perspectiva negativa pela sociedade brasileira, pois resistia uma concepção de que o trabalho seria uma “solução para a criança”. Assim, este fenômeno era para a elite um método preventivo, enquanto que para as classes subalternas o mesmo significava sobrevivência (MDS/ÍNDICE, 2004, p.47).

Mediante os movimentos sociais em oposição à ditadura militar e em prol de uma democracia, tem-se em 1988 a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, incorporando em seu texto uma série das reivindicações desses movimentos, dentre eles certificaram-se novos direitos para a população infantil. Em seu art. 6º, por exemplo, a mesma preconiza direitos sociais como: saúde, educação, trabalho, segurança, proteção à maternidade e à infância, entre outros. Outrossim, tem-se em seu art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2012, p. 60).

Nessa perspectiva, os direitos de crianças e adolescentes, considerados agora sujeitos de direitos, são assegurados não apenas pelo Estado, mas também pela família e pela sociedade. O trabalho infantil passa, a partir da Carta Magna de 1988, a encarar o trabalho infantil como algo que necessita de intervenção estatal e social, uma expressão da questão social a ser superada. Ademais, tem-se em 1990, por meio da Lei 8.069, a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Este dispõe acerca da proteção integral infanto-juvenil, compreendendo a criança enquanto pessoa de até doze anos de idade incompleto, e o adolescente enquanto aquele entre doze e dezoito anos de idade.

À luz dessas análises, o art. 5º do ECA corrobora para o reconhecimento e defesa da infância ao preconizar que nenhuma criança poderá sofrer formas de negligência, discriminação, dominação/exploração/opressão, violência, etc. posto que há uma punição à qualquer atentado, em detrimento de ação ou omissão, aos direitos fundamentais desse público (BRASIL, 2012). Pode-se compreender, então, segundo o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, a categoria trabalho infantil, como



Aquelas atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente de sua condição ocupacional¹⁷⁴.

O trabalho infantil é então considerado toda e qualquer atividade laboral, podendo ser remunerada ou não, exercida por crianças e adolescentes com idade inferior a dezesseis anos, salvo a condição de jovem aprendiz, conforme preconiza a Constituição Federal. Sendo assim, o ECA constitui fundamental instrumento de proteção às crianças em oposição ao trabalho infantil.

Na década de 1990, porém, tem-se a implantação do sistema neoliberal, trazendo consigo a regressão dos direitos populacionais, pois os princípios constitucionais são diretamente atingidos pelos valores desse sistema. A lógica do capital passa a reger as relações sociais e, em decorrência da incorporação do avanço tecnológico, acirram-se as desigualdades sociais. O neoliberalismo propõe, na defesa dos interesses do capital, a reanimação do capitalismo, seu crescimento. Para tanto, as funções do Estado deveriam ser reduzidas, principalmente no tocante aos subsídios sociais. Logo, Netto (1996b, p.100) afirma que “A desqualificação do Estado tem sido, como se sabe, a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do Estado mínimo pretende, fundamentalmente, o Estado máximo para o capital”.

Sob inspiração do ideário neoliberal propagado pelas agências internacionais, esta agenda reformista incluía um conjunto de medidas voltadas para a privatização do patrimônio do Estado, reforma administrativa com introdução de práticas gerenciais oriundas do setor privado, redução dos gastos públicos e retirada do Estado da provisão de serviços (BEHRING, 2010, p. 198).

A ofensiva neoliberal acaba por enfraquecer o Estado nacional, promovendo a desregulamentação e regressão dos direitos sociais. Isto se fortalece pelo fato de haver

¹⁷⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, Plano nacional de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador. Brasília: TEM, SIT, 2004, p. 9. Disponível em: www.mte.gov.br

uma fragmentação desqualificada do atendimento às necessidades da população, recortando a questão social¹⁷⁵ em “questões sociais” por via de políticas públicas paliativas, de cunho meramente assistencialista, com o restrito intuito de aliviar a pobreza. Assim, de acordo com Yazbek (1999),

Com a crescente subordinação das Políticas Sociais à lógica das reformas estruturais para a estabilização da economia, mesmo que não se avance para a privatização total da área social, constata-se uma redução das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais. A redução de recursos tem significado uma deterioração dos Serviços Sociais públicos, compreendendo a cobertura universalizada, bem como a qualidade e a equidade dos serviços (p. 9).

Compreende-se, portanto, que as políticas econômicas, na maioria das vezes, são anti-sociais, ou seja, as reformas propostas pelo neoliberalismo brasileiro acabam por reformar conservando o que há de mais tradicional. Cabe mencionar que no ideário neoliberal há uma cultura de naturalização do trabalho e de sua exploração, pois não se tem efetividade nas políticas públicas que garantam condições e qualidade de trabalho dignas para a classe trabalhadora regulamentada, que dirá para crianças e adolescentes que se inserem precocemente no mundo do trabalho. Isso nos leva a questionar se: ao minimizar suas funções, o Estado contribui para a invisibilidade infantil, não sendo as crianças alvos de políticas públicas?

4 Refrações neoliberais na efetivação de políticas públicas de erradicação do trabalho infantil

Como aqui já foi mencionado, o trabalho é uma categoria intrínseca ao gênero humano, porém na sociabilidade capitalista o seu sentido ontológico sofre uma inversão, isto é, ao invés do trabalho voltar-se para a realização dos indivíduos em uma perspectiva de totalidade, o mesmo é estranhado ao sujeito. Nesse sentido, na conversão do “ser” pelo “ter”, o ser social não se enxerga numa dimensão humano-genérica,

¹⁷⁵ Esta é compreendida por Yamamoto (1982, p. 77) como sendo “a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.”

tornando-se objeto, instrumento a serviço do capital. Nisto reside o caráter de alienação do trabalho, onde a ordem capitalista através de aparelhos ideológicos difunde seus ideais e corrompe a maturidade de consciência “para si” do/a homem/mulher/criança.

Em tal sistema, o mercado de trabalho excludente conduz à subproletarização e, conseqüentemente, ao desemprego em massa, o que corrobora para a inserção precoce de crianças neste. Apesar de uma consolidação de leis e políticas públicas de erradicação do trabalho infantil, o mesmo ainda persiste na realidade brasileira. É salutar apontar que a pobreza é um fator crucial para o ingresso de tais crianças no mundo do trabalho. A baixa renda familiar, nesse aspecto, torna-se insuficiente para a própria subsistência, fazendo do trabalho uma estratégia de complementação da renda através da inserção infantil no mercado de trabalho informalizado. Tais fatores advêm da ofensiva neoliberal, que contribui para agravar o fenômeno do trabalho infantil através de tradições culturais, da ineficácia do sistema educativo, da escassez de fiscalização para erradicá-lo de forma efetiva, bem como do próprio desejo desse grupo de se conquistar a “independência salarial” e a realização de seus desejos. Estes últimos levam a um tipo de visão “positiva”¹⁷⁶ do trabalho entre crianças e adolescentes, apresentando ou enxergando nele uma resposta a um determinado problema, contudo, não os toma como o próprio problema.

É essencial destacar que em 1990, tem-se a criação do Programa Internacional para a eliminação do Trabalho Infantil – IPEC, elencando o Brasil como um dos países participantes da Organização Internacional do Trabalho a aderir à luta de erradicação do trabalho infantil (BOAS Práticas de Combate ao Trabalho Infantil: Os 10 Anos do IPEC no Brasil, 2003).

Sendo assim, o IPEC no Brasil foi um elemento catalisador da dinâmica social que girou entorno da luta pela erradicação do trabalho infantil. Ainda que não seja possível nem desejável – estabelecer um nexos causal direto entre o trabalho realizado exclusivamente pelo IPEC e a diminuição dos índices gerais de trabalho infantil no Brasil,

¹⁷⁶ O paradigma neoliberal fundamenta suas estratégias a partir de um sustentáculo teórico, no qual a realidade seria um complexo social que não se pode transformar, ou seja, a realidade é como é, não podendo vir-a-ser. Propõe-se dizer, nessa análise, que para manutenção do poder vigente há de haver uma psicologização dos sujeitos, assim como individualismo, relações descartáveis, etc.



o Programa é reconhecido por seus pares nessa luta e se orgulha por ter estado presente, fazendo parte desse processo (BOAS Práticas de Combate ao Trabalho Infantil: Os 10 Anos do IPEC no Brasil, 2003, p.259).

Desse modo, o IPEC tem contribuído ativamente no combate ao trabalho infantil. De acordo com Passetti (1999), com o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – FNPETI, criado em 1994, pode-se mobilizar diversos setores sociais no enfrentamento às atividades laborais que envolvem crianças.

Na esteira desse pensamento, vale ressaltar que a partir da “Constituição Cidadã” tem-se a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/93, estabelecendo normas e critérios em função da organização da política de Assistência Social. Esta, destina-se àqueles/as que dela necessitam, não sendo uma política social contributiva. Dentre os objetivos desta política, preconizados em seu art. 203, destacam-se, para esse trabalho, os incisos I e II: “I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes”.¹⁷⁷

Sendo assim, a política de Assistência Social é definida de acordo com o seu nível de complexidade: os Serviços de Proteção Social Básica e de atenção Especializada. O primeiro se volta para o caráter preventivo, com intuito de inclusão social, inserção no mundo do trabalho, na vida comunitária de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco social. O segundo se divide em média e alta complexidade e, em ambas, há o trabalho com as famílias e os indivíduos que possuem direitos violados. No entanto, na média complexidade ainda não houve o rompimento de vínculos familiares e comunitários como ocorre na alta complexidade.

Nessa proposta de reconhecimento da infância, um dos principais esforços para a erradicação do trabalho infantil brasileiro, através da atuação da política de

¹⁷⁷ Sobre, ver em BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais: Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/servicos/protECAo-eatendimento-integral-a-familiapaif/resolveuid/708be731f47ca585be3f910f62f32d/download>



Assistência Social, diz respeito ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI criado em 1996. Este programa tem origem vinculada à agenda pública brasileira que trata o trabalho infantil como expressão da questão social. O mesmo preconiza uma compensação financeira em prol da retirada de crianças do mundo do trabalho. Dessa forma, o PETI é definido como uma das prioridades na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), constituindo inclusive, a rede socioassistencial do Sistema único de Assistência Social – SUAS. O programa, ademais, está inserido tanto na proteção social básica quanto na proteção social especial.

À luz dessa análise, o PETI objetiva a proteção do trabalho precoce de crianças e adolescentes menores de 16 anos de idade, salvo o trabalho na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. Ademais, o programa possui natureza intergovernamental e intersetorial, pressupondo, nas três esferas governamentais – União, Estados e Municípios – a incorporação de organizações governamentais e não governamentais – ONG's – voltadas a desenvolver ações de erradicação ao trabalho infantil. (MDS, 2010).

Contudo, a partir de uma auditoria efetuada em 2000 pelo Tribunal de Contas da União, de alguns estudos parciais e da própria observação direta dos seus responsáveis, pode-se constatar que o Peti apresenta problemas, efeitos positivos e desafios. Entre os primeiros estão uma cobertura insuficiente das crianças que exercem atividades laborais; atrasos recorrentes no repasse de verbas e no pagamento das bolsas; insuficiência do apoio e da contrapartida das prefeituras para a implantação da Jornada; ausência de critérios, falta de fiscalização, interferência política e clientelista na escolha das crianças contempladas; carência de maior controle sobre as verbas repassadas aos governos locais; desarticulação entre a escola regular e a Jornada; funcionamento da mesma em condições inadequadas; baixa qualificação dos monitores, cuja capacitação é bastante variada entre os municípios (CARVALHO, 2004 p. 52).

Em consonância a essa reflexão, Bering (2009, p. 76) esclarece que no contexto neoliberal “as políticas sociais entram, neste cenário caracterizadas como: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e, de preferência, devem ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados”. Não foge a

esta ordem a política de Assistência Social, uma vez que a mesma resguarda-se aos/às desamparados/as. Mas, quem são estes últimos? Será que a política de Assistência Social em articulação as outras redes sócio-assistenciais atua em função dos/as que dela necessitam ou em prol dos interesses do capital?

Os/as usuários dessa política são necessitados/as pelo fato de se encontrarem à margem dos dispositivos e sistemas de segurança social conquistados por meio do trabalho, da inserção social e do usufruto de políticas públicas. Mesmo que a Assistência Social não seja um direito de todos/as os/as cidadãos/ãs, ela deve atender ao público que dela necessita de modo a analisar as particularidades e singularidades do mesmo, buscando-se a garantia de seus direitos e não sendo confundida com assistencialismo ou benesse, pois estas últimas são propostas fortalecedoras e fortalecidas do/pelo sistema hegemônico.

No que tange à população de crianças brasileiras, reafirmar direitos e resistir frente ao trabalho infantil é lutar pela construção de uma nova ordem societária sem exploração ou dominação. Romper com a lógica do capital e buscar a socialização da riqueza socialmente produzida constituem fatores determinantes para angariar uma revolução.

O mundo do que a “criança deveria ser” ou “ter” é diferente daquele onde ela vive, ou no mais das vezes sobrevive. O primeiro é feito de expressões como “a criança precisa”, “ela deve”, “seria oportuno que”, “vamos nos engajar em que” *etc.* até o irônico “vamos torcer para”. No segundo, as crianças são enfaticamente orientadas para o trabalho, o ensino, o adestramento físico e moral, sobrando-lhes pouco tempo para a imagem que normalmente se lhe está associada: aquela do riso e da brincadeira (PRIORI, 2012, 233-234).

Diante do exposto, percebe-se, aliando-se ao pensamento de Priori (2012) que o cenário contemporâneo é de barbárie contra a criança, pois a realidade infantil é circunscrita pelo trabalho, exploração sexual, álcool e outras drogas, entre outras expressões que remetem à violação de direitos dessa população. Assim, a articulação entre políticas públicas se torna fulcral para o enfrentamento de tais problemáticas e,



para além delas, é preciso que a sociedade seja o motor que veicula a transformação desta realidade.

Para tanto, uma política de educação permanente é essencial para o aprofundamento da reflexão – no seio familiar, nas instituições públicas e privadas, entre outros espaços – acerca dos direitos da criança. A partir da mesma pode-se trabalhar a prevenção às manifestações da questão social não somente relacionadas à infância, mas referentes à sociedade como um todo, almejando-se prevenir para proteger.

5 Considerações finais

Reconhecem-se as divergências no trato à infância entre o Código de Menores de 1927, o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. O primeiro possuía um direcionamento político pautado na proteção e vigilância da infância, tomando-se a criança numa concepção de “menor abandonado” ou “menor delinquente” e submetendo-a à vigilância judicial. O segundo, por sua vez, funcionava como um mecanismo de controle social da infância, posto que essa população era compreendida enquanto “menor em situação irregular”, sendo objeto de diligências judiciais. O terceiro, enfim, apresenta um direcionamento político vinculado ao desenvolvimento social, afirmando-se proteção especial à crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal.

Através da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do ECA, as crianças passam a ser sujeitos de direitos, devendo-se haver proteção as mesmas devido sua condição específica de desenvolvimento. É sabido que a deixa de uma série de responsabilidades estatais contribui para a não efetivação de uma gama de direitos da população infantil.

Implantada no Brasil na década de 1990, a política neoliberal acirra ainda mais os níveis de desigualdade entre as classes. Logo, tem-se um evidente questionamento acerca da perspectiva dos direitos sociais apresentados pelo Estado. Nesse cenário, a política de Assistência Social é observada como um método de solução no combate à pobreza, marcando-se nela o que Mota (2010, p.16) chama de “selo do enfrentamento moral da desigualdade” perante a impossibilidade de garantia do direito ao trabalho.



Compreende-se, assim, que um sistema produtivo flexível supõe tanto trabalhadores/as quanto direitos sociais flexíveis. A flexibilização impulsiona uma significativa reestruturação, caracterizada pelo surgimento de diversificados setores de produção, implicando em elevados níveis de desemprego estrutural, retrocesso do poder sindical, desregulamentação e informalização das relações de trabalho, com fortes rebatimentos na organização e nos modos de vida dos/as trabalhadores/as assalariados/as. Percebe-se que a exploração da classe subalterna pela classe hegemônica se dá em uma arena de interesses econômicos, no qual se encontram diversas formas de trabalho que geram a mais-valia.

Pode-se afirmar que a categoria ontológica do trabalho tem a sua degradação através o surgimento do modo de produção capitalista. Assim, a ordem do capital opera uma inversão: converte os sujeitos em coisas e estas em sujeito. No que se refere ao trabalho infantil, nota-se o quão espinhosa é a luta da sociedade para a ultrapassagem de uma herança histórica enraizada no seio social. A lógica neoliberal ao propor a transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil organizada, reproduz de maneira deturpada e moralizante a concepção da política como um direito que foi socialmente conquistado. Isto corrobora para o engendramento de características filantrópicas, assistencialistas e de benemerência para com as políticas públicas.

Destarte, a cultura da naturalização do trabalho infantil obedece à ordem do capital, criando o ideário de que o trabalho “enobrece o homem” e apresentando-o como justificativa dos compradores da força de trabalho para que os ex-possuidores desta, necessitem do mesmo como o único meio de sobrevivência, concentrando riquezas nas mãos dos primeiros e o fetichismo social para os segundos. Têm-se, nessa ótica, inversões capitalistas para o sentido de trabalho, bem como se convertem os papéis sociais, promovendo uma sociedade desigual, na qual a pobreza da classe trabalhadora é tão progressiva que, por vezes, não ocorre a superação da situação de miserabilidade.

Referências

ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 2000.



ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. Coimbra: CES/Almedina, 2013. Disponível em: <http://www.configuracoes.revues.org> Acesso em: 05/03/2017

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2 ed. Tradução: Dora Flaksman. Rio de Janeiro: Afiliada, 1981.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília-DF, 2009.

CARVALHO, I. M. M. (2004). Algumas lições do programa de erradicação do trabalho infantil. **São Paulo em Perspectiva**, 18(4), 50-61.

DEL PRIORI, M. **A criança negra no Brasil**. In JACÓ-VILELA, AM., and SATO, L., orgs. *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 232-253. ISBN: 978-85-7982-060-1. SCIELO Books. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 05/03/2017

GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade** nº 62, Ano XX, março 2000. São Paulo: Cortez, 2010.

LUKÁCS, Georg. **Ontologia do ser social** – os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.

MARCÍLIO, M.L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Volume II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. **Questão Social e Serviço Social**: um debate necessário. In: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade (organizadora). – 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

OIT. **Boas práticas de combate ao trabalho infantil**: os 10 anos do PEC no Brasil. Brasília: OIT, 2003.

PASSETTI, Edson. **Crianças carentes e políticas públicas**. In: PRIORE, Mary Del (Org). *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da Infância**. Rio de Janeiro: Graphia, 2011.

RIZZO, Gilda. **Creche**: organização, currículo, montagem e funcionamento. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.



POLITICA HABITACIONAL E O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA NA CIDADE DE TERESINA-PI E SUAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS.

Erick Oliveira Silva¹⁷⁸
Gabriel Rodrigues da Silva¹⁷⁹

Resumo

O presente trabalho explana sobre as transformações que ocorreram ao longo do processo de expansão urbana da cidade de Teresina e suas transformações socioespaciais a partir do surgimento da política pública habitacional, e a implantação dos planos urbanos a nível local. Podendo assim explicar a maneira que se deu o crescimento espacial e populacional de Teresina, tendo como princípio na construção de vários conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, a partir de 1965, com a criação da Companhia de Habitação do Piauí – COHAB/ PI, financiados pelo BNH. Surgindo assim os conjuntos habitacionais que tiveram uma forte influência no surgimento de novos bairros, e assim grandes causadores da expansão urbana, como também do fator segregação por parte da população.

Palavras-chave: Política pública. Conjuntos habitacionais. Teresina.

Abstract

The present work explores the transformations that occurred along the process of urban expansion of the city of Teresina and its socio-spatial transformations from the creation of the housing public policy, and the implantation of urban plans at the local level. Thus, it may be explained how the spatial and population growth of Teresina happened building on the principle of the construction of several housing complexes for the low-income population, starting in 1965, with the creation of the Housing Company of Piauí - COHAB/PI, financed by BNH. Thus, the housing complexes emerged and were a strong influence at the creation of new suburbs, and as a result they caused the urban expansion as well as the segregation factor for the population.

Keywords: Public policy. Housing complexes. Teresina.

¹⁷⁸ Arquiteto e Urbanista – Aluno de Pós Graduação em Gestão de Obras do Centro Universitário Uninovafapi – Teresina/Brasil, e-mail:erickosilvaa@hotmail.com

¹⁷⁹ Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais – Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/Brasil, e-mail:bielc72@hotmail.com



1 Introdução

A questão da habitação pode ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais urbanos do Brasil. Numa perspectiva que concebe o problema da moradia integrado à questão do direito à cidade, é possível perceber que as reivindicações em relação à habitação emergem sob várias facetas: solução para os graves problemas de infraestrutura (saneamento, asfaltamento, etc.), construção de moradias para atender ao número alarmante de famílias sem casa própria e questionamento das obras de urbanização em áreas periféricas e favelas (MOTTA, 2011).

A cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí possui características peculiares quanto à sua ocupação. A sua expansão urbana se deu no sentido norte, sul e leste, sendo que a expansão para o norte se deu de forma mais lenta, enquanto que para ao sul houve um incentivo, com as melhorias na infraestrutura, implantação do Distrito Industrial e a implantação dos primeiros conjuntos habitacionais.

É importante perceber como os atuais problemas urbanos, em especial aqueles relacionados à habitação, demonstram de como as políticas públicas não aplicam de modo satisfatório, as melhorias relacionadas as condições habitacionais da população mais carente. Nesse sentido, torna-se pertinente uma retomada histórica da questão da habitação urbana no Brasil, com destaque para algumas políticas e projetos do Estado para tentar enfrentar essa questão social (MOTTA, 2011).

O presente artigo se propõe a analisar e entender o processo de expansão urbana a partir da década de 50, avaliando os reflexos disso na configuração socioespacial e ocupação do solo no contexto específico da cidade de Teresina- Piauí, a partir da sua dinâmica urbana. Para esse fim, foram levantados dados e informações através de pesquisas de revisão bibliográfica, consultando livros, teses, dissertações, artigos científicos, além de publicações em jornais, revistas especializadas. Serão abordados os seguintes temas: planos urbanos, política habitacional, expansão urbana, dispersão urbana, conjuntos habitacionais, déficit habitacional.



2 Política Habitacional Brasileira: Breve Histórico

Segundo Bonduki (1994), a inexistência de uma política habitacional no Brasil até a segunda metade do século XX demonstrou o caráter secundário que foi dado a este assunto pelas elites governantes, deixando as questões envolvendo a construção, comercialização e financiamento às “livres forças do mercado”. Inicialmente se buscou enfrentar a problemática habitacional da classe trabalhadora por meio da construção de vilas operárias, financiadas pelos patrões, com isso o controle exercido no ambiente fabril acabava sendo transferido para a esfera familiar do operariado, colocando-os em uma situação vulnerável. É com o agravando ao longo dos anos, das condições de moradia de grande massa da população brasileira, que o Estado buscou delinear uma política habitacional para o setor.

Em 1920, o Brasil possuía uma população de 27.500.000hab e contava com 74 cidades maiores do que 20 mil habitantes, nas quais residiam 4.552.069, ou seja, 17,0% do total da população. Mas, a população urbana se mantinha bastante concentrada, 58,3% destas cidades estavam na região Sudeste, em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, e no Distrito Federal (VILELA & SUZIGAN, 1973).

A política habitacional no Brasil teve seu início no governo Dutra (1946 – 1951) com a Fundação da Casa Popular que, apesar de ter desenvolvido atividades até a década de 1960, não obteve muito êxito em seus propósitos de construção de novas unidades habitacionais para o Brasil (MELO, 2009).

De acordo com Viana Filho (2002), só a partir do Governo Militar, com o surgimento do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), do BNH (Banco Nacional de Habitação) e do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), e com a assinatura da Lei 4.380/64 em 21 de agosto de 1964 pelo então presidente Castelo Branco, é que ocorreram respostas positivas para suprir a carência de moradias naquela época. Esses órgãos, faziam uso dos recursos financeiros da caderneta de poupança e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) que eram regidos pelo BNH (Banco Nacional de Habitação).



Segundo Melo (2009), percebe-se que a ação do poder público foi guiada, em épocas diferentes, por perspectivas distintas. A questão é que as políticas adotadas, não foram suficientemente eficazes para atender as pessoas mais carentes. Embora algumas das políticas tenham sido pensadas especialmente para essas classes, os resultados obtidos não foram satisfatórios. As análises apresentadas pela literatura, buscam tentar entender os motivos pelos quais as políticas habitacionais implementadas no país não deram conta de atender a demanda por habitação popular.

O estado sempre apresentou um papel central na materialização de tais políticas públicas de habitação, no entanto as sucessivas tentativas de intervenção nesse setor se mostraram falhas em algumas situações.

3 Planos Urbanos e o Crescimento Urbano de Teresina a partir dos anos 50

Com base em Melo (2009), é a partir da década de 50, quando o Brasil sofre um processo acelerado de urbanização, impulsionado pelo Plano de Metas que traçava o desenvolvimento de cinquenta anos em apenas cinco, em quatro eixos básicos, sendo eles: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria nacional, que Teresina apresenta um significativo aumento demográfico, passando de 90.723 habitantes, na década de 50, para 142.691 na década de 60, chegando a 377.774 habitantes, no final da década de 80.

Nascimento (2010), afirma que a partir de 1952, Teresina já possuía uma população segregada, onde os mais ricos moravam na área central da cidade, região dotada de infraestrutura básica como redes de abastecimento d'água, de energia elétrica, telefone, ruas calçadas, e a população mais pobre residindo nas áreas periféricas, não atingida por esses serviços.

O Centro era um bairro misto, que servia ao comércio e continha grande número de residências, mas a partir da década de 1950, após a construção da Ponte Juscelino Kubitschek sobre o rio Poti (Figura 1), e de um hipódromo na margem leste do rio, que se teve início o deslocamento das pessoas com melhor renda para a zona leste da cidade, movimento incentivado pelos promotores imobiliários que vendiam a imagem de um local verde e tranquilo para residir (LIMA, 2002). Houve também a

retirada das pessoas mais carentes da área central, tanto pelo governo através de programas de habitação, quanto pelo capital imobiliário, que supervalorizou os imóveis (ARAÚJO, 2009).

Figura 1 – Ponte de madeira, sobre o Rio Poti.



Fonte: Acervo do Arquivo Público do Piauí (2013).

Teresina, assim como todo o mundo, tem se tornando cada vez mais urbana e menos rural. Entre 1950 e 1980, Teresina apresenta uma taxa de crescimento populacional superior a 5% ao ano, atraindo um enorme contingente populacional do interior do estado, que objetivavam uma melhoria na qualidade de vida, principalmente em busca de educação (BARCELAR, 1994).

No final da década de 1950, observa-se que o Piauí ingressa no processo de industrialização do país, apesar de apresentar uma economia frágil e com destaque ao forte desenvolvimento do setor terciário. Esse contexto favoreceu um rápido crescimento populacional nos centros urbanos do estado, principalmente em Teresina, pela maior concentração de serviços e comércios. As atividades comerciais tiveram início na década de 1950 e ganharam reforço na década de 1960 (FAÇANHA, 1998).

Segundo Barcelar (1994), é no período compreendido pelas décadas de 60 a 80, que foram construídos os grandes conjuntos habitacionais. A população urbana passou de 142.691 habitantes para 377.774 habitantes, representando um incremento de

164.75%. No mesmo período, a população rural do estado diminuiu, passando de 44.362 para 38.732 habitantes.

Segundo Melo (2009), o modelo de desenvolvimento proposto para o país pelo Governo Militar pós 1964 promoveu grandes transformações sociais, políticas, econômicas e espaciais em Teresina.

Nas décadas de 1950 e 1960, novas avenidas foram pavimentadas as redes de energia elétrica e abastecimento de água se estenderam, principalmente na direção sul, definindo o grande vetor de crescimento associado à principal entrada econômica da cidade e às condições topográficas favoráveis. (TERESINA, [200_], p.04).

Vale ressaltar que o crescimento espacial e populacional de Teresina se deu em boa parte a partir da construção de vários conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, a partir da década de 1965, com a criação da Companhia de Habitação do Piauí – COHAB/ PI, financiados pelo BNH. Esses conjuntos habitacionais surgiram como novos bairros, onde foi necessário levar toda a infraestrutura básica para a sua implantação, como sistema viário, rede de abastecimento de água e luz.

Segundo Façanha (1998), esses novos conjuntos habitacionais foram construídos conforme regras definidas pelo governo militar, que coincidirão com a política delineada pelo Estado autoritário pós 64. Esse modelo de política habitacional do BNH, por mais de 20 anos, aliou negócios empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com interesses clientelistas.

A cidade crescia e era preciso atender essa demanda por moradia para uma população de baixa renda. Uma grande quantidade de unidades habitacionais de baixo custo foi construída. Um dos fatores que proporcionou a redução do custo da construção dessas unidades foi à padronização (MELO, 2009).

Segundo Crisanto (2002), esses conjuntos em sua maioria situavam-se em locais longínquos, formando assim verdadeiras cidades-dormitórios que foram implantadas a partir de terraplanagens excessivas, e do desmatamento de grandes áreas de mata virgem, sem que houvesse nenhuma preocupação socioambiental, como é o caso do Conjunto do Parque Piauí, com 2.294 casas (Figura 2) construído no final da década de 60, apresentando o maior número de habitações de um total de 2.950

unidades distribuídas entre os cinco conjuntos habitacionais construídos nesta década, longe da área urbanizada, criando assim um enorme vazio urbano, que na ocasião de sua construção estava totalmente desconectado da área urbana da cidade.

Figura 2 – Conjunto Parque Piauí, na zona sul da cidade.



Fonte: Acervo da SEPLAM/PMT

Como reflexo do revigoramento das Companhias de Habitação (COHABs) em todo o país, através de novos financiamentos para a casa própria, a década de 1970 marca o espraiamento de conjuntos habitacionais em Teresina (FAÇANHA, 1998).

Com base em Moreira (1972), o primeiro Plano Diretor Local Integrado (PDLI) de Teresina foi lançado em 1969, elaborado pela COPLAN SA e financiado pela SERPHAU, BNH e Ministério do Interior e embora não tenha sido totalmente implantado, voltava-se para o desenvolvimento urbano da cidade. Esse implantou leis que orientavam e que definiam a organização espacial definindo o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e legislações municipais a serem seguidas. Foi através desse plano, onde se ficou evidenciado que, nesse período, o Centro da cidade concentrava a maior densidade populacional, representando 12% da área e detinha 34,6% da população total. A Zona Sul, com 31% da área, aglutinava, cerca de 32,8% da população, enquanto a Zona Norte com área de 30%, possuía 30,8% de população.

O volume também trazia um diagnóstico rico em dados que permite montar o quadro socioeconômico da cidade na época, além contemplar diferentes áreas de

desenvolvimento. Continha também críticas ao modelo de desenvolvimento adotado até então, e analisava a implantação do Conjunto Parque Piauí:

“O Parque Piauí, mais novo núcleo habitacional da cidade mereceu análise específica. Os gastos em transporte dos habitantes deste conjunto excedem em muito à parcela que deveria ocupar no salário, devido à localização deste conjunto, situando-se a 7 km da cidade, não havendo nas redondezas até o presente, núcleos de absorção de mão de obra.” (TERESINA, 1969, p.50)

Segundo Leal Junior (2014), até meados da década de 1970, Teresina ainda não havia alcançado a tão desejada modernidade. Aproveitando os incentivos federais, que buscavam a redução das desigualdades dentro do território nacional, o governo Estadual e Municipal, empreenderam reformas e medidas que levaram a população mais pobre para áreas cada vez mais distantes, impulsionando o crescimento espacial da cidade, sem demonstrar preocupação com o transporte coletivo que permite o deslocamento em massa.

Façanha (2003), afirma que nessa década, foram construídos onze conjuntos habitacionais, distribuídos em três zonas da cidade (Norte, Sul e Leste), totalizando 7.043 unidades, sendo os mais expressivos, o conjunto Itararé (3.040) na zona Sudeste, o Saci (2.034) e o Bela Vista I (912), na zona Sul. É a partir desta década que se intensificou o processo de descentralização espacial da cidade, e as contradições sociais adquirem outras proporções. Em virtude disso, o governo municipal, a partir de 1975, passa a intervir de maneira mais incisiva no cenário urbano, fato que culminou na elaboração, em 1977, do I Plano Estrutural de Teresina (I PET), objetivando o uso e ocupação do solo urbano.

Este Plano estabeleceu uma série de orientações quanto às edificações que foram regulamentadas pela lei n. 1591 de 31 de Agosto de 1978. O Plano também se preocupava em fixar padrões de densidades por zonas, considerando como densidade aceitável a de 100hab/ha. e estabeleceu um zoneamento baseado em eixos e zonas de polarização, que reforçaram o sistema radioconcêntrico proposto no Primeiro Plano

Diretor Local e Integrado(PDLI), de 1969. Esse tipo de ocupação implicava numa concentração de atividades no centro urbano de Teresina.

Resende (2013) afirma que o I PET previa apenas ações pontuais, e que não seriam capazes de resolver problemas pelos quais a cidade passava, ressaltando ainda a fragilidade do governo na formulação de políticas públicas como fator que contribuiu para a ampliação dos problemas urbanos. Assim como o PDLI de 1969, o I PET de 1977, também não foi implementado em sua totalidade, virando lei somente a parte que contemplava o zoneamento da cidade. Ao longo dos anos o perímetro urbano foi sendo alterado conforme o interesse em construir conjuntos habitacionais na periferia do núcleo adensado, o que ainda acontece na atualidade, no entanto, na última década foi somado o interesse em construir condomínios fechados de alta renda nestas zonas.

Em 1983 foram lançados dois volumes do terceiro plano urbano de Teresina, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina (PDDU). No entanto, apesar das publicações que se complementam em conteúdo, nunca chegou a ser concluído e implementado. O primeiro volume é de autoria do Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento (INAD) e traça diretrizes de desenvolvimento tanto para Teresina (PI) quanto para a vizinha cidade de Timon (MA). Já o segundo volume, de autoria da Fundação Joaquim Nabuco, traça estratégias e ações de desenvolvimento (RESENDE, 2013).

Até o final dos anos 1980 foram construídas aproximadamente 23.179 unidades habitacionais, triplicando a quantidade existente até então. Tal produção expressiva de habitações, nas décadas de 70 e 80, demonstrou o grau de importância e de complexidade que adquiriram os conjuntos habitacionais na produção do espaço urbano de Teresina, provocando a expansão da cidade em todas as direções (FAÇANHA, 1998).

Entre 1966 e 1990, foram construídas aproximadamente 34.594 mil unidades habitacionais distribuídos em 43 conjuntos habitacionais em Teresina, através de ações do Sistema Financeiro de Habitação, configurando-se em grandes e médios conjuntos habitacionais, sendo estes distribuídos pela cidade, principalmente em áreas de expansão urbana no sentido Sul.



Com a extinção do BNH em 1986, o Sistema Financeiro Habitacional – SFH ficou com um elevado vazio financeiro, por diversos elementos, o principal deles foi o mínimo de investimento pelo Governo Militar, além do elevado número de inadimplências. Logo o SFH passa a ser dirigido pelo seu novo agente de governo, que foi a Caixa Econômica Federal (CEF) e a regularização do crédito ficaria sob a responsabilidade do Conselho Monetário Nacional – CMN, agora o controle do crédito estava mais rígido e as limitações da produção habitacional estavam maiores. Com isso a COHAB-PI praticamente parou de construir habitações que atendessem a população de baixa renda, o seu público alvo. Esse fato contribuiu para o aumento do déficit habitacional em Teresina. Os últimos conjuntos habitacionais financiados e construídos pela COHAB-PI foram os conjuntos Morada Nova I, em 1987 e Morada Nova II, em 1990, ambos na zona Sul de Teresina.

Segundo Façanha (1998), o Poder Municipal poderia ser considerado o maior promotor e um regulador do solo urbano, ao dotar os conjuntos habitacionais de infraestrutura, descentralizando várias atividades como a construção de galerias pluviais, de mercados públicos bem como unidades de saúde localizadas na periferia da cidade.

Com base em Melo (2009), em 2001, Teresina foi escolhida como cidade piloto para a implantação do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, da Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela alocação dos recursos, com regras específicas do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). O programa tem como objetivo reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes, viabilizando imóveis residenciais para famílias com renda de três a seis salários mínimos. O ministério das Cidades é o agente gestor do PAR, estabelecendo diretrizes, fixando regras e condições.

Dando continuidade à ideia de Melo (2009), no ano de implantação a Caixa Econômica Federal aplicou recursos da ordem de R\$ 43 milhões em 28 empreendimentos, 21 contemplando naquele ano, 2.529 famílias. Em 2003, a CEF firmou parcerias com o Governo do Estado, através da COHAB-PI e a Prefeitura Municipal de Teresina além de entidades privadas como Sindicato da Indústria da

Construção Civil no Piauí - SINDUSCON-PI, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário-ADEMI e o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil - SITRICON, visando otimizar a utilização dos recursos e agilizar o processo construtivo contribuindo ainda mais para a geração de emprego e renda no setor da construção civil. O PAR introduziu um novo conceito de acesso à moradia no Brasil. O arrendamento residencial atende hoje famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. As famílias interessadas procuram a Secretaria de Habitação Municipal para se candidatar, onde é feita uma pré-seleção as famílias selecionadas são indicadas para à CEF. Aquelas que forem selecionadas definitivamente começam a morar nas unidades habitacionais pagando uma taxa mensal inferior ao aluguel cobrado na região. O arrendatário paga uma taxa mensal durante 15 anos e ao final pode se tornar proprietário do imóvel com opção de compra.

4 Expansão Urbana e o Déficit Habitacional em Teresina

A expansão urbana de Teresina está relacionada a uma série de fatores de ordem histórica e econômica que conjugados ou não, são fundamentais para justificar e explicar o desenvolvimento e o seu crescimento.

Com base em Leal Junior (2014), Teresina apresenta uma área de habitação de interesse social que ocupa aproximadamente cerca de 60% de seu território. O déficit habitacional, porém, foi criado e continua sendo estimulado pelas políticas de atrair imigrantes das áreas rurais e de cidades menores, podendo ser compreendido como o número de habitações adequadas que deveriam ser construídas para solucionar problemas relacionados a alguns componentes básicos, tais como habitação precária, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. Construções precárias ocupando locais sem a mínima condição de habitabilidade uma vez que são desprovidos de infraestrutura e não são servidas por saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) já configura uma situação de déficit.

Melo (2009), afirma que a evolução populacional de Teresina, em termos comparativos, foi maior do que a expansão demográfica verificada entre os municípios nordestinos. De menos de 200.000 habitantes até o final de década de 60, apresentava em 2000 uma população de pouco mais de 715 mil/hab, conforme dados da Tabela 1.

As taxas médias anuais de crescimento superaram a casa dos 6% entre 1970 e 1980 e ficou em 4,6% entre 1980 e 1991, bem superiores à média do aumento da população brasileira no período que foi de 2,78% e 1,3% ao ano, respectivamente e acima dos aumentos verificados na maioria das capitais brasileiras. O resultado dessa urbanização é o fato de Teresina concentra atualmente cerca de 40% da população urbana do Estado.

TABELA 1 - Dados da População Residente por Municípios Brasileiros entre os anos de 1960 e 2000.

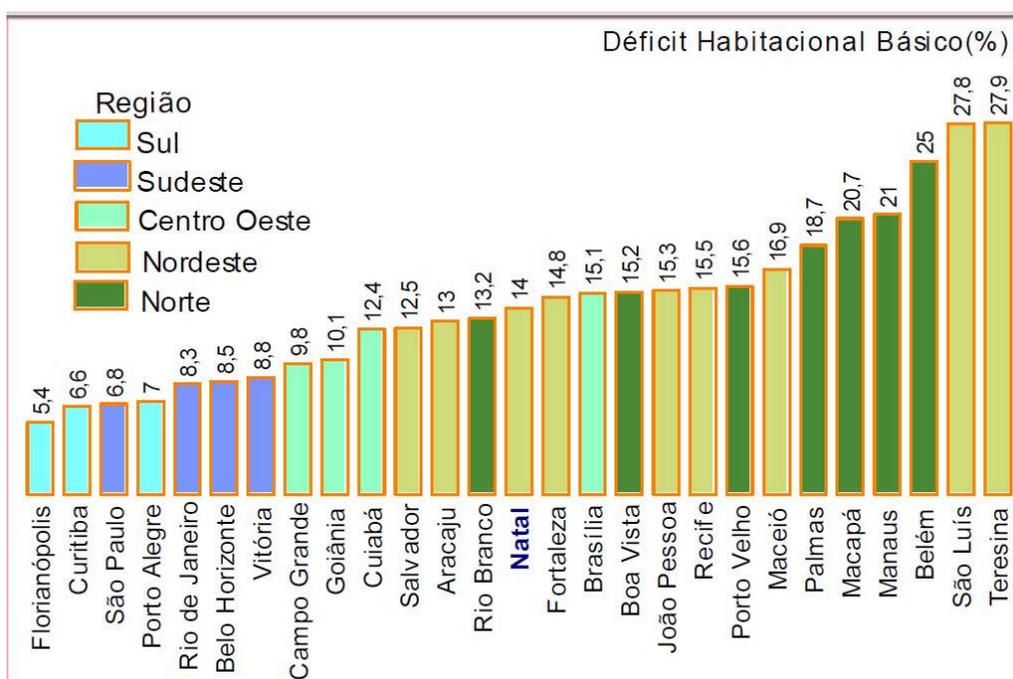
MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	POPULAÇÃO RESIDENTE					VARIÇÃO TOTAL 2000/1960
	1960	1970	1980	1990	2000	
TOTAL	12.853.096	19.777.311	23.521.517	35.355.095	40.462.070	214.80
SÃO LUIS	158.292	265.486	449.432	696.371	870.028	449.63
NATAL	160.253	264.379	416.898	606.887	712.317	344.50
FORTALEZA	507.108	857.980	1.307.611	1.768.637	2.141.402	322.28
JOÃO PESSOA	153.175	221.546	329.942	497.600	597.934	290.36
RECIFE	788.336	1.060.071	1.203.899	1.298.229	1.422.905	80.49
MACEIÓ	168.055	263.670	399.298	629.041	797.759	374.70
ARACAJU	114.162	183.670	293.131	402.341	461.534	304.28
SALVADOR	649.453	1.007.195	1.501.981	2.075.273	2.443.107	276.18
SÃO PAULO	3.781.446	5.924.615	8.493.226	9.646.185	10.434.250	175.93
TERESINA	142.691	220.487	377.774	599.272	715.360	401.34

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Anuário Estatístico do Brasil -1997 e Censo Demográfico 2000

Segundo dados do Ministério das Cidades, o Piauí é o Estado brasileiro detentor do quarto maior déficit habitacional dos país. O mesmo estudo aponta ainda que seria necessária a construção de 156 mil casas para que esse déficit fosse sanado. Esse número sofre um incremento anual de 9,5 mil pessoas que passam a necessitar de moradia. Comparando ao déficit habitacional básico relativo entre outras capitais do país e o Distrito Federal, Teresina ocupa a 1ª posição entre as todas as capitais do país conforme mostra o gráfico 1. A previsão é de que somente em 2030 o déficit habitacional seja insignificante no Piauí.

GRÁFICO 1

Estimativa (%) do Déficit Habitacional Básico segundo as capitais do Brasil 2000



Fonte: BARROSO, 2006 pag.4.

Fonte dos dados básicos: Déficit Habitacional no Brasil 2005 - Fundação João Pinheiro

Melo (2015), afirma que embora os efeitos do déficit habitacional sejam mais visíveis nas cidades, não se limita apenas as mesmas. Segundo dados divulgados pela Fundação João Pinheiro, a zona rural, em termos nacionais, apresenta 18,7% do déficit total. Contribuiu para esse déficit a falta de uma política habitacional consistente ao longo dos anos, sobretudo na década de 1990. Em Teresina a política habitacional do BNH por mais de 20 anos, aliou negócios empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com os interesses clientelistas.

5 considerações Finais

Ao longo dos anos, a construção de conjuntos habitacionais em áreas limites do perímetro urbano e conseqüentemente mais afastadas da área central, criou-se não apenas bairros vulneráveis pela falta de infraestrutura básica como pavimentação,



água, rede elétrica e transportes, mais também bairros carentes e de difíceis acesso a serviços como emprego, a serviços de saúde, educação, lazer, esporte, dentre outros, causados pela falta de continuidade e empenho do poder público em alocar recursos para a construção de equipamentos necessários a uma demanda crescente existente desses novos bairros que surgiram.

Ao implantar esses loteamentos populares em zonas de expansão urbana, apesar da grande quantidade de vazios urbanos presentes em meio à malha urbana, o Estado torna-se um dos principais atores no processo de segregação urbana na cidade. Grandes deslocamentos, quando não planejados, são ruins pelas condições de habitações oferecidas a essa população, já que as mesmas estão distantes de uma série de serviços urbanos considerados necessários para que se tenha uma boa qualidade de vida.

A intervenção do poder do Estado é o fator primordial para que a causa de segregação seja minimizada, oferecendo boas condições de habitação. Já que o mesmo é o responsável a oferecer serviços urbanos e uma infraestrutura adequada as populações inseridas nesses locais cada vez mais distantes da área urbanizada. Tornando assim uma cidade mais justa e igualitária a todos, independentemente de qual grupo social faça parte, mas que se possa gozar dos mesmos benefícios que lhe são de direito.

Referências

ARAÚJO, C. C. **Trilhas e Estradas: a formação dos bairros Fátima e Jockey Clube (1960-1980)**. 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2009.

AZEVEDO, S **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH** . Revista de Administração Pública, v.22, n.4, out./dez. 1988.

BARCELAR, Olavo Ivanhoé de Brito. **Carta Cepro**. Teresina, v.15, n.1, jan.-jun, 1994, p.75-98.

BARROSO, Arimá. **Déficit Habitacional em Natal: um mapeamento por bairro**. Prefeitura Municipal de Natal Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças. 2006



BODUKI, George N. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, vol. XXIX (127) (pp. 711-732), 1994.

CRISANTO, Nelimária de M. S. **A política habitacional para a população de baixa renda**. Monografia (Especialização em Educação em Direitos Humanos). Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências da Educação. Teresina, 2002.

Déficit habitacional no Brasil 2005 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. - Belo Horizonte, 2006.120p. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-dehabitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/deficit-habitacional-no-brasil-2005/Deficit2005.pdf>. Acesso em 26 de Fevereiro de 2017.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. **A Evolução Urbana de Teresina: Agentes, Processos e Formas Espaciais da Cidade**. Recife, 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. **A evolução urbana de Teresina; passado, presente e...** Carta CEPRO, Teresina, v.22, n.1, p.59-69, jan./jun. 2003.

LEAL JUNIOR, José Hamilton. **Expansão Urbana, planos urbanísticos e segregação urbana: o caso de Teresina-PI**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

LIMA, I. M. de M. F. **Teresina: Urbanização e Meio Ambiente**. *Scientia et Spes*. Teresina, ano 1, n. 2, p. 181-206, 2002.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **Expansão urbana no município de Teresina – PI e as políticas habitacionais a partir de 1966**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob; BRUNA, Gilda Collet. **Desenvolvimento urbano e regional de Teresina, Piauí, Brasil e sua importância no atual quadro de influência na rede urbana regional no Brasil**. In: CONGRESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE CABO VERDE, 1, CONGRESSO LUSÓFONO DE CIÊNCIA REGIONAL, 2, 2009, Cidade da Praia, Cabo Verde. Anais... Cidade da Praia: UniPiaget, 2009.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **A dispersão urbana e habitação popular em Teresina – PI**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.



MOREIRA, Amélia A. N. *et al* (1972). **A Cidade de Teresina**. In: Boletim Geográfico. Rio de Janeiro, IBGE, n.230.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em: http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wpcontent/uploads/2014/04/TAMC_MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 11/02/2017.

NASCIMENTO, F. As múltiplas portas da cidade no centenário de Teresina. In: NASCIMENTO, F. (Org). **Sentimentos e Ressentimentos em Cidades Brasileiras**. Teresina: EDUFPI, 2010. p. 181-208.

RESENDE, S. (2013). **Os Planos de Urbanização de Teresina e a Agenda 2015**. Dissertação de Mestrado, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2013.

TERESINA: **Aspectos e Características. Perfil 1993**. PMT. Secretária Municipal de planejamento e Coordenação geral.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Teresina em Dados**. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN. 1998.

VIANA FILHO, Francisco de Assis. **As Políticas Públicas em Habitação Popular e sua Importância para Redução do Deficit Habitacional na Cidade de Teresina**. Teresina: [s.n.], 2002. 45f.

VILELA, Anibal e SUZIGAN, Wilson. **Política do Governo e crescimento da economia brasileira 1889 - 1945**, IPEA, Série Monografias, nº. 10, 1973.



POLÍTICA SOCIAL E COMBATE À POBREZA: PERSPECTIVAS DO PROGRAMA MUNICIPAL DE RENDA MÍNIMA MÃE CARENTE EM MATO GROSSO/PB

Aildo da Silva Pimenta¹⁸⁰
Alcides Leão Santos Júnior¹⁸¹
Wanderleya dos Santos Farias¹⁸²
Clécio André Alves da Silva
Maia¹⁸³

Resumo

Analisa-se o Programa Municipal de Renda Mínima Mãe Carente do município de Mato Grosso/PB. A gestão local vem adotando essa política social desde o ano 2000 com a justificativa de atenuar a pobreza da população através da concessão, de auxílio financeiro vinculado ao cumprimento de condicionalidades (saúde e educação) relativas às crianças e adolescentes de até 14 anos de idade. Como suporte teórico-histórico, realizou-se uma discussão em torno dos vários momentos históricos das políticas sociais nos contextos nacional e internacional como forma de melhor compreensão das peculiaridades apresentadas à realidade brasileira e ao município de Mato Grosso/PB. Para compreender a gestão desse programa social, dialogou-se com Pereira (1998) e Santos (1979), além de dados secundários consultados no IBGE (2010). Partiu-se do cenário socioeconômico do município, onde se constatou uma realidade local que apresenta grandes fragilidades, com 61,05% da população vivendo na pobreza. Os resultados da pesquisa revelaram que nos primeiros 10 anos de execução do Programa Mãe Carente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município regrediu significativamente. Esse descompasso do município nos indaga sobre a operacionalização do Programa que pode estar sendo desenvolvido de forma desarticulada de um planejamento sistêmico ou aparelhada a um jogo político.

Palavras-chave: Pobreza. Política social. Mãe Carente.

1 Introdução

¹⁸⁰ Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – UERN – Pau dos Ferros/RN, Brasil. Email: aildo_ss@hotmail.com

¹⁸¹ Doutor em Educação (UFBA); Docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES/UERN) - Pau dos Ferros/RN, Brasil email: santosjunioralcides@gmail.com

¹⁸² Doutora em Sociologia (UFPB); Docente dos Departamentos de Economia e Relações Internacionais– UFPB – João Pessoa/PB, Brasil. Email: leyafarias@hotmail.com

¹⁸³ Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – UERN – Pau dos Ferros/RN, Brasil. Email: clecioandre@gmail.com



A impressão mais compulsoriamente repetida contemporaneamente por jornais e pelo debate político é a de que todos os problemas sociais do Brasil são conhecidos e devidamente mapeados, numa tentativa de demonstrar que a origem das desigualdades sociais e da pobreza devem ser atrelados ao Brasil da escravidão. Na verdade, a pobreza pouco tem a ver com esse passado longínquo. Ela é reproduzida cotidianamente por ações modernas e diferentes do “chicote do senhor de escravos ou do poder pessoal do dono de terra e de gente” (SOUZA, 2009, p. 15). A pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico, econômico e social.

Salama e Destremau (1999) e Rocha (2006) vão além ao defenderem que o conceito de pobreza não se restringe à ausência do que é necessário ao bem-estar material. É, também, a negação das oportunidades e das possibilidades das escolhas mais essenciais ao desenvolvimento humano tais como o exercício dos direitos sociais.

O discurso atrelado a um passado secular tende mais a naturalizar as situações postas do que propriamente superá-las, tornando invisível todos os privilégios, favores e preconceitos morais modernos, passando-se a conceber a vida social, cada vez mais, como uma série de “problemas sociais” a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si. Isso vem redundando na definição das políticas sociais desarticuladas do conceito de cidadania, fator que levou Santos (1979) a classificar as políticas sociais brasileiras anteriores à Constituição Federal de 1988 como um processo de cidadania regulada “cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional” (SANTOS, 1979, p. 68) em que a posição/cargo, os laços restritivos de sangue ou de localidade são definidores de cidadania.

Marshall (1967) define cidadania como a igualdade qualitativa entre os indivíduos de uma sociedade, ou seja, como a participação integral na comunidade: para o autor todos deveriam ser admitidos como membros completos da sociedade. A cidadania seria, em síntese, o direito de ter direitos. Porém, para Marshall, a ideia de



igualdade empregada no status de cidadão está dissociada da concepção de igualdade econômica.

No caso específico do Brasil, a Constituição Federal de 1988 rompeu, no plano legal/normativo, com o caráter contratual/contributivo das políticas sociais, ao conceber a seguridade social como uma política integrante de um sistema de proteção social destinado a garantir direitos e construir cidadania (BEHRING; BOSCHETTI, 2003). A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 194, estabelece que compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos seguintes princípios: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação e no custeio; diversidade das bases de financiamento.

Seguindo essa linha Behring; Boschetti (2003) atestam que a intenção foi criar um sistema de proteção social amplo, com perspectivas universalizantes. No entanto, as políticas que compõem o tripé da seguridade social (Saúde como direito de todos; Previdência de caráter contributivo; e Assistência Social para os que dela necessitar) são organizadas de forma assistemática, não conformando um todo integrado e articulado, coexistindo princípios contraditórios (universalidade/seletividade).

Foi com base nos princípios da seletividade e da equidade que mais tarde, principalmente a partir da década de 1990, as políticas sociais romperam, em parte, com a lógica contratual, emergindo as políticas de transferência de renda, não mais inscritas no dever moral de socorro aos pobres, mas como política pública estruturante e condicionada a contrapartidas sociais relativas à educação e à saúde.

Foi através dessa premissa legal que o Município de Mato Grosso/PB implantou no ano 2000, o Programa Especial de Renda Mínima Mãe Carente, objetivando atuar no “combate” à pobreza de seus municípios através da transferência de renda sob condicionalidades. Assim, à semelhança das contrapartidas exigidas pelos programas de transferência de renda do governo federal em execução no Brasil desde os anos 1990, o Programa Mãe Carente tem como foco famílias pobres e seus critérios de concessão



estão condicionados à matrícula e frequência à escola das crianças e adolescentes de até 14 anos de idade e ao acompanhamento do cartão de vacinação das crianças até os seis anos de idade.

A motivação em trabalhar com essa temática surgiu da inquietação frente ao pioneirismo do município de Mato Grosso/PB em implementar uma política pública municipal de transferência de renda com condicionalidades no estado da Paraíba num contexto de emersão desse modelo de política pública no Brasil. Outro fato instigante ao processo de estudo do Programa Mãe Carente decorre do acentuado percentual de cidadãos de Mato Grosso/PB vivendo em situação de pobreza. Em 2000, ano de implementação do Programa Mãe Carente, o município de Mato Grosso/PB apresentava uma acentuada concentração de renda, uma vez que os 20% mais pobres detinham apenas 3,6% da renda gerada no município.

É frente a esse panorama que procuramos trazer alguns elementos para uma avaliação do Programa Especial de Renda Mínima Mãe Carente, sua concepção institucional e seus possíveis impactos no combate à pobreza na cidade de Mato Grosso/PB, utilizando-se de um conjunto de estudos bibliográficos e documentais que contribuíram para o entendimento da configuração atual da política de renda mínima no município.

Tomou-se como fonte de dados secundários algumas estatísticas divulgadas pelo IBGE-Cidades e pelo Portal ODM¹⁸⁴, assim como documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Mato Grosso/PB, o que possibilitou a conversão em estatísticas.

Procuramos, também, caracterizar o município de Mato Grosso/PB evidenciando os indicadores sociais e econômicos que o município apresentou ao longo dos últimos 14 anos de existência do programa Mãe Carente, com destaque para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no que se reporta aos aspectos da distribuição de renda, longevidade e educação.

O delineamento desse estudo foi estruturado objetivando trazer uma discussão teórica e histórica sobre pobreza e políticas sociais desenvolvidas no Brasil a partir da década de 1930; apontando os programas sociais de transferência de renda no Brasil,

¹⁸⁴ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>



com destaque para a nova safra de políticas sociais que surgem a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002); apresentar os resultados da pesquisa onde foram discutido o cenário socioeconômico do município de Mato Grosso/PB e avalia-se a efetividade do programa social Mãe Carente no combate à pobreza.

2. Questões centrais no debate e na implementação das políticas sociais

A política social deve ser entendida em sua dimensão histórica considerando-se as conjunturas econômicas e os movimentos políticos ocorridos no Brasil, principalmente a partir dos anos 1930. Porém, antes de iniciar o percurso discursivo, é preciso fazer uma rápida excursão no Brasil que com a sua independência política herdou uma sociedade escravocrata, uma população analfabeta e uma economia monocultora e latifundiária (CARVALHO, 2008).

Aponta Carvalho (2008) que a abolição da escravatura, ocorrida em 1888, foi a única alteração importante, de cunho civil e político, ocorrida em todo o trajeto histórico brasileiro até aquele momento. Porém, isso não representou a expansão da cidadania, pois o direito de ir e vir, o direito à propriedade, o direito de manifestação, a proteção da honra e da integridade física, ficaram todos dependentes do poder do Coronel (figura emblemáticas e dono de poder territorial e político).

Em 1872, havia mais de um milhão de votantes, correspondendo a 13% da população livre. Em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores ou 0.8% da população total. Naquele interstício histórico os analfabetos e as mulheres eram excluídos do direito ao voto, o que deixava de fora da participação política algo em torno de 85% da população, 80% se considerarmos apenas os homens. Dos 20% da população masculina alfabetizada, apenas aqueles com renda a partir de 200 mil réis podiam votar (CARVALHO, 2008 p. 39). O país vivia sob a égide de uma cidadania negada à maioria da população. Contrapondo ao Brasil, na Europa Ocidental por volta do século XVIII, o direito ao voto consolidava-se. Enquanto isso, no sistema político brasileiro esse processo ocorrera de forma tardia e conservadora. Carvalho (2008, p. 40) traz algumas exemplificações acerca do reconhecimento dos direitos políticos no Brasil ao evidenciar que na última eleição Presidencial da Primeira



República, ocorrida em 1884, votaram 2,2% da população; e na última eleição presidencial da Primeira República, em 1930, votaram 5,6% da população. Em 1945 compareceram às urnas 13,4% dos brasileiros, contrapondo o panorama internacional de participação política dos cidadãos quanto à sua representatividade.

Do ponto de vista da representação política e do processo a ela atinente, o Brasil amargou o distanciamento do que se convencionou chamar, nos dizeres de Marshall (1967), de elementos necessários ao processo de cidadania: civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e o direito à justiça. Por elemento político entende-se o direito de participar das decisões, representar e ser representado através do voto, como membro de uma comunidade investida da autoridade política. Já o elemento social na acepção de Marshall (1967) refere-se aos direitos que vão desde um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

A contemplação do “elemento social” apontado por Marshall permite avançar numa aproximação da definição de política social, entendida como modalidade de política pública e, pois, como ação de governo com objetivos específicos (FALEIROS, 2000). A definição parece óbvia e um tanto vaga, pois a política social como qualquer política pública pode ser produzida sob distintas estruturas legais e institucionais, em distintos contextos, sistemas e regimes políticos, como resultante de pressões sociais mais ou menos organizadas e mais ou menos representativas da sociedade como um todo. Trata-se de um conceito que, embora amplamente usado não possui definição precisa. O significado que lhe é dado em contextos particulares é em grande medida matéria de conveniência ou convenção.

Em linhas muito gerais, pode-se destacar o peso das dimensões histórica e política na mensuração do momento histórico do surgimento das políticas sociais. Como processo social suas primeiras manifestações são comumente relacionadas à ação de intervenção do Estado ocorrido na Europa Ocidental em fins do século XIX, mas sua

generalização situa-se com o fortalecimento político das massas socialdemocratas após a Segunda Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2003).

As políticas sociais anteriores à 1945, período de intensa transformação com o fim da II Grande Guerra, assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o desígnio de garantir o bem comum, mas com o intuito de “manter a ordem e punir a vagabundagem” através de ações marcadas pela prática da ajuda e da caridade, comumente identificadas como protoformas (instituições sociais que se mostram com origem confessional, prática da ajuda, caridade e solidariedade). As mais exaltadas e frequentemente citadas protoformas de políticas sociais são as leis inglesa desenvolvidas no período que antecedeu a Revolução Industrial. Para Hunt; Lautzenheizer (2013) tratava-se de ações impregnadas de caráter repressivo e não protetor via estabelecimento de distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapacitados para o trabalho e aqueles considerados pela moral da época como pobres “merecedores”, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínima para qualquer trabalho).

As Leis Inglesas não foram homogêneas, sofreram ao longo dos anos algumas reformulações: Estatuto dos Trabalhadores, de 1349; Estatuto dos Artesãos (Artífices), de 1563; leis dos pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; Lei de Domicílio, de 1662; Speenhamland Act, de 1795; Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres, de 1834 (HUNT; LAUTZENHEIZER, 2013).

Em fins do século XIX uma segunda fase da política social inaugurada pelo Alemão Otto Von Bismarck se inicia por meio do seguro social, um rendimento ao trabalhador e sua família em situações de interrupção ou perda de capacidade de auferir rendimentos do trabalho. Os seguros sociais compulsórios, para fazer face a riscos sociais associados ao trabalho assalariado, despontam como o modelo dominante de política social. Os benefícios sustentados por essa lógica destinam-se principalmente (e as vezes exclusivamente) aos trabalhadores contribuintes; o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada (BEHRING & BOSCHETTI, 2003, p. 10).

Para Vianna (2002) a política social de Bismarck tinha por objetivo o enfrentamento do movimento operário e conformava uma proposta intencional de organização do universo do trabalho – o corporativismo submetido ao Estado – e de controle social, objetivando conter o avanço das organizações sindicais e destituir a política social, deslocando seu alvo principal, da pobreza para o trabalho assalariado.

No contexto bismarckiano, a política social hierarquiza o universo dos “merecedores” segundo a inserção no mercado de trabalho (VIANNA, 2002), seguindo os preceitos liberais de Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus – que combatiam a atuação do Estado no provimento de políticas sociais que pretendessem atenuar a situação de pobreza dos indivíduos excluídos do mercado de trabalho.

A pobreza, para Malthus, é um episódio da natureza, decorrência do fato de nascerem muitas pessoas e não haver produção suficiente de alimento, e não consequência de uma ordem econômica particular. Sob esse olhar Malthus assevera que “todas as crianças que nascessem além do número exigido para manter a população neste nível teriam que morrer, a não ser que houvesse lugar para elas com a morte de adultos” (HUNT; LAUTZENHEIZER, 2013. p. 125).

Foi em torno da pobreza que se articulou uma questão ao mesmo tempo política e social, assumindo a partir do século XX, uma nova conotação no campo da política social. O maior expoente dessa teoria foi o economista inglês John Maynard Keynes (1883-1943) que contrapôs o modelo do seguro social proposto por Bismarck, ao romper parcialmente com os princípios do seguro social e propor políticas sociais universais.

Nesse aspecto, Keynes alargou a noção de cidadania, englobando todos os cidadãos sem distinção (o pobre, o incapacitado para o trabalho, o desempregado e o redundante). Esse modelo propunha políticas contributivas, voltadas para os cidadãos inseridos no mercado de trabalho, assim como políticas distributivas e não contratuais aos pobres e excluídos desse processo (HUNT; LAUTZENHEIZER, 2013 p. 576).

Logo após a II guerra mundial, a maioria dos países desenvolvidos realizaram reformas no sistema de políticas sociais, tendo como marco reformista o relatório Beveridge apresentado ao parlamento inglês em 1942 e transformado em lei em 1946. O relatório Beveridge visava homogeneizar as prestações básicas através da unificação dos



seguros sociais e universalizar a cobertura das necessidades básicas essenciais dos cidadãos (SCHWARTZMAN, 2004; VIANNA, 2002). A saber o relatório previa

[...] a atuação firme do governo nos serviços de saúde com qualidade e gratuidade, promoção da reabilitação profissional e manutenção do emprego, além da atuação junto às questões que envolvesse [...] taxa de natalidade e mortalidade, amparo à infância, proteção à maternidade, reforma do sistema previdenciário, preocupação com doenças e incapacidade, além de despesas especiais como aluguel, nascimento, casamento, viuvez e morte. O relatório ainda elegia problemas que a sociedade inglesa deveria enfrentar [...] os “cinco gigantes”: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação (BEVERIDGE, 1942 apud CARDOSO, 2013. p. 06 – grifo nosso).

Assim é possível, ainda postular que, de acordo com Pereira (1998), o relatório Beveridge pregava que o Estado deveria intervir na sociedade com políticas distributivas desenvolvidas sob a forma de políticas sociais públicas, não-contratuais, não-contributivas e desmercadorizáveis. Nesse contexto histórico o Brasil encontrava-se ancorado numa política que excluía a maior parte de sua população do processo de cidadania. Wanderley Guilherme dos Santos em seu livro “Cidadania e Justiça” (1979) esclarece que o padrão de política social implantado no Brasil, a partir, especialmente dos anos 1930, baseou-se nos fundamentos do modelo do seguro social *bismarckiano*, numa sequência que parte da regulamentação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com o auxílio-doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Nessa sistemática, Pereira (1998) destaca que somente a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a assumir princípios do modelo *beveridgiano* ao assumir a responsabilidade pela provisão de políticas públicas como um direito social.

O seguro social não representou apenas a materialização do modelo contributivo no Brasil, mas também a definição de cidadania naquele contexto. Com a implantação da Carteira de Trabalho, em 1932, a condição de cidadão passou a ser definida para aqueles que tivessem registro de trabalho formal, incluindo os direitos a ela inerentes como a concessão de benefícios quando em função da perda da capacidade laborativa. Os indivíduos que não estivessem inseridos diretamente no mercado de trabalho e contribuindo ficavam relegados à caridade manifesta em protoformas de políticas

sociais. Desse sistema emerge o que Santos (1979, p. 68) caracteriza como “cidadania regulada”, ou seja, é um conceito de cidadania “[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal”.

Observa Santos (1979) que o trabalhador era considerado cidadão quando tinha sua profissão regulamentada; sem regulamentação o trabalhador não podia associar-se em sindicato; não sindicalizado não podia apresentar reclamações trabalhistas; conseqüentemente, estava excluído do processo de cidadania. Assim, o trabalho com carteira assinada funcionava como um registro de nascimento, onde a posição/cargo, os laços restritivos de sangue ou de localidade eram definidores de cidadania.

Apesar de nos anos 1930 representar o emergir da cidadania no Brasil, mesmo que regulada, seu conceito ainda permanecia acanhado e restrito a estratificações sociais, em geral aos trabalhadores regulamentados a quem se dirigia os três elementos da cidadania (civil, política e social) contidas em Marshall (1967). Nem todos os trabalhadores podiam ser sindicalizados, pois o sindicato dependia de prévia aprovação do Ministério do Trabalho, uma espécie de cidadania controlada e imposta de cima para baixo, o que conseqüentemente colocava a maioria dos indivíduos como pré-cidadãos (SANTOS, 1979). Mas, os direitos sociais do indivíduo igualmente faziam parte do mesmo amálgama e eram originários do status que, também, determinava a espécie de justiça que ele podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia. Esse status não era de cidadania no moderno sentido da expressão, pois os benefícios sustentados por essa lógica regulamentada além de não serem unificados, diferenciavam-se uns dos outros (ser trabalhador não gerava direito, mas sim ter sua profissão regulamentada). Os benefícios eram regidos por profissão, atrelando o direito a políticas sociais àqueles que estivessem vinculados ao Instituto de Aposentadoria e Pensão¹⁸⁵ (IAP) de sua categoria profissional.

¹⁸⁵ O primeiro IAP a ser criado foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em 1933, sendo instituídos posteriormente os institutos dos Bancários, Industriais, Ferroviários etc. todos regidos por categoria profissional.



A instituição dos IAP`s representou o fim das antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que eram estruturadas como organizações privadas, supervisionadas pelo governo e financiada pelos trabalhadores e patronato. Tem-se a Lei Eloy Chaves como impulso para a emersão dessa política, que se resumia inicialmente aos ferroviários e marítimos, setores ligados diretamente à exportação (SANTOS, 1977).

De qualquer forma, a modalidade “cidadania regulada” marcou, até os anos de 1980, o formato de política social brasileira, materializada principalmente nos IAPs, os quais tiveram vigência até 1966, quando é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Na realidade, o INPS continuou com a cidadania via regulamentação trabalhista, apresentando conformação corporativista marcada pela “cidadania regulada”, diferente do padrão universalista predominante nos países de capitalismo central (DIAS, 2006).

O INPS apesar de vincular todos os benefícios previdenciários não rompeu com a lógica contratual/contributiva. A esse respeito Faleiros (2000, p. 46) aponta uma desigualdade quanto ao acesso aos serviços públicos. Para o autor, existia o “[...] setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classes médias, os serviços públicos para os pagantes da previdência e, para os pobres, a caridade”.

Apesar de as políticas sociais públicas como direito do cidadão está fortemente relacionada à inserção no mercado de trabalho até fins da década de 1980, ainda durante a Ditadura Militar, foram criados dois programas de transferência de renda desvinculados da lógica do seguro: a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). Este último foi implantado em 1971, estendendo a Previdência Social aos trabalhadores rurais de todo o país, possibilitando ainda que minimamente a manutenção do trabalhador no seu próprio ambiente, no campo, incluindo homens e mulheres, respectivamente com idades a partir de 60 e 55 anos. Já a RMV, foi implantada em 1975, destinada ao idoso de mais de 70 anos e às pessoas com deficiência que comprovassem que não possuíam condições de se manterem. A esses beneficiários era garantida a transferência de meio salário mínimo mensal (PEREIRA, 1998).

Contudo, o conceito de cidadania ganha concretude e visibilidade social com a aprovação da Constituição Federal de 1988, e as consequentes Leis ordinárias no campo social, especificamente a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993; a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) em 2004; a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005, e mais recentemente com a aprovação da Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011 – Sistema Único da Assistência Social (SUAS), reafirmando o caráter continuado das ações da Assistência Social e o combate à pobreza como um de seus objetivos.

Dentre este conjunto de legislações, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é considerada pioneira no combate à pobreza ao estabelecer como objetivos (BRASIL, 1993):

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A garantia de um salário mínimo mensal inscrita no Inciso V, da LOAS, é operacionalizada através do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício assistencial que assegura o pagamento de um salário mínimo vigente a pessoas com idade a partir de 65 anos e aos portadores de deficiência. Encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988 e é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu art. 2º, inciso V, em vigor desde janeiro de 1996.

Para receber tal benefício, o idoso precisa comprovar ter 65 anos ou mais; não receber outro benefício ou aposentadoria, e renda familiar per capita não superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente. Este último critério deve ser atendido também pelo portador de deficiência, além de comprovar que é incapacitado para o trabalho e para a vida independente. A revisão do benefício é feita a cada dois anos e o beneficiário poderá ser excluído do programa se o mesmo melhorar de condições socioeconômicas e/ou, caso o avaliador julgue que os critérios de ingresso tenham deixado de existir ao final do período (BRASIL, 1993).



Com a aprovação da LOAS, a política pública de combate à pobreza adquire nova roupagem, não mais inscrita no dever moral de socorro aos pobres, mas encarando a pobreza como problema multidimensional que não pode ser superado atuando apenas em suas refrações. Exige, para tanto, ações sistemáticas de intervenção em sua base constitutiva com supremacia do atendimento das necessidades sociais e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de combate à pobreza (BRASIL, 1993).

2.1 A emergência dos programas de transferência de renda no Brasil

A partir do final da década de 1990 e primeira década do século XXI começa a se consolidar no Brasil os chamados programas de transferência de renda sob condicionalidades como estratégia de garantia de mínimos sociais focalizados na população em situação de pobreza, com diferentes critérios e denominações. Conforme Farias (2012, p. 190) as primeiras iniciativas remontam às gestões locais das cidades de Campinas e Ribeirão Preto, no estado de São Paulo; e Aracaju, no estado de Sergipe; além das experiências do estado do Espírito Santo e do Distrito Federal.

De acordo com a autora, em 2000, o governo federal instituiu a Rede de Proteção Social (RPS), integrando um conjunto de programas de transferência de renda de diferentes ministérios, com destaque para os programas de microcrédito e de qualificação profissional, os quais tiveram maior destaque na nova safra de políticas públicas surgidas na gestão de Fernando Henrique Cardoso. O **Quadro 1** elenca os programas que compunham a RPS, evidenciando o público-alvo, os valores monetários envolvidos e a fragmentação em diversos ministérios. Destacamos que alguns destes Programas não forma iniciativas do Governo FHC (1994 -2002) foram desenvolvidos, instituídos e implementados em gestões anteriores.

Quadro 1 - Programas da Rede de Proteção Social na gestão FHC.

NOME	PÚBLICO-ALVO	VALORES (R\$)	MINISTÉRIO
Bolsa Alimentação	Crianças de até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo per	R\$ 15 por criança; extensivo até no máximo 3 crianças beneficiárias.	Ministério da Saúde

	capita		
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	Ministério da Previdência e Assistência Social)
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	Ministério da Educação e Cultura
Auxílio Gás	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis	R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15	Ministério de Minas e Energia
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo	R\$ 65 por mês	Ministério da Previdência e Assistência Social
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo	Caixa Econômica Federal
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculado com base nos 3 últimos salários	Ministério do Trabalho
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	De 1 salário mínimo a R\$ 336,78, durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, 1 salário mínimo	Ministério do Trabalho
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100 / parcela (máximo de 6 parcelas)	Ministério da Agricultura
Aposentadoria e pensões rurais	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo	Ministério da Previdência e Assistência Social
Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas)	Idosos a partir de 65 anos e portadores de deficiência com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo	1 salário mínimo	Ministério da Previdência e Assistência Social
Renda Mensal Vitalícia ¹⁸⁶	Idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 salário mínimo	Ministério da Previdência e Assistência Social

Fonte: Estudo Nº 273/2003 da Senadora Lúcia Vânia com atualização própria.

¹⁸⁶ A Renda Mensal Vitalícia foi concedida até janeiro de 1996, quando deu início a concessão do BPC. Era destinado ao idoso pobre e ao portador de deficiência. Constata-se, através das planilhas do MDS, que este benefício a cada ano diminui, pois não há mais a sua concessão. Este benefício será cessado quando o último beneficiário vier a óbito.



O expressivo crescimento dos programas de transferência de renda, segundo Farias (2012. p. 190), esteve associado a determinantes relativos a baixos custos orçamentários dessas políticas; a agilidade operacional; a convergência de desenhos e a concepção ideológica que sustentava essas novas iniciativas governamentais voltadas para os grupos sociais mais pobres.

Ao final de 2002, término do segundo mandato do presidente FHC, apenas dois programas de transferência de renda fundamentavam-se de fato em direito social (a Previdência Social Rural, implantada em 1971 e o Benefício de Prestação Continuada, implantado em 1993). Esses dois programas estão no texto da Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, políticas de Estado. A política de Estado apresenta base legal na Constituição Federal, sendo aprovada nas duas casas legislativas, Câmara Legislativa e Senado, e sua revogação só é passível de ocorrer por outra lei a qual tem que tramitar pelas duas casas antes de chegar ao executivo (tomando como base a instância federal). A política de Estado representa um direito subjetivo, democrática por está assegurada legalmente, representando também um dever do Estado para com o cidadão. Essa característica assegura aos beneficiários certa segurança financeira e contribui, também, para que o beneficiário adquira um novo status social, representando importante fonte de renda às famílias.

Já os outros cinco programas de transferência de renda executados até 2002: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; o Programa Bolsa Alimentação; o Programa Vale Gás e o Bolsa Escola - eram fundamentados em decretos e/ou similar, típica política de governo, podendo ser interrompida a qualquer tempo sem a necessidade de votação no Congresso Nacional e/ou emenda constitucional.

Além dos programas já em execução, em 2003 foi criado o Programa Fome Zero, na gestão do presidente Luiz Inácio da Silva, inicialmente sob a gestão do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome no Brasil (MESA). No mesmo ano o MESA foi extinto, sendo criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ainda em 2003, se deu a

unificação de todos os programas de transferência de renda sob condicionalidades com a criação do Programa Bolsa Família pela Medida Provisória (MP), nº 132, de 20 de outubro de 2003, sancionado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (STEIN, 2008, p. 102).

As famílias que têm direito aos benefícios oferecidos pelo programa Bolsa Família são aquelas em estado de extrema pobreza (renda per capita não superior a R\$ 85,00) ou aquelas em estado de pobreza (renda per capita de R\$ 85,01 a R\$ 170,00). Famílias que possuem em sua composição crianças e/ou adolescentes com idade limite de até 17 anos que frequentem a escola regularmente e; gestantes também tem direito ao Bolsa família, desde que atendam aos critérios de renda. As famílias que tem renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00 podem participar do programa, independentemente da idade de seus membros (ROSINKE, 2016).

O objetivo do Programa Bolsa Família é integrar esforços para permitir a autonomização das famílias no longo prazo, haja vista que o recebimento do benefício fica condicionado à manutenção das crianças e dos adolescentes com idade limite de até 17 anos frequentando a escola. O Programa Bolsa Família exige frequência mínima escolar de 85% para criança ou adolescente de até 15 anos; e frequência escolar de 75% para os adolescentes de 16 a 17 anos de idade. Exige também a manutenção do cartão de vacinas das crianças de 0 a 6 anos atualizado; e frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina. Em se tratando de descumprimento das condicionalidades relativas à concessão do benefício monetário, Carloto (2012, p. 123) aponta que

[...] no caso de descumprimento de condicionalidades, as famílias estão sujeitas a sanções gradativas, que vão desde a notificação da família (advertência), passando pelo bloqueio, suspensão e cancelamento, caso o descumprimento ocorra por vários períodos consecutivos. [...] as sanções gradativas têm o objetivo de permitir que as famílias que não cumprem as condicionalidades sejam identificadas, acompanhadas e que os problemas que ocasionaram o descumprimento possam ser resolvidos.

O descumprimento de condicionalidades gera efeitos gradativos no benefício da família, sendo o cancelamento a última fase do processo, o que evita o desligamento



imediatamente e favorece a identificação e acompanhamento das situações postas a cada realidade familiar.

Segundo Silva (2007), os programas de transferência de renda com condicionalidades possuem dois trunfos: o primeiro diz respeito a um significado imediato, qual seja, o de concorrer para a aquisição ou ampliação de uma renda monetária; e o segundo, de longo prazo, pode contribuir para a elevação dos anos de estudo das gerações futuras pela exigência, como contrapartida, das famílias beneficiárias retirarem os filhos do trabalho e assegurarem a frequência à escola.

3 O Programa de Renda Mínima Mãe Carente em Mato Grosso/PB

Mato Grosso/PB é um pequeno município localizado no Alto Sertão Paraibano, com uma área territorial de aproximadamente 84 Km², onde estão distribuídos 2.702 habitantes, 55,59% desse total residindo na zona rural (IBGE, 2010). A autonomia administrativa foi conquistada através da Lei Estadual nº. 5.891 de 29 de abril de 1994, sendo o município oficialmente instalado em 1º de janeiro de 1997. O acesso à capital João Pessoa dar-se pela BR-230 e PB-325, num percurso de 413 km.

O município de Mato Grosso apresenta uma infraestrutura precária: 31,75% das residências contam com abastecimento de água pela rede pública, 14,13% estão cobertas pelo sistema público de esgotamento sanitário, 16,65% das residências são impróprias para moradia, e apenas 31,19% das residências estão cobertas pela coleta pública do lixo (IBGE, 2010).

Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, o município possuía 933 pessoas economicamente ativas, onde 870 estavam ocupadas e 63 desocupadas. A taxa de participação ficou em 41,0% e a taxa de desocupação municipal foi de 6,8%. A distribuição das pessoas ocupadas por posição na ocupação mostra que 14,0% tinha carteira assinada, 11,6% atuavam por conta própria e 0,0% eram empregadores. Servidores públicos representavam 7,0% do total ocupado e, trabalhadores sem rendimentos e na produção para o próprio consumo representavam 30,5% dos ocupados (IBGE, 2010).

No mencionado ano, a administração pública foi o setor com maior volume de empregos formais, com 286 postos de trabalho. O setor de Construção Civil vinha em seguida, mas com um quantitativo bem inferior de empregos formais, apenas 04 em 2010. Somados, estes dois setores representavam 99,7% do total dos empregos formais do município. A proporção das receitas tributárias próprias passou de 2,02% em 2005 para 2,64% em 2009, o que evidencia a dependência de Mato Grosso/PB das transferências federais e do fundo de participação estadual (IBGE, 2010).

Quanto à distribuição de renda no município, constata-se que 25,17% das famílias de Mato Grosso/PB possuíam, em 2010, renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, 31,85% recebiam de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Por sua vez, apenas 0,28% das famílias tinham uma renda per capita de 3 a 5 salários mínimos. De maneira geral, a população de Mato Grosso/PB era predominantemente de baixa renda. Como pode ser constatado no **Quadro 2**, 93,46% das famílias possuíam renda per capita de até um salário mínimo em 2010.

Quadro 2 - Classes de rendimento nominal mensal familiar per capita, IBGE (2010)

Valor (salário mínimo)	Número de famílias	Percentagem (%)
Não possui rendimento	19	2,64
Até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo	181	25,17
Mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ de salário mínimo	229	31,85
Mais de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo	243	33,80
Mais de 1 a 2 salários mínimos	38	5,29
Mais de 2 a 3 salários mínimos	07	0,97
Mais de 3 a 5 salários mínimos	02	0,28
TOTAL	719	100,00

Fonte: Quadro elaborado de acordo com os Resultados do Universo do Censo Demográfico – IBGE, 2010, com elaboração própria.

Ainda segundo o IBGE (2010), Mato Grosso deparava-se com um dos piores indicadores sociais do país, com 61,05% de sua população vivendo na pobreza,

apresentando Índice de Desenvolvimento Humano Municipal¹⁸⁷ (IDHM) de 0,553 no ano 2000 e avançando para 0,565 em 2010. O avanço citado possibilitou ao município passar da posição 5.282^a para a posição 4.941^a no ranking do IDH dos 5.565 municípios brasileiros. [Com base no mesmo censo], o estado da Paraíba apresentava, em 2010, IDH de 0,658, e o Brasil 0,774. A leitura do **quadro 3** demonstra que houve evolução nos indicadores Renda e Longevidade. Mas, em relação à educação observa-se que o município regrediu de 0,553 para 0,419 no indicador Educação no período de 2000 a 2010.

Quadro 3 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Mato Grosso/PB – 2000 a 2010

Ano	2000	2010
IDH	0,553	0,565
IDHM - Renda	0,469	0,566
IDHM - Longevidade	0,637	0,760
IDHM - Educação	0,553	0,419
RANKING DO IDH	5.284	4.941

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD (2010).

Os dados analisados apontam que o município de Mato Grosso/PB apresenta fragilidade em seus indicadores sociais, caracterizando grandes desafios ao município na consolidação dos direitos de cidadania. O corolário dos argumentos e da evidência empírica é que a melhora dos indicadores sociais passa, necessariamente, pela intervenção do poder público no desenvolvimento de mecanismos para a satisfação das necessidades humanas mais latentes. Esse panorama nos leva a indagar: o que já foi desenvolvido pelo município de Mato Grosso/PB para atuar frente ao seu panorama social? Como esse panorama poderia ser mudado para melhor atender às necessidades?

A resposta a essas indagações pode ser encontrada, pelo menos no plano legal, na implementação do *Programa Especial de Renda Mínima Mãe Carente*, instituído

¹⁸⁷ Os dados relativos ao IDH foram obtidos no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ano 2000 e 2010). O IDH foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano dos países, estados e municípios a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). Seus valores variam de zero (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

pela Prefeitura Municipal de Mato Grosso/PB, em 18 de maio de 2000, através da Lei nº 038. O objetivo do Programa é atender às “[...] famílias com renda de até um salário mínimo mensal” (conforme o texto da Lei). O benefício, a ser “gerido e administrado pela Secretaria Municipal de Assistência Social”, consistia, inicialmente, na transferência de R\$ 40,00 mensais às famílias beneficiárias que cumprissem as condicionalidades: comprovando a matrícula e a frequência das crianças e adolescentes de sete a 14 anos na escola e, mantendo atualizado o cartão de vacinação das crianças de até seis anos de idade.

Em 04 de junho de 2001, o benefício foi reajustado para R\$ 50,00, pela Lei Municipal Nº 050. O legislador inovou ao priorizar as mães de família no Programa Mãe Carente, como pode ser visto no Art. 1º § 1 da Lei Municipal 038/2000: a “[...] concessão do benefício a que se refere este Programa dará prioridade às mães de família, as quais não tenham renda para a manutenção de si própria e da família”. Foi desta prerrogativa maternal que surgiu o nome Mãe Carente.

A referida Lei instituiu que além dos critérios de renda, as famílias devem cumprir outras obrigações básicas, como elencado no Art. 2º:

O benefício será concebido mediante inscrição no Programa, devendo ainda a família preencher os seguintes requisitos: I – Residir no Município de Mato Grosso; II – Ser do sexo feminino, mãe de família, solteira ou casada; III – Não ser aposentada ou ter emprego fixo com renda de até um salário mínimo; IV – Comprovar a matrícula, frequência na escola e cartões de vacinação das crianças e adolescentes de até 14 anos de idade, quando existir filhos.

A Lei estabelece ainda que o Programa Mãe Carente não pode ser acumulado por uma mesma família, independente da composição familiar ou do número de crianças e/ou adolescentes que frequentam a escola, sendo o benefício monetário máximo a ser concebido por família o valor de R\$ 50,00 mensais.

Quando da implantação, o Programa Mãe Carente atendia¹⁸⁸ 84 famílias, avançando para 181, 334, 386, 411 e 244 famílias, respectivamente, nos anos 2001,

¹⁸⁸ As informações relativas ao Programa Mãe Carente foram repassadas, via relatório consolidado, pela prefeitura Municipal de Mato Grosso/PB e entregue em mãos ao pesquisador, haja vista, o município não dispor de transparência online para essa política pública. Tomou-se como referência para a contabilização do número de famílias beneficiárias o mês de dezembro de cada ano (2000 a 2014).

2004, 2008, 2011 e 2014. Conforme os dados fornecidos pela Prefeitura, entre 2000 e 2011, o programa ampliou em quase 400% o número de famílias beneficiadas, passando de 84 para 411, respectivamente. Não obstante, houve uma redução, de 31,1%, na quantidade de famílias beneficiadas entre os anos 2011 e 2013. Quando se observa o **gráfico 1**, percebe-se que, em 2011, o Programa Mãe Carente atendia 411 famílias, caindo para 244 em 2014, representando, respectivamente 57,16 e 39,50%¹⁸⁹ de todas as famílias do município.

Com relação aos critérios estabelecidos pelo Programa Mãe Carente para contemplar às famílias, constatou-se junto às Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social de Mato Grosso/PB que inexistia um sistema de gerenciamento e/ou uma base de dados única para o público-alvo, como ocorre com os programas sociais de transferência de renda do governo federal, a exemplo do Programa Bolsa Família. Os cadastros das referidas famílias beneficiárias são armazenados em pastas, contendo CPF, Título de Eleitor, RG e comprovante de residência. As pastas contendo os cadastros das famílias beneficiárias são armazenadas na Secretaria de Administração, anexa ao gabinete do prefeito.

Gráfico 1: Evolução do total de beneficiários do Programa Mãe Carente -2000 – 2014



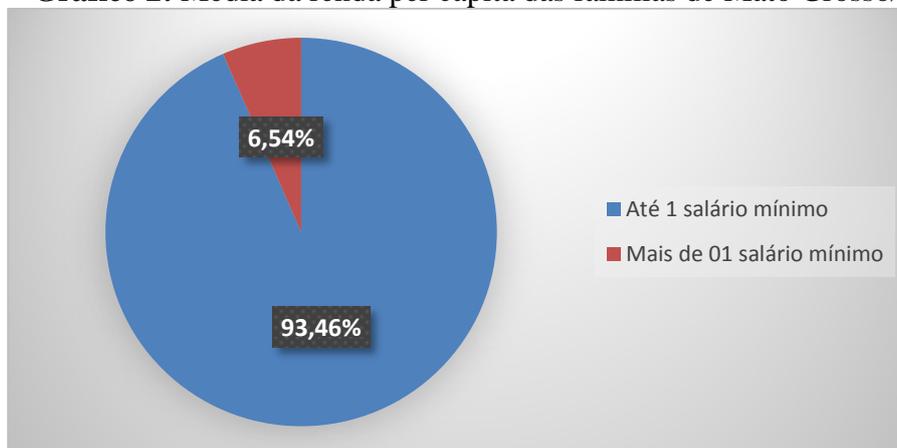
¹⁸⁹ Conforme a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, em outubro de 2014 o município de Mato Grosso/PB contava com 405 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, número que sinaliza para a elevada percentagem de famílias vivendo na pobreza ou extrema pobreza, tornando-as público alvo de ações de curto, médio e longo prazos.

Fonte: elaboração própria a partir de dados levantados junto à Secretaria Municipal de Assistência Social de Mato Grosso

Os recursos do Programa Mãe Carente são provenientes do orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social, que em 2011, tinha orçado R\$ 1.364.000,00¹⁹⁰ a serem executados nas diversas ações dessa função programática municipal. Desse montante, em 2011, o Programa Mãe Carente foi responsável pela execução de R\$ 267.150,00, correspondendo a 19,59% de toda a dotação orçamentária da secretaria supracitada.

Os percentuais apresentados, no **Gráfico 2**, denunciam que o objetivo básico inscrito no, Art. 2º, III (Não ser aposentada ou ter emprego fixo com renda de até um salário mínimo), da Lei 038/2000 não está sendo alcançado, uma vez que o público-alvo que poderia ser atingido pelo programa social não está sendo contemplado efetivamente. Apenas 6,54% da população de Mato Grosso/PB possui renda per capita superior a um salário mínimo.

Gráfico 2: Média da renda per capita das famílias de Mato Grosso/PB.



Fonte: IBGE (2010), com elaboração própria.

Além dos fatos narrados, do total das famílias de Mato Grosso/PB, 61,05% vive em situação de pobreza ou extrema pobreza (IBGE, 2010), mesmo assim apenas 33,94% estavam recebendo em 2014 o benefício do Programa Mãe Carente, o qual

¹⁹⁰Fonte: Lei Municipal nº 136/2010, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Mato Grosso para o exercício de 2011.



apregoa como critério de renda o salário mínimo vigente, distanciando ainda mais o conceito de direito estabelecido pela Lei Municipal.

O legislador possivelmente pode ter incorrido em erro ao estabelecer na Lei Municipal 038/2000 o critério de um salário mínimo familiar mensal para acesso ao programa. Tal situação representa um descompasso e/ou ineficiência pública na gestão do Programa Mãe Carente, haja vista que o mesmo não vem atendendo sequer a totalidade das famílias em situação de pobreza.

4 Considerações

Este trabalho buscou apresentar, sem se aprofundar em seu delineamento, o desenvolvimento das políticas sociais e o aumento de sua importância na política brasileira, sobretudo a partir da década de 1930. Considerou-se necessário fazer um recorte dos vários momentos históricos das políticas sociais no contexto internacional como forma de melhor compreensão das peculiaridades apresentadas à realidade brasileira e ao município de Mato Grosso/PB.

A análise dos programas de transferência de renda sob condicionalidades desenvolvidos no Brasil a partir da década de 1990 é considerada a base de sustentação ao estudo do Programa de Renda Mínima Mãe Carente.

Ademais, embora os resultados e impactos decorrentes da execução do Programa Mãe Carente no município de Mato Grosso/PB sejam muito modestos, considera-se que esse programa apresenta condições de se tornar um elemento central de iniciativa do poder público municipal no enfrentamento da pobreza e na melhoria dos indicadores sociais de sua população.

Esse modelo de política pública pode concorrer para a aquisição ou a ampliação de uma renda monetária no curto prazo; e pode apresentar, no longo prazo, elementos que contribuam para a elevação dos anos de estudo da população através da contrapartida de as famílias beneficiárias manterem as crianças na escola.

Nesse mesmo viés, percebeu-se ao longo do trabalho que houve um progressivo avanço no número de famílias beneficiadas pelo Programa Mãe Carente entre 2000 e 2011, tendo uma queda considerável entre 2011 e 2014. Esse descompasso na



concessão, assim como a queda do IDH do município nos indaga sobre a operacionalização do Programa que pode estar sendo desenvolvido de forma desarticulada de um planejamento sistêmico ou aparelhada a um jogo político. Essas inquietações fazem parte de uma pesquisa em andamento no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES) que se propõe estudar o Programa Mãe Carente.

Como resultado do referencial estudado percebe-se que é preciso conceber programas de natureza compensatória, com prioridade para os mais pobres, no intuito de enfrentar o horizonte do curto prazo, assim como é necessário manter atenção nas lições aprendidas até aqui para que haja inovações suficientes que garantam políticas sociais e gasto público realmente eficientes.

Referências

ARAÚJO, Nailsa Maria Souza. **Hegemonia Burguesa no Brasil contemporâneo: o Governo Lula-PT como seu instrumento ideológico**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select> >. Acesso em: 01/2017.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. **Revista Universidade e Sociedade. Brasília: ANDES**, n. 30, p. 10-21, 2003. Disponível em <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-85699696.pdf>>. Acesso em: 12/2016.

BRASIL. Lei nº 8.742, **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, de 07 de dezembro de 1993.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. A influência do Relatório Beveridge nas origens do welfare state, 1942-1950. **Revista Todavia, Ano**, v. 1, p. 39-53, 2013. Disponível em <http://repositorio.unesp.br/handle/11449/118527>. Acesso em: 03/2016.

CARLOTO, Cassia Maria. Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. **Revista Sociedade em debate**. Universidade Católica de Pelotas. Vol. 18, n.2, jul/dez 2012. p.121-130. Disponível em <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/764>>. Acesso em: 01/2017.



CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2008.

DIAS, Adriane Tomazelli. **A "nova" questão social e os programas de transferência de renda no Brasil**. Brasília: UnB, 2006. [Dissertação de mestrado]. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6678?mode=full>>. Acesso em: 04/2016.

DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In: **Revista Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a04.pdf>> Acesso em: 09/2016

FALEIROS, Vicente de Paula. As funções da política social no capitalismo. In: **A política social do estado capitalista**. 8. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 59-84.

FARIAS, W, dos S. O Microcrédito como um Instrumento de Política Pública de Combate à Pobreza: o Empreender JP. Tese de Doutorado. João Pessoa, UFPB, 2012.

HUNT, Emery Kay; LAUTZENHEIZER, Mark. História do pensamento econômico: Uma perspectiva crítica. **Tradução de André Arruda Villela**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB/2011**. Disponível em - <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=815796>. Acesso em: 11/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD/2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=250937>. Acesso em: 11/2016.

MARSHALL, Humprey Marshall. Cidadania e Classe Social. In **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57-114.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 56, p. 60-76, 1998.

PIMENTA, Aildo da Silva. **Os Programas de Transferência de Renda no Brasil como Estratégia de Proteção Social**. Campina Grande: UEPB, 2009. [Monografia].

ROCHA, Sonia. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova economia**, v. 16, n. 2, p. 265-299, 2006.



ROSINKE, João Germano et al. Efeitos Sociais e Econômicos para o Desenvolvimento Local através das contribuições do Programa Bolsa Família no município de Sinop- MT no período de 2004 a 2009. **Interações (Campo Grande)**, [S.l.], fev. 2016. ISSN 1984-042X. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/352>>. Acesso em: 01/2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1979.

SCHWARZER, Helmut. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil e na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 3, n. 1, dez. 2008. ISSN 2179-7536. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/23>>. Acesso em: 03/2017.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. Augurium, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10/2016.

SOUZA, Jessé et al. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, p. 196-219, 2008.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. **Rio de Janeiro**, 2002. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fArtigoCoppead.pdf>>. Acesso em :01/2017.



SEGURANÇA ALIMENTAR NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM DOS PROGRAMAS VOLTADOS PARA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF, PAA E PNAE

Maria Rosa Dionísio Almeida¹⁹¹
Camila Pereira Brígido Rodrigues¹⁹²
Arthur Pereira Sales¹⁹³
Isac Alves Correia¹⁹⁴

Resumo

A preocupação com a segurança alimentar torna-se relevante a partir da II Guerra Mundial quando se percebe a escassez de alimentos, levando as nações repesarem na forma de garantir sua capacidade de auto suprimento. No Brasil, foram desenvolvidos programas sociais com objetivo de garantir a oferta de alimentos e o desenvolvimento da agricultura familiar, pois desenvolve um papel fundamental no abastecimento alimentar brasileiro, contribuindo para geração de emprego e renda tais como: o PRONAF, PAA e o PNAE. Desse modo, a presente pesquisa tem como objetivo principal o de promover um debate acerca da segurança alimentar e dos programas sociais voltados para a promoção da agricultura familiar quanto à oferta de alimentos. A metodologia empregada é de natureza bibliográfica utilizando-se literatura relacionada ao tema, além de dados provenientes de entidades e órgãos como IBGE, IPECE, MDA e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Os principais resultados indicam que tais programas sociais têm contribuído para o desenvolvimento sustentável e melhoria do bem-estar da população. Desse modo, as políticas sociais têm sido importantes para garantir a melhoria na qualidade de vida das pessoas e reduzir as desigualdades socioregionais.

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Políticas Públicas, Semiárido.

1 INTRODUÇÃO

A segurança alimentar continua sendo um tema recorrente utilizado em escala internacional para classificar se um país possui acesso à quantidade e qualidade suficiente de alimentos que possa ser disponibilizado a sua população, e assim suprir as

¹⁹¹ Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestranda pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza – Brasil. Email: mariarosa_dionisio@hotmail.com

¹⁹² Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestre pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza – Brasil. Email: pbr.camila@gmail.com

¹⁹³ Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestrando pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza – Brasil. Email: artpsales@gmail.com

¹⁹⁴ Graduado em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestrando em Demografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal- Brasil. Email: isc.correia49@gmail.com



necessidades básicas desta ,como também alcançar técnicas ambientalmente seguras ao longo prazo, sendo capaz de elaborar políticas públicas direcionadas para agricultura familiar.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) define a segurança alimentar como o estado em que as pessoas em todos os momentos têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes e nutritivos que atendam as suas necessidades alimentares para uma vida mais saudável. Ela deve figurar de forma incisiva na agenda dos Estados, corporações e sociedade, a fim de resolver o grave problema da distribuição de alimentos. Entretanto, a fome e a desnutrição são consideradas também pela FAO como os principais risco a saúde da população mundial, provocando serias causas, mais que a aids, malária e a tuberculose juntas.

No Brasil, conforme o resultado do estudo elaborado pela PNAD/IBGE (2013), o percentual de domicílios particulares brasileiros que se encontravam em algum grau de insegurança alimentar caiu de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013. Em 2012 esta porcentagem correspondia a 52 milhões de pessoas residentes em 14,7 milhões de domicílios que apresentavam alguma restrição alimentar, umas das causas da falta de aquisição dos alimentos relacionava-se com a falta de recurso para adquiri-los.

Quanto à fome, que é a expressão mais grave da insegurança alimentar e nutricional, o percentual de brasileiros nesta condição é de 3,2%. Segundo o IBGE, a insegurança alimentar grave apresentou reduções importantes em relação aos levantamentos anteriores. Esse indicador caiu de 6,9% em 2004 para 5,0% em 2009 e, em 2013, atingiu seu patamar mais baixo 3,2%.

No Semiárido brasileiro, os fatores climáticos impõem limitações às atividades produtivas, devido às variabilidades inerentes ao regime das chuvas. Nesta região predomina atividade de subsistência, sendo uma das mais presentes o milho e o feijão em sua maior parte de sequeiro, quando há redução pluviométrica esta causa prejuízos aos produtores e provoca a escassez de alimentos impulsionando o aumento nos preços destes, necessitando de medidas intervencionistas para promover a melhoria nas condições de vida da população.



Diante desse fato foram desenvolvidos programas emergenciais voltados para área da segurança alimentar e com impactos sobre a região Semiárida dentre os quais podemos citar a política de Preços Mínimos em 1977 que tinha como objetivo garantir aos agricultores um preço mínimo de mercados para os que possuem menos de 50 hectares, os quais adquiriam a obrigação de garantir o fluxo de alimentos básicos a população em troca da renda obtidas por meio da venda dos alimentos.

Também foram desenvolvido um conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar sustentada na construção de novos mercados com foco na segurança alimentar e na sustentabilidade, orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola familiar. Dentre elas destacam-se, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), as quais foram escolhidas para nortear este trabalho.

Estas políticas servem para fortalecer a agricultura familiar promovendo uma discursão acerca da importância do tema no desenvolvimento do país e suas condições de reprodução social com base na terra e na produção agrícola familiar. É justamente neste ponto que encontra-se um dos maiores problemas da atualidade enfrentados pela população até em âmbito mundial a insegurança alimentar, que causa sérios danos ao bem-estar da sociedade.

O problema que norteia esta pesquisa encontra-se no fato das políticas públicas que visam a segurança alimentar e o desenvolvimento da agricultura familiar não incluírem aspectos históricos, culturais e econômicos das localidades inseridas na região semiárida dificultando a eficácia das ações direcionadas para o desenvolvimento socioeconômico da população.

Conforme Silva (2003), para uma boa convivência com meio ambiente na qual a população em situação de risco encontra-se inserida superar a pobreza e a fome é de suma importância, torna-se necessário articular estratégias sustentáveis tanto do sob aspectos socioeconômicos e ambiental que possibilitem a expansão do capital humano e rompam com a concentração agrária, poder local e ao acesso aos serviços governamentais.



Diante dessa realidade surgem os seguintes questionamentos. Como se comporta a produção de alimentos no semiárido diante das adversidades climáticas? O uso de práticas agrícolas sustentáveis em convivência com o semiárido seriam suficientes para transformar o contexto no qual se inserem? As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar seria uma alternativa a superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e social da região semiárida brasileira? Partindo dessas interrogações percebe-se urgência na busca de soluções, pois as potencialidades da região semiárida devem ser exploradas de maneira eficiente e clara. Desta forma, apresenta-se uma discussão relevante para os formuladores de políticas agrícolas eficazes destinadas à atenuação das disparidades regionais no semiárido.

A contribuição deste artigo consiste em apresentar a relevância da Segurança Alimentar em conformidade com as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento produtivo dos familiares, elevando o nível tecnológico e promovendo a oferta e demanda de alimentos, especificamente, descrever a questão da segurança alimentar e sua importância para manutenção da oferta de alimentos para a população, e compatibilizar a porcentagem de produtores que aderem aos Programas de Aquisição de Alimentos.

Logo, a contribuição deste trabalho consiste em analisar o impacto associado à preexistente crise global de alimentos, que tem como consequência o desequilíbrio da distribuição de alimentos, provocando o aumento da insegurança alimentar de muitas das comunidades vulneráveis, principalmente do semiárido brasileiro.

Além desta seção introdutória, o artigo será composto por quatro seções. A segunda seção abordará uma pequena caracterização do semiárido, a questão da segurança alimentar e as atividades agrícolas. A terceira seção abordará a questão das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar. A quarta seção, apresentam-se discussões acerca do tema. Por fim, a quinta seção será apresentada as conclusão deste estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O SEMIÁRIDO: a questão da agricultura irrigada e a segurança alimentar



A agricultura irrigada possibilitou o desenvolvimento produtivo de áreas antes consideradas não agricultáveis, contudo, os gastos para implantação de tal sistema agrícola possui altos custos tornando-se inacessível a alguns produtores, preponderante, para os agricultores inseridos na região Semiárida que na sua maioria depende da agricultura de sequeiro para o atendimento das necessidades básicas de suas famílias, este tipo de agricultura depende do regime das chuvas, em tempos de escassez de recursos hídricos, provocando consequências para oferta de alimentos como o aumento de preços aos consumidores, os produtores também não conseguem produzir o necessário para atendimento das necessidades básicas de suas famílias.

2.1.1 Semiárido

A região semiárida possui uma extensão territorial de 982.563,3 km². Dessa área, 89,5% concentra-se na região Nordeste abrangendo a maioria dos estados nordestinos, com a exceção do Maranhão, os 10,5% pertencem ao norte do Estado de Minas Gerais (IBGE, 2016). É caracterizado por também possuir um padrão pluviométrico de grande variabilidade espacial e temporal, e alto potencial de evaporação devido às altas disponibilidades de energia solar e temperatura.

A região Semiárida, com falta de água e sem alimento verde durante parte de cada ano, o Nordeste possui uma fauna pobre em espécies e em quantidade. Observando a terra no seu uso agrícola e no proveito mais completo dos recursos naturais, renováveis, nós temos de tomar na devida conta os animais selvagens nos seus hábitos, alimentação, reprodução refúgios (DUQUE, p.61, 2004).

Dos estabelecimentos agropecuários inseridos no semiárido, 89% é proveniente da agricultura familiar, apenas 11% não familiar, das terras ocupadas nesta atividade 57% são da agricultura não familiar totalizando 49, 5 milhões de hectares. Quando se trata das culturas, as mais produzidas são feijão e milho a produtividade média do feijão corresponde a 39,5 kg/ há e a produtividade média do milho corresponde a 500 kg/h, respectivamente.

2.2 A questão da Segurança Alimentar no Semiárido: Desafios e Potencialidades

O termo Segurança Alimentar foi implementado na 2ª Grande Guerra quando mais da metade da população da Europa foi devastada sem condições de produzir o seu



próprio alimento. Esse conceito leva em conta três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos. (FAO, 2013).

Existem diferenças entre o acesso aos alimentos e disponibilidade dos mesmos. Os alimentos podem estar disponíveis, por meio de registros estatísticos que a FAO levanta periodicamente, na qual as populações pobres podem não ter acesso a eles, seja por problemas de renda, como também devido a outros fatores como conflitos internos, ação de monopólios, entre outros.

A insegurança alimentar da população é uma consequência da não realização do direito à alimentação. As questões relacionadas à segurança alimentar estão em primeira instância, vinculadas a uma concepção de Direitos Humanos um requisito básico para a existência humana e por isso uma condição inalienável dos povos. Em 1948 foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que consagrou internacionalmente a alimentação como um direito humano fundamental (FAO, 2013).

No início da década de 2000, 55 milhões de brasileiros viviam na pobreza, com metade de um salário mínimo mensal per capita, dentre os quais 24 milhões viviam com menos de ¼ de um salário mínimo em condições de pobreza extrema, visando transformar essa grave situação, o país vem implementando um conjunto de políticas que hoje representam um sólido e produtivo aparato de inclusão e proteção social. O objetivo desse aparato é apoiar a melhoria e a consolidação da Política Nacional Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional e do Sistema Nacional Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FAO, 2013).

A região Semiárida tem como principais atividades a pecuária e a agricultura, que se subdivide em convencional e irrigada. Entre as atividades desenvolvidas na região como forma de garantir a segurança alimentar além da agricultura irrigada temos também outra atividade de fundamental importância a pecuária.

A pecuária tem grande importância para a sobrevivência do produtor rural do semiárido brasileiro, que vive na dependência da criação bovina, caprina e ovina, garantindo a permanência do homem no campo. Logo, a pecuária tem representatividade no sistema de produção familiar, desde que se estruture um suporte alimentar que garanta reservas para o período seco e dessa maneira permita aos

criadores manejarem rebanhos maiores, mesmo em pequenas propriedades, gerando escala de produção que assegure renda e lucros capazes de melhorar a qualidade de vida no campo.

Entre as atividades desenvolvidas no semiárido, a caprinocultura e a ovinocultura apresentam-se como uma das alternativas mais apropriadas para geração do crescimento econômico e benefícios sociais, por serem atividades que possuem condições de se adequarem as condições climáticas.

A exploração de caprinos e ovinos no semiárido brasileiro, especialmente por parte dos pequenos produtores, está relacionado as mais diversas necessidades socioeconômicas de curto prazo, segurança e sobrevivência. Essas espécies permitem uma diversificação dos alimentos que podem proporcionar redução dos riscos, diminuição da pobreza, maior interação e dar maior estabilidade às unidades de base familiar.

No Semiárido a pecuária possui diferentes formas e contextos, no momento de escassez de alimentos, as forrageiras são o principal alimento dos rebanhos, predominando em áreas de pastagem nativa em relação às de pastagem cultivada em todos os estados, com exceto no norte de Minas Gerais.

Entretanto, devido à grande variação na oferta de forragens nos períodos de chuva e da seca limitando área dos estabelecimentos rurais, o desempenho produtivo dos rebanhos é pequena, principalmente em função da redução de alimentos no período seco. Contudo, a utilização de forrageiras adaptadas ao Semiárido como a palma forrageira, cientificamente, (*Opuntia ficus indica Mill*) e o aproveitamento de forrageiras nativas da caatinga como a melancia forrageira (*Citrullus lanatus*), dentre outras, possibilita a manutenção da produção de bovinos, caprinos e ovinos no semiárido. Na seca, ocorre um aumento da disponibilidade de folhas secas das arvores, fazendo com que essas plantas ganhem importância na alimentação, principalmente dos caprinos.

Esta atividade é de grande relevância para os agricultores do semiárido, em função de sua maior resistência à seca quando comparada às explorações agrícolas, se constitui em um dos principais fatores para a garantia da segurança alimentar das



famílias rurais e geração de emprego e renda na região. Essas espécies contribuem para uma maior diversificação dos recursos alimentares que podem proporcionar redução da insegurança alimentar.

3.METODOLOGIA

3.1 Área de estudo

A Região Semiárida, possuiu uma extensão territorial de 982.563,3 km². Dessa área, a região Nordeste concentra 89,5%, o Estado de Minas Gerais, situado na Região Sudeste possui os 10,5% restantes 103.589,96 km². A Região Semiárida foi delimitada com base na isoietas de 800 mm, no Índice de Aridez de *Thorntwaite* de 1941 municípios com índice de até 0,50 e no Risco de Seca superior a 60% (IBGE, 2016).

A população que se encontra inserida no Semiárido corresponde a 23.846.982, quanto ao IDH dos municípios este encontra-se distribuído da seguinte forma 59,47% possuem um IDH considerado como baixo, apenas 39, 21% encontra-se em um nível considerado como médio (INSA, 2016).

3.2 Natureza e fonte dos dados

Os dados neste estudo são de natureza secundária obtidos por meio de livros, artigos e Web Sites, a base de dados foram extraídos especialmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organizações das Nações Unidas (ONU), Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), entre outros que finalizaram as conclusões deste trabalho.

Conforme Lima (1977), a pesquisa bibliográfica trata-se da atividade de localização e consulta de fontes diversas de informações escritas cujo objetivo é coletar diversas informações escritas a respeito do tema em questão.

4 RESULTADOS E DISCURSÕES



4.1 Programas e políticas públicas de segurança alimentar no semiárido

No Brasil, a preocupação com a Segurança Alimentar tem seguido o mesmo fluxo de um conceito global, o debate e a criação de institutos e organizações passaram de uma preocupação da oferta de alimento, para uma preocupação com a demanda. No país a questão da Segurança Alimentar foi abordado com a criação em 1918 da comissão de Alimentação Pública que focava no abastecimento devido a reduzida oferta de alimentos em função da Primeira Guerra Mundial. Posteriormente, Josué de Castro inicia suas observações sobre a interação entre a temática de fome e a pobreza ao redor do Brasil.

Vários programas têm se pautado para alcançar uma diminuição da insegurança alimentar no meio rural a longo prazo, não basta somente prover acesso aos alimentos, mas deve-se estimular a ligação entre o produtor e os outros setores mais vulneráveis da sociedade.

4.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE possui caráter complementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando determina que o dever do Estado ou seja, das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios com a educação. O programa é efetivado mediante a garantia da educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade previsto no (inciso IV) e o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (inciso VII) (FNDE, 2015).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o responsável por repassar uma verba aos municípios para serem gastas no PNAE. De acordo com a lei promulgada, os municípios são obrigados a investir pelo menos 30% do recurso recebida pelo FNDE em alimentos oriundos da agricultura familiar. Tal aquisição não necessita de licitação, desde que os valores sejam compatíveis com os preços praticados pelo PAA.

A compra da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Com base na resolução supracitada, são definidas as etapas e o modo de funcionamento da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, apresentados a seguir:

As Entidades Executora: são as instituições da rede pública de ensino federal, estadual e municipal que recebem recursos diretamente do FNDE para a execução do PNAE: Secretarias estaduais de educação, Prefeituras e Escolas federais. As compras podem ser feitas de forma centralizada, pelas secretarias estaduais de educação e prefeituras, ou de forma descentralizada, pelas Unidades Executoras das escolas (UEX).

A Entidade Executora deverá conhecer o valor a ser repassado pelo FNDE antes do início do período letivo, definir o percentual a ser utilizado nas compras da agricultura familiar (considerando o mínimo obrigatório de 30%), utilizar essas informações para o planejamento do cardápio e informar esses valores ao CAE e às organizações da agricultura familiar.

As Unidades Executoras não recebem recursos diretamente do FNDE. Elas são executoras quando da opção das EEX de descentralizar a gestão dos recursos da alimentação escolar. Somente os agricultores familiares e/ou suas organizações econômicas que possuam, respectivamente, Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física ou jurídica, podem vender os alimentos.

O agricultor familiar é reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Este documento é o instrumento serve de identificação e meio de acesso às políticas públicas. De início, é preciso identificar o valor do repasse realizado pelo governo federal com base no censo escolar do ano anterior, e definir o percentual de compra da agricultura familiar a ser efetuado que deve ser de no mínimo, 30% do valor repassado pelo FNDE. Na tabela 1 encontra-se uma análise dos recursos repassados de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas públicas de 1995-2014.

TABELA 1- Dados estáticos do programa PANAE

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
-----	--	-------------------------------

2014	3.693	42,2
2013	3.542	43,3
2012	3.306	43,1
2011	3.051	44,4
2010	3.034	45,6
2009	2.013	47,0
2008	1.490	34,6
2007	1.520	35,7
2006	1.500	36,3
2005	1.266	36,4
2004	1.025	37,8
2003	954,2	37,3
2002	848,6	36,9
2001	920,2	37,1
2000	901,7	37,1
1999	871,7	36,9
1998	785,3	35,3
1977	672,8	35,1
1996	454,1	30,5
1995	590,1	33,2

Fonte: FNDE (2015). Consultado em: 14/02/2017.

Em dezenove anos os valores para os recursos financeiros destinados ao PNAE foram sendo aumentados gradualmente, devido ao número de alunos beneficiados pelo programa. Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno, definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino sendo: Creches: R\$ 1,00; Pré-escola: R\$ 0,50; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60; Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30; Ensino integral: R\$ 1,0; Alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50 (FNDE, 2015). O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O orçamento previsto para 2015 foi de R\$ 3,8 bilhões que beneficiará 42,6 milhões de estudantes da educação básica até a modalidade de jovens e adultos (FNDE, 2015).

Esta relação a alimentação escolar a agricultura familiar tem contribuído para uma importante transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional produzidos diretamente pela agricultura familiar,



possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública, como promover a geração de emprego e renda no campo.

O PNAE representa importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequadas.

4.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

A agricultura familiar gera mais de 80% da ocupação no setor rural e responde no Brasil por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades. A agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético (CONAB, 2015).

A partir do surgimento do Pronaf, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbrassem o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada *específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas* (juros menores, apoio institucional etc.) (SCHNEIDER, 2006.p.1).

É um programa de desenvolvimento da agricultura familiar criado em 1995 gerador de postos de mão de obra e renda. Foi definido como sendo sem custeio, apenas em 2006 é que o programa passa a ser de cunho governamental. Vem sendo utilizado de forma descentralizadora tendo como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações.

O Banco do Nordeste é agente financeiro de fomento da agricultura familiar, desempenha um importante papel no crédito de custeio destinado as famílias



pertencentes ao Grupo B do Pronaf os beneficiários do Programa que possuem renda anual de até R\$ 6,0 mil o que demonstra a importância deste banco.

As fontes de financiamento do programa para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), são oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Fundo Constitucional do Norte (FNO), do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), entre outros.

O termo agricultura familiar é um tema novo surgido em 1991 da tese de doutorado de Ricardo Abramoway e reforçado por Eli da Veiga em um estudo realizado pela Organização para Alimentação e a Agricultura (FAO). Antes este tema estava ligada a pequena propriedade rural de baixa produção de baixa renda, de subsistência não comercial. Para determinar a agricultura familiar podem ser atribuído três termos básicos os quais são: trabalho, gestão e a propriedade.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família (PRONAF), em 1994 no governo de Itamar Franco foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Este programa foi o ponta pé inicial para criação do PRONAF, em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da resolução 2.191, o PRONAF destina recuso financeiros para atividades agropecuárias e não-agropecuárias, exploradas mediante emprego de forças de trabalho da família produtora rural, a produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural compatível com meio rural e o emprego de mão de obra rural.

A uma serie de diretrizes que norteiam o programa de desenvolvimento da agricultura familiar entre elas; melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares promovendo o desenvolvimento da agricultura familiar de forma sustentável; fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, atuar em função das demandas nas esferas municipal , estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações; buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do programa entre outras ações.

A modalidade do PRONAF envolve o financiamento de infraestrutura e serviços municipais, com a finalidade de capacitar os agricultores familiares para pesquisa e extensão rural, bem como o financiamento da produção de atividades de

rurais. Além de atender a agricultura familiar o PRONAF desempenha o papel de financiador da infraestrutura e serviços municipais voltadas para a melhoria da infraestrutura dos municípios.

Para completar o modelo disponibiliza aos agricultores familiares os seguintes instrumentos em apoio às atividades produtivas desenvolvida; o PROAGO MAIS que é um seguro destinado exclusivamente aos produtores, financiados pela linha de crédito do PRONAF, admitindo o custeio agrícola (Pronaf A/C, Pronaf-C e Pronaf-Agricultura Familiar). O zoneamento é realizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF), de modo análogo ao PROAGO MAIS, este beneficia aos agricultores familiares que acessam o crédito de custeio do Pronaf para a realização da produção de cultura como arroz, café, castanha de caju, cebola, inhame e cará, também como leite, mamona, milho mandioca soja, tomate e trigo. Tendo como finalidade garantir a manutenção das atividades produtiva, estimulando a diversificação da produção, articular as diversas políticas de crédito e comercialização agrícola.

Um outro programas de ação do PRONAF trata-se do Garantia-Safra que visa possibilitar um ambiente de tranquilidade e segurança para o exercício da atividade agrícola na região Semiárida brasileira. Quando há perda de 50% da produção da safra ocasionada por algum fenômeno climático como a seca, o agricultor tem direito a uma renda por um período de tempo determinado.

Sua área de abrangência corresponde aos municípios da região Nordeste, ao norte de Minas Gerais, norte do Estado de Minas Gerai (Vale do Mucuri e Vale de Jequitinhonha) e ao norte do Estado do Espírito Santo, adesão e da responsabilidade dos municípios quanto pelos agricultores.

Um importante programa que se articula com PRONAF trata-se do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) , instituído pela lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, uma das ações estratégicas do Programa Fome Zero e possui as seguintes finalidade; garantir o acesso aos alimentos na quantidade, qualidade, e regularidade às populações em situação de segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a formação de



estoques estratégicos, proporcionando comercialização a preços justos, promovendo a inclusão social no meio rural e garantindo o fortalecimento da agricultura familiar. O PAA adquire alimentos de agricultores familiares, com dispensa de licitação, destinando-se ao público atendido por determinados programas sociais, o agente financiador da agricultura familiar por meio do crédito rural é o Banco Nordeste do Brasil.

O público alvo do PRONAF são os produtores que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação de uma declaração de Aptidão ao PRONAF.

A declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) é um instrumento que identifica a família beneficiária mediante a apresentação do mesmo, constitui-se um documento obrigatório para acesso aos recursos financeiros.

Ela é emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário entidade oficial de assistência técnica e extensão rural ou um sindicato do meio rural. Conforme a lei 11.326/2006 é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades rurais no meio rural, atendendo aos seguintes requisitos;

Não possua a qualquer título uma área maior que quatro módulos fiscais; utilize mão de obra familiar nas atividades econômicas de seu próprio estabelecimento; tenha renda familiar predominante originada de atividades econômicas e dirija seu estabelecimento com sua família.

O PRONAF possui quatro grupos de acordo com sua modalidade de crédito para os agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou para os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), na qual também foram contemplados com o Programa Especial para a Reforma Agrária (Procera). O crédito de até R\$ 21, 5 mil por agricultor assentado é fracionado em pelo menos três operações. A taxa incidente de juros é de 0, 5% a.a o prazo para iniciar o pagamento é de até 10 anos, com a inclusão de até três anos de carência. As parcelas pagas em dia fazem jus ao bônus de adimplência de 44%.

No PRONAF tipo A/C refere-se ao crédito de custeio onde o agricultor pode contrair até três operações de no máximo, R\$ 5,0 mil cada um com juros de 1, 5% a.a.

Os agricultores da linha de microcrédito do grupo B é destinado para combater a pobreza rural, é destinado aos agricultores com renda familiar bruta de até R\$ 6, 0 mil, este grupo agrega os mais pobres entre os agricultores familiares.

Em 2008, mais precisamente do primeiro semestre o programa incluiu os grupos C, D e E os quais foram unificados numa mesma categoria denominada Pronaf-Agricultores Familiares ou Pronaf-comum, de acordo com a denominação do Banco do Nordeste do Brasil.

O PRONAF tipo C- beneficia por meio do crédito de custeio o investimento agricultores com renda anual familiar bruta superior a R\$ 4, 0 e inferior R\$ 18,0 mil a qual se destina ao financiamento do artesanato, atividades agropecuárias, turismo rural entre outras atividades rurais.

Os agricultores pertencentes ao PRONAF tipo D, enquadra-se nesta linha de crédito os agricultores com renda familiar bruta superior a R\$ 18, 0 mil e inferior a R\$ 50, 0 mil, destinado as mesmas atividades do grupo C. Os que se enquadram no grupo E possuem renda familiar bruta entre R\$ 5,0 mil e R\$ 110,0 mil. As atividades nas quais estas linhas de créditos são destinadas são as mesmas dos dois grupos anteriores.

São inúmeras as Linhas Especiais de Crédito entre as quais o Custeio de Beneficiamento, Industrialização de Agroindústrias Familiares, Crédito e Investimento para Agregação de Renda a Atividade Rural (Pronaf Agroindústria), Crédito de Investimento Sistemas Agroflorestais, Crédito de Investimentos para Mulheres, para Produção de Alimentos, Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental e Jovem.

O PRONAF configura-se como um importante instrumento destinado ao desenvolvimento da agricultura familiar que tanto contribui para a produção de alimentos destinados ao mercado interno, garantindo o suprimento alimentar e a segurança alimentar dos brasileiros.

4.3 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Na década de 90 ocorreram diversos debates nos movimentos sociais no Brasil em relação a fome, segurança alimentar, nutricional e na geração de emprego e renda no campo do reconhecimento da agricultura familiar com categoria social pelas políticas governamentais (GRISA *et al.*, 2011, p. 34). Isso possibilitou a criação do Programa

Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 1955 durante o governo de Café Filho e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) no ano de 2003 no governo do Lula.

Na tabela 2 observa-se que o PAA está articulado com os seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda. Além disso, o programa está inserido com Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), na qual ela é a instituição responsável de passar os recursos aos agricultores familiares camponeses.

TABELA 2 - Dados sobre o PAA segundo suas modalidades

Modalidade	Fonte do recurso	Executor
Compra Direta da Agricultura Familiar	MDS/MDA	CONAB
Apoio a Formação de Estoques pela agricultura familiar	MDS/MDA	CONAB
Incentivo à Produção e Consumo de Leite – PAA leite	MDS	Estados da região Nordeste e Norte de Minas Gerais.
Compra com Doação Simultânea	MDS	CONAB, estados e municípios.

Fonte: PAA DATA- Ministério do Desenvolvimento Social. Consultado em: 14/02/2017.

Além das unidades executoras temos ainda as seguintes modalidades as quais podem ser observadas na tabela acima: A modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar permite a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos A modalidade Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar criada para propiciar aos agricultores familiares, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor.



Modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite) instituída para contribuir com aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares. A modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA que promove a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação dessa produção, visando o atendimento direto às demandas de alimentação ou de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais e o desenvolvimento da economia local (MDS, 2015).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede Social assistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

Os preços de cada produto são estabelecidos pela CONAB em uma tabela cujos valores são medidos a partir dos preços praticados ao consumidor final em cada região do país, o que é uma vantagem ao produtor camponês, pois vende sua produção já com os valores praticados para o consumidor final, ou seja, por preços já inflacionados pela ação de intermediários. Os produtos adquiridos vão para entidades de assistência social que combatem a fome, para instituições públicas de ajuda aos mais carentes, e mais recentemente têm atendido também à merenda escolar.

Para participar do Programa individualmente, os beneficiários fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores para participarem do PAA, devem deter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GPAA) (MDA, 2015).

Os recursos financeiros para execução do PAA são repassados pelo MDS para a CONAB, que fica responsável pelo pagamento aos agricultores. Os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário



(MDA) repassam, por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), responsável pela operacionalização.

Vale ressaltar também, que a participação feminina em 2014 foi bastante expressiva como fornecedoras, principalmente, na modalidade Compra com Doação Simultânea. Neste caso, a presença das mulheres como fornecedoras chega a 52%. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) o Nordeste continua sendo a região brasileira que apresenta maior percentual de participação feminina no programa, 60%. O Norte vem na segunda colocação, com 51%, seguido do Sudeste e Centro-Oeste, com 49% cada. A Região Sul apresenta o menor índice, com 41% de mulheres no Programa (PORTAL BRASIL, 2015).

A contribuição para as crianças na escola são vastos e já relatados em muitos trabalhos na área de Alimento para educação, A provisão de alimentos por meio de alimentação escolar pode diminuir a segurança alimentar em pequena escala, aliviar a pressão domiciliar sobre a renda utilizada para alimentação.

5 CONCLUSÃO

A Segurança Alimentar e nutricional têm sido assuntos em alta nos planos de desenvolvimento e nas áreas científica e política de países em âmbito global. Um dos motivos principais de tal proeminência nos últimos anos é diminuição da segurança alimentar em muitos dos países em desenvolvimento, em função do aumento populacional da desproporção entre a oferta e demanda.

No Brasil, a preocupação com a Segurança Alimentar tem seguido o mesmo fluxo da definição do conceito no cenário global. O debate e a criação de institutos e organizações migraram de uma preocupação primeiramente com a oferta de alimento, para uma preocupação com a demanda e o com o seu acesso.

Ao longo do tempo pode-se também observar a evolução das políticas e programas brasileiros de acordo com tendências mais internacionais nos campos de proteção social. No Brasil foi desenvolvido um conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar sustentada na construção de novos mercados com foco na segurança



alimentar e na sustentabilidade, orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola familiar.

Entre os programas voltados para o desenvolvimento da agricultura familiar, temos o PRONAF, definido como um programa de custeio, onde os protagonistas são os agricultores familiares e suas organizações. Sua contribuição é bastante evidente ao permitir aos agricultores o acesso ao crédito promovendo seu desenvolvimento, constituindo em um instrumento bastante propulsor para os agricultores do Semiárido.

Os programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar o PAA e o PNAE, contribuem com o desenvolvimento da agricultura familiar, configurando-se em importantes conquistas no que se referem às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar constituindo-se em incremento de geração de renda dos camponeses que vivem na região Semiárida.

Os impactos destas políticas públicas vêm sendo pautado que para alcançar uma diminuição da insegurança alimentar no meio rural e o desenvolvimento socioeconômico dos produtores. Como sugestão para trabalhos futuros pode-se estimar a disponibilidade da oferta de alimentos no Semiárido brasileiro como traçar um perfil dos produtores inseridos nos programas sociais.

REFERÊNCIAS

ALBIERO, D. (org). **Tecnologias agroecológicas para o Semiárido**. Fortaleza, 2015.

BRASIL. **Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 set. 1990. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf)**: relatório de resultados 2009. Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

CERVO, A. L. **Metodologia científica**. São Paulo: MaCGraw-Hill, 1983.



CONAB-Companhia Nacional de Abastecimento: **Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, 2015**. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conteudos>>. Acesso em: 17 Set. 2016.

CUNHA, G. R. **A ciência como ela é**. Passo Fundo: Projeto Passo Fundo, 2012. Disponível em : <<https://books.google.com.br/> Acesso em: 17 Out. 2016.

DUQUE, J. G. **Solo e água do polígono das secas**. 6ª ed. Banco do Nordeste do Brasil: Fortaleza, 2004.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e a criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, v. 08, p. 34-41, 2011.

INSA-Instituto Nacional do Semiárido. **Sinopse do Censo Demográfico para o Semiárido Brasileiro**. INSA, 2016.

LEMOS, M. R. C. **Drought, governance and adaptive capacity in North East Brazil: a case study of Ceará**. UNDP-Human Development Report 2007/2008, p. 1–16, 2007.

LUCENA, T. C. **Agroecologia no município de Mauriti- Ceara: experiências dos agricultores familiares na implantação do sistema de mandala** (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza - CE, 2016, 119p.

LIMA, M. C. **A engenharia da produção acadêmica**. São Paulo: Unidas, 1997.

MDA-Mistério do Desenvolvimento Agrário. **Credito rural, 2015**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 10 jul.2015.

MDS-Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), 2015**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

MDS-Ministério do Desenvolvimento Social. **PAA DATA, 2015**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/>. Acesso em: 17 out.2016.

MDS-Ministério do Desenvolvimento Social. **Plano Brasil sem Miséria**, p. 1–16, 2011.

MDS-Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos-PAA**, p. 1-5, 2014.

MENDES, B. V. **Alternativas para a agropecuária do semiárido**. São Paulo: Nobel, 1986.

MENDES, J. T. G. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. São Paulo: Perason Prentice, 2007.

MESQUITA, P. S. **Segurança alimentar, mudanças e proteção social no semiárido brasileiro Cariri, Ceará** (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília (UNB), Brasília-DF, 2015, 264p.

PORTAL BRASIL. **Economia e emprego, 2015**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia_e_ emprego/>. Acesso em: 18 jul, 2015



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SANDRO, P. S. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território médio Jequitinhonha – MG. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ipea.gov.br/>> Acesso em: 20 maio 2015.

SCHNEIDER, S. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elemento teóricos e um estudo de caso. In: Froehlich, J. M.; Vivien Diesel. (Org.). **Desenvolvimento Rural: tendências e debates contemporâneo**. Ijuí: Unijuí, 2006.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Sociedade e Estado**, v. 18, p. 361-385, 10 set. 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.



TERRITÓRIO, FÉ, PODER E LUTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BAIRRO SEMINÁRIO EM CRATO – CE

Bruno Ferreira Soares¹⁹⁵
Suely Salgueiro Chacon¹⁹⁶
Ivan da Silva Queiroz¹⁹⁷
Francisca Laudeci Martins Souza¹⁹⁸

Resumo

O presente estudo surge com a intenção de analisar o processo de formação e expansão do bairro Seminário, em Crato – CE, bem como de identificar os principais agentes produtores do recorte urbano em questão. A pesquisa enquadra-se na condição de estudo de caso, tendo como abordagem metodológica o método qualitativo. Diante disso, utilizou-se de uma interlocução com autores ligados a temática, no sentido de refletir em torno do conceito de território e dos elementos produtores do espaço urbano, além de uma análise documental referente aos aspectos sócioespaciais do caso em estudo e visitas de campo. Destaca-se como resultado a apresentação dos papéis exercidos pela Igreja Católica, pelo Estado e pelos grupos sociais excluídos na produção do bairro em foco.

Palavras-chave: produção do espaço; agentes sociais; impacto ambiental.

1 Introdução

Elemento-chave, mas não exclusivo, da geografia o conceito de território está constantemente sendo repensado em virtude da polissemia que o envolve. Do ponto de vista da análise social, o território só se torna um conceito utilizável quando pensado juntamente com os atores que dele se utilizam, não se restringindo a noção de espaço concreto.

O espaço urbano, por sua vez, resulta de ações complexas e dinâmicas que exigem uma constante reorganização espacial e traduzem os interesses dos agentes

¹⁹⁵ Professor Me., Rede Estadual de Educação do Ceará, Crato/Brasil - e-mail:
bruno.geografia@hotmail.com

¹⁹⁶ Professora Dra., Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Brasil - e-mail: suelychacon@gmail.com

¹⁹⁷ Professor, Dr., Universidade Regional do Cariri, Crato/Brasil - e-mail: isqz@hotmail.com

¹⁹⁸ Professora, Dra., Universidade Regional do Cariri, Crato/Brasil - e-mail:
laudecimartins@yahoo.com.br



dominantes. Ao Estado compete o papel de mediador dos conflitos que se apresentem do intrincado conjunto de usos da terra.

Localizado na cidade do Crato, no estado brasileiro do Ceará, o Seminário caracteriza-se como um bairro predominantemente residencial, de média densidade e padrão habitacional precário. Sua origem está diretamente ligada ao crescimento econômico vivenciado pelo município e seu processo de urbanização, materializando-se na fundação do primeiro estabelecimento de ensino superior do interior nordestino, bem como na exclusão socioespacial e na ocupação desordenada.

Partindo da premissa de que a produção do espaço urbano reflete a ação simultânea de diversos e complexos agentes sociais através do tempo, o objetivo do trabalho em foco é analisar o processo de formação e expansão do bairro Seminário em Crato – CE, identificando seus principais agentes produtores.

Para tanto, estruturou-se o trabalho de forma que inicialmente tentasse refletir em torno dos conceitos de território, espaço urbano, e seus agentes sociais produtores. Na sequência, procurou-se realizar uma caracterização socioespacial do bairro em estudo. Destarte, procedeu-se com a análise proposta, versando em torno do papel desempenhado pela Igreja Católica, o Estado e os grupos sociais excluídos, apresentando, por fim, as considerações referentes ao processo de formação e expansão do recorte urbano em questão.

2 Procedimentos metodológicos

No que concerne a metodologia utilizada, a pesquisa possui um caráter qualitativo e enquadra-se na condição de estudo de caso, que, segundo Yin (2005), é a estratégia ideal quando o foco reside em avaliar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real. Quanto ao tipo de pesquisa, o estudo pode ser caracterizado como exploratório, à medida que busca proporcionar maior aproximação com o problema (GIL, 2010).

O bairro Seminário em Crato – CE, foi escolhido como lócus e objeto da pesquisa em virtude de ter uma população superior à de muitos municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri - RMC, tendo sido, recentemente, submetido a um

projeto do Governo do Estado do Ceará com o objetivo de solucionar históricos problemas socioambientais na área.

Recorre-se ao passado na tentativa de compreender o presente, assim, foi realizada uma revisão bibliográfica em que foram analisados livros e periódicos no intuito de qualificar a base teórica referente ao conceito de território, a produção do espaço urbano e seus agentes sociais produtores, bem como compreender o processo de formação do bairro em foco. Procedeu-se com uma análise documental objetivando realizar uma caracterização socioespacial do bairro, assim como conhecer os instrumentos reguladores do Projeto de Recuperação Ambiental e Urbanização do Bairro Seminário.

Destaca-se ainda a realização de visitas de campo ao bairro e a instituições governamentais no intuito de obter maiores informações e materiais referentes a análise documental. Durante as visitas foi feito o registro fotográfico de aspectos considerados relevantes à pesquisa.

3 O território

O conceito de território surge na tradicional geografia como espaço concreto em si, apropriado por um grupo social, e evoca a noção de território nacional, de Estado. Souza (2008) adverte para o fato de que esse conceito pode ser entendido também à escala nacional e em associação com o Estado, todavia, não deve estar a essa escala reduzido. Para ele, os territórios existem e são construídos e desconstruídos em escalas temporais diversas e distintas.

Em Seabra; Carvalho; Leite (2009) o geógrafo Milton Santos ressalta que o território só se torna um conceito utilizável, do ponto de vista da análise social, a partir do momento em que o pensamos juntamente com os atores que dele se utilizam. Para ele a sociedade exerce um diálogo permanente com o território usado, que inclui as coisas naturais e artificiais, a herança social e a sociedade em seu movimento atual.

Para Haesbaert (1998) o território terá sempre como uma de suas propriedades o assentamento, a ocupação de uma área, um certo grau de “enraizamento” (concreto e simbólico) do grupo social que ali se reproduz. Entretanto, o autor alerta para o fato de

que isso não implica em “naturalizar” a relação do homem com o espaço, bem como a noção de território.

O território não se restringe a um espaço dominado (apropriado) no sentido político-econômico do termo, mas apresenta uma dupla face, como produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político do espaço e sua apropriação simbólica. A dominação tende a originar territórios puramente utilitários e funcionais, sem que um verdadeiro sentido socialmente compartilhado e/ou uma relação de identidade com o espaço possa ter lugar (HAESBAERT, 1998).

Souza (2008) afirma que o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, essencialmente um instrumento de exercício de poder, um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais. Relações estas que se projetam no espaço, sobrepondo a noção de território como um simples espaço concreto.

4 O espaço urbano

Ao enfatizar a necessidade de se distinguir os conceitos de cidade e urbano, Lefebvre (2008) afirma que a principal diferença entre eles reside no fato de que o urbano aparece e se manifesta no curso da explosão, estilhaçamento da cidade. Para ele, é necessário que se pense um processo contínuo, uma periodização, que vai da cidade política ao urbano, passando pela cidade mercantil e pela cidade industrial (MONTE-MÓR, 2006).

A cidade política mantém seu domínio sobre o campo com a retirada do excedente produzido neste último, possibilitada por um aparato político-ideológico-militar (MONTE-MÓR, 2006). Para Sposito (2014, p. 124), durante esse período “as interações espaciais estabeleciam-se a partir de cidades-Estado, ou seja, cada cidade comandava seu espaço rural, de onde provinha o excedente que a sustentava”.

A cidade mercantil amplia a sua dominação sobre o campo, e resulta da gradativa entrada da burguesia na cidade, incentivada pelas feiras de artigos luxuosos, e consolidando a economia de mercado (MONTE-MÓR, 2006). Para Lefebvre (2008, p. 83), até esse momento, “as cidades são e permanecem obras, e não produtos”.

Com a entrada da indústria na cidade, a produção passou a se realizar no seio do espaço do poder, concentrar a classe trabalhadora e as condições de produção. O campo passa a depender da cidade para sua própria produção e consumo (MONTE-MÓR, 2006).

Para Henri Lefebvre (1999; 2008) e Monte-Mór (2006), a cidade industrial além de significar a subordinação total do campo à cidade, fez com que esta última também se transformasse em um produto industrial, sofrendo um processo de implosão-explosão, onde após elevada concentração de poder, capital, bens e pessoas sobre si, explode sobre os territórios circundantes, com a extensão do seu tecido urbano.

Assim, “o urbano é um terceiro elemento na oposição dialética cidade-campo, a manifestação material e socioespacial da sociedade urbano-industrial contemporânea, estendida, virtualmente, por todo o espaço social” (MONTE-MÓR, 2006, p. 14).

Corrêa (1997; 1989) destaca a riqueza de abordagens com que se pode considerar o espaço urbano diante das características simultâneas que ele apresenta. Para o autor, o espaço urbano, pode ser caracterizado como um complexo conjunto de usos distintos da terra, justapostos entre si. Estes usos diversos definem áreas igualmente diversas que, no entanto, mantêm relações com as demais, ainda que sejam de naturezas e intensidades variáveis.

5 A produção do espaço urbano

Como um produto social, o espaço urbano resulta das ações de agentes sociais concretos que o produzem e o consomem. Estas ações se acumulam e se engendram através do tempo de forma dinâmica e complexa, incluindo práticas que exigem um constante processo de reorganização espacial, e que, via de regra, refletem os interesses do agente dominante (CORRÊA, 1989).

Para Brito e Deus (2009, p. 108), “analisar a produção do espaço urbano é deparar-se com o contexto de reprodução da vida em seus aspectos históricos, socioeconômicos, políticos e sociais”. Vasconcelos (1997) destaca a existência de diversos trabalhos dedicados ao tema, com destaque para Willian Form (1975), Horácio Capel (1972), Nora Clichevsky (1975), David Harvey (1973) e J. Borja (1975).

O autor (VASCONCELOS, 1997) ressalta ainda a existência de trabalhos mais recentes, como os de Durand-Lasserve (1986) e Corrêa (1989). O primeiro, limitando-se a questão fundiária, apresenta três atores-chave na produção do espaço urbano: os proprietários fundiários, os loteadores ou promotores fundiários e o produtor e promotor imobiliário, sendo o poder público tratado em separado. O segundo, a partir da realidade brasileira, apresenta como agentes produtores do espaço urbano: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

Refletindo sobre a sua própria contribuição em relação a temática, Corrêa (2014, p. 47) destaca a existência de novos e velhos agentes sociais.

Bancos, companhias de seguros, empreiteiras, empresas ferroviárias e de bondes, fábricas têxteis, firmas comerciais e de serviços, proprietários fundiários, grupos de previdência privada, grupos sociais excluídos, indivíduos com investimentos e ordens religiosas participam, alguns há muito tempo, em maior ou menor intensidade, do processo de produção do espaço. [...] Ressalta-se aqui a produção de um “espaço vernacular”, efetivada por aqueles que invadem e ocupam terras públicas e privadas, produzindo favelas, ou por aqueles que, no sistema de mutirão, dão conteúdo aos loteamentos populares das periferias urbanas. No processo de produção do “espaço vernacular”, entram em cena novos agentes sociais, como aqueles ligados à criminalidade e ao setor informal de produção de imóveis.

Ciente dessa ressalva, como ponto de partida, o presente estudo fará uso dos agentes sociais produtores do espaço urbano propostos por Corrêa (1989), sendo estes:

Os proprietários dos meios de produção que, em função de suas atividades, são consideráveis consumidores de espaço, necessitando de amplos terrenos que satisfaçam os requisitos necessários às suas atividades, e ao mesmo tempo sejam de baixo custo. Os proprietários fundiários, que apresentam interesses eminentemente ligados ao valor de troca, e não de uso da terra, sempre com o objetivo de obterem maior renda fundiária de suas propriedades. “Estão particularmente interessados na conversão de terra rural em urbana, ou seja, têm interesse na expansão do espaço da cidade” (Corrêa, 1989.p.16).

Os promotores imobiliários, que possuem interesses convergentes aos dos proprietários fundiários e das indústrias de material de construção, buscam “produzir



habitações com inovações, com valor de uso superior às antigas, obtendo-se, portanto, um preço de venda cada vez maior” (CORRÊA, 1989, p. 21). O Estado, que atua de forma complexa, variando no tempo e no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte e processando-se em três níveis: federal, estadual e municipal.

Vale salientar que este agente possui uma atuação mais perceptível no que tange a implantação de serviços públicos e a elaboração de leis relativas ao uso do solo. Todavia, “o Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o Estado constituir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam” (CORRÊA, 2014, p. 45). Sua atuação tende a privilegiar os interesses dos segmentos da classe dominante.

E os grupos sociais excluídos, que correspondem a uma significativa parcela da população, na qual não possui renda suficiente para comprar um imóvel ou pagar o aluguel de uma habitação decente. Como alternativa, resta a estes grupos estabelecer moradia em cortiços, loteamentos periféricos, conjuntos habitacionais e favelas. Por meio da ação dos próprios moradores ao longo do tempo, melhorando suas residências, e/ou pressionando o Estado para que atue na implantação de serviços de infraestrutura, a favela pode vir a se tornar um bairro popular. “Esta urbanização, contudo, desencadeia uma valorização que acaba por expulsar alguns de seus moradores e atrair outros” (CORRÊA, 1989, p. 31).

A esse respeito, é possível mencionar como exemplo os estudos de Dos Anjos e Lacerda (2015), ao analisarem os impactos socioambientais oriundos da dinamização do mercado de aluguel no bairro Brasília Teimosa, na cidade do Recife – PE. Com origem na ocupação de terras, a área em questão tem sido caracterizada por uma série de intervenções urbanas promovidas pelo Estado. Embora seja inegável a constatação de que tais intervenções tenham elevado a qualidade ambiental da área – por meio de melhorias relacionadas a infraestrutura – há que se reconhecer que as melhorias contribuíram diretamente para sua valorização e com o intenso mercado habitacional de locação (DOS ANJOS; LACERDA, 2015).

6 O município do Crato

Localizado no estado brasileiro do Ceará, mais especificamente ao sul desse estado, o município do Crato limita-se: ao norte, com os municípios de Caririaguê e Farias Brito; ao sul, com o município de Barbalha e o Estado do Pernambuco; a leste, com os municípios de Barbalha, Juazeiro do Norte e Caririaguê; e a oeste, com os municípios de Nova Olinda, Santana do Cariri e o estado do Pernambuco (IPECE, 2016). Somados aos municípios de Caririaguê, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri; Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha integram a Região Metropolitana do Cariri (Figura 1), criada pela Lei Complementar Estadual Nº 78 de 29 de junho de 2009.

Figura 1. Região Metropolitana do Cariri – RMC



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará IPECE (2007).

O Crato possui uma população de 127.657 habitantes (IBGE, 2014) dos quais 16,89% correspondem a população residente em área rural, e 83,11% correspondendo a população residente em área urbana (IPECE, 2016). Sendo composto por 10 distritos e 20 bairros (PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO, 2005).

7 O bairro Seminário

Denominado em virtude da presença do Seminário São José, fundado em 07 de março de 1875, o bairro Seminário está situado na colina entre o Rio Granjeiro e o Rio Batateira, em uma cota de aproximadamente 30m. Devido a sua localização, o mesmo encontra-se em uma área privilegiada, possibilitando visualizar a cidade do Crato e o vale do cariri, no entanto, seu entorno é marcado pela degradação ambiental e pela

ocupação indevida, o que coloca em risco a vida dos moradores, em especial dos que residem próximos às zonas atingidas pela erosão oriunda das águas da chuva e de esgotos (CEARÁ, 2013).

Com uma população superior à de muitos municípios da Região Metropolitana do Cariri, o Seminário é o maior e mais populoso bairro do Crato. Segundo dados do IBGE, em 2009, estima-se que sua população passou à 30.000 habitantes¹⁹⁹ (PROEMA, 2014).

No ano de 2010, o bairro possuía catorze escolas, duas creches e três unidades de saúde. Quanto as atividades econômicas, o Seminário se caracteriza por pequenas atividades comerciais como mercearias, farmácias, magazine de roupas e papelarias (PROEMA, 2014), no entanto, destaca-se que próxima ao bairro está localizada a maior indústria da região, ligada ao setor de calçados e de materiais em EVA (CEARÁ, 2013).

O bairro em questão não conta com posto de segurança ou delegacia. As ocorrências mais frequentes estão diretamente ligadas a ingestão de bebidas alcoólicas e/ou ao consumo de drogas ilícitas. No tocante ao lazer, esporte e ao incentivo às práticas culturais, as políticas públicas ainda são escassas (PROEMA, 2014).

O Plano Diretor Municipal caracteriza o bairro Seminário da seguinte forma:

Com uso predominantemente residencial, de média densidade, padrão habitacional precário e desenho urbano de baixa qualidade, possui comércio eventual do tipo misto. A população sofre com a insuficiência de infraestrutura básica e social, espaços de lazer coletivo, praças e áreas verdes. A população ressenete-se, também, de insegurança no bairro (PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO, 2005, p. 139).

Recentemente esteve em curso no bairro, um projeto do Governo do Estado do Ceará em parceria com o Banco Mundial, onde estavam previstos serviços de terraplanagem, muros de arrimo, drenagem e pavimentação do sistema viário, iluminação, contenção da encosta, projetos hidrosanitários, além da instalação de equipamentos públicos.

¹⁹⁹ Embora exista a divisão política administrativa do Seminário em outros bairros, é comum, especialmente à população, considerar toda a área como bairro Seminário, sendo o restante comunidades integradas a ele. Nesse sentido, acredita-se que esse número seja referente a junção de todas as comunidades (bairros) que o formam.



8 Análise dos agentes produtores do bairro

Até então Missão do Miranda, o Crato tornou-se vila em 1762, sendo instalada em 21 de junho de 1764, já como Vila Real do Crato. Para Farias Filho (2007, p. 75) o processo de formação de uma estrutura urbana foi lento, “a criação do gado e o cultivo da cana-de-açúcar eram a base da economia local. Nenhuma dessas atividades econômicas deu suporte para a criação de uma verdadeira urbanização”.

Assim, até a primeira metade do século XIX, o Crato permanece como uma cidade pequena e de construções irregulares, contando, em 1838, com uma população de 2.000 habitantes. Entretanto, em virtude das condições naturais da região, e do Crato em especial, rica em recursos hídricos, os fluxos migratórios de sertanejos fugindo das secas eram constantes. Como consequência do incremento populacional a agricultura e o comércio se desenvolviam, passando o Crato a ser o principal produtor e fornecedor de alimentos para o sertão, e estabelecer importantes ligações comerciais com Recife, na época, o principal porto nordestino (FARIAS FILHO, 2007).

Paralelo a isso, a chegada de comerciantes de Icó, que faziam a conexão Aracati-Crato, foi responsável por um surto comercial no município. Deriva dessa relação a primeira mudança de uso do solo no Crato, com antigas casas dando lugar a mercearias, lojas, cafés e boticas (PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO, 2005).

8.1 A Igreja Católica

Corrêa (1997), ao apresentar as dimensões de análise de redes geográficas, ressalta que o Estado, as empresas, as instituições e os grupos sociais, são agentes sociais que podem influenciar na composição destas. Em relação às instituições o autor destaca, entre outras, a Igreja Católica, as dioceses e paróquias.

Vasconcelos (1997), por sua vez, afirma que os agentes modeladores das cidades no período colonial foram: a igreja, as ordens leigas, o Estado, os agentes econômicos e a população e os movimentos sociais. Para ele, as divisões promovidas pela igreja em relação as sedes paroquiais e as freguesias repercutem até o presente, sob a forma de divisões administrativas das cidades. Em relação ao papel da igreja na estruturação das cidades coloniais, o autor destaca que os conventos (seminários) desempenharam

importante papel na expansão urbana colonial, pois localizavam-se nas periferias, nos finais de eixo urbano, e atraíam o crescimento da cidade em sua direção.

Inaugurado em 07 de março de 1875, o Seminário São José (Figura 2) foi o primeiro estabelecimento de ensino religioso e superior do interior nordestino (SILVA; PEREIRA, 2005). Até a segunda metade do século XIX, o desenvolvimento urbano da cidade estava restrito ao baixio do Rio Grangeiro, entre os morros do Seminário e do Barro Vermelho. Com a inauguração do Seminário São José, localizado no alto do Grangeiro, a cidade do Crato “superou a barreira física do morro e subiu o Alto do Seminário, sem, entretanto, manter o traçado ordenado encontrado no centro”. (PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO, 2005, p. 31).

Figura 2. Vista aérea do Seminário São José e de parte do bairro Seminário



Fonte: Memória Histórica do Crato (2014).

Figueiredo Filho e Pinheiro (1953, p. 45), destacam o crescimento populacional vivenciado pelo Crato e o seu processo de urbanização. Segundo eles, “de dia para dia, porém, amplia-se e embeleza-se a área urbana, com novos bairros e modernas residências, enquanto na periferia se disseminam os mocambos de taipa, com piso de terra batida”.

A esse respeito, merecem destaque as contribuições de Moreira e Trevizan (2005, p. 81) ao afirmarem que:

A concentração da riqueza, característica própria do sistema (capitalista), e a expansão urbana não planejada levam à supervalorização de alguns espaços, forçando a retirada deles aqueles que não conseguem caminhar *pari passu* com este processo. Por sua vez, estes se deslocam desbravando espaços ainda não tão valorizados. É nessa lógica que atuam as migrações rural-urbanas e intra-urbanas.

Na área da cidade onde estava situado o Seminário São José, no início do século XX, além das estruturas referentes ao prédio da diocese, foram construídas algumas casas de palha no lado sul do referido prédio. Com o tempo, essas casas foram se multiplicando, tendo em comum o fato de serem desprovidas de pavimentação e demais serviços públicos (SILVA; PEREIRA, 2005).

Em relação a esse processo, o Plano Diretor Municipal (2005, p. 32) destaca que:

Ao mesmo tempo, as classes mais abastadas da população buscam o afastamento pelo lado oeste, subindo o Morro do Granjeiro e ocupando grandes loteamentos (surtem o Sossego, Ossian Araripe e Parque Grangeiro) e as classes mais baixas instalam-se nos altos do Seminário, Vila Alta, Alto da Penha, muitas vezes ocupando as encostas e áreas de risco.

Nos anos quarenta, do século XX, com uma relativa melhoria nos serviços de abastecimento de água e no fornecimento de energia elétrica, o bairro em questão passou a atrair novos moradores. Em 1950 a Diocese fundou, no bairro, o Liceu Diocesano de Artes e Ofícios do Crato, com a finalidade de atender menores necessitados através de educação infantil e formação profissionalizante (SILVA; PEREIRA, 2005).

No final da década de 1960, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e a Fundação Padre Ibiapina organizaram um Conselho de Moradores do Bairro. Entre os objetivos estava o de despertar para a organização comunitária, identificar problemas sociais e buscar soluções. “Com a colaboração de alguns religiosos, vinte e um líderes de ruas fundaram, em pleno Natal de 1969, a Sociedade Pró-Melhoramento do Bairro Seminário” (SILVA; PEREIRA, 2005, p. 26).



Oliveira Filho e Mitidiero Junior (2014) destacam a importante contribuição da Igreja Católica aos movimentos sociais no Brasil, em especial através das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs. Destacam ainda que na cidade do Crato, especialmente no bairro Seminário, as CEBs desempenharam relevante papel na consolidação de lutas sociais ligadas, principalmente, a questão da moradia entre os anos de 1980 e 1990.

Destacam, entretanto, a contradição existente no fato de que grande parte dos terrenos ocupados no bairro Seminário durante esse período serem pertencentes à Diocese Cratense. O que teria referenciado vários conflitos internos dentro da Igreja, sobretudo entre as alas progressistas e conservadoras.

8.2 O Estado

Corrêa (2014; 1989) destaca a multiplicidade de papéis desempenhados pelo Estado na produção do espaço urbano. Segundo ele, o Estado pode atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço, proprietário fundiário, promotor imobiliário, provedor de serviços públicos, sem deixar de ser agente de regulação do uso do solo e alvo dos movimentos sociais urbanos.

Em 1966, no bairro Seminário, foi inaugurado o Grupo Escolar Coronel Virgílio Távora, em homenagem ao então governador do estado do Ceará. Em 1974, o bairro recebe o Centro Comunitário Governador César Cals, uma parceria entre o Governo do Estado do Ceará e a Prefeitura Municipal do Crato (SILVA; PEREIRA, 2005).

Em 1978, através de um convênio que envolveu as três esferas de poder (federal, estadual e municipal), foi inaugurado no bairro a Escola de 1º Grau Polivalente Governador Aduino Bezerra, destinada ao ensino profissionalizante. Silva e Pereira (2005) ressaltam que a instituição contribuiu com o crescimento educacional e profissional da população local, além de proporcionar o povoamento e a expansão de ruas.

É necessário destacar ainda que o estabelecimento da referida instituição, envolveu, além das três esferas de poder, a Diocese do Crato.

A gestão de Pedro Felício adquiriu no Bairro Seminário, através de uma permuta com o bispo Dom Vicente de Matos, um terreno medindo 26.580 m².



[...] a Diocese cedeu o terreno mediante troca por outro, medindo 16.000 m², entestando com o Tiro de Guerra 10-004 mais um acréscimo de vinte e dois mil cruzeiros (SILVA; PEREIRA, 2005, p. 28).

Corrêa (1989, p. 27) adverte para o fato de ser uma tradição latino-americana a criação de núcleos urbanos a partir do zero pelo planejamento estatal. E alerta para o fato de que “a segregação residencial pode resultar também de uma ação direta e explícita do Estado através de planejamento”. O autor destaca ainda que uma das estratégias dos promotores imobiliários é contar com a ajuda do Estado para viabilizar a construção de residências para as camadas populares. Órgãos como o Banco Nacional da Habitação (BNH) e as Cooperativas de Habitações (COHABs) foram criados com esse intuito, assim como mecanismos jurídicos e financeiros como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Para ele:

Esta estratégia é viável em razão da importância da produção de habitações na sociedade capitalista. Cumpre ela um papel fundamental, que é o de amortecer as crises cíclicas da economia através do investimento de capital e da criação de numerosos empregos (CORRÊA, 1989, p. 23).

Construído em 1981, e financiado pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Conjunto Residencial Novo Crato contribuiu de forma significativa para a expansão do bairro Seminário. A população que se estabeleceu no conjunto era oriunda de outros bairros da cidade o que contribuiu também com o acréscimo populacional na área. Em 1985, próximo ao conjunto Novo Crato, foi construído o Conjunto do IPEC, com casas financiadas pelo Instituto de Previdência do Estado do Ceará para atender aos funcionários estaduais (SILVA; PEREIRA, 2005).

Vale salientar que nas cidades onde a atividade industrial é expressiva, uma das estratégias dos proprietários industriais é a criação de amplas áreas fabris, se distanciando das áreas nobres da cidade e se aproximando das proletárias. “Deste modo, a ação deles modela a cidade, produzindo seu próprio espaço e interferindo decisivamente na localização de outros usos da terra” (CORRÊA, 1989, p. 15).

Assim, a chegada da Indústria de Calçados Grendene no bairro Seminário, atraída por benesses estatais, por volta de 1996, provocou significativos impactos no bairro e na cidade. Inicialmente, a referida empresa gerou cerca de 2.000 empregos,

impactando diretamente na economia, no contingente populacional, e na infraestrutura do bairro, bem como fomentando impactos ambientais.

“Com olho nos interesses empresariais e nos problemas da população, em algumas ruas do bairro, as autoridades municipais investiram em pavimentação e criaram uma linha de ônibus” (SILVA; PEREIRA, 2005, p. 42). Posteriormente, foram construídos mais dois conjuntos habitacionais, agora, em direção a indústria. Os conjuntos Vitória Nossa e o Nova Conquista abrigaram pessoas oriundas de outras partes da cidade e de municípios vizinhos.

8.3 Os grupos sociais excluídos

As diferenças sociais inerentes ao sistema capitalista no que tange ao acesso a bens e serviços não são exclusividade dos países da América Latina, no entanto, apresentam-se ainda mais profundas nessa parte do continente. Entre os muitos sintomas da exclusão social está a ausência de moradia digna e/ou própria (CORRÊA, 1989).

Corrêa (1989) destaca que como alternativa à população desprovida de moradia resta a possibilidade de residir em cortiços próximos aos centros das cidades, as construções em regime de mutirão localizadas em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado e geralmente distantes do centro, ou atuarem como agentes efetivos na produção do seu próprio espaço.

No bairro Seminário há um histórico de resistência e sobrevivência ligado aos movimentos sociais. Sua configuração socioespacial está diretamente ligada a processos de ocupação e de lutas travadas ao longo do tempo, resultando em diversas comunidades dentro do Bairro. Entre os anos de 1980 e 1990, o bairro Seminário registrou, pelo menos, quatro ocupações (OLIVEIRA FILHO; MITIDIERO JUNIOR, 2014).

Em 1983, cerca de 150 famílias ocuparam as casas do Conjunto do IPEC, onde foram construídas 93 casas destinadas à funcionários públicos do Estado. Oliveira Filho e Mitidiero Junior (2014) ressaltam que a ocupação tem origem no fato de as residências ficarem fechadas por dois anos após a sua construção em virtude da inexistência de

critérios de seleção para as 93 famílias diante de um universo de 1.000 famílias inscritas.

Por ordem do então prefeito municipal Walter Peixoto, a polícia foi autorizada a invadir as residências e expulsar as famílias (Figura 3). Aquelas em que algum membro era funcionário do estado do Ceará conseguiram se fixar no referido conjunto, enquanto as demais foram despejadas e sublocadas em outro conjunto habitacional (OLIVEIRA FILHO; MITIDIERO JUNIOR, 2014).

Figura 3. Momento em que a polícia chegou ao conjunto para expulsar os militantes



Fonte: Mara Guedes, 1983. Disponível em: Oliveira Filho; Mitidiero Junior (2014).

Em 1990, famílias de baixa renda, desprovidas de residência, ocuparam um terreno localizado atrás do Seminário São José, terreno este pertencente a Diocese (SILVA; PEREIRA, 2005). Cerca de 200 pessoas construíram barracas de palha ou plástico, representando o domínio sobre aquele espaço.

Como resultado, as famílias foram retiradas em troca de um terreno oferecido pela Prefeitura Municipal na periferia do Conjunto Novo Crato e nas Cacimbas. A Diocese logo tratou de lotear e vender o terreno que fora ocupado. Em 1996, mais uma ocupação ocorre no bairro, desta vez em um terreno pertencente a Prefeitura Municipal.



Como resultado dessa nova ocupação, muitas pessoas conseguiram se estabelecer no local, enquanto outras comercializaram seus lotes.

Nesse lado da cidade, a ação dos Sem-teto acompanha a trajetória delineada pela expansão do bairro. [...] nos últimos anos, o movimento expandiu-se na direção sul, onde um contingente de famílias transferidas de outros bairros, construía em regime de mutirão, o Conjunto Vitória Nossa. Após a definição dessa área, o movimento social popular gerou os conjuntos N.S. da Penha e Nova Conquista (SILVA; PEREIRA, 2005, p. 36).

Em 2004, as ocupações tornam a ocorrer. Mais uma vez, o terreno ocupado pertencia a Prefeitura Municipal, localizando-se nas proximidades do Riacho das Piabas. Silva e Pereira (2005) destacam que nesse espaço as pessoas lotearam a área, construíram barracas e iniciaram alicerces de residências, enquanto reivindicavam uma decisão favorável por parte do poder público.

8.4 O Estado volta à cena

O processo de expansão em todas as direções, fez surgir no bairro deformações de suas características geoambientais. Para Moreira e Trevizan (2005, p. 79-80) impactos como esse se devem ao fato de que:

Com raras exceções, o poder público costuma atuar de forma discriminatória, em favor das áreas nobres ou centrais das cidades. Não se priorizam as necessidades da população periférica. Consequentemente, a luta pela sobrevivência leva as categorias sociais menos favorecidas a buscarem nos recursos naturais saídas improvisadas para atenderem as necessidades básicas, tais como, habitação, alimentação, necessidades fisiológicas, entre outras. Consequentemente constroem-se espaços fortemente impactados, especialmente do ponto de vista natural e social.

Com uma ocupação feita de forma desordenada, o bairro em questão apresenta uma alta densidade de construções e população. No entanto, não dispõe de infraestrutura em esgotamento sanitário, algumas de suas vias não são pavimentadas, além de apresentar uma alta susceptibilidade aos azares geomorfológicos. “Uma voçoroca (Figura 4) provocada por uma concentração de fluxo superficial oriundo de um canal de recolhimento de águas provenientes dos esgotos das residências, cresce com taxa média de 1 metro por ano” (RIBEIRO; GUERRA, 2003, p. 02).

Figura 4. Voçoroca popularmente conhecida como Vulcão ou Buraco do Vulcão



Fonte: Ceará (2010).

O Governo do Estado do Ceará, no intuito de resolver um histórico problema que tem origem na implantação de vias com ausência de soluções de drenagem adequadas, além das ocupações habitacionais que abrigam populações de baixa renda em trechos de encosta; lançou, em 2009, o Projeto de Recuperação Ambiental e Urbanização do Bairro Seminário.

Foi executado na área, um projeto de urbanização objetivando proporcionar espaços de lazer e paisagísticos reservados prioritariamente à pedestres e ciclistas, o controle do processo erosivo, através de obras de infraestrutura relacionadas à drenagem e escoamento de água (Figura 5); além da retirada dos imóveis considerados irregulares e em situação de risco (Figura 6).

Figura 5. Intervenção realizada na voçoroca.



Fonte: Fotografia dos autores (2014).

Figura 6. Imóveis localizados na margem da voçoroca, demarcados com “X”

informando que serão retirados em virtude do projeto.



Fonte: Fotografia dos autores (2014).

Cernea e Macdowell (2000) destacam o fato de ser inegável a necessidade de implementação de ações que promovam a melhoria na qualidade de vida da população, gerem emprego e melhorem serviços. Entretanto, alertam que é igualmente inegável que, contraditoriamente, as mesmas obras e projetos que tem por objetivo promover o desenvolvimento, geram grandes problemas para seguimentos da população.

Harvey (2009) cita Manhattan, em Nova York, para afirmar que o direito das pessoas à cidade pode ser subtraído por meio de ações do mercado, por meio de ações ilegais e violentas, ou por meio de ações do governo. Corrêa (1989, p. 28) tomando como exemplo a abertura dos *boulevards* de Paris, e das grandes avenidas no Rio de Janeiro, destaca que:

Através de política conjugada de renovação urbana – abertura de modernas vias de tráfego – o Estado capitalista viabiliza simultaneamente vários interesses. De um lado, via expulsão dos pobres residentes em cortiços junto ao centro da cidade, redireciona a segregação residencial e viabiliza o capital imobiliário que tem oportunidade de realizar bons negócios [...] viabiliza também a ampliação do capital de empreiteiras e cria condições de uma circulação mais eficiente, viabilizando assim a produção de novos meios de transporte, entre eles aqueles de uso individual.

De acordo com o plano de reassentamento do projeto em curso, 170 famílias serão afetadas, sendo que deste grupo, 107 famílias deverão ser retiradas de forma definitiva. Entre as políticas de atendimento ofertadas está o reassentamento em conjunto habitacional. As opções de reassentamento propostas à população foram a de

residirem em um conjunto habitacional localizado no próprio bairro, a cerca de 600 metros da área de intervenção do projeto e com 24 unidades habitacionais (apartamentos), ou residirem em um conjunto habitacional distando, aproximadamente, 5 Km do centro do Crato, por sua vez, com 476 unidades habitacionais (casas).

9 Considerações

A análise proposta pelo presente estudo balizou-se na asserção de Santos (2009) ao destacar que o conceito de território só se torna utilizável quando pensado juntamente com os atores que dele se utilizam. Durante o processo de formação do bairro em foco, verifica-se a materialização das noções propostas por Corrêa (1997; 1989), quando afirma que o espaço urbano corresponde a um conjunto de usos distintos da terra, justapostos entre si, e que resultam da ação dinâmica e complexa de agentes sociais concretos através do tempo.

É possível destacar que a formação do bairro Seminário está diretamente ligada ao crescimento econômico e ao processo de urbanização do Crato, substancializados na fundação do primeiro estabelecimento de ensino superior do interior nordestino, e na exclusão socioespacial e ocupação desordenada.

Em relação aos elementos produtores do bairro, percebe-se uma multiplicidade de papéis exercidos pelos agentes envolvidos. A atuação da Igreja Católica pode ser considerada como determinante, pois versa desde a instalação do marco embrionário do bairro, o Seminário São José, até o exercício de proprietário fundiário e promotor imobiliário, pelo fato de ter sido uma das principais proprietárias de terras no local. Destaca-se ainda o papel exercido por essa instituição no tocante a assistência à população e ao incentivo à organização comunitária.

Como não poderia deixar de ser, o Estado (em sua multiplicidade de interpretações) foi, e continua a ser, fulcral na produção do espaço urbano em estudo. Este agente exerceu, de acordo com a ocasião, papel de proprietário fundiário, promotor imobiliário, proprietário dos meios de produção, agente regulador do uso do solo, provedor (ou não) de serviços públicos, e alvo dos movimentos sociais. Além de ser o principal aliado dos proprietários dos meios de produção.



Os grupos sociais excluídos podem ser apontados como exercendo um papel central para a produção/expansão do espaço urbano em foco. Estes, enxergaram nesse recorte espacial uma alternativa de sobrevivência, muitas vezes resultando na formação do que Corrêa (2014) classifica como um espaço vernacular. Através das ocupações de terrenos públicos ou privados, exerceram pressões sobre o Estado e atuaram como agentes produtores do seu próprio espaço.

Por fim, observa-se que com a implantação do Projeto de Recuperação Ambiental e Urbanização do Bairro Seminário, faz-se necessário a elaboração de estudos referentes aos impactos da referida obra sobre as famílias diretamente afetadas, bem como em relação ao processo de valorização das terras próximas aos locais de intervenção e suas consequências para a população.

Referências

BRITO, R. F. de A.; DEUS, J. B. de. A interferência da gestão municipal na produção do espaço, **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 29, n. 1, p. 107-120, 2009.

CEARÁ. Governo do Estado. **Projeto Executivo – Plano de Reassentamento Involuntário**. Março 2013.

CEARÁ. Governo do Estado. **Projeto Executivo de Recuperação Ambiental e Urbanização do Bairro Seminário**. Setembro, 2010.

CERNEA, M; & MCDOWELL, C. **Risks and reconstruction: experiences of resettlers and refugees**. Washington, DC: World Bank, 2000.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F; SOUZA, M. L. de; SPOSITO; M. E. B. (org.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 41-51.

_____. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

DOS ANJOS, K. L.; LACERDA, N. Transformações urbanas e ambientais em áreas pobres da Região Metropolitana de Recife (Brasil), **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n.1. p. 41-64. Jan-mar. 2015.



FARIAS FILHO, W. A. de. **Crato: evolução urbana e arquitetura: 1740-1960**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, J. de. **História do Cariri**. Crato: Faculdade de Filosofia do Crato, 1968. (vol. III e IV).

FIGUEIREDO FILHO, J. de.; PINHEIRO, I. **A cidade do Crato**. Min. da Educação e Cultura, 1953.

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

HAESBAERT, R. A noção de rede regional: reflexões a partir da migração “gaúcha” no Brasil. **Revista Território**, ano 3, n. 4, 1998.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.

IBGE (Org.). Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230420&search=ceara|crato>>. Acesso em: 01 set. 2015.

IPECE. **Perfil Básico Municipal**. 2015. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/perfil-basico-municipal-2015>. Acesso em: 12 jan. 2016.

LEFEBVRE, H. A. Cidade e o urbano. In: _____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 79-88.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MAIA, H. **Memória Histórica do Crato**. Identidade. 2014. Disponível em: <<https://www.facebook.com/292529590877963/photos/a.307985662665689.1073741852.292529590877963/415648478566073/?type=3&theater>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

MONTE-MÓR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 09-18, 2006.

MOREIRA, G. L.; TREVIZAN, S. D. P. O processo de (re)produção do espaço urbano e as transformações território-ambientais: um estudo de caso, **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 78-90, 2005.

OLIVEIRA FILHO, J. C. A.; MITIDIERO JUNIOR, M. A. Igreja e Movimentos Sociais: O Papel das CEB'S e a Luta pela Moradia na Cidade do Crato – Ceará. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 03, n. 02, 2014.



PREFEITURA MUNICIPAL DO CRATO. Plano Diretor Municipal, 2005.

PROEMA. **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**. Relatório de impacto sobre o meio ambiente – recuperação ambiental e urbanização do bairro Seminário. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/2012/06/recuperacao-ambiental-e-urbanizacao-do-bairro-seminario/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

RIBEIRO, S. C.; GUERRA, A. J. T. Fatores socioambientais na aceleração de processos erosivos em áreas urbanas: o bairro Seminário, Crato/CE. **Revista do Departamento de Geografia – Geo UERJ**, n. especial, p. 1827-1829, 2003.

SEABRA, O; CARVALHO, M; LEITE, J.C. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SILVA; E. P. da. PEREIRA; M. F. G. **Análise da formação do bairro Seminário em Crato-CE**. Fortaleza: Instituto da Memória do Povo Cearense, 2005.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de. Et al. **Geografia, conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO; M. E. B. (org.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 123-145.

VASCONCELOS, P. de A. Os agentes modeladores das cidades brasileiras no período colonial. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 247-278.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

JUSTIÇA E DIREITOS SOCIAIS



“A CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O ACESSO E AMPLIAÇÃO DA COBERTURA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PARA IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.”

Lucinéia do Carmo Souza²⁰⁰

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo de pesquisar se a política de assistência social contribuiu para o acesso e ampliação da cobertura do Benefício de Prestação Continuada para idosos e pessoas com deficiência. Foi utilizada uma análise bibliográfica através dos dados do censo SUAS de 2014. Nesse contexto foi abordado a um resgate histórico e da legislação que consolidou o Sistema Único da Assistência Social. Foi apresentado os critérios do Benefício de Prestação Continuada e dados fundamentais sobre a expansão dos serviços da assistência social e crescimento dessa rede socioassistencial que proporcionou uma nova visão dos usuários sobre a assistência social, reconhecendo seu direito como cidadão.

Palavras - chave: Assistência social, Benefício de prestação continuada e direitos sociais

I- INTRODUÇÃO

Neste artigo, discutimos sobre contribuição da assistência social para ampliação da cobertura do Benefício de Prestação Continuada para idosos e pessoas com deficiência. Com aprovação do Sistema Único de Assistência social houve uma grande expansão das políticas sociais, promovendo o acesso dos usuários aos seus direitos garantidos por lei.

²⁰⁰ Assistente social, Prefeitura de Embu das Artes- São Paulo- Brasil. lucineiassocial@gmail.com



No primeiro capítulo foi resgatado um histórico da assistência social, que durante muito tempo foi visto de forma assistencialista através de caridade e ajuda dessa forma não como era considerada uma política pública. Também é importante realizar um resgate das legislações sociais, nesse contexto a política de assistência social tem como um objetivo garantir os direitos dos cidadãos, inclusive das pessoas com deficiência e idosos.

Em seguida no segundo capítulo é resgatado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8742, de 07 de dezembro de 1993.

Sendo abordados critérios e procedimentos para concessão do benefício. Dessa forma é importante abordar a LOAS que garante de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Para finalizar apresentamos dados do censo SUAS de 2014 que demonstra o crescimento dos beneficiários que recebem BPC e dos serviços da assistência social que atendem os idosos e as pessoas com deficiência.

É importante realizar uma comparação nessa evolução que está relacionada com a aprovação do SUAS, que ampliou os equipamentos da proteção básica e especial. Permitindo o acesso dos idosos e deficientes ao direito previstos na lei.

1.1. ELEMENTOS HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Nesse capítulo é importante realizar resgate com elementos históricos da trajetória da assistência social no Brasil.

A assistência social no Brasil se caracterizava por ações voltadas caridade, ajuda e solidariedade para a população carente. Dessa forma nasceu a obras sociais e filantrópicas com objetivo de contribuir com sobrevivência da população pobre. Nas

décadas de 1920 e 1940 houve um avanço significativo das indústrias que trouxe os migrantes para trabalhar nas grandes capitais.

Por décadas os pobres eram vistos como incapazes não como cidadãos que detinham do direito a utilizar os serviços oferecidos pelas entidades. Conforme cita os autores:

Em 1938, será organizada a Seção de Assistência Social, que tendo por finalidade “realizar o conjunto de trabalhos necessários ao reajustamento de certos indivíduos ou grupos as condições normais de vida”. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.185).

Nesse sentido a pobreza estava relacionado ao indivíduo, no Brasil, a assistência social esteve historicamente vinculada à filantropia, associada solidariedade que desenvolvia trabalhos pela Igreja Católica e entidades sociais, conhecidas como instituições de caridade de com âmbito assistencialista e clientelista. A primeira grande instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência – LBA, conforme cita a autora:

Em Outubro de 1942, a legião campanhista se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. (SPOSATI, 2011, p.31).

Nesse período foram realizadas pelos trabalhadores diversas manifestações que ficaram conhecidas como populismo, devido às reivindicações solicitando reforma de base e melhores condições de vida. Os movimentos sociais eram marginalizados, sendo utilizada repressão policial para oprimir a população.



Nas décadas de 1970 e 1980, houve uma grande organização através de movimentos sociais e sindicais lutando pela democracia através de profissionais liberais, meios universitários, sindicatos. Através da luta da população foi possível constituir marcos regulatório, que proporciona importantes inovações para a assistência social como política pública. Com aprovação da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser vista como direito do cidadão brasileiro. Garantindo o direito da população em situação de vulnerabilidade e risco social e/ou violação de direitos.

O desdobramento da questão social é também questão da formação da classe operaria e de sua entrada no cenário político da necessidade de seu reconhecimento pelo estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em considerações seus interesses.” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.134, 135).

Com a aprovação da Constituição Brasileira mudou a concepção que foi reconhecida como direito não contributivo do cidadão, de responsabilidade do Estado, que passa a ser composta pelo que chamamos de tripé Previdência Social, Assistência Social e Saúde que visam garantir que o direito dos cidadãos.

1.2. LEGISLAÇÃO DA ASSISTENCIA SOCIAL

Nesse capítulo é importante realizar um resgate das legislações que se tornaram um marco regulatório da assistência social, que contribuiu com a ampliação dos direitos sociais e com a aprovação do sistema único de assistência social. (SUAS).

Com aprovação da constituição, está previsto no art. 203, o direito a assistência social:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e

adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Em seguida em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 em 7 de dezembro de 1993, considerada um grande marco para assistência social conhecida como a menina LOAS, que contribuiu em todo o processo da assistência social, conforme citado pela Sposati:

Mas o crescimento da menina LOAS não para por aí. A consolidação do Bolsa Família, enquanto uma política de efeito massivo para quase 13 milhões de famílias, ou mais de 50 milhões de brasileiros, exerceu um novo efeito na gestão da assistência social, nos municípios. Como operadores principais desse programa o impacto municipal da assistência social foi se tornando visível. Aponta que 2011 essa política reúne 220 mil trabalhadores. A família da menina LOAS expandiu-se significativamente. (SPOSATI, 2011, p.13).

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004), pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foram criadas diretrizes para os serviços da assistência social, se tornando um grande avanço para padronizar e unificar os atendimentos sociais. Com a publicação da NOB/SUAS 2005, fortaleceu as diretrizes apontadas pela LOAS, definindo



além do público a serem atendidos, estruturas físicas padronizadas e com recursos humanos capacitados.

Nesse documento estava previsto o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), com objetivo de oferecer atendimento para famílias, sendo denominado um serviço da proteção básica que prioriza a prevenção, para evitar o rompimento vínculos familiares. Atendendo necessidades básicas como insegurança alimentar e inclusão em programas sociais

A Proteção Social Básica, prevista na PNAS/2004, tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Seus programas, projetos, serviços e benefícios, destinam-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (MDS GUIA DE ORIENTAÇÕES TÉCNICA, 2005, PAG. 6)

No mesmo documento também está previsto outro serviço, denominado como da proteção especial que tem objetivo atender famílias que já tiveram direitos violados como: população de rua, abrigamentos, casos de violências físicas e psicológicas e outros

O Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) oferta serviços de Proteção Social Especial de forma continuada e gratuita a famílias e a indivíduo sem situação de ameaça ou de violação de direitos. Além disso, o CREAS tem também o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos

serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas (MDS, CENSO SUAS, 2014, pag.77.)

Apesar dos avanços muitas organizações sociais e órgãos municipais, estaduais e federais apresentavam dificuldades para padronizar os serviços da política de assistência social. Nesse sentido foi publicado em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009) que padronizou os serviços ofertados pela rede socioassistencial. Que foi fundamental para romper com o trabalho assistencialista praticado por muitas organizações sociais

.Com a publicação em 2005 do sistema único da assistência sócia, sua aprovação aconteceu em 2011, através da Lei nº 12.435, de 06 de julho.

Que garantiu que os municípios cumprissem com a legislação utilizando o orçamento para criação e ampliação dos serviços. Conforme a tabela abaixo é possível verificar as principais legislações da assistência social.

1993	1998	2004	2005	2006	2009	2010	2011	2012
LOAS	PNAS	PNAS	NOB/ SUAS	NOB/ RH	TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	DECRETO 7.334 CENSO SUAS	LEI 12.435 SUAS	NOB / SUAS

FIGURA I - MARCOS LEGAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

Através do resgate das legislações, é possível verificar a expansão na quantidade de serviços e programas sociais. Assim como grande rede nacional de



trabalhadores sociais de diversas formações. Que proporcionou avanços e mudanças bastante significativas para assistência social.

2.1. BENEFICIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o BPC no contexto da assistência social, sendo que um benefício previsto pela a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que regulamentou o BPC para idosos e pessoas com deficiências.

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, assegurado pela Constituição Federal de 1988, garante a transferência mensal de 1 salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.(MDS, Cartilha BPC, 2009, p.03).

O benefício é destinado para pessoas idosas a partir de 65 anos que não têm direito à previdência social está previsto na LOAS

No contexto histórico a aprovação e à constituição do estatuto do idoso de 2003, foi considerada uma conquista para os idosos, que garantindo direitos e deveres. No capítulo que se refere à assistência social está previsto o benefício:

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social - Loas.(Estatuto do Idoso, 2003, p. 21)



Vale ressaltar que no estatuto, a pessoa com 60 anos é considerada idosa, no entanto para o requerimento do benefício e exigido a idade mínima de 65 anos.

O BPC de uma pessoa idosa NÃO entra no cálculo da renda mensal familiar para concessão do benefício a outro idoso da mesma família, de acordo com o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. (MDS, Cartilha BPC, 2009, p.05).

Para receber esse benefício tem critérios no caso do idoso têm que comprovar a idade através da documentação RG, CPF e que tenha renda é inferior a 1/4 do salário mínimo por pessoa dentro da composição familiar.

Esse benefício também está previsto para pessoas com deficiência que não podem trabalhar ou ser independente. No entanto deve tem que comprovar a renda da sua família é inferior a 1/4 do salário mínimo por pessoa. Deve apresentar laudos médicos para comprovar a sua deficiência. Está previsto no na lei número 13.146 de julho de 2015 o Estatuto da Pessoa com Deficiência, um direito que está previsto ao artigo da assistência social.

Art. 40. É assegurado à pessoa com deficiência que não possua meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (Estatuto da Pessoa com Deficiência, 2015)

Historicamente a pessoa com deficiência sofreu discriminação, preconceitos e por muitas vezes era isolado pela família. Foi construído um novo paradigma com



objetivo de busca garantir a inclusão social, autonomia, e a melhoria da qualidade das pessoas com deficiência.

Segundo a cartilha conheça mais o BPC do Ministério da Previdência Social, a renda é calculada pela composição familiar, “renda familiar por pessoa é a soma total da renda de toda a família, dividida pelo número de membros que fazem parte do núcleo familiar, vivendo na mesma casa” Ou seja, pai, mãe, irmãos e filhos todos que morem na mesma residência.

Os tipos de rendimentos que entram no cálculo da renda bruta mensal são: salários; proventos; pensões; pensões alimentícias; benefícios de previdência pública ou privada; comissões; pró-labore; outros rendimentos do trabalho não assalariado; rendimentos do mercado informal ou autônomo; rendimentos auferidos do patrimônio; Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada. (MDS, Cartilha BPC, 2009, p.05).

É importante ressaltar verba destinada ao pagamento do BPC, é utilizado do orçamento da assistência social, no entanto o mesmo é administrado pelas agencias do INSS.

O BPC é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. O benefício foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/93 e pelos Decretos nº 6.214/2007 e nº 6.564/2008. (MDS, Cartilha BPC, 2009, p.03)



É importante ressaltar que hoje o próprio site da previdência social solicita que o cidadão pode procure o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) mais próximo da sua residência para esclarecer dúvidas sobre os critérios do benefício e sobre sua renda familiar, além de receber orientação sobre a documentação o preenchimento dos instrumentais necessários e inclusão no Cadastro Único.

A solicitação do benefício pode ser realizada agência do INSS, mais próximos da sua casa. Para requerer este benefício o usuário pode agendar pela internet ou via telefone. Após os pericia e avaliação, a resposta com resultado é enviado via correspondência

2.2. DADOS ESTATÍSTICOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Nesse capítulo vamos apresentar dados estatísticos de forma quantitativa sobre o Benefício de Prestação Continuada para idosos e pessoas com deficiência através do Censo SUAS.

Segundo o Censo SUAS, 2014, foi necessário, realiza um mecanismo de avaliação que foi "Criado em 2007, como uma ficha de registro de caracterização básica dos CRAS, o levantamento passou a ser denominado de Censo CRAS no ano seguinte." Os dados foram de grande importância para avaliar os municípios e a efetivação do SUAS.

Para analisar os dados utilizamos o ultimo censo SUAS de 2014, nesse contexto é importante apresenta o número de equipamentos do sistema único da assistência social em âmbito nacional.

EQUIPAMENTOS	ANALISADOS APÓS VALIDAÇÃO
CRAS	8.088
CREAS	2.372
CENTRO POP	215
CENTRO DE CONVIVÊNCIA*	7.882
UNIDADES DE ACOLHIMENTO	5.184

GRÁFICO 1: QUANTIDADE TOTAL DE EQUIPAMENTOS DO SUAS

FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

Em 2014, temos o CRAS como o equipamento principal para consolidação da política, os números mostra que foi o serviço que teve uma grande evolução e uma ampliação nos municípios e estados como 8.088. Percebemos que o CREAS não avançou na evolução com 2.372 equipamentos, muitos municípios tem dificuldade para criação. Outro dado que é possível verificar que necessita de ampliação é o Centro pop que atende população de rua, aparece com 215 unidades, vale ressaltar em muitas cidades esse serviço ainda está vinculado ao CREAS. Por outro lado houve um crescimento significativo nas unidades de acolhimento com 5.184. Outro número com grande expansão são os serviços de convivência, apresentou com 7882 unidades. Geralmente atende para crianças, adolescentes, jovens e idosos.

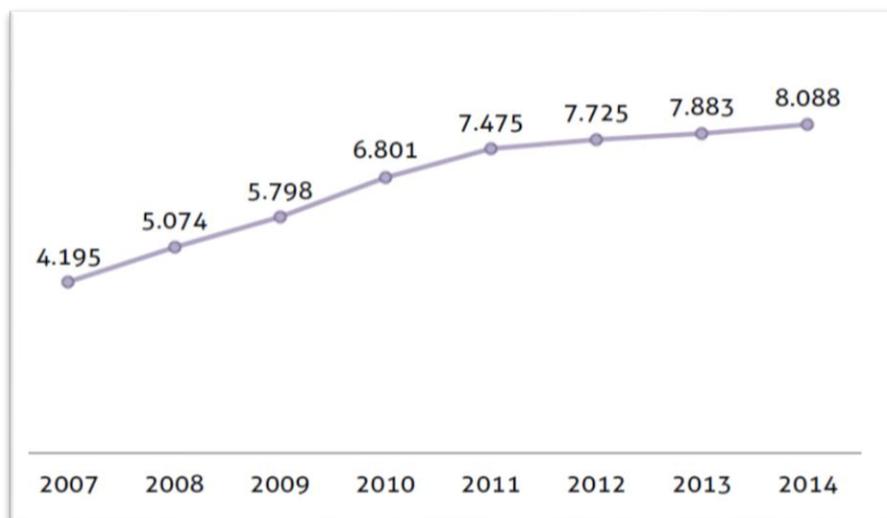
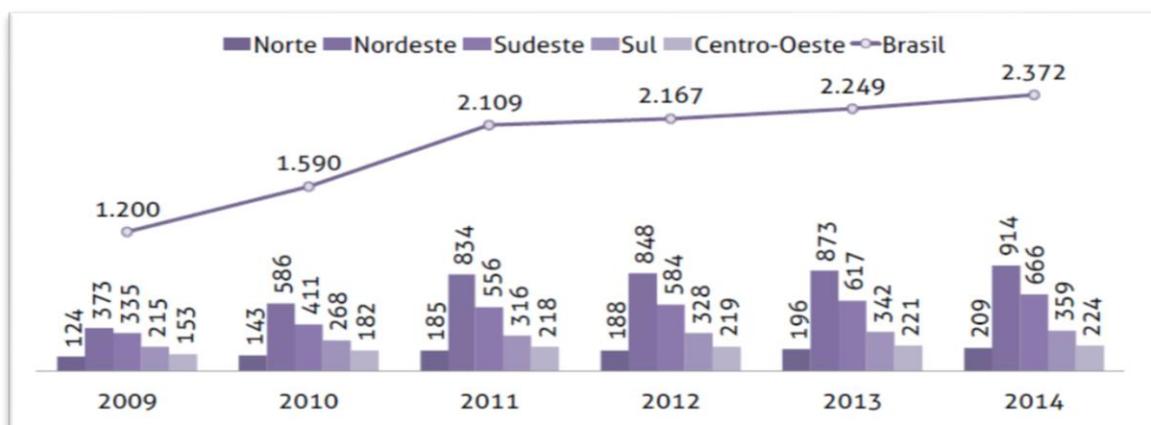


GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DE CRAS NO BRASIL

FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

Para completar a tabela acima apresentamos a evolução do CRAS de 2007 a 2014. Ele é considerado um órgão de extrema importância que está dentro da proteção básica. Hoje é um dos equipamentos que atende a maior demanda da população em vulnerabilidade social. Os dados apontam que o número de equipamentos dobrou de 4.195 para 8.088.

GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE CREAS SEGUNDO GRANDES REGIÕES



FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

Apesar de ainda não ser o número ideal, o CREAS, também ampliou Em 2009, tinha 1.200 em 2014 passou para 2.372. Geralmente é um serviço solicitado devido está na proteção especial para atender famílias com direitos violados.

Nesse contexto foi possível verificar o crescimento numérico dos principais equipamentos da assistência social. Vale ressaltar que com a ampliação de serviços, aumentam o número de atendimentos sociais. Dentro desses serviços temos um grande volume de idosos e a pessoas com deficiência

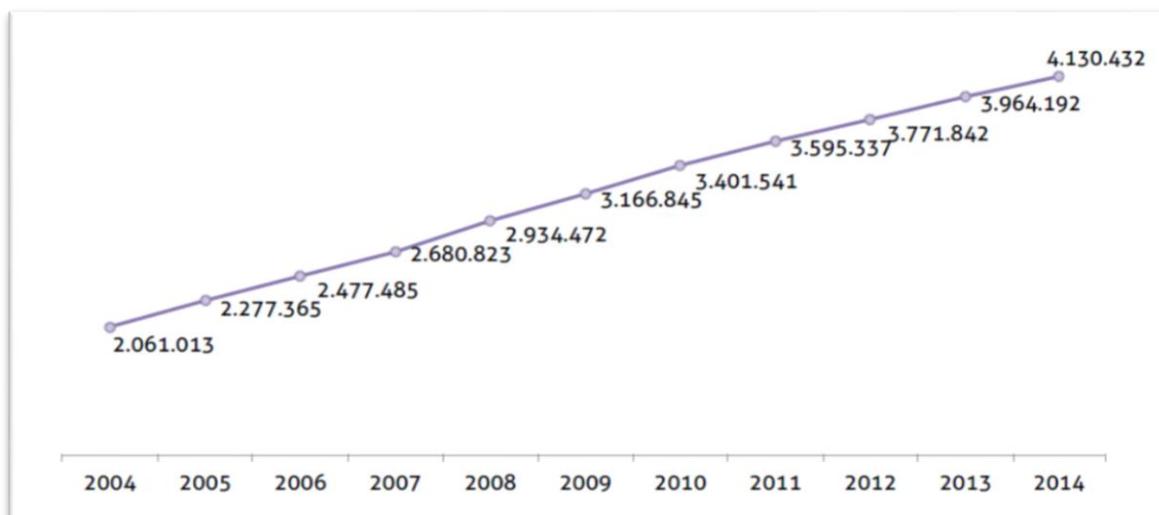
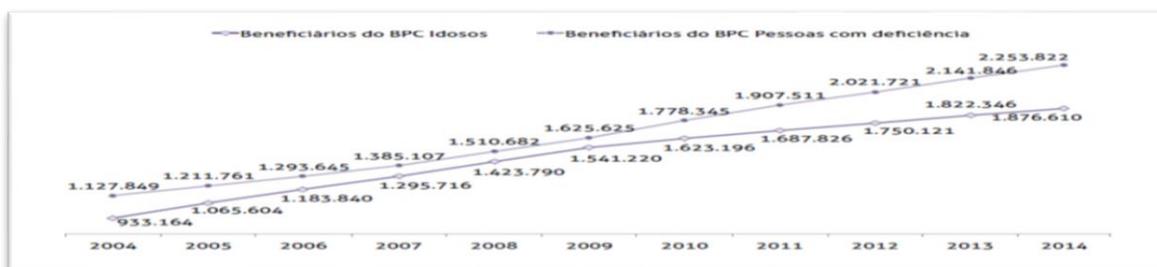


GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE TOTAL DE BENEFICIÁRIOS NO BPC

FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

Conforme o gráfico acima é possível verificar como cresceu significativamente o



número de beneficiários do BPC nos últimos anos, mostrando a evolução de 2004 a 2014, em dez anos passou de 2.061.013, para 4.130.432, sendo o dobro do número de beneficiários atendidos.

GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE BENEFICIARIOS DO BPC IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIENCIA

FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

É possível verificar que os deficientes apresentam 2.253.844 em 2014 cresceram mais dobro. Vale ressaltar que houve mudanças na legislação e muitos CID foram inseridos para concessão do BPC.

No que se refere aos idosos em 2004 tinha 933.164, e 2014, tem 1.876.610 são beneficiários do BPC, houve uma grande ampliação também com estimativa de vida do



idoso.



GRÁFICO 6: AÇÕES RELATIVAS AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) SÃO DESENVOLVIDAS PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2014

No gráfico acima, demonstra que a assistência social desenvolve diversas ações para atender essa demanda dos beneficiários do BPC.

Dois itens que se destaca é apoiar e acompanhar na concessão do BPC e encaminhar para benefícios na previdência. Historicamente os usuários procuravam advogados para concessão do benefício, hoje temos trabalhadores sociais na rede SUAS que desenvolve um trabalho social de acolhida, orientação e encaminhamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou através dos dados estatísticos que com ampliação do sistema único de assistência social, o número de beneficiários expandiu principalmente BPC para pessoas com deficiência.

Os dados apontam os números de BPC pessoas com deficiência que houve uma grande evolução que dobrou o número de beneficiários. Vale ressaltar que com as mudanças na legislação e inclusão de outros CID, dessa forma foi possível o maior acesso ao BPC. Outro fator foi aprovação do estatuto da pessoa com deficiência e mudança da concepção da sociedade, que promove grande o incentivo para as pessoas com deficiência, para que tenha autonomia e possa participar do mercado de trabalho formal. Com acesso das pessoas com deficiência aos serviços de convivência, foi possível o acesso ao seu direito, sendo uma das ações mais atendidas pelos serviços.

No que se refere aos idosos foi apresentado dados de 2004 a 2014, sendo quantificado, o período de dez anos, vale ressaltar que houve um aumento significativo, com ampliação da expectativa de vida do idoso que também contribuiu



para maior número de beneficiários do BPC, sendo exigidos 65 anos de idade. A assistência social também investiu nos centros de convivência que oferecem serviços para idosos a partir de 60 anos para contribuir com a qualidade de vida desse público.

Através da pesquisa foi possível também verificar que com acesso ao seu direito e as políticas sociais, facilitou o acesso à previdência social. Vale ressaltar que muitos usuários não tinham acesso ao BPC, muitos utilizam o jurídico e pagam advogados pelos serviços. Hoje através dos serviços socioassistenciais é possível ter acesso ao benefício.

Com sistema único de assistência social foi possível priorizar o atendimento aos idosos e pessoas com deficiência, principalmente através do CRAS e o CREAS juntamente com a rede socioassistencial que tem planejado desenvolver ações para beneficiários de BPC e suas famílias.

Sugiro novas pesquisas sobre o assunto abordado, para colaboração em novos estudos acerca da temática discutida, com o objetivo de fortalecer o trabalho da assistência social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em Acesso em: 04.07. 2016 as 19:20.

BRASIL. lei n. 1074-2003. Estatuto do Idoso, Brasília: DF, 2003.

BRASIL. lei n 13.146. Estatuto da Pessoa com Deficiência, Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Secretaria Nacional



de Assistência Social (SNAS). Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2014: Análise dos Componentes Sistêmicos da Política Nacional de Assistência social. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conheça mais sobre o BPC, um direito garantido pela Constituição Federal. Acesso: 13.07.2016 as 18:26.

http://www.mpto.mp.br/intranet/caopdh/Outros/CARTILHA_BPC2.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cartilha do BPC Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, Brasília, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, 41 edição Cortez, 2014

SPOSATI, A. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. 6. ed São Paulo: Cortez, 2011



A LUTA DAS MULHERES POR DIREITOS: A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA

Tatiana Raulino de Sousa²⁰¹
Patrícia Cavalcante da Silva²⁰²

Resumo: Através desse trabalho procuramos fazer um breve resgate do desenvolvimento das políticas para as mulheres no Brasil, com ênfase naquelas destinadas ao enfrentamento à violência. Para tanto, apresentamos um traçado histórico síntese desse processo, interligando com as conquistas do movimento feminista e o desenvolvimento das políticas para as mulheres nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A avaliação teve como documento base o relatório “Políticas Públicas para a igualdade: balanço de 2003 a 2010 e os desafios do presente” da Articulação das Mulheres Brasileiras – AMB.

Palavras-Chave: Movimentos de mulheres. Políticas para as mulheres. Investimento.

1. O movimento de mulheres e a luta por direitos: breve síntese

A violência se torna objeto de intervenção do Estado através de políticas específicas para o atendimento às mulheres em suas variadas situações de vida e trabalho a partir de longos anos de luta e resistência em prol de políticas para as mulheres. A criação de uma Secretaria de Políticas para as Mulheres e de todos os serviços, instituições, programas e projetos de atendimento as mulheres nas diversas expressões da desigualdade de gênero se gestaram mediante as lutas encampadas pelo movimento feminista brasileiro.

Mais do que elencar quais serviços fazem parte da rede de atendimento à mulher em situação de violência, por uma questão de justiça, é necessário afirmar que foi por meio de lutas e resistências do movimento feminista que se consegue implementar no Brasil políticas públicas e sociais para as mulheres.

²⁰¹ Assistente social. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UERJ. Professora do curso de serviço social da UFCG. Sousa-PB/Brasil. Email: tatianaraulino@yahoo.com.br

²⁰² Assistente social. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Serviço Social, Seguridade e Legislação Previdenciária pela Faculdade Ratio. Fortaleza-CE/Brasil. Email: p_cavalsilva@yahoo.com.br



De acordo com Osterne (2008), o feminismo brasileiro se origina em meados do século XIX, com sua linha de reivindicação baseada na luta pelos direitos à cidadania das mulheres, que, conforme os ditames da ordem tradicional, estavam confinadas à esfera privada e excluídas da esfera pública, não tendo nem mesmo seus direitos políticos resguardados.

Nos anos de 1930, os direitos políticos foram regulamentados, oportunizando acesso à profissionalização. Nesse período, a cidadania era reconhecida a partir da atividade produtiva que se desenvolvia, desse modo, podemos observar que nesse momento temos uma “regulamentação” do processo discriminatório, sendo esse visto como verdade absoluta, perpetuando nas próximas décadas. As mulheres que se dedicavam às atividades domésticas não entravam nesse grupo, pois esse tipo de trabalho não era considerado produtivo. Os/as que não se encaixavam nessa situação eram tidos/as como pré-cidadãos.

O direito ao voto concedido às mulheres teve como marco significativo o estado do Rio Grande do Norte, que, através do então presidente, Juvenal Lamartine, em articulações junto aos parlamentares estaduais, elaborou uma lei para que o referido estado legitimasse o voto feminino. Com a lei sancionada, muitas mulheres puderam recorrer à Justiça para que fosse legalizada na prática, porém, somente em 1932 o Código Eleitoral incluiu-as como votantes e possíveis candidatas.

O movimento feminista sofreu amplos rebatimentos no período da ditadura de Getúlio Vargas, em 1937. Diante de um governo autoritário, o movimento feminista sofre grande refluxo, que perdura até os anos de 1970 (OTTO, 2004). Esse cenário, todavia, não cerceou por completo a organização do movimento, que, mesmo diante de tais refluxos, em 1949 criou o Conselho Nacional de Mulheres, que objetivou fortalecer a luta das mulheres. Em 1950, as feministas participaram do movimento contra o alto custo de vida. Nesse contexto, pautaram e lutaram em prol de melhores condições de vida, problematizando a dominação que sofriam.

Com maior expressão, o movimento feminista reaparece no cenário político no período da Ditadura Militar no Brasil, quando se engaja na luta contra o regime e os valores tradicionais que subordinavam a mulher. Mesmo nos limites do Estado

brasileiro sob o comando do governo militar, marcado pela supressão dos direitos políticos, censura, perseguições, desaparecimento de líderes e militantes de esquerda e torturas, o movimento feminista não sucumbe. Reaparece na cena pública, mais uma vez, na década de 1970, quando se aspiravam ares democráticos, na luta por legislações igualitárias, pela anistia, contra a discriminação e em prol da democratização do Estado (OSTERNE, 2008).

A reivindicação não se resumia à luta contra os anos de chumbo²⁰³, mas significou profundamente o rompimento e a negação do papel que era designado à mulher, legitimado pelos valores e atributos tradicionais. Sarti (2004, p. 37) argumenta a esse respeito que

[...] naquele momento, remetemos à radicalidade posta então na questão da mulher como uma questão fundamentalmente ‘conflituosa’, por contestar as relações de poder tanto no mundo naturalizado das relações entre homem e mulher, quanto em todos os âmbitos da sociedade, articulando as relações de gênero à estrutura de classes, como foi tantas vezes sublinhado sobre o caráter desse movimento.

Essa contestação das relações de poder era necessária, pois mesmo nesse período as mulheres detinham a igualdade junto aos homens apenas retoricamente, não se configurando no cenário brasileiro a real igualdade entre homens e mulheres.

Em 1972, o Conselho Nacional da Mulher surge em cena através da organização do Congresso Nacional na luta pelo direito das mulheres casadas, já que na época a constituição vigente previa que as mulheres só poderiam trabalhar ou viajar para o exterior com a autorização prévia do marido. Vale evidenciar que nesse mesmo ano as mulheres do Rio de Janeiro e São Paulo passaram a se reunir a fim de discutirem a condição da mulher no Brasil (OSTERNE, 2008).

Outros momentos importantes fortaleceram as lutas das mulheres, dentre eles, podemos destacar a definição de 1975, pela Organização das Nações Unidas (ONU), como o Ano Internacional da Mulher. No Brasil, ocorreu um evento em comemoração ao referido ano, promovido pelo Centro de Informação da Organização das Nações Unidas (ONU). A temática era *O papel e o comportamento da mulher na realidade*

²⁰³ Expressão utilizada para referenciar o período mais repressivo da Ditadura Militar.



brasileira. Essas discussões e encaminhamentos impulsionaram a criação do Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira.

De acordo com Sarti (2004), a legitimação do Ano Internacional da Mulher contribuiu para a eclosão do feminismo brasileiro na década de 1970. No Ano Internacional da Mulher, os movimentos que ainda atuavam na clandestinidade se fortaleceram e influenciaram a criação de outras organizações. Citando o exemplo de São Paulo, a autora exemplifica o *Brasil Mulher, o Nós Mulheres e o Movimento Feminista pela Anistia*.

Momento similar aconteceu em 1978 com a elaboração das *Cartas às mulheres*, para serem entregues aos candidatos à eleição. Estas continham reivindicações mais gerais referentes à anistia ampla, geral e irrestrita, o fim da carestia e a realização de eleições livres e diretas; além de outras mais específicas concernentes à criação de creches nas empresas, áreas de lazer, igualdade salarial e condições mais dignas de trabalho (OSTERNE, 2008). Nesse período, o feminismo se expande como movimento social, organizando-se conjuntamente com as camadas populares, as organizações de bairro, a Igreja Católica e os partidos políticos. Vale ressaltar que as organizações femininas se fortalecem como segmento do trabalho pastoral baseado na Teologia da Libertação (SARTI, 2004).

Conforme Sarti (2004), as articulações do feminismo com tais segmentos tinham como bandeira de luta comum a extinção do regime militar. As divergências no interior desses movimentos não se explicitavam publicamente. Questões relativas ao aborto, à sexualidade e ao planejamento familiar aconteciam no âmbito privado do movimento através de restritos *grupos de reflexão*. Corrêa (2001, p. 14) retrata esse período da seguinte maneira:

[...] várias das iniciativas mais organizadas do movimento estavam vinculadas à Igreja ou ao Partido – embora houvesse um permanente ponto de fricção nessa aliança com a Igreja, que era a defesa do aborto feita pelas feministas. Também havia fricções com os militantes comunistas, mas por outras razões: no caso deles tratava-se de dar prioridade à “luta mais ampla” em detrimento das reivindicações feministas e o ataque à participação de lésbicas no movimento foi uma das táticas utilizadas para tentar impedir a realização de um congresso feminista [...].



Outro fator pertinente apontado por Sarti (2004) é a forma como os movimentos sociais no Brasil se instituíam nessa época. Eles conseguiam enraizar-se nos cotidianos das populações, pois tinham como fundamento as bases locais, alcançando os moradores das periferias que, através dessas organizações, questionavam suas condições e dirigiam suas demandas ao Estado. Sendo essas, ainda que de forma não regulamentada, as bases do que futuramente vamos conhecer como: controle social; legitimado com a CF/1988. No caso das mulheres, o formato dessas organizações proporcionou sua participação nos movimentos de bairro e as retirou do espaço doméstico, fazendo-as participar de discussões que pautavam a condição da mulher e sua identidade de gênero.

Os grupos feministas, tendo a origem social de suas militantes nas camadas médias e intelectualizadas, em sua perspectiva de transformar a sociedade como um todo, atuaram articulados às demandas femininas das organizações de bairro, tornando-as próprias do movimento geral das mulheres brasileiras (SARTI, 2004, p. 40).

Mesmo com as contradições do movimento feminista e a fragilização que sofreu no período do regime militar, ele conseguiu, especificamente no período de reabertura democrática, entre 1975 e 1985, pautar suas reivindicações junto à sociedade civil, incomodando o poder político estabelecido. Em fins da década de 1970, com a reabertura política, alguns grupos de mulheres declaram-se feministas, tanto oportunizando reivindicações no âmbito das políticas públicas como desencadeando uma reflexão mais aprofundada da desigualdade de gênero e do lugar social da mulher, o que contribuiu para consolidar a noção de gênero como referência de análise da situação da mulher no cenário nacional.

Em 1979, ano de concessão da anistia aos exilados e exiladas políticas, as mulheres exiladas iniciam seu retorno ao Brasil. Traziam consigo a experiência política que passaram durante os anos de chumbo e também influências do movimento feminista europeu e da vivência em outros países de culturas diversas, em que presenciaram organizações familiares e privadas diferentes das tradicionais e patriarcais brasileiras.

Nos anos de 1980 [...] As ideias feministas difundiram-se no cenário social do país, produto não só da atuação de suas porta-vozes diretas, mas também do clima receptivo das demandas de uma sociedade que se modernizava como a brasileira. Os grupos feministas alastraram-se pelo país. Houve significativa penetração do movimento feminista em associações



profissionais, partidos, sindicatos, legitimando a mulher como sujeito social particular. (SARTI, 2004, p. 42)

Em 1980, surgiram nacionalmente várias organizações de apoio à mulher em situação de violência, cabendo o pioneirismo ao SOS Mulher de São Paulo, que oferecia atendimento às mulheres, configurando-se como espaço de reflexão e objetivando alterações positivas em suas vidas. No entanto, como retrata Osterne (2008), as feministas que organizavam os momentos reflexivos com as mulheres viam-se frustradas após os primeiros momentos de acolhimento, pois estas se afastavam dos grupos de reflexão e reatavam as relações afetivas com os companheiros que cometeram agressões.

Entre 1980 e 1990, surgem as Organizações Não Governamentais (ONG) feministas que não necessariamente nasceram a partir da militância dos movimentos sociais. As organizações eram compostas por mulheres de condições variadas, mulheres rurais, prostitutas, negras, em situação de violência, acometidas com o vírus da AIDS. Conforme as apreensões de Osterne (2008), o surgimento dessas ONGs ocasionou a segmentação das lutas feministas. Com a mesma percepção, Sarti (2004, p. 42) expõe em suas análises:

Esvaziaram-se os grupos formados em torno da bandeira da opressão feminina e ganhou força uma atuação mais especializada, com uma perspectiva mais técnica e profissional. Muitos grupos adquiriram a forma de organizações não governamentais (ONG) e buscarão influenciar as políticas públicas em áreas específicas, utilizando-se dos canais institucionais. A institucionalização do movimento implicou, assim, o seu direcionamento para as questões que respondiam as prioridades das agências financiadoras.

O surgimento das ONGs compostas por grupos do movimento feminista acarretou o enfraquecimento da luta desse movimento, pois esses setores passaram a limitar suas pautas apenas na disputa por orçamentos governamentais para a efetivação de políticas para as mulheres. A institucionalização de uma parte significativa do movimento rebateu na organização deste, no seu caráter contestatório e de mobilização. Vale ressaltar que, no início do surgimento das ONGs, o movimento feminista faz desse espaço um locus de captação de recursos para a implementação de inúmeras ações e pautas do movimento. Demonstrando um enfraquecimento do movimento como um

todo, sua coesão fica abalada; abre-se espaço para causas fragmentadas, enquanto a força de um grupo uno parte desfalecendo.

As ONGs, na década de 1960, possuíam como prioridade o assessoramento aos movimentos sociais e, inclusive, angariavam recursos para os mesmos. São, nesse momento, grandes aliadas, na condição de fortalecedoras dos movimentos sociais. Essa perspectiva de atuação é radicalmente modificada nos anos 1980 e 1990, décadas nas quais essas instituições proliferam em dimensões gigantescas. É válido lembrar que o contexto histórico proporcionador da “onguização” é marcado pelo neoliberalismo, articulado ao enfraquecimento e à desmobilização dos movimentos sociais classistas (CISNE, 2013, p. 185).

Aliado a esse contexto, surgem as várias críticas ao movimento que se caracterizava por mulheres de classe média, brancas, intelectuais e heterossexuais, não incluindo em suas pautas as mulheres negras e de orientações sexuais diversas.

Em 1985, é criado o Conselho Nacional do Direito da Mulher (CNDM), órgão com orçamento próprio, estando vinculado ao Ministério da Justiça. Através desse conselho, elaboraram a *Carta das Mulheres* com reivindicações para ser entregue aos partícipes da Assembléia Nacional Constituinte, que teve como conquista algumas questões asseguradas na Constituição de 1988, como a extensão da licença-maternidade e o aumento da permanência dos filhos junto às mulheres presidiárias (OSTERNE, 2008). No mesmo ano de criação do CNDM, foi instituída a primeira Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher (Deam), e em 2004 o Brasil já contava com 339 Deams, em 2008 com 386 delegacias e em 2011 com 470 unidades (BRASIL, 2011b).

O movimento feminista historicamente propiciou a discussão de elementos primordiais para se repensar a condição de vida e trabalhos das mulheres na sociedade brasileira. Pautou questões referentes à distinção entre a esfera pública e a esfera privada, uma vez que esta última era designada âmbito natural da mulher; discutiu temas concernentes à família, à sexualidade feminina, à relação com o corpo, às condições do trabalho doméstico e à divisão sexual do trabalho. No seu nascedouro, centrou-se nas discussões atinentes aos direitos políticos e de cidadania das mulheres; por conseguinte, abrangeu discussões relativas às identidades de gênero e às orientações sexuais. Contemporaneamente, o movimento feminista se expressa em organizações heterogêneas e algumas delas tem grupos de pesquisa e laboratórios de



acompanhamento da execução de políticas para as mulheres, como é o caso da Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB.

2. A Política de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres na “Era Lula”.

O movimento feminista foi o grande impulsionador das políticas para as mulheres no Brasil. Suas reivindicações e bandeiras de lutas determinaram a criação dos serviços e instituições destinadas às mulheres, sendo inegável sua influência na criação e fortalecimento dessas políticas.

As políticas para as mulheres crescem no primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT), na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como marco a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que possui status de ministério e objetiva formular, coordenar e articular as políticas para as mulheres no Brasil (AMB, 2011).

Em relação às políticas para as mulheres no governo Lula, por exemplo, vale a pena dialogar com o balanço realizado pela Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), que publicou, em 2011, o documento “Políticas Públicas para a igualdade: balanço de 2003 a 2010 e os desafios do presente”, no qual analisa o conjunto de políticas no período de 2003-2010, a partir da Plataforma Política Feminista²⁰⁴ que foi formulada e aprovada pelo movimento de mulheres no período das eleições para presidente em 2002.

As análises contidas no referido documento foram frutos da reflexão nos seminários nacionais “As Mulheres na Democratização da Gestão Pública”, ocorridos em 2009 e 2010, e nas duas reuniões do Comitê Político Nacional da AMB, a primeira em Belo Horizonte, em 2010, e a segunda em São Paulo, em 2011, além das

²⁰⁴ A Plataforma Política Feminista (PPF) foi aprovada na Conferência de Mulheres Brasileiras realizada em 2002, em Brasília, afirmando a importância e necessidade das políticas públicas afirmativas para a geração de renda e emprego, “a superação da pobreza e a garantia de bem-estar, bem como a interrupção das privatizações, a promoção da reforma fiscal, de debates e mecanismos para prestação de contas sobre a dívida pública e de transparência. A PPF aponta também para o caráter patriarcal, racista e elitista do Estado brasileiro reivindicando sua democratização e a promoção da justiça social” (AMB, 2011, p. 15).



problematizações e análises realizadas em 2011 no II Encontro Nacional da AMB (Enamb).

O balanço avalia até que ponto a ação do governo, no período compreendido entre 2003-2010, efetivou ações que contribuíssem com a democratização do Estado brasileiro e com a melhoria das condições de vida das mulheres. As análises realizadas no documento trazem várias críticas ao governo Lula, à sua política de governo, à política econômica, à condução dada às políticas sociais públicas – contudo, faz uma ponderação necessária em relação ao inegável crescimento, logicamente recheado de contradições, tendo em vista a aliança com a ideologia neoliberal já posta do Brasil, das políticas para as mulheres.

Para a AMB, as políticas para as mulheres exprimem a proposta feminista da elaboração e implementação de políticas destinadas a mudanças nas condições de vida das mulheres, considerando a exploração e opressão capitalista, patriarcal e racista, pois

[...] nós mulheres feministas demandamos políticas públicas que sejam de promoção da igualdade e da justiça social [...] há políticas que não são para o bem das mulheres, não queremos políticas públicas orientadas a favorecer os interesses da elite, demandamos políticas orientadas a favorecer os direitos das mulheres (AMB, 2011, p. 20).

Conforme a AMB, nos dois mandatos de Lula o Estado relacionou-se de maneira diferente com as mulheres, trazendo à tona um locus contraditório que exalava as velhas e novas maneiras de adjudicar o lugar das mulheres na política pública. Fragilizaram-se, de modo geral, os espaços das conferências e de democracia participativa, dificultando o movimento de mulheres disputarem politicamente a orientação do Estado na promoção da igualdade.

Vivenciaram a execução de políticas com baixo custo que pouco ou nada avançaram na universalização dos direitos das mulheres, o que significa que não contribuíram com a transformação de suas vidas. Detectaram que “[...] em nome das políticas para mulheres, setores conservadores promoveram um renascimento do ‘primeiro damismo’ e das políticas para as ‘mulheres carentes’, que supostamente apenas têm carências e nunca direitos” (AMB, 2011, p. 22).

Aliado a esse contexto, tem-se as terceirizações na implementação das políticas no Brasil, fundamentadas em uma proposta neoliberal. Os recursos públicos foram



acessados por inúmeras organizações da sociedade civil, entre elas setores conservadores e antifeministas, que, usando o trabalho com mulheres, angariam recursos públicos da saúde, do desenvolvimento social etc.

Enfim, nesses oito anos, a decisão de implementar políticas para mulheres, adotada em 2003, enfrentou forças políticas antifeministas e antidemocráticas, que influenciaram substantivamente as prioridades, a direção e a velocidade de implementação dessas políticas (AMB, 2011, p. 22).

Logicamente, mesmo com todos os impasses e contradições do governo, alguns passos foram importantes, como a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, com status de ministério, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que tinha por finalidade definir as diretrizes nacionais e traçar as prioridades para a Política Nacional para as Mulheres, e a discussão e aprovação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Contudo, em termos de Secretaria, sua estrutura foi deficitária, o orçamento reduzido, limitado o enfrentamento às estruturas patriarcais que historicamente organizaram o Estado e conduziram as políticas públicas e sociais. Em síntese,

[...] nos últimos oito anos, em especial após a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (2004), as oportunidades para uma ação feminista na gestão pública cresceram de forma muito significativa: novos conselhos e organismos executivos foram instalados nos planos estadual e municipal por todo país e multiplicaram-se grupos de trabalho e iniciativas diversas em todos os níveis de governo. A institucionalização da proposta de “políticas para mulheres” levou mais mulheres a ocuparem espaços na gestão pública, seja pela via da participação em conselhos de direitos da mulher, seja na direção de organismos de políticas para mulheres instituídos no Poder Executivo, ou ainda atuando na disputa de orientação dessas políticas no momento das Conferências. O Estado, entretanto, moldado pela cultura política patriarcal e neoliberal assegurou a reprodução de velhas formas de fazer política, que coexistiram com novas, instituídas ao longo dos últimos 30 anos pela luta feminista (AMB, 2011, p. 21).

Isso se alia às prioridades orçamentárias do governo. Um exemplo citado pelo balanço refere-se ao orçamento da Seguridade Social, com fontes exclusivas, que vivenciou em 2008 uma arrecadação de 700 bilhões de reais – porém, apenas cerca de 300 bilhões foram gastos com as políticas da seguridade, o restante ficou retido nos cofres públicos.

Isso explicita a subalternidade das políticas sociais à política econômica. Essa constatação pode ser exemplificada pelos mecanismos usados na chamada



Desvinculação das Receitas da União (DRU)²⁰⁵, que vêm permitindo o governo desvincular cerca de 20% do dinheiro que a Constituição Federal determina que seja gasto com educação, saúde, previdência e assistência. Em 2009, como aponta AMB (2011), 80% do dinheiro retido através da DRU deveria ter sido gasto com as políticas que compõem a Seguridade Social.

Mesmo com a realização das 73 conferências nacionais de políticas públicas, o Governo Federal não garantiu os mecanismos que permitissem o controle social e o cumprimento do que foi firmando nas conferências. O que se observou foi a não garantia do monitoramento e avaliação pelos movimentos sociais, não houve elaboração de indicadores, apenas algumas informações que eram necessárias à gestão da economia – algo relevante para um Estado capitalista como é o brasileiro, “mas as informações estratégicas para o controle social sobre políticas públicas na perspectiva de redução de desigualdades seguem sem ser produzidas quando são igualmente importantes” (AMB, 2011, p. 33).

A AMB destaca, contudo, a criação do Sistema de Acompanhamento do II PNPM, criado por iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), devendo ser alimentado pelos órgãos do governo, responsáveis pelas ações e recursos estabelecidos no plano. Todavia, as informações dos órgãos e ministérios são pouquíssimas.

Para a AMB, apesar dos compromissos travados com a sociedade e o controle social, o governo Lula realizou aliança com grupos contrários ao que vinha defendendo antes de ser eleito, houve um fortalecimento do neoliberalismo, ocasionando a redução, ainda mais, do Estado, ao transferir suas responsabilidades para a sociedade, além do fortalecimento da criminalização das lutas dos movimentos sociais.

²⁰⁵ Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. (Site do senado: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>)



Em relação ao ano de 2003, por exemplo, a AMB considera que no processo de formulação das políticas públicas no Brasil se vivenciou um momento inédito, com a possibilidade de articulação e construção do PPA 2004-2007, com participação do movimento de mulheres atuando nos 27 fóruns de debate sobre o PPA, realizado nos estados e no Distrito Federal. A AMB, em conjunto com os vários movimentos que participaram desse momento, pautou e afirmou o caráter estrutural da desigualdade de gênero e quão importante é seu enfrentamento,

[...] a proposta foi acolhida e assumida por todos os fóruns realizados, entretanto, o projeto de PPA apresentado pelo governo ao Congresso naquela oportunidade não incorporou a recomendação. O ponto só recuperou o seu lugar estratégico no PPA por demanda do movimento de mulheres, traduzida em emenda apresentada pela Bancada Feminina, com o apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no momento do debate e aprovação do PPA no Congresso Nacional. Somente 13 programas, dentre os 380 que compunham o PPA 2004- 2007, estabeleceram objetivo, ou meta, ou público-alvo, ou indicador orientados ao enfrentamento das desigualdades de gênero ou atendimento específico às mulheres. Para efeito de comparação, consideramos que o ponto de partida do governo Lula era o PPA 2000-2003, vigente no início do governo. Nele, a palavra mulher e a expressão “população feminina” apareciam apenas duas vezes: uma no programa de combate à violência contra a mulher e outra no programa para reduzir a morbimortalidade materna, no Ministério da Saúde (AMB, 2011, p. 37).

Notadamente, como afirma o balanço, não se permaneceu no mesmo lugar em relação às políticas para as mulheres; entretanto, pouco se avançou, continuando-se a vivenciar programas pontuais, insuficientes e desarticulados. No que se refere ao segundo PPA (2008- 2011), não se garantiu o mesmo processo participativo vivenciado no anterior e, no que se refere às políticas para as mulheres, não houve alterações significativas.

Diante disso, concordamos com as análises do balanço da AMB ao afirmar que, analisando o conjunto das políticas para as mulheres no governo Lula, verifica-se que não foram concebidas e materializadas a partir do enfrentamento as desigualdades vivenciadas por inúmeras brasileiras, fato que pode ser explicado pela direção da política econômica do governo. Sua opção não foi por uma reforma social, política, econômica do Estado brasileiro, mas pelo continuísmo do neoliberalismo e da reestruturação produtiva, baseada na financeirização da economia. Diante dessa



orientação, jamais implementaria políticas que tocassem no cerne das desigualdades de nossa sociedade.

Concernente à rede de serviços destinada ao atendimento às mulheres, verificou-se um aumento significativo – todavia, na prática convivem com instituições em condições estruturais precárias, sem condições de garantir um serviço de qualidade, sem recursos humanos suficientes. Quando se analisam os municípios de portes menores, tem-se um grande descaso com a implementação desses serviços. A AMB constatou em seu processo de monitoramento que

Um dos problemas identificados em nossas ações de monitoramento foram os entraves do sistema federativo, que obstaculiza muitos procedimentos de transferência de recursos. Outra questão é o despreparo dos recursos humanos e a prática de contratação por serviços temporários, levando a equipes provisórias nos serviços, prática muito comum em muitos governos estaduais e municipais (AMB, 2011, p. 48).

A análise certa do balanço nos traz elementos para compreendermos o Brasil antes e após o governo Lula no que se refere às políticas para as mulheres e na sociedade como um todo. Por exemplo, no período de Lula no poder, pode-se verificar que as políticas de redução da pobreza obtiveram impactos positivos na vida de inúmeros brasileiros/as que conviviam em situação de extrema pobreza. Contudo, como afirma AMB, as políticas de transferência de renda não redistribuíram riqueza, não reduziram as desigualdades entre ricos e pobres, apenas garantiram algumas condições mínimas de sobrevivência, como bem afirma Lula: muitos/as brasileiros/as passaram a realizar três refeições diárias, o que não garantiu a mudanças estruturais necessárias.

Os recursos desses programas, como, por exemplo, o Bolsa Família, advém em sua maioria das arrecadações tributárias dos/as próprios/as trabalhadores/as, e não das taxações das fortunas. “Ademais, como o principal peso dos impostos recai sobre o consumo, os recursos gastos com alimentação e necessidades básicas voltam aos cofres públicos pelas mãos daquelas que foram beneficiadas pelo programa” (AMB, 2011, p. 52).

Aliado a esse contexto, os benefícios concedidos, como no caso do Bolsa Família, vêm reforçando as tradicionais concepções relegadas à família e à mulher. No

caso da política de assistência social, constata-se seu caráter familista, reforçando a função da mulher no âmbito da reprodução social.

De acordo com a AMB, um ponto positivo desse programa refere-se à titularidade do benefício destinada às mulheres, o que vem favorecendo a ruptura com a dependência financeira dos companheiros. Todavia, no que concerne ao cumprimento das condicionalidades, relacionadas com a frequência escolar dos/as filhos/as e os cuidados com a saúde, como no caso da atualização do cartão de vacinação, traz à tona a sustentação do trabalho reprodutivo no âmbito de a família ser responsabilidade da mulher, reforçando seu papel como mãe e dona de casa.

A exigência do cumprimento de condicionalidades pelas mulheres reforça seu lugar no trabalho reprodutivo e como as principais responsáveis pela ruptura com o que se chama de ciclo geracional da pobreza. Nesse sentido, mantém um componente neofamilista e conservador, que pode ser reforçado a depender da orientação das secretarias e órgãos de governo responsáveis pelo cadastramento e monitoramento do benefício (AMB, 2011, p. 59).

Em síntese, vivenciamos um período de avanços e recuos. Não se pode negar que a criação da SPM veio fortalecer uma rede de atendimento e serviços destinados às mulheres, como a ampliação das delegacias e casas-abrigos, bem como a criação de diversos equipamentos destinados ao enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que

[...] desde a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres foram fortalecidas por meio da elaboração de conceitos, diretrizes, normas; e da definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento relativas à temática. Até então, as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres constituíam, em geral, ações isoladas e referiam-se basicamente a duas estratégias: a capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a criação de serviços especializados, mais especificamente Casas-Abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (BRASIL, 2011b, p. 7).

Essa ampliação pode ser constatada em diferentes leis e documentos publicados pela SPM, como no caso dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, a Lei Maria da Penha, a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência, as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, a Norma Técnica do Centro de Atendimento à Mulher em

Situação de Violência e a Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

Destacamos para tanto a ampliação das ações na área da violência contra a mulher e serviços como Centro de Referência de Atendimento às Mulheres, Defensorias da Mulher, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Promotorias Especializadas que passaram a compor a rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência.

Porém, ao avaliarem as ações I Plano Nacional, indicaram algumas insuficiências, como: a inexistência de organismos de políticas para as mulheres nos governos municipais e estaduais; o orçamento insuficiente para as políticas; a criminalização do aborto; a escassa incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; o não compartilhamento das tarefas domésticas entre homens e mulheres; a fragilidade dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres (BRASIL, 2008).

Para criar e ampliar novos eixos de intervenção, apontamos um marco um marco regulamentador das políticas para as mulheres no eixo da violência contra a mulher é o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, fruto das discussões da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007.

Isso corroborou na aprovação de outros eixos estratégicos, como a participação das mulheres nos espaços de poder, tornando-se objetos das políticas orientadas para a igualdade de gênero. Concederam mais visibilidade às ações regulamentadas já pelo I Plano, como os temas: cultura, comunicação e mídia; meio ambiente, desenvolvimento sustentável e segurança alimentar; acesso à terra e à moradia; enfrentamento às desigualdades raciais e geracionais; entre outros (BRASIL, 2008).

A II Conferência ratificou os acordos, pressupostos, princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, corroborando que os Planos Nacionais promulgam conjunturas específicas e que a Política Nacional “é a linha mestra das diferentes ações que integram os planos nacionais” (BRASIL, 2008, p. 27).

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência está tanto fundamentada nos Planos como também faz parte da Política Nacional para as Mulheres. O Plano



Nacional, tanto o I como o II, possui um capítulo destinado ao enfrentamento à violência contra a mulher e determina como um dos objetivos a criação de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

Com a realização da I e da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (I e II CNPM) e com a construção coletiva de dois Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é consolidado como um eixo intersetorial e prioritário no campo das políticas para as mulheres. Assim, a partir do PNPM, as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres não mais se restringem às áreas da segurança e assistência social, mas buscam envolver diferentes setores do Estado no sentido de garantir os direitos das mulheres a uma vida sem violência (BRASIL, 2011b, p. 16-17).

O objetivo geral da política é enfrentar a violência contra a mulher a partir de uma perspectiva de gênero e da visão integral do fenômeno. A finalidade é estabelecer os conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção, combate, enfrentamento e assistência às mulheres em situação de violência. O enfrentamento se baseia numa ação conjunta de todos os órgãos envolvidos nessa questão, como saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, a fim de desconstruir as desigualdades, enfrentando as discriminações de gênero e a violência contra a mulher com ações que interfiram nos padrões machista e sexista de nossa realidade, garantindo atendimento qualificado e humano às mulheres em situação de violência.

A prevenção constitui-se de ações educativas e culturais que difundam valores éticos e igualitários, almejando a desconstrução dos estereótipos e discriminações de gênero e raça/etnia, por intermédio de campanhas que incluam essas pautas. O combate se dá por meio do estabelecimento e cumprimento das normas penais de punição e responsabilização do autor da violência, e a política prevê ações de implementação da Lei 11.340/06, denominada Lei Maria da Penha(LMP), principalmente a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Antes dessa lei, o Brasil foi signatário de alguns tratados e convenções referentes à eliminação da violência contra a mulher. Todavia, por conta de seu não cumprimento e da denúncia realizada por Maria da Penha Fernandes, que necessitou recorrer às vias internacionais para que o autor da violência fosse punido, o Brasil é responsabilizado e, em 2006, sanciona a Lei 11.340/2006.

A garantia dos direitos humanos das mulheres são iniciativas criadas para favorecer a superação da violência, o acesso à justiça e o resgate da sua condição de sujeito de direito. Em relação à assistência, a política busca garantir o atendimento humanizado às que estão em situação de violência por meio da capacitação e formação continuada dos agentes públicos e comunitários, principalmente a

[...] criação de serviços especializados (Casas-Abrigo, Centros de Referência, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher); e da constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento (articulação dos governos Federal, Estadual/Distrital, Municipal e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento) (BRASIL, 2011b, p. 27).

Conforme a SPM, as prioridades na área da violência contra as mulheres são: ampliação e aperfeiçoamento da Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência; a implementação da Lei Maria da Penha e das normas jurídicas nacionais e internacionais; a promoção de ações de prevenção; a atenção à saúde das mulheres em situação de violência; a sistematização dos dados de violência; e a promoção dos direitos humanos das mulheres (BRASIL, 2011b).

Essas prioridades e ações encontram-se fortalecidas por meio do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançado em agosto de 2007, que consiste numa estratégia de integração entre Governo Federal, estados e municípios no que se refere às ações de enfrentamento à violência contra a mulher e à descentralização das políticas públicas para essa área, por intermédio “[...] de um acordo federativo, que tem por base a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade das ações referentes à temática” (BRASIL, 2011c, p. 11).

A partir das negociações do pacto, houve uma mudança em relação aos tipos de serviços financiados pela SMP nos estados e nos municípios, por exemplo: em 2008 os convênios tiveram como objeto principal os Centros de Referência de Atendimento às Mulheres e Casas-Abrigos. O pacto tem como um dos eixos a ampliação e o fortalecimento da rede de serviços para as mulheres em situação de violência, algo observável, pois, mesmo com todas as dificuldades e contradições da política, o Brasil



conseguiu ampliar os serviços e programas de atendimento às mulheres no eixo da violência.

A rede de atendimento contemporânea é completamente diferente do que as feministas na década de 1980 encontravam para atender às mulheres em situação de violência. Geralmente esses atendimentos ficavam a cargo apenas das delegacias e dos SOS Mulher. O conceito de rede, além de responsabilizar o Estado na intervenção, traz à tona que a violência contra a mulher não é um problema privado, mas público e historicamente presente em nossa sociedade, alimentando desigualdades e violências, o que necessita de serviços e instituições especializadas.

Para a SPM, o conceito de rede pressupõe a articulação entre instituições e serviços governamentais, não governamentais e a comunidade empenhada no enfrentamento à violência contra a mulher. Afirma ainda que a constituição de uma rede “busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outras” (BRASIL, 2011d, p. 8).

Um dos desafios, como afirma o texto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, coloca-se na articulação da rede de serviços e na oferta de um atendimento de qualidade às mulheres, facilitando seu processo de superação e enfrentamento à violência e concedendo-lhes outras oportunidades de vida.

O fenômeno da violência contra a mulher é complexo, requerendo uma intervenção que tenha como norte a construção de outra sociedade. Mas como fazer isso dentro de um Estado capitalista medularmente desigual? Um Estado com um cariz religioso, de base cristã, com políticos que defendem publicamente a moralização das expressões da questão social? Devemos reconhecer a natureza desse Estado e saber que em seu interior jamais teremos o fim da opressão, exploração e da apropriação das mulheres. Contudo, não podemos esperar a transformação sem construí-la no cotidiano, pois, mesmo com todas as dificuldades e contradições, alguns movimentos de mulheres e feministas vêm fazendo isso.



Devemos reconhecer os limites e as possibilidades desse contexto e saber que, mesmo com todos os problemas, tivemos alguns ganhos que devem transformar-se em estratégia de luta e resistência em prol do fim da violência e das outras dimensões que compõem a desigualdade de gênero.

O Brasil avançou no que concerne à legislação que trata do enfrentamento e da prevenção à violência contra a mulher. É inegável a necessidade dessa lei no cenário nacional, tendo em vista as atrocidades cometidas contra mulheres. Contudo, sabemos das dificuldades encontradas para a sua execução e implementação.

Os rebatimentos nas políticas de seguridade social e de educação nessa sociedade neoliberal se espraiam para as outras políticas. Uma vez que não é interesse do Estado capitalista enfrentar as desigualdades e violência, como enfrentaria aquilo que o sustenta em prol de sua reprodução?

3. Investimento nas políticas para as mulheres: apenas o começo da luta.

Nossa compreensão parte do princípio de que é possível ao Estado incidir sobre a desigualdade entre homens e mulheres, ainda que de maneira limitada, dado seus interesses institucionais dentro de uma sociedade capitalista. A definição de um programa de ação, portanto, parte de uma avaliação de que um governo que busca a construção de uma sociedade democrática deverá orientar sua ação na construção de políticas eficazes para a reversão do quadro de desigualdade.

Nesse sentido, consideramos que a capacidade de ação de uma estrutura cuja natureza é primordialmente de articulação de propostas, de elaboração de diretrizes nas diversas áreas e de implementação conjunta de projetos e programas, como é o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres, sem dúvida está sujeito a existência de uma vontade política do governo.

A legitimidade e eficácia da articulação desses organismos dependem, sem dúvida, de vários outros fatores. A efetiva existência de dotação orçamentária permite implantar e compartilhar projetos e programas, facilitando os encaminhamentos entre organismos, sempre mais difícil quando se entra em uma negociação apenas com as “boas ideias”.

Do ponto de vista do resultado da ação efetivamente, é fundamental orientar-se para o desenvolvimento de políticas concretas dirigidas às mulheres. Frente aos limites de um organismo frágil é quase tentador sucumbir a uma lógica caracterizada por projetos exemplares ou ser arrastada pela sobreposição de uma agenda de eventos, debates, seminários etc. Combinar qualidade e universalidade dos serviços é o desafio fundamental dentro da perspectiva de efetivação dos direitos sociais a partir da ação pública, de garantia de direitos e serviços para o conjunto da população, enfrentando a lógica privatista reforçada nos últimos anos em tempos de “financeirização da economia”.

A financeirização mundial da economia é um fenômeno iniciado nos anos de 1970, com a desregulamentação dos intitulados mercados de capitais. Esta desregulamentação, por sua vez, é uma resposta ao enorme contingente de capital sobreacumulado oriundo do notável crescimento econômico do período em que vigeu o arranjo “fordista-keynesiano” (os “anos dourados” do capitalismo). Desenvolvendo-se numa conjuntura de acumulação flexível, e fomentando ainda esta mesma conjuntura, esse processo inaugura um momento histórico em que a lógica financeira passa a presidir a reprodução econômica, sobretudo no que tange à valorização.

Na financeirização, o capital fictício se dissemina em larga escala e o mercado de ações elucida bem esta condição. Parte do lucro que remunera os acionistas investidores são oriundos dos dividendos não havendo nada de especulativo neste procedimento. A procura por ações, em muitos casos, não tem por objetivo financiar determinado empreendimento produtivo. Busca-se apenas a perspectiva de vender o ativo a preço mais caro do que o de compra conforme as possibilidades, à revelia do desempenho econômico real, sendo que é justamente esta a raiz da constituição de bolhas. Formam-se, então, montanhas de capital fictício, que drenam o produto social até que uma grande desvalorização de ativos ponha a nu toda a farsa.²⁰⁶

²⁰⁶ “A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde” (CHESNAIS, 1996, p. 241).

Apesar dos seus impactos, o modelo de financeirização segue firme e conta com o respaldo estatal na intervenção e “socorro às quebradeiras” de bancos e outras instituições capitalistas, por exemplo. Vale-se do tesouro nacional para cobrir os rombos financeiros privados. E como não é possível meramente a impressão da moeda (em virtude das consequências inevitáveis, a começar pela inflação), os governos impetram drásticos ajustes fiscais, ou seja, cortes na área social, como forma de sinalizar ao mercado sua “responsabilidade” na gestão das políticas e, portanto, merecem auferir novos empréstimos. Nesse sentido, atenuam-se provisoriamente as crises no setor econômico, enquanto as/os trabalhadoras/es se vêm ameaçadas/os por medidas que vão desde o arrocho salarial e restrições a direitos até o desmonte dos serviços públicos etc.

Como podemos perceber, é evidente que a financeirização é uma proposta de acumulação que tem no Estado um parceiro das suas aventuras especulativas, mesmo que garanta em detrimento das necessidades da população. Isto nos impõe a reflexão sobre o papel econômico do Estado no capitalismo contemporâneo.

Os efeitos da “mundialização do capital” vieram acompanhados de um processo de reestruturação produtiva, além de uma intensa fragilização e fragmentação dos movimentos sociais. A conformação do Estado também muda, alterando expressivamente a direção das políticas econômicas e sociais, acontecimento que tem consequências no perfil do gasto público. A intervenção direta na produção, ainda que não desapareça, vai perdendo espaço para uma postura que favorece a rentabilidade financeira, tendo a dívida pública um papel de destaque. Do mesmo modo, as políticas sociais vão se monetarizando e ganham destaque os programas de transferência de renda.

Desse modo, uma análise mais particularizada sobre a dinâmica do fundo público é imprescindível²⁰⁷, não somente para entender sua composição, mas também de avaliar o destino dos recursos e o seu significado para a luta de classes. Nesse sentido, é preciso considerar a regressividade marcante do perfil da arrecadação

²⁰⁷ Inclusive como ‘moeda intelectual de troca’, de forma a subsidiar a lutar pelos direitos sociais. Considerando que na medida em que há o entendimento sobre o funcionamento do fundo público, os argumentos necessários para o embate direto com o financiador dessas políticas se constroem.

tributária em diversos países, dentre eles o Brasil (BEHRING, 2008; SALVADOR, 2010).

Considerando que o Estado se apresenta como pressuposto tanto da reprodução do capital como da reprodução da força de trabalho, uma disputa em torno da hegemonia sobre o fundo público acontece. Importante destacar que, ao se falar em disputa, o termo abarca muito mais as diferentes frações da burguesia do que a classe trabalhadora. Constatamos isso ao analisar que, no que diz respeito ao capital financeiro, o aparato estatal não possui nem mesmo uma autonomia relativa, tal é a sua imprescindibilidade em garantir o sistema de crédito como um todo. O caráter burguês do Estado se apresenta de modo absoluto e imediato, e não em última instância²⁰⁸.

Dessa feita, concordamos com a afirmação de que o real interesse do capital não é tirar o Estado do circuito, mas sim manter o fundo público como pressuposto apenas para o capital, ou o máximo possível para o capital, segundo nosso entendimento. Afinal,

É típico da reação tatcherista e reaganiana o ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital; veja-se a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial. (OLIVEIRA, 1998, p. 44.)

Encontramos no contexto da financeirização o triunfo da proposta descrita. O referido modelo destaca-se por uma contínua transferência de recursos, antes destinados as políticas públicas, para a acumulação de capital. Consegue, com isso, corroer a efetividade dos direitos sociais em sua base material, o orçamento do Estado.

Nesse sentido, para obedecer ao seu propósito, o neoliberalismo atribuiu o artifício de desregulamentação do Estado, no que culmina na sua desresponsabilização para com as políticas públicas, impactando inteiramente na vida das mulheres através do adensamento da exploração e apropriação²⁰⁹ do trabalho reprodutivo, considerando que

²⁰⁸ Importa considerar que Harvey (2011) entende que esta unidade entre capital monetário, capital industrial e Estado não se realiza sem contradições, sendo infundado supor um bloco de poder estável e coerente governando o capitalismo mundial. O que se verifica, em verdade, é uma correlação de forças interna que varia ao sabor do ciclo de acumulação de capital.

²⁰⁹ “No que se refere à categoria de apropriação na perspectiva dos estudos feministas, nos aproximamos dessa discussão ainda de forma introdutória. Mas sobre isso, Falquet (2012), com base no pensamento de

este é inversamente proporcional a essa desresponsabilização²¹⁰. Ademais, no tocante as políticas para as mulheres, estas não buscam incidir diretamente nas causas das desigualdades entre homens e mulheres.

A fragmentação das políticas se dá também pela forma de organização da máquina pública que dificulta sobremaneira as políticas que dependem de uma perspectiva de integração entre diversas áreas. No caso da política de combate à violência contra as mulheres, esta é considerada a área mais tradicionalmente identificada como de responsabilidade da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres SPM/PR.

Ao apontar que a presença de uma perspectiva de gênero na prática predominante de formulação e planejamento das políticas nos organismos do poder público continua sendo extremamente pontual e superficial, Caroline Moser (1998) insiste na importância da clareza entre três etapas do planejamento da atuação: a formulação da política; o planejamento propriamente da ação; e a organização para a implementação que exige o detalhamento da ação administrativa.

Embora possa parecer simplista, é o encadeamento coerente destes aspectos que permite construir uma dinâmica própria dentro da máquina pública; em particular para os organismos de políticas para as mulheres, que constituem uma nova

Guillaumin, esclarece-nos: “Guillaumin[...] explica muito claramente que as relações de classe social, organizadas em torno da exploração, se situam em um plano material diferente das relações de sexo e de “raça”, organizadas em torno da apropriação. A apropriação afeta a pessoa como um todo, corpo e “alma” sem medida, enquanto que a exploração afeta somente a força de trabalho, mensurada por peça ou em horas. Guillaumin igualmente relatou que existia dinâmicas históricas de transformação da apropriação para a exploração. Em particular, segundo ela, a capacidade de recuperar uma parte de sua força de trabalho para vendê-la no mercado, graças ao enfraquecimento da apropriação individual (tanto nas relações de escravidão como de sexagem) permite escapar em parte da apropriação (sobretudo individual, ressalta-se mais uma vez). É igualmente o que analisaram Juteau e Laurin ao afirmar em que o assalamento feminino foi organizado pela apropriação coletiva. Segundo elas, as transformações dos anos 80 devem ser analisadas como transformações de re-equilíbrio entre a apropriação individual e coletiva” (FALQUET, 2012 apud CISNE, 2013, p.98).

²¹⁰“Falquet (2012) analisa a mundialização neoliberal: “como uma re-organização do sistema global de produção, distribuição e consumo. Essa reorganização implica em particular um reordenamento do direito, que rege por sua vez o capital, o trabalho, e a divisão do trabalho em suas diferentes dimensões: sexual, social e “racial”. Em outras palavras: a mundialização neoliberal implica uma rearticulação das relações sociais de sexo, “raça” e classe.(...) O trabalho de mulheres de um lado, e a organização da reprodução antropocêntrica de outro lado, constituem questões centrais na mundialização.” (FALQUET, 2012 apud CISNE, 2013, p.98)



institucionalidade dentro do Estado ainda carente de legitimidade efetiva, e que atuam dentro de uma disjuntiva importante: ao mesmo tempo em que necessitam ser eficientes e mostrar sua ação com o exíguo orçamento disponível, o resultado de seu trabalho depende da ação de outras estruturas dentro do Estado.

O sucesso da ação depende, por isso, de um esforço importante na articulação política. Pois como menciona Virgínia Guzmán, em geral, há uma total “ausência de mecanismos imperativos que dêem um caráter de obrigatoriedade à coordenação e aos acordos que dela derivam” (2000, p. 81).

Mesmo considerando a criação de espaços de articulação e responsabilização para o enfrentamento a violência, em se tratando das políticas para as mulheres, o orçamento destinado para o desenvolvimento dessas políticas ainda está muito aquém das necessidades reais. Por isso, avaliar como de fato tem se dado a execução dessas ações dentro do conjunto de prioridades do Governo Brasileiro e qual a capilaridade dessas políticas no âmbito do conjunto de políticas desenvolvidas pelo Estado, tem significativa relevância e para nós, um grande desafio.

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Políticas públicas para igualdade**: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente. Secretária Executiva da AMB, Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, Brasília, CFEMEA, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana & MIOTO, Regina (org). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. 2ª Reimpressão**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011b.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de políticas para as Mulheres, 2011c.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011d.

_____. Senado Federal. **DRU**. Brasília: Agência Senado. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 08 de março de 2017.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

_____. **Feminismo, Luta de Classes e Consciência Militante Feminista no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CORRÊA, Mariza. Do feminismo aos estudos de gênero no Brasil: um exemplo pessoal. **Cadernos Pagu**, p. 13-30, 2001.

GUZMÁN, Virgínia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lúcia e NOBRE, Míriam (org.). **Gênero nas políticas públicas**. São Paulo: SOF, Cadernos Sempreviva, 2000.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. 2ª. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

MOSER, Caroline. Planificación de gênero. Objetivos y obstáculos. Isis Internacional. **Gênero em el Estado. Estado del gênero**. Santiago: Ediciones de las Mujeres, n°27, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza: EdUECE, 2008.

OTTO, Clarícia. O feminismo no Brasil: suas múltiplas faces. In: **Estudos Feministas**, Florianópolis, 2004.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e Seguridade Social**. São Paulo, Cortez, 2010.

SARTI, Cynthia Andersen. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 2004.



ANÁLISE DO POSICIONAMENTO ATUAL DO STF ACERCA DO INSTITUTO DA DESAPOSENTAÇÃO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Valter Witalo Nelo Lima²¹¹
Arleciane Emilia de Azevêdo Borges²¹²
Fabíola Gomes dos Santos Andrade²¹³

Resumo

Objetiva-se analisar o instituto da desaposentação no sistema jurídico brasileiro e o posicionamento atual do STF referente à aplicação desse instituto. O estudo está corroborado por uma abordagem qualitativa e explicativa mediante documentação indireta e bibliográfica. É inegável que o instituto da desaposentação se trata de um direito social de extrema relevância no cenário jurídico brasileiro, em que cada vez mais os trabalhadores após a aposentadoria acabam retornando para o mercado de trabalho. Tal vontade surge, frequentemente, com a continuidade laborativa da pessoa jubilada, a qual pretende, em razão das contribuições previdenciárias que continuam a ser pagas posteriormente à aposentadoria, obter novo benefício em melhores condições mediante novo tempo contributivo. Não é razoável que seguidamente contribuir durante um período maior o segurado seja privado de ter um novo cálculo de sua aposentadoria. Contudo, também foi acertada a decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a impossibilidade da desaposentação enquanto não houver norma legal que a preveja, pois, se assim não fosse, estaria ferindo o princípio da separação dos poderes sem o qual não se pode sustentar o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Previdência Social; Renúncia à Aposentadoria; Direito Previdenciário.

1 Introdução

²¹¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), João Pessoa, Paraíba, Brasil.
Email: valterlima.adv@live.com

² Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), João Pessoa, Paraíba, Brasil.
Email: arleciane.emilia@hotmail.com

³ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), João Pessoa, Paraíba, Brasil.
Email: fabiolagsandrade@gmail.com



O sistema previdenciário brasileiro é um dos grandes ramos do Direito que possui importância na vida social do cidadão e que gera grande polêmica e discussão em seu seguimento. A aposentadoria, caracterizada como direito do trabalhador, foi garantida constitucionalmente nos artigos 6º, XXIV, 40, 201 e 202, bem como regulamentada no plano infraconstitucional, quanto ao regime geral, pelas Leis nº 8212/91 e 8213/91, instituidoras dos Planos de Custeio e Benefícios da Previdência Social. Quanto à natureza jurídica do benefício previdenciário, não obstante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) entender que a aposentadoria é direito irrenunciável, em vista de seu caráter eminentemente alimentar, cessando apenas e tão somente com a morte do beneficiário, atribuindo-lhe o caráter de irreversibilidade, haja vista considerar a aposentadoria um ato jurídico perfeito e acabado, só podendo ser desfeito por ato do Poder Público em caso de erro ou fraude na concessão, assim como um direito de natureza patrimonial disponível (LEONARDI *et al.*, 2016).

O tema da desaposentação surgiu após vários debates em que se discutia como ficariam as contribuições daqueles que, embora já aposentados por tempo de contribuição, continuavam trabalhando e, por conseguinte, contribuindo com o sistema. A desaposentação, apresentando-se com um novo instituto do Direito Previdenciário, ainda se constitui como uma questão bastante controversa entre doutrinadores e magistrados, ocasionando várias decisões divergentes e insegurança jurídica ao cidadão (PATRÍCIO, 2016).

A desaposentação deve ser utilizada por quem continuou a trabalhar depois de aposentado, mantendo contribuições à Previdência Social. Ao fazer as contas anos depois, a pessoa percebe que seu benefício teria sido superior considerando-se as condições atuais. O beneficiário, então, pede à Justiça para renunciar à aposentadoria anterior e requerer uma nova, com base em cálculo atualizado da idade e tempo de contribuição (RAMALHO, OLIVEIRA, 2016).

Nesse viés, basicamente a desaposentação está diretamente ligada ao desfazimento do benefício previdenciário promovido por vontade própria de seu titular, acarretando uma renúncia à aposentadoria, sem prejuízo do tempo de serviço ou



contribuição, significando, portanto, o retorno ao *status quo ante* visando uma prestação melhor (LEONARDI *et al.*, 2016).

A intenção de renunciar a aposentadoria surge pelo fato da pessoa jubilada continuar trabalhando e vertendo contribuições mesmo após a aposentação. Desse modo, pretende-se obter um novo benefício com melhores condições, em razão do novo tempo contribuído. O exemplo mais corriqueiro ocorre quando o aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ingressa em cargo público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência de Servidor Público mediante continuidade laborativa. Como a desaposentação não tem previsão legal, ela é negada pelos órgãos administrativos, que alegam violação do ato jurídico perfeito e do direito adquirido. Atualmente, embora não haja previsão legal, verifica-se que a desaposentação tem sido possibilitada pela via judicial por meio de decisões que demonstram entendimentos ainda não unânimes nos diferentes graus de jurisdição (TERLAN, CARVALHO, 2016).

O atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), veiculado em outubro de 2016, rejeitou por 7 votos a 4 a possibilidade de uma pessoa aposentada que continua a trabalhar receber pensões maiores com base nas novas contribuições à previdência pública, a chamada desaposentação, pois a maioria dos ministros entendeu que só o Congresso poderia aprovar pensões maiores, já que o sistema previdenciário público no Brasil é baseado no princípio da solidariedade e não há previsão na lei para o acréscimo. Contudo, os ministros voltam a se reunir para definir como será essa aplicação, visto que muitas pessoas conseguiram o benefício maior em outros tribunais. Como há repercussão geral, a decisão deverá ser seguida para todos os processos na Justiça que tratam do assunto. O tema começou a ser analisado pela Corte em 2010 e trazia preocupação ao governo pelo impacto nos cofres públicos. Segundo a Advocacia Geral da União (AGU), existem ao menos 182 mil processos parados que aguardavam uma decisão do STF. Se o recálculo das aposentarias fosse aprovado, a AGU estima que as despesas subiriam R\$ 7,7 bilhões por ano (RAMALHO, OLIVEIRA, 2016).

Em relação à tipologia do estudo na área jurídica, trata-se de um estudo jurídico-descritivo, que consiste em estudo, análise, registro e interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador. Para tanto, o método de abordagem utilizado



será o hipotético-dedutivo mediante o método de procedimento monográfico e a técnica de documentação indireta. Referente ao procedimento técnico, o estudo consistirá de dois tipos de procedimentos: pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Serão utilizadas fontes diretas e indiretas com pesquisas em literaturas jurídicas e compilações legais pertinentes ao tema, na medida em que se analisarão recursos como livros, artigos de periódicos científicos, documentos oficiais, manuais, materiais derivados da internet, a própria lei na forma da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e outras legislações específicas.

O estudo objetiva analisar o instituto da desaposentação no sistema jurídico brasileiro e o posicionamento atual do STF referente à aplicação desse instituto.

2 Seguridade social e direito à aposentadoria

O direito à seguridade social é um direito social nos termos do artigo 6º da Lei Maior de 1988 que relaciona a saúde, a previdência social e a assistência social como direitos prestacionais sociais de índole positiva no rol de direitos fundamentais. Desta forma, a expressão seguridade social constitui um termo utilizado pelo legislador constituinte para nomear o sistema de proteção que abrange os três programas sociais supracitados (TERLAN, CARVALHO, 2016).

Consta no *caput* do artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada no ano de 1988 que:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (com redação determinada pela EC nº 20/98) (BRASIL, 2016a).

Nesse sentido, Tavares (2011) ratifica que o sistema de Seguridade Social é um conjunto de medidas destinadas a atender as necessidades básicas do ser humano. Portanto, o direito da seguridade destina-se a garantir, precipuamente, o mínimo de condição social necessária a uma vida digna, atendendo ao fundamento da República contido no artigo 1º, III, da Carta Magna de 1988.



Ainda segundo as premissas de Ibrahim:

O sistema de Seguridade Social, em seu conjunto, visa garantir que o cidadão se sinta seguro e protegido em sua existência, tendo por fundamento a solidariedade humana. A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelos Estados e particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (IBRAHIM, 2009).

A Previdência Social é um seguro social obrigatório, eminentemente contributivo, mantido com recursos dos trabalhadores e de toda a sociedade, buscando proporcionar meios indispensáveis à subsistência dos segurados e também de seus dependentes quando não puderem obtê-los (TERLAN, CARVALHO, 2016).

Martins conceitua Previdência Social como:

É a Previdência Social o segmento da Seguridade Social, composta de um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, contra contingências de perda ou redução de sua remuneração, de forma temporária ou permanente, de acordo com a previsão da lei (MARTINS, 2008).

Dois princípios básicos sustentam a Previdência Social: compulsoriedade e contributividade. O princípio da compulsoriedade está presente ao obrigar aos trabalhadores (que exercem atividade remunerada lícita) a se filiarem a um regime de previdência social. E, o princípio da contributividade significa dizer que, para ter direito a qualquer benefício da Previdência Social, é necessário ser segurado, devendo, para isso, contribuir para manutenção do sistema previdenciário. Vale destacar que até mesmo o aposentado, que volta a exercer atividade profissional remunerada, é obrigado a contribuir com o sistema (AGUIAR, 2016).

Em relação a esta obrigatoriedade do aposentado continuar contribuindo para o INSS, afirma Martinez (2014) que “se o trabalhador continua prestando serviços para a mesma empresa ou volta a trabalhar para ela, de regra a contribuição será praticamente a mesma, uma vez que usualmente não sobrevém grande alteração na remuneração”.



Não restam dúvidas quanto à obrigatoriedade de contribuição ao INSS pela aplicação do princípio da solidariedade, em que a Seguridade Social será financiada por toda sociedade, como destaca o doutrinador Marcelo:

O princípio da solidariedade estabelece que a Seguridade Social seja financiada por toda a sociedade, sendo que o aposentado pelo Regime Geral da Previdência Social que exerce atividade abrangida por este regime é segurado obrigatório, ficando sujeito às contribuições para fins de custeio da Seguridade Social (MARCELO, 2014).

Nesse contexto, estabelece o artigo 1º da Lei nº 8213/91 que:

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente (BRASIL, 2016b).

Corroborando com a temática, Aguiar (2016) relata que a Previdência Social, mediante contribuições daqueles que se filiam no RGPS, obrigatoriamente ou facultativamente, observando critérios que mantenham o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, garante a seus beneficiários o direito a benefícios e serviços, dentre eles a aposentadoria.

A aposentadoria é um benefício previdenciário, assegurado pela Lei Magna de 1988 em seu artigo 7º, inciso XXIV, como um direito social garantido a todo trabalhador, o qual disciplina que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...], a aposentadoria” (BRASIL, 2016a).

Dessa forma, a aposentadoria é a prestação previdenciária em forma de pecúnia que garante ao beneficiário seu sustento. Sua principal característica é que se trata de um direito personalíssimo, em virtude da implementação das condições exigidas pelo ordenamento jurídico, sendo vedada a sua cessão a terceiros, em razão de sua irrenunciabilidade. Podendo, no entanto, ser renunciada por ser direito subjetivo e patrimonial (GUIMARÃES, 2016).

Por consistir um direito patrimonial, a aposentadoria pode ser disponível em condições que sejam benéficas ao segurado. Diante das várias reformas previdenciárias promovidas nos governos antepassados, com aplicação de fator previdenciário e regras de transição, acabou-se por se terem aposentadorias ínfimas que não conseguem contemplar todas as condições necessárias para uma sobrevivência digna, obrigando o aposentado a continuar laborar. Contudo, este, continua a contribuir para previdência, apesar da vedação legal de poder pleitear outra aposentadoria. Foi diante deste contexto que tomou força o instituto da desaposentação, como uma forma de possibilitar a renúncia da aposentadoria, para pleitear uma nova aposentadoria que agregue novas contribuições, melhorando assim economicamente o benefício. Sendo assim, admissível a renúncia da aposentadoria para fins de averbação em outra aposentadoria mais vantajosa, já que constitui um direito disponível do patrimônio do indivíduo (AVELINO, 2011).

Nesse passo, a desaposentação se constitui como a possibilidade do segurado renunciar a sua aposentadoria até o momento titularizada visando optar por um benefício mais vantajoso, pelo fato de ter continuado exercendo atividade laborativa e contribuindo com ao Regime Geral da Previdência Social, no mesmo sistema ou em sistema diverso. No que concerne ao recolhimento dos tributos previdenciários, o empregado aposentado não tem retorno desse valor em seu benefício, salvo seu direito à reabilitação profissional e salário família. Em decorrência disso, surge um novo instituto com a finalidade de trazer benefícios ao cidadão que retorna ao mercado de trabalho e continua vertendo as contribuições previdenciárias, o da desaposentação que, embora ainda não se tenha regulamentação, já possui entendimentos consolidados na Jurisprudência Pátria (MORAES, SILVA, 2016).

Ressalta-se que, em razão do princípio da solidariedade, quando o segurado ajuíza a ação judicial requerendo a desaposentação não se costuma requerer o reembolso das contribuições pagas compulsoriamente, devido à continuidade do trabalho após a aposentadoria (SILVA, SANTOS, 2016).

3 Renúncia à aposentadoria e seus efeitos no direito administrativo

O princípio da legalidade na administração pública respalda-se no artigo 37, *caput*, da Carta Magna de 1988, significando que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não pode afastar ou desviar, sob pena de cometer ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2010).

Nesse contexto, não seria plausível proibir a desaposentação se inexistindo qualquer prejuízo para a administração pública. Em contrapartida, o indivíduo que requereu antecipadamente o benefício seria mais prejudicado em comparação com o segurado que preferiu aguardar o momento adequado para postular tal instituto (DUARTE, 2003).

Desta feita, Duarte (2003) estabelece que a renúncia não se opõe ao interesse público, pois, de qualquer modo, a administração pública teria que conceder a aposentadoria da forma mais vantajosa se o segurado não a tivesse buscado anteriormente.

Com a possibilidade da renúncia à aposentadoria, surgem dúvidas quanto à restituição dos valores percebidos pelo segurado em todo o período que foi beneficiário. Há posicionamentos de que os valores, já percebidos à título da aposentadoria renunciada, não devem ser restituídos aos cofres públicos. O ato de renúncia possui caráter desconstitutivo, operando efeitos *ex nunc*, ou seja, não surtem efeitos para o passado (TERLAN, CARVALHO, 2016).

Correia e Correia (2010) ratificam que não há necessidade de devolução de valores já percebidos, pois, em se tratando de ato de índole desconstitutiva, não haveria como se possibilitar qualquer retroação diante da natureza revogatória da desaposentação.

Até pelo fato de que os valores referentes aos benefícios já percebidos eram de direito do beneficiário, pois o mesmo já havia cumprido os requisitos que o levaria a aposentar-se no seu regime previdenciário. Então, estaria em gozo dos direitos do benefício adquirido por merecimento do segurado (TERLAN, CARVALHO, 2016).

Ademais, encontra-se sedimentada e pacificada na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais Superiores a possibilidade do segurado requerer a desaposentação, visto que a aposentadoria é um direito patrimonial e personalíssimo; portanto, é um direito disponível do segurado e, dessa forma, é passível de sua renúncia. Além disso, é assegurado ao aposentado ativo não apenas o direito de se desaposentar, como também já restou incontroverso na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que ao requerer o pedido de desaposentação não é necessária a devolução dos valores anteriormente recebidos pelo segurado a título da aposentadoria que se pretende renunciar. Sustenta-se a não devolução sob o argumento de que a prestação previdenciária é revestida de caráter alimentar e, por isso, estaria protegida pelo princípio da irrepitibilidade dos alimentos (RODRIGUES, 2016).

A irrepitibilidade dos alimentos encontra respaldo na jurisprudência do STJ, conforme o teor do Agravo Regimental no Recurso Especial de relatoria da Ministra Maria Thereza Assis de Moura:

[...] É assente o entendimento desta Corte de Justiça de que, em razão do princípio da irrepitibilidade dos alimentos e, sobretudo da boa-fé do beneficiário, não estão os benefícios de natureza alimentar, mormente o adicional de inatividade, sujeitos a devolução, quando legitimamente recebidos, em razão de decisão judicial (BRASIL, 2016c).

Por fim, para sedimentar ainda mais a desnecessidade da devolução dos valores já pagos ao segurado a título da aposentadoria que se quer renunciar, vale ressaltar o pensamento de Follador e Pereira:

A aposentadoria anterior recebida foi “paga” pelo segurado por meio das contribuições que ensejaram a primeira aposentadoria. Trata-se, pois, agora de somente se correlacionar um adicional, um plus, de benefício novo decorrente das contribuições a mais efetuadas no período de trabalho exercido e contribuído após a primeira aposentadoria. Então, há fonte de custeio (art. 195, §5º, da CRFB/88) capaz de justificar a concessão desse novo benefício, inviabilizando a restituição dos valores recebidos com a primeira aposentadoria (FOLLADOR, PEREIRA, 2016).

Rodrigues (2016) entende que o ato de concessão da aposentadoria é ato jurídico perfeito, somente sendo caso de devolução aqueles eivados por algum tipo de vício.

Uma vez que, enquanto perdurou a aposentadoria pelo regime geral, os pagamentos foram indiscutivelmente devidos.

Entendimentos contrários defendem que os valores recebidos devido à primeira aposentação devem ser devolvidos gerando efeitos *ex tunc*, ou seja, retornando ao *status quo* anterior à aposentadoria mediante a necessidade de devolução dos valores recebidos principalmente para não configurar enriquecimento ilícito e prejuízo para o sistema previdenciário. Ocorre que não há enriquecimento ilícito por parte dos beneficiados pela desaposentação, pois se o aposentado continua a contribuir para o sistema previdenciário há cotizações atuarialmente imprevistas, o que afasta a necessidade de devolução de qualquer valor por parte do aposentado por caracterizar enriquecimento sem causa. Além disso, a obrigação de devolução dos proventos recebidos pelo aposentado na hipótese de desaposentação no mesmo regime geraria uma situação de extrema injustiça, pois se estaria dando a essa situação um tratamento semelhante ao dado em casos de benefícios ilegais (GUIMARÃES, 2016).

Há que prevalecer a regra da ausência do dever de efetuar qualquer restituição, em privilégio, ainda, as palavras de Castro e Lazzari:

É defensável a tese de que não há necessidade da devolução dessas parcelas [recebidas em virtude da aposentadoria], pois, não havendo irregularidades na concessão do benefício recebido, não há o que ser restituído. Como paradigma pode-se considerar a reversão, prevista na Lei nº 8.112/90, que não prevê a devolução dos proventos percebidos (CASTRO, LAZZARI, 2008).

A questão do equilíbrio atuarial e financeiro tem sido o principal fundamento para afastar o reconhecimento da desaposentação. Para o INSS, o reconhecimento do recálculo do benefício, sem a devolução dos valores recebidos, fere o princípio do equilíbrio atuarial e financeiro previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seus artigos 195, *caput*, parágrafo 5º, e 201, além de contrariar o *caput* e o inciso 36 do artigo 5º, segundo o qual a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito (MORAES, SILVA, 2016).



Segundo argumentos do INSS, para que haja uma prestação de serviço adequada por parte da Previdência Social é necessária a manutenção do sistema para o presente e para o futuro. Nessa direção, Rocha preceitua que:

A previdência social é um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora desse princípio é que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de previdência possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão do sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo (ROCHA, 2004).

O princípio supracitado controla o valor gasto pelo sistema e o valor arrecadado, corrigindo possíveis desequilíbrios para que não haja prejuízo para os contribuintes no futuro. O equilíbrio atuarial busca uma relação direta entre o valor que é contribuído e o valor que será de certa forma devolvido ao contribuinte, sem que seja necessário pagar alguma diferença (TORRACA, 2016).

Tanto o empregado como o empregador são obrigados legalmente a realizar a contribuição para a Previdência Social, sendo que o sistema também conta com outras fontes de custeio para manter o equilíbrio do sistema previdenciário. Portanto, não há que falar em prejuízo aos cofres públicos e em desequilíbrio atuarial, pois os valores recebidos, na maioria dos casos, serão suficientes para custear a diferença paga para a concessão de uma nova aposentadoria, até porque houve a devida fonte de custeio e a expectativa de sobrevida será bem menor. Caso seja necessária a devolução dos valores, a desaposentação se torna inviável. Nesse passo, deve ser observado que o acréscimo no salário do aposentado advindo desse novo benefício possui a devida fonte de custeio, ainda considerando que se está diante de verba de natureza alimentar que será paga levando em consideração uma nova expectativa de sobrevida e, caso o segurado seja obrigado a devolver esse valor, o instituto se tornará inviável na prática (MORAES, SILVA, 2016).

4 Desaposentação como possibilidade de aplicação no sistema previdenciário brasileiro

Inicialmente convém pontuar que não existe previsão legal sobre a desaposentação na legislação pátria; no entanto, balizados por princípios constitucionais, a exemplo da dignidade da pessoa humana, observa-se que alguns Tribunais Regionais deferiram ao segurado a possibilidade de se desaposentar. Por não existir a referida previsão nas normas de direito previdenciário pátrio, o segurado jamais poderia usufruir desse benefício pela via administrativa, necessitando sempre ingressar judicialmente a fim de obter seu direito reconhecido.

Dentre os princípios específicos que norteiam o custeio da Previdência Social, notadamente o princípio constitucional da precedência da fonte de custeio, tem-se que não poderá ser criado novo benefício ou serviço, bem como não pode ser majorado ou estendido à categoria de segurado, sem que haja correspondente fonte de custeio total (artigo 195, § 5º, da CRFB/1988). Um exemplo da efetivação do referido princípio foi a Lei nº 9876/99 que, ao estabelecer a extensão do salário maternidade as trabalhadoras autônomas, majorou a contribuição das empresas calculadas sobre o pagamento realizado a contribuintes individuais. Em suma, tal princípio tem por finalidade equilibrar as contas da Previdência Social e, assim sendo, demonstrar que não se pode gastar mais do que se arrecada (CASTRO, LAZZARI, 2008).

Ainda, segundo o princípio da precedência da fonte de custeio, ratifica Ibrahim:

O preceito do artigo 195, § 5º, da Constituição também é conhecido como regra da contrapartida. A dicção é clara e correta: aumentos injustificados e desvinculados do plano de benefícios são, necessariamente, inconstitucionais. Pode-se dizer, sem muita dificuldade, que esse preceito é um limitador ao princípio da solidariedade, pois, do contrário, a contribuição social perderia sua natureza, convertendo-se em verdadeiro imposto, o qual, por definição, é desvinculado de qualquer contraprestação estatal (IBRAHIM, 2009).

Partindo da premissa levantada por este princípio, tem-se que aceitar a aplicação do instituto da desaposentação no sistema jurídico previdenciário brasileiro sem expressa determinação legal da fonte de custeio, o que feriria o princípio acima ventilado, padecendo as referidas decisões do vício de inconstitucionalidade.

Por outro lado, conforme apontamentos de Ibrahim, o fato das normas previdenciárias brasileiras e o texto constitucional não proibirem a desaposentação, não haveria óbice para aplicação de tal instituto no sistema previdenciário brasileiro:

Após a análise dos principais aspectos da desaposentação, é inevitável concluir-se pela sua legitimidade, seja perante a Constituição, ou mesmo sob o aspecto legal, inexistindo qualquer vedação expressa à opção pelo segurado em desfazer seu ato concessório do benefício previdenciário de aposentadoria, desde que visando prestação melhor, seja no mesmo ou em outro regime previdenciário (IBRAHIM, 2009).

Data venia, discorda-se da opinião do referido autor por entender, seguindo as trincheiras dos doutrinadores administrativistas, que o princípio da legalidade no âmbito do Poder Público incumbe ao administrador público e a todos aqueles que laboram no trato da *res* pública, agir apenas quando a lei autoriza e não apenas quando não existe expressa vedação legal. Elenca-se a seguir a posição de dois doutrinadores da seara administrativa:

Com o Estado Social de Direito, houve um fortalecimento do Poder Executivo, com a outorga de novas funções na área social e econômica e, paralelamente, com a atribuição de competência normativa, envolvendo a possibilidade de editar normas com força de lei (medidas provisórias, regulamentos autônomos, decretos-leis, leis delegadas ou outras modalidades). Conforme visto no item anterior, o princípio da legalidade ampliou-se para abranger as leis e os atos normativos baixados no âmbito do Poder Executivo. Além disso, passou a abranger toda a esfera de atuação da Administração Pública, dando origem ao postulado segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite (DI PIETRO, 2014).

O princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas. Na clássica e feliz comparação de Hely Lopes Meirelles, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza (CARVALHO FILHO, 2015).

Aplicando analogicamente tal princípio ao direito previdenciário pode-se compreender que o mesmo entendimento se aplica aos benefícios previdenciários, uma vez que não basta apenas a omissão legislativa para que o intérprete da norma legal possa abrir precedentes de situações que antes não foram previstas em lei. Não pode o

jugador criar situações fáticas que não foram previstas por quem recebeu a competência constitucional para legislar, sob pena de ferir o princípio federativo, invadindo assim a competência que foi delegada a outro órgão.

O posicionamento desse trabalho não é a vedação do instituto da desaposentação no sistema previdenciário brasileiro, mas a regulamentação pelo órgão competente para fazê-lo, pois o segurado poderia adquirir o direito ao novo cálculo de sua aposentadoria pela via administrativa, evitando, assim, morosidade, entraves e custos de um processo judicial.

A falta de uma legislação que discipline o assunto foi percebida e essa lacuna passou a ensejar uma demanda de Projetos de Lei no Congresso Nacional para que houvesse uma solução convergente e aceita de forma unânime para a desaposentação. Exemplo disso é o PL nº 1168/2011, que propõe em seu texto o acréscimo da possibilidade expressa da renúncia à aposentadoria no ordenamento jurídico pátrio. Cumpre-se ressaltar que a referida proposta foi vetada pelo Poder Executivo. A redação proposta pelo PL moldava-se da seguinte forma:

Não havendo vedação constitucional ou legal, a renúncia do benefício previdenciário é possível na aposentadoria, por ser este um direito patrimonial disponível. A renúncia é possível, vez que é para se alcançar situação mais favorável ao segurado.

Um dos principais projetos de lei existentes e que ainda tramita com caráter prioritário na Câmara dos Deputados é o PL 2567/2011, que tem como autor o Senador Rodrigo Rollemberg, PSB/DF. O objetivo primordial desse PL é a alteração do dispositivo legal § 2º do artigo 18 da Lei nº 8213/91, supramencionado neste trabalho. Essa modificação visa ampliar os benefícios previdenciários de quem retorna ou continua a trabalhar mesmo depois de aposentar-se, como se vê:

O aposentado pelo Regime Geral da Previdência Social que permanecer em atividade sujeita a esse regime, ou a ele retornar, fará *jus* aos seguintes benefícios da Previdência Social, em decorrência do exercício dessa atividade: auxílio-doença, salário-família, auxílio-acidente, serviço social e reabilitação profissional, quando empregado.



Além do PL 2567/2011, existem outros 15 projetos tramitando no Congresso Nacional, versando sobre a melhoria das condições do aposentado que continua a exercer atividade empregatícia.

Por fim, reitera-se o posicionamento favorável ao instituto da desaposentação e o novo cálculo da aposentadoria para o segurado que continue a contribuir com a Previdência Social após a sua aposentadoria. Todavia, tal previsão deverá estar consolidada no texto legal a fim de evitar a insegurança jurídica, deixando o segurado nas mãos de entendimento de magistrados que poderão, como ocorria antes da pacificação do entendimento pelo STF, entender que tal instituto é compatível ou não com os princípios constitucionais.

5 Entendimento dos tribunais acerca da desaposentação

A discussão judicial a respeito da possibilidade da desaposentação pelo segurado que voltou a contribuir com a Previdência Social tem sido tema recorrente nas decisões de Tribunais Regionais Federais e Superior Tribunal de Justiça nos últimos anos. Por este motivo, realizar-se-á uma análise lacônica de algumas decisões dos Tribunais Regionais Federais pátrios, do Superior Tribunal de Justiça, bem como da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no mês de outubro do ano de 2016.

Iniciando pelos cinco Tribunais Regionais Federais, observa-se que todos eles, seguindo precedentes do Superior Tribunal de Justiça, têm decisões favoráveis a desaposentação, inclusive com a possibilidade de não ser necessária a devolução dos valores recebidos sob o mesmo título. Seguem as ementas das decisões abaixo colacionadas.

ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. RENÚNCIA. DIREITO INDIVIDUAL DISPONÍVEL. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. DESAPOSENTAÇÃO. UTILIZAÇÃO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EM OUTRO BENEFÍCIO. POSSIBILIDADE. (TRF 1 – AC – 00713455520144013400. Relator: Juiz Federal CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO (CONV). Data do Julgamento: 14/10/2015, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 25/11/2015, e- DJF1. P. 365).

PREVIDENCIÁRIO. DESAPOSENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE RENÚNCIA À APOSENTADORIA. EFEITOS EX NUNC. CÔMPUTO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO POSTERIOR À JUBILAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 18, §2º, DA LEI 8.213/91. CONCESSÃO DE NOVO BENEFÍCIO MAIS VANTAJOSO. DESNECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO DOS PROVENTOS RECEBIDOS. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR.

(TRF 2 – REEX – 201151018080724. Relator: Desembargador Federal PAULO ESPÍRITO SANTO. Data do Julgamento: 30/05/2012, PRIMEIRA TURMA ESPECIALIZA, Data de Publicação: 26/06/2012).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO LEGAL EM APELAÇÃO CÍVEL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 557, §1º-A, DO CPC. DESAPOSENTAÇÃO. RENÚNCIA AO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO OBJETIVANDO A CONCESSÃO DE OUTRO MAIS VANTAJOSO. POSSIBILIDADE. MATÉRIA PRELIMINAR REJEITADA. DECADÊNCIA INOCORRENTE. DEVOLUÇÃO DE VALORES. DESNECESSIDADE. REITERAÇÃO DE ALEGAÇÕES.

(TRF 3 – REEX – 00054377020134036103. Relator: PAULO AFONSO BRUM VAZ. QUINTA TURMA, Data de Julgamento: 09/08/2016).

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. DESAPOSENTAÇÃO. REAPOSENTAÇÃO APÓS O JUBILAMENTO EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE ATIVIDADE VINCULADA AO RGPS. RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. DESNECESSIDADE. TEMA 563 DO STJ.

(TRF 4 – REEX – 50261486320144047100. Relator: Juíza Federal DENISE AVELAR (CONV). PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 11/05/2015).

PREVIDENCIÁRIO. DESAPOSENTAÇÃO PARA RECEBIMENTO DE NOVA APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. DEVOLUÇÃO DE VALORES. DESNECESSIDADE. PRECEDENTE DO STJ. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.

(TRF 5 – AC – 508047333820144058300 PE. Relator: Desembargador Federal MANOEL ERHARDT. PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 07/03/2016).

De igual forma a Turma Nacional de Unificação (TNU) também tem reconhecido o direito do segurado a desaposentação. Todavia, aqui se cumpre informar que o entendimento da mesma se diferencia dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, no que tange a obrigatoriedade de o segurado devolver os valores já recebidos a título de aposentadoria. Segundo a TNU, para o segurado ter direito ao recebimento da nova aposentadoria com os valores recalculados, este deverá devolver os valores já recebidos a título de aposentadoria; no entanto, tal entendimento



foi superado por inúmeras decisões do Superior Tribunal de Justiça. Prossegue transcrita ementa da TNU.

PREVIDENCIÁRIO. DESAPOSENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. DIREITO RENUNCIÁVEL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. STJ. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL.

(TNU – PEDILEF: 05065832220134058500. Relator: Juiz Federal SÉRGIO MURILO WANDERLEY QUEIROGA. Data de Publicação: 24/10/2014).

Conforme já ventilado neste sucinto ensaio, o Superior Tribunal de Justiça já exarou inúmeras decisões afirmando a possibilidade da desaposentação, entendendo que os benefícios previdenciários *são direitos patrimoniais disponíveis e, portanto, suscetíveis de desistência pelos seus titulares, prescindindo-se da devolução dos valores recebidos da aposentadoria a que o segurado deseja preterir para a concessão de novo e posterior jubileamento.*

São exemplos relacionados a esse tema os seguintes julgamentos: AgRg no REsp 1332770 SC 2012/0137530-1, AgRg no AgRg no REsp 1261041 PR 2011/0138120-1, AgRg no AREsp 570693 CE 2014/0215560-0, dentre outras inúmeras decisões.

Não obstante toda a jurisprudência sedimentada, bem como parte majoritária da doutrina de direito previdenciário também ser favorável ao instituto da desaposentação, o Supremo Tribunal Federal ao analisar o RE 661256, proveniente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no qual foi reconhecida a repercussão geral sobre o tema, por 7 votos a 4 considerou ilegal a possibilidade da desaposentação, haja vista não existir previsão legal para tal instituto. Votaram contra o recálculo da aposentadoria os ministros Dias Toffoli, Teori Zavascki, Edson Fachin, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello e, a presidente, Cármen Lúcia. A favor votaram Marco Aurélio, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. A decisão mencionada servirá como parâmetro para o julgamento de mais de 180 mil processos que estavam suspensos aguardando decisão do STF.

Um trecho da ementa do acórdão que ainda será publicado informa que *no âmbito de Regime Geral de Previdência Social (RGPS) somente lei pode criar*



benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por hora, previsão legal do direito à desaposentação.

Algumas questões ficaram pendentes após o julgamento do referido recurso, uma delas relata se o segurado que teve o benefício recalculado deverá devolver aos cofres públicos os valores percebidos no primeiro momento em que foi aposentado. O STF, por sua vez, já informou que não tratará desta matéria neste primeiro momento, a referida análise só ocorrerá quando outros processos desta natureza chegarem para ser julgados pela Corte. O entendimento exarado pela Corte está em conformidade ao postulado nesse trabalho, pois se julga ser necessário que o Poder Legislativo, constitucionalmente legitimado para tal, crie uma norma que preveja tal possibilidade.

6 Considerações finais

É inegável que o instituto da desaposentação se trata de um direito social de extrema relevância no cenário jurídico brasileiro, em que cada vez mais os trabalhadores após a aposentadoria acabam retornando para o mercado de trabalho. Tal vontade surge, frequentemente, com a continuidade laborativa da pessoa jubilada, a qual pretende, em razão das contribuições previdenciárias que continuam a ser pagas posteriormente à aposentadoria, obter novo benefício em melhores condições mediante novo tempo contributivo. Não é razoável que seguidamente contribuir durante um período maior o segurado seja privado de ter um novo cálculo de sua aposentadoria.

Entretanto, o que se buscou com o presente ensaio foi alertar para a forma com que este direito deve ser concedido ao trabalhador, pois não é coerente que o Poder Judiciário ingresse na competência do Poder Legislativo e passe a originar situações jamais previstas em lei; ademais, a falta de norma que regule o tema só aumentará o número de ações judiciais em apreço. Havendo legislação que trate sobre a desaposentação, basta o segurado comparecer a uma agência da Previdência Social e requerer o referido benefício, como ocorre com as demais prestações sociais.



Assim, acertada a decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a impossibilidade da desaposentação enquanto não houver norma legal que a preveja, pois, se assim não fosse, estaria ferindo o princípio da separação dos poderes sem o qual não se pode sustentar o Estado Democrático de Direito.

Referências

AGUIAR, C. C. **Desaposentação: um novo horizonte sobre as perspectivas do aposentado no Brasil.** Disponível em:
<<http://www.ceut.com.br/revistadireito/arquivos/tcc%20-%20clayaneaguiar.pdf>>.
Acesso em: 05 nov. 2016.

AVELINO, J. A. Desaposentação: a efetividade depende do Supremo Tribunal Federal. **Revista Jurídica Orbis**, Campina Grande, v. 3, n. 2, p. 2-14, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2016a.

_____. **Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 05 nov. 2016b.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 887042/RJ.** Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Sexta Turma. DJe 9/2/10. Disponível em:
<<http://www.stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19158229/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-887042-rj-2006-0202860-0>>. Acesso em: 05 nov. 2016c.

CARVALHO FILHO, J. S. **Direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário.** 9. ed. Florianópolis: Conceito, 2008.

CORREIA, M. O. G.; CORREIA, E. P. B. **Curso de direito da seguridade social.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.



DUARTE, M. V. Desaposentação e revisão do benefício no RGPS. In: ROCHA, D. M. *et al.* (Org.). **Temas atuais de direito previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FOLLADOR, R.; PEREIRA, E. **Da justificativa atuarial para desaposentação**.

Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6922>. Acesso em: 05 nov. 2016.

GUIMARÃES, A. E. S. **O instituto da desaposentação e seus desdobramentos**.

Disponível em:

<<http://www.fespfaculdades.com.br/painel/uploads/arquivos/Artigo%20Emilio%20Definitivo%20-%20Desaposaenta%E7%E3o.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

LEONARDI, E. F. F. *et al.* **O instituto da desaposentação**. Disponível em:

<http://www.fap.com.br/fapciencia/005/edicao_2009/009.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

MARCELO, F. V. **Desaposentação: manual teórico e prático para o encorajamento em enfrentar a matéria**. 3. ed. São Paulo: JH MIZUNO, 2014.

MARTINEZ, W. N. **Desaposentação**. 6. ed. São Paulo: Editora LTR, 2014.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, M. P.; SILVA, J. **O direito à desaposentação**. Disponível em:

<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/928-3349-1-pb.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

PATRÍCIO, S. O. **O instituto da desaposentação: possibilidade de aplicação no sistema previdenciário brasileiro**. Disponível em:

<http://www.webartigos.com/_resources/files/_modules/article/article_86146_2012032616071637a3.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

RAMALHO, R.; OLIVEIRA, M. **Por 7 votos a 4, Supremo rejeita possibilidade de 'desaposentação'**. Disponível em:

<<http://www.g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/maioria-do-supremo-rejeita-possibilidade-de-desaposentacao.html>>. Acesso em: 05 nov. 2016.



ROCHA, D. M. **O direito fundamental à previdência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES, E. M. D. B. **Do instituto da desaposentação**: possibilidade do segurado auferir melhores benefícios. Disponível em:

<http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/ElaineMaraDiasBastosRodrigues.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

SILVA, W. J.; SANTOS, K. L. **Desaposentação**: impactos das decisões judiciais.

Disponível em:

<http://www.nippromove.hospedagemdesites.ws/anais_simposio/arquivos_up/documentos/artigos/d221f59c9ccb184c6b3476686a4558a8.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

TAVARES, M. L. **Direito previdenciário**: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 13. ed. Niterói: Impetus, 2011.

TERLAN, D. A.; CARVALHO, R. **A desaposentação no regime geral de previdência social**. Disponível em:

<http://www.univali.br/ensino/graduacao/cejurps/cursos/direito/direitoitajai/publicacoes/revista-de-iniciacao-cientifica-ricc/edicoes/Lists/Artigos/Attachments/36/arquivo_036.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

TORRACA, S. P. **Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial - uma breve análise do princípio insculpido no caput do artigo 201 da Constituição Federal**. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7908>. Acesso em: 05 nov. 2016.



DIREITOS HUMANOS E A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

Hévila Islainy Castro da Silva²¹⁴

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo tratar acerca dos direitos humanos voltados para o trabalho análogo ao escravo na contemporaneidade brasileira, abordando a questão da escravidão contemporânea como uma forma de violação dos direitos humanos e fundamentais, especialmente a violação a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, pensando em condições propícias de intervir e colaborar com a defesa desses direitos, este trabalho propõe discutir a relação existente entre as condições de trabalho que muitos trabalhadores estão condicionados, com a questão da educação e da intervenção dos direitos humanos, a partir de ações e atuações articuladas de diferentes órgãos, instituições e sociedade em prol do combate, prevenção e erradicação desses trabalhos. É abordado ainda, o papel da educação nesse processo de combate, mediante seu caráter educativo e conscientizador a partir da visão de uma educação libertadora, possibilitando a autoconsciência, a luta pelos direitos sociais e fundamentais e, um pensamento crítico enquanto sujeito de direitos, e integrantes da sociedade.

Palavras-chave: Trabalho análogo ao escravo. Direitos Humanos. Educação.

1 INTRODUÇÃO

Sabendo da importância dos direitos ante as normas legais quanto ao acesso à saúde, à educação, ao lazer, ao transporte, e outros direitos sociais, entendemos que quando há ausência das condições mínimas, dos direitos fundamentais a vida e que prezem a dignidade humana, então entendemos que ocorre nesse sentido uma violação aos direitos essenciais ao ser humano.

Tal problemática é de suma relevância, devido à mesma tratar de condições de trabalhos tão desumanas que chegam a serem consideradas situações semelhantes à de escravos, e que vem a ferir a dignidade da pessoa humana. Assim sendo, uma das propostas desse trabalho é fazer o leitor entender que a escravidão ainda não foi abolida completamente, e que, uma das medidas cabíveis a serem consideradas eficazes para o

²¹⁴ Assistente Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN Campus Central Mossoró/RN. E-mail: hevila_islainy@hotmail.com.



quebrar realmente das algemas, é o investimento nas políticas públicas e sociais, enfocando neste trabalho a política de educação, de modo a contribuir para a realidade social de milhares de homens e mulheres que estão sujeitas a adentrarem nessas condições laborais, perante motivos de falta de oportunidades, de acesso à educação e qualificação profissional.

Nesse sentido, abordaremos acerca do trabalho análogo ao escravo e os direitos humanos, de maneira a considerar o contexto social de inserção desses trabalhadores no mercado de trabalho, abordando uma reflexão importante acerca da relação entre a educação e o trabalho escravo, e as possibilidades de superação do trabalho análogo ao escravo através de parcerias e intervenções educativas.

2 AINDA EXISTE TRABALHO ESCRAVO?

Ao indagarmos acerca do descobrimento do Brasil e de sua colonização, nos remetemos à questão da exploração e escravização dos índios, e ficamos a nos perguntar se há resquícios de tal prática na contemporaneidade, mesmo com a Lei Áurea colocando “fim” as práticas escravagistas.

Mediante a herança do nosso passado senhorial, a história brasileira foi marcada por diferentes situações de escravidão, entre elas a indígena e a negra, e atualmente nos deparamos com escravidão contemporânea que vem a atingir indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade social, necessitando de um trabalho para se manter, para sustentar sua família.

Perante tal assertiva, concordamos com Monteiro (2011, p.15) quando ela nos mostra a questão do fim da escravidão colonial, e início da escravidão contemporânea, tratando-a como sendo “uma ruptura no sentido da prática legal de um modo de produção e de comercialização, mas também houve uma continuidade no que tange à exploração da mão-de-obra, que culturalmente continuou a ser naturalizada ao longo do tempo”. Logo, esta ruptura foi um processo difícil de rompimento legal, todavia mesmo com essa abolição ainda persiste a exploração de formas arcaicas de trabalho, e de dominação e exploração dos trabalhadores.



Considerando que o trabalho escravo contemporâneo não é o mesmo do período colonialista, não podemos desconsiderar que este, assim como o antigo, promove a violação dos direitos dos trabalhadores, ressaltando que hoje tal prática ainda se torna mais grave devido haver normas legais que proíbem tal transgressão perante os princípios e garantias inseridas na Constituição Federal (1998), Código Penal Brasileiro (1940), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), entre outras legislações que protege e resguarda os direitos dos trabalhadores.

A escravidão, independente do período e contexto histórico, vem-a-ser uma estratégia de exploração e dominação de homens, mulheres e crianças que se encontram em situações de vulnerabilidade social, de modo que nesse sentido, na contemporaneidade, esse fenômeno é considerado uma forma de violação dos direitos humanos e fundamentais, especialmente quando nos remetemos à dignidade da pessoa humana, sendo por sua vez, uma das violações que restringe a autonomia, a liberdade do trabalhador colocando-o a uma condição de trabalhador escravo. Sendo assim, refletimos com Damião (2014, p.23) que,

Conhecer o passado das relações de trabalho certamente é uma forma de reconhecer os pilares das relações laborais atuais. Os conflitos nas relações de trabalho, ao longo dos tempos, contribuíram para a melhoria das condições de trabalho e emprego, mas certamente não extirparam a escravidão e tampouco trouxeram o almejado equilíbrio nas relações empregatícias (DAMIÃO, 2014, p.23).

Diante dessas condições e relações de trabalho contemporâneo, compreendemos que embora o processo de abolição da escravidão tenha sido um processo difícil e lento, em 1888 foi assinada a Lei Áurea proibindo a propriedade do senhor sobre seu trabalhador, seu escravo. Sabendo da proibição desta prática, muitos senhores começaram a se preocupar como fariam para sua produção prosperar sem gastar muito, e devido à abolição da escravidão os antigos escravos passaram a serem considerados cidadãos, trabalhadores livre caso conseguissem a tão sonhada carta de alforria, que era um documento no qual legalizava a situação deste sujeito mediante sua relação com seu



patrão, de modo que o proprietário de um escravo rescindia dos seus direitos de propriedade sobre o mesmo.

Cabe salientar que, mesmo com a Lei Áurea a situação desses indivíduos ainda permanecia em condições desfavoráveis de vida,

Os ex-escravos continuavam a viver miseravelmente, sem escolaridade, sem qualificação profissional, perpetuando a sua não integração no mercado de trabalho e sofrendo discriminação racial. [...] Desde então, o Brasil é um país dividido, não só socialmente como também financeiramente, e a sua vasta territorialidade faz com que essa diferença se torne mais assídua (MOURA, 2013, p.50).

Devemos considerar essa perpetuação da exploração como um fato relacionado a diferentes condições sociais, econômicas, políticas e culturais que a sociedade passou e está passando, levando em consideração ainda que, a questão da escravidão não está no fato do trabalhador está preso a correntes como era no período da escravidão antiga, mas em dias atuais, ela está se modificando conforme as estratégias que os capitalistas usufruem da mão-de-obra existente, sendo utilizada atualmente alguns termos referenciando tal prática, muito embora a nomenclatura mais usual seja trabalho análogo ao escravo como discutiremos no tópico seguinte.

3 DIREITOS CONQUISTADOS, DIREITOS ASSEGURADOS: OS DIREITOS HUMANOS E A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

Século XVIII na Europa, ocorreu algumas manifestações de indagação e revolta com os trabalhadores perante suas condições laborais, condições estas que colocavam a vida desses trabalhadores em risco ante o local inapropriado de trabalho, ausência de higienização, segurança, longas jornadas de trabalho, remuneração baixa e utilização de mão-de-obra infantil e feminina que eram sobrecarregadas sem consideração de suas limitações. Diante da substituição da produção artesanal para a produção manufatureira, iniciou a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, ou seja, utilização de um número maior de máquinas e diminuição do quantitativo de trabalhadores.

O contexto vivenciado por tais sujeitos eram de precarização e desumanização, e mediante tal problemática, os trabalhadores passaram a contestar acerca da vivência nesses locais de trabalho, fazendo uso da força e da voz, e se rebelando contra seus patrões, entretanto, cabe destacar que embora esses trabalhadores contestassem suas condições, eles começaram a entender que quem estava explorando-os eram as máquinas, e com esse entendimento começaram a sabotar e quebrar as máquinas existentes, como uma forma de se voltarem contra seus opressores, e outras foram às manifestações de revolta contra as formas de trabalho realizadas.

Cabe ressaltar que tais indivíduos se rebelavam contra as máquinas porque não possuíam consciência, a capacidade de compreender que não eram as máquinas que os exploravam, mas seus patrões. Esse artifício era introduzido na mente do trabalhador ante a alienação, fazendo com que esses sujeitos agissem contra o instrumento de trabalho e não contra seu patrão.

No século XIX ocorre o início do movimento de abolição, e a Inglaterra decreta o fim da escravidão, e diante desse fim ela começa a pressionar outros países, principalmente o Brasil, para também abolirem tal prática. Todavia é preciso termos entendimento de que essa pressão se deu devido os concorrentes da Inglaterra, que utilizavam mão-de-obra escrava, baratear seus produtos ante o barateamento da mão-de-obra utilizada, e isso atrapalhava a concorrência no mercado. Desse modo, o Brasil se sentido pressionado foi um dos primeiros países a aderirem à abolição.

Final do século XIX a maioria dos países haviam aderido à abolição da escravidão, contudo ainda persistiam denúncias que levaram a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a organizar e instituir duas convenções legais (nº 29 de 1930 e a nº 105 de 1957) no século XX, com a intenção de suprimir a exploração desses trabalhadores. Embora os trabalhadores tenham contestados acerca de suas condições, organizações sociais, instituições e organismos de defesa dos direitos humanos e dos trabalhadores tenham realizadas campanhas e mobilizações contras as formas de exploração e intransigência dos direitos fundamentais e humanos, e mesmo leis que proibem tal prática, persiste na contemporaneidade denúncias de trabalho escravo.

Muitos foram os direitos conquistados e assegurados aos trabalhadores, e no que se refere ao trabalho escravo contemporâneo, o Código Penal (1940) em seu artigo 149 prevê e caracteriza o que denominamos de trabalho análogo ao escravo, sendo prescritas as características do trabalho forçado, degradante e jornada exaustiva, e servidão por dívidas.

Compreendendo a importância de tratar a temática conforme o desenvolvimento de sua trajetória na sociedade, faz-se necessário destacarmos e desmembrarmos como o trabalho escravo contemporâneo se configura conforme o Código Penal brasileiro trata-o. Assim sendo, mediante a atualização do artigo 149 deste Código, sendo alterado no ano de 2003 com o surgimento da Lei 10.803/2003 nos mostra 4 (quatro) proposições ante o trabalho análogo ao escravo aqui tratado.

A primeira delas é o trabalho forçado que ocorre quando alguém com uso da força, violência ou arma ordenam que o trabalhador faça alguma atividade laboral.

A segunda é a jornada exaustiva que tanto pode ser uma jornada para além daquela jornada limite de oito horas com duas horas extras ou uma jornada extenuante dentro do limite previsto pela lei e que, entretanto, provoque a exaustão do trabalhador, situação esta identificada em casos ocorridos no setor sucroalcooleiro. Pode ocorrer de existir um trabalhador cortando cana por seis horas, mas o ritmo do corte da cana e as condições de trabalho ser tão extenuantes que ele não resista e tenha sua saúde gravemente comprometida. A jornada exaustiva tem que ser vista não apenas pela quantidade de horas, mas pela capacidade humana do trabalhador dentro daquele contexto de trabalho.

A terceira forma de exploração em condições comparáveis à de escravo é a servidão por dívida que é comum nas fazendas do interior do país. Ocorre quando o “gato” ou capataz, representantes do fazendeiro, vão anotando no caderno de dívida tudo o que o trabalhador consome. Ressalte-se que, pela lei, tudo deveria ser fornecido de graça, pois é um direito do trabalhador. A dívida fica impagável e o trabalhador não é autorizado a sair do trabalho enquanto não quitá-la.

E a última modalidade desse trabalho é aquela representada pelo trabalho degradante. Uma vez que, esse é exatamente aquilo que degrada o trabalhador enquanto sujeito possuidor de direitos, enquanto cidadão (FIGUEIRA; PRADO, 2011, p. 200 e 201).

Segundo a Convenção nº 29 da OIT, no ano de 1930, a referida denominou de trabalho forçado o trabalho que exigia da pessoa sob a ameaça de sanção e, não tenha se oferecido voluntariamente para exercê-lo, entretanto, diante de várias contestações

quanto ao termo utilizado de maneira abrangente em 1957, a OIT admitiu outra convenção sendo a nº 105 caracterizada de modo mais claro, de maneira que nesta o trabalho forçado tem como peculiaridade a ausência de liberdade. Isso significa que se o trabalhador não puder decidir acerca de sua permanência no local de trabalho, isto se constitui como trabalho forçado, considerando ainda que, este tipo de trabalho inclui práticas abusivas de modo enganoso, admitindo coerção ou o recrutamento diante de dívidas surgidas no local de trabalho, denominado de escravidão por dívidas.

Em síntese, “o trabalho forçado engloba, de uma forma ampla, diversas espécies de exploração laboral, dentre as quais se destacam a servidão por dívidas, o trabalho infantil forçado, a exploração sexual comercial forçada, o trabalho forçado estabelecido por militares e o trabalho forçado decorrente do tráfico de pessoas” (MIRAGLIA, 2011, p. 135).

Quando tratamos das condições laborais em relação à execução do trabalho, a jornada laboral deve obedecer às limitações de segurança do trabalhador, de modo que ao serem executadas tarefas que provoquem a exaustão e danos físicos e psicológicos ao trabalhador, podemos considerar uma caracterização de jornada exaustiva. De acordo com a Constituição Federal Brasileira, a jornada de trabalho não deve ultrapassar 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) semanais segundo o artigo 7º inciso XIII.

Em conformidade com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) em seu artigo 59º, a duração de trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares não excedendo 2 (duas) horas, mediante o acordo entre o empregado e empregador ou contrato coletivo de trabalho. No que se refere à remuneração dessas horas suplementares, em qualquer caso será pelo menos 50% (cinquenta por cento) superior à da hora normal segundo art.7º inciso XVI da Constituição Federal. De acordo com a CLT (art.59º § 2) o excesso de horas em um dia poderá ser compensado caso esse período não exceda, no máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, e não ultrapassem o limite máximo de 10 (dez) horas diárias.

É importante ressaltarmos que além de serem cumpridas as horas normais e excedentes, o empregador deve prestar intervalos de descanso conforme a duração de trabalho exercida a seus empregados. Caso estes direitos e outros assim assegurados na



Constituição Federal e legislações trabalhistas, como condições seguras de trabalho, seguro-desemprego, salário mínimo, Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), décimo terceiro não sejam assegurados, configuram-se como direitos violados, referente à violação quanto à jornada de trabalho e suas condições aqui explicitadas, consideramos o termo jornada exaustiva o mais propício conforme a legislação descreve.

Segundo a Instrução Normativa nº 91, de 5 de Outubro de 2011, editada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, estabelece a jornada exaustiva como “toda jornada de trabalho de natureza física ou mental que, por sua extensão ou intensidade, cause esgotamento das capacidades corpóreas e produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporalmente, acarretando, em consequência, riscos a sua segurança e/ou a sua saúde”. Logo, não sendo cumpridas as exigências e normas estabelecidas em lei, de modo a impedir o direito de exercer sua função em condições dignas e com segurança, sendo impedidos de gozar de outros direitos como lazer, bem-estar e convívio familiar e social, o trabalhador é prejudicado diante de suas condições laborais, podendo ser alvo de danos psicológicos e/ou físicos resultantes das más condições de segurança e saúde em seu ambiente de trabalho.

Outra forma de trabalho que adentra na escravidão contemporânea é a servidão por dívidas, esta consiste na relação em que o trabalhador se torna um refém de seu patrão a partir de dívidas contraídas durante a relação empregatícia. Perante as condições desfavoráveis em que os trabalhadores se encontram no que diz respeito à moradia, alimentação, vestimenta, ou seja, sustento de si e de sua família, aliados ao baixo nível de informação, pobreza, oportunidade de trabalho, esses trabalhadores “iludidos” por boas propostas, adentram nessas condições pensando que vão sair da situação em que estão em troca de um salário que sustente sua família.

Devemos entender que o processo de servidão acontece desde o início da escravização, quando os aliciadores começam a oferecer oportunidades favoráveis de trabalho, divulgando boas condições laborais com bons salários e, diante da necessidade desses sujeitos, tais indivíduos são condicionados à prática do trabalho escravo. Para prender esses trabalhadores ao local de trabalho, acontecem um esquema de

endividamento, controle e repreensão destes por meio da dívida, entendendo que, “por trás desse esquema perverso de aliciamento, há sempre a figura do “gato” (como são conhecidos os recrutadores de mão-de-obra escrava), que prometem bons salários, boas condições de trabalho e algumas vezes, até adiantam algum dinheiro à família, iniciando assim o ciclo da servidão por dívida” (AUDI, 2006, p.78).

Esse ciclo de servidão acontece em conformidade com as promessas feitas pelo *gato*, as estratégias utilizadas por estes aliciadores são planejadas para assegurar que os trabalhadores não saiam do local de labor, e por isso se mostram pessoas agradáveis e possuidoras de oportunidades e garantias que os colocam em uma situação de aceitação de desse trabalho.

Quando chegam ao local do trabalho, muitas vezes à noite (para que não possam saber por onde viajaram), muitas vezes embriagados (faz parte da estratégia de aliciamento dar bebida aos trabalhadores para que não prestem atenção no caminho percorrido), encontram uma realidade muito diferente daquela prometida: horas exaustivas de trabalho, condições degradantes de sobrevivência, uma dívida ilegal e crescente a cada dia e sem possibilidade de deixar aquela situação (AUDI, 2006, p. 78 e 79).

Nesse sentido, é importante ainda considerarmos que o uso da violência, da vigilância armada, retenção de documentos, atraso no pagamento e do isolamento geográfico se atrela com as estratégias planejadas pelos autores dessa prática ilegal, fazendo com que esses sujeitos se coloquem em uma situação de submissos a tudo o que o seu patrão ou o *gato* os obrigue a realizar. Quando tratamos do endividamento desses trabalhadores, devemos compreender que por direito, em conformidade com a CLT, todos os instrumentos e utensílios de trabalhos devem ser fornecidos pelo empregador, sabendo que além desses instrumentos a segurança deve ser resguardada e, a jornada de trabalho deve ser condizente com o que a lei estabelece como já foi mencionado anteriormente.

De acordo com as normas legais, o patrão deve fornecer os instrumentos de trabalho, propiciar um ambiente adequado e seguro, de maneira tal que garantam a qualidade no trabalho e vida do trabalhador no labor, além de assegurar a proteção individual e o exercício da atividade sem prejuízo para o empregador e o empregado,

isto porque está estabelecido que o empregado por direito deve ter um ambiente seguro e adequado. Assim sendo, Melo aponta ainda que:

O Estado, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego e de outros órgãos governamentais, é responsável pelo estabelecimento de normas de segurança, higiene e medicina do trabalho (Portaria n. 3.214/78) e pela fiscalização do seu cumprimento. Porém, não obstante existam normas legais a respeito do assunto – em alguns aspectos até em demasia –, na prática, tais normas não são efetivamente cumpridas, como mostram as estatísticas de acidentes, porque, se, de um lado, existe a cultura atrasada e perversa de parte do empresariado, de outro, as multas aplicadas administrativamente pelos órgãos fiscalizadores são insuficientes para forçar os responsáveis a manter ambientes de trabalhos seguros e salubres. Isto se agrava mais ainda quando as soluções dependem da implementação de medidas coletivas, que são mais caras do que o simples fornecimento de equipamentos individuais, embora mais eficientes na prevenção dos riscos ambientais (MELO, 2013, p. 31).

Logo, a legislação estabelece condições propícias para a execução de um trabalho adequado para ambas as partes, e quando essas condições não são respeitadas, o trabalhador deve reivindicar seus direitos para que se faça cumprir o que está estabelecido em lei.

Voltando a questão da dívida contraída pelos trabalhadores, durante todo o trajeto até chegarem ao local de trabalho, esses sujeitos são obrigados a contraírem dívidas para se alimentarem, se vestirem e se protegerem durante o exercício de seu trabalho, de modo que,

O adiantamento, o transporte e as despesas com alimentação na viagem são anotados em um caderno de dívidas (que contabiliza individualmente todos esses valores) e que sempre permanece em posse do “gato” ou do gerente da fazenda sem que os trabalhadores tenham controle ou conhecimento do que está sendo registrado. Cada trabalhador tem suas “dívidas” anotadas separadamente. Finalmente quando começam a trabalhar, os custos com os equipamentos que precisarão utilizar para realizar suas tarefas, despesas com os improvisados alojamentos e com a precária alimentação fornecida também serão anotados no conhecido “caderninho”, a preços muitos superiores aos praticados no comércio. Está configurada assim, a servidão por dívida (AUDI, 2006, p.79).

Considerando tudo o que já vimos acerca das condições laborais de maneira forçada, a sua jornada em tempo de trabalho, e a contração de dívidas em prol de sua



permanência, agora vamos tratar das condições fundamentais de vida, e de dignidade que vem a violar e colocar em risco a segurança desses trabalhadores.

Quando tratamos das violações das condições mínimas e fundamentais de dignidade, nos referimos ao que chamamos de trabalho degradante. Na Constituição Federal está previsto em seu artigo 1º que, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais estão protegidos em conformidade com os fundamentos da República Federativa do Brasil, nos incisos III e IV, e diante dessa normativa o trabalho escravo viola e fere sua fundamentação jurídica, de modo a ser necessária a mobilização em prol de sua prevenção e de sua erradicação.

No artigo 5º, incisos III, XIII e XLVII da Constituição diz que: “ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante”, e que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Devemos assim compreender a relação do trabalho aqui tratada, seja na zona urbana ou rural, como uma relação em que o trabalhador é colocado em condição de objeto, havendo uma espécie de coisificação do homem, sendo negociado por preço abaixo do mercado. Assim,

[...] o trabalho degradante possui diversas formas de expressão sendo a mais comum delas a subtração dos mais básicos direitos à segurança e à saúde no trabalho. São exemplos desse tipo de vulneração a jornada de trabalho que não seja razoável e que ponha em risco a saúde do trabalhador, negando-lhe o descanso necessário e o convívio social, as limitações a uma correta e saudável alimentação, à higiene e à moradia. Vê-se que não é o cerceamento da liberdade o elemento configurador dessa modalidade de trabalho análogo ao de escravo, mas a supressão dos direitos mais essenciais do trabalhador, de seu livre arbítrio, de sua liberdade de escolha, mesmo de sua condição de ser humano. Dessa forma, a jurisprudência tem fixado e configurado o trabalho em condição degradante na negação dos direitos de segurança e saúde no trabalho (BRASIL, 2011, p. 14).

Os elementos destacados como participantes do que denominamos de trabalho degradante, nos propõe a caracterizar as condições degradantes como sendo a prática de direitos assegurados ao trabalhador sendo estes efetivados de maneira irregular, e ferindo o que chamamos de dignidade humana.

A dignidade da pessoa humana está erigida como princípio fundamental da Constituição brasileira, imprimindo-lhe unidade de sentido, condicionando a interpretação das suas normas e revelando-se, ao lado dos direitos e garantias fundamentais, como cânone constitucional que incorpora as exigências de justiça e dos valores éticos, como suporte axiológico e teleológico a todo o sistema jurídico brasileiro [...] o sentido ético-jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana se traduz pela preservação da igualdade, pelo impedimento à degradação e “coisificação” da pessoa e pela garantia de um patamar material satisfatório para a subsistência do ser humano (SOARES, 2010, p.55).

Ao colocarmos a dignidade da pessoa humana como um diferencial para entendermos o que é trabalho análogo ao escravo subentende-se assim, a relação e importância na defesa dos direitos humanos, tendo em vista que ferindo este princípio estamos degradando as condições fundamentais para a vida do ser humano, atentando ainda para o artigo 149 do Código Penal Brasileiro (1940) que vem tipificar a redução ao trabalho análogo ao escravo como sendo:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Em suma, o trabalho análogo ao escravo se conceitua como uma prática ilegal, geradora de muitos lucros para os aliciadores, para os capitalistas, um trabalho capaz de ferir os princípios e valores humanos, denegrindo o ser humano e o tratando como mero objeto, descartável e com utilidade apenas para o ciclo da escravidão permanecer ativo, além de ser uma prática barata, e que não precisa investir tanto, pois suas vítimas são pessoas necessitadas e, muitas vezes sem conhecimento do trabalho que vai exercer, não



sendo conhecedor de seus direitos, e carecendo de oportunidade para poder se sustentar e sustentar sua família. Assim sendo, apreendemos que é necessário haver mobilização e concretização em prol do trabalho decente, como Brito Filho vem tratar:

Não há trabalho decente sem condições adequadas à preservação da vida e da saúde do trabalhador. [...] Não há trabalho decente sem justa remuneração pelo esforço despendido. [...] Não há, por fim, trabalho decente se o trabalhador não está protegido dos riscos sociais, parte deles originada do próprio trabalho humano. [...] Trabalho decente, então, é um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: ao direito ao trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais. Negar o trabalho nessas condições, dessa feita, é negar os Direitos Humanos do trabalhador e, portanto, atuar em oposição aos princípios básicos que os regem, principalmente o maior deles, a dignidade da pessoa humana (BRITO FILHO, 2013, p.55).

Dessa maneira, procuramos assimilar a relação entre o trabalhador e o empregador como uma relação de troca, um trabalha e o outro lucro com esse trabalho, todavia apreendemos que existem algumas relações que ultrapassam o que a legislação impõe como condições de labor favoráveis e não favoráveis, assim e nessa perspectiva, o trabalho análogo ao escravo se destaca e se relaciona com os direitos humanos a fim de desenvolver um ambiente condizente com os interesses do empregador e do empregado.

Entretanto, devido a não condução de práticas legais cedidas ora pelo empregador, ora pelo governo diante das fiscalizações e responsabilização dos autores de maneira rígida e eficaz, muitos trabalhadores se encontram na contemporaneidade como escravos, sendo tratados como não cidadãos, quando na verdade eles possuem direitos e deveres, e estão aparados segundo as normativas legais.

Assim sendo, abordaremos no tópico seguinte algumas estratégias de combate a tal violação aos direitos humanos, e como essas interferem na vida desses cidadãos protagonistas dessa “nova” escravidão.

4 A UNIÃO FAZ A FORÇA: COMBATENDO O TRABALHO ANÁLOGO AO ESCRAVO ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO



Entendendo que a escravidão voltou a ser destaque no cenário brasileiro em pleno século XXI, tentamos a partir de pesquisas apreender como tal problemática ressurgiu na contemporaneidade. Aliados a educação e a outras políticas sociais, compreendemos que o combate à escravidão contemporânea deve estar articulado a órgãos competentes e, conforme a legislação específica no que diz respeito ao combate e, erradicação ao trabalho análogo ao escravo. Diante disso, destacaremos alguns órgãos e políticas de combate a esse tipo de violação dos direitos humanos.

A luta em prol da erradicação e combate ao trabalho análogo ao escravo foi um processo marcado por movimentos sociais que deu início nos anos 1990, sendo um período de destaque para a construção de políticas sociais de bem-estar, de maneira que nesse período ocorreram algumas mudanças na sociedade, e especialmente na atuação estatal em relação a essas políticas sociais, ressaltando que nessa época o Estado atuava em caráter de punição, dando o mínimo para o social e máximo para os detentores do poder, que eram os burgueses/capitalistas.

No que diz respeito ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, ocorreu a pressão conjunta e articulada de distintos atores sociais, seja de âmbito internacional, promovida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), seja de âmbito nacional, representada por diversos órgãos: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nesta articulação foram constituídas alianças suficientemente densas para levar denúncias da escravização contemporânea aos organismos internacionais e para forçar o governo a não mais ignorar a questão e a tomar medidas (ROCHA; BRANDÃO, 2013, p. 199).

Sabendo dessa atuação articulada entre os órgãos internacionais e alguns órgãos nacionais, inicia-se um processo de luta para a libertação das vítimas da escravidão contemporânea, e o Brasil começa a ser destaque internacionalmente pelas denúncias recebidas, referindo-se a violação aos direitos humanos sendo instaurada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tal violação deu-se em detrimento ao caso José Pereira, caso este que levou o Brasil a ser julgado internacionalmente por ter violado a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e a Convenção Americana de



Direitos Humanos (1969) devido a intransigente atuação, referente a não proteção dos trabalhadores que se encontravam em condições análogas a de escravo, sendo que a não intervenção neste caso, fazia com que os criminosos aliciadores ficassem impunes e, não se responsabilizassem pelos atos ilegais que cometeram ao refugiar trabalhadores em uma fazenda no estado do Pará, exercendo atividades forçadas, ou seja, em caráter obrigatório.

O caso do trabalhador José Pereira chegou até a Comissão Interamericana em 1994, por meio da denúncia feita pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pelo Center for Justice and International Law (CEJIL). Na ocasião, as entidades relataram que o trabalhador, em 1989, havia fugido de uma fazenda localizada no estado do Pará, onde ele e cerca de 60 outros eram obrigados a exercer trabalhos forçados. As autoridades brasileiras nada fizeram para investigar as denúncias e para punir os perpetradores. O processo tramitou por nove anos na Corte Internacional de Justiça até que, em 2003, através de um acordo amistoso, o governo reconheceu a sua responsabilidade em relação ao caso. Indenizou o trabalhador José Pereira e comprometeu-se a desenvolver políticas públicas com a finalidade de erradicar todas as formas contemporâneas de escravidão no país (ROCHA; BRANDÃO, 2013, p.199).

Mediante a pressão exercida pelos organismos internacionais que defendem os direitos humanos, o Brasil, a partir desse processo judicial, começou a ter atenção às denúncias que recebiam quando se tratava de trabalho escravo. Foi assim que começaram a se pensar como poderia ser realizada uma intervenção a tais práticas, ressaltando que todo esse processo foi realizado paulatinamente, sendo desenvolvidas para isso reuniões com autoridades, órgãos institucionais culminando em encontros regionais, estaduais e nacionais, conferências, fóruns em prol de estratégias para combater trabalhos que configuram serem escravos.

Desde a denúncia do caso José Pereira, o Brasil tenta romper com escravidão e firmar estratégias que fortaleçam os direitos humanos, entretanto diante da ideologia mascarada e a não aceitação de punição legal que alguns parlamentares atentam, sendo também contra a nomenclatura de trabalho análogo escravo, na intenção de retardar as ações realizadas pelos organismos públicos em defesa dos trabalhadores, acontecem que vários processos são arquivados e muitos casos “esquecidos” nos tribunais. Isto porque, alguns desses parlamentares são pessoas ligadas a aliciadores e praticantes da



escravidão contemporânea, e com isso ocorre um enfraquecimento na aprovação dos projetos e leis que vem a punir os transgressores dos direitos humanos, segundo mostram as reportagens da ONG Repórter Brasil e atuações fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego.

Em detrimento da proteção prestada ao trabalhador destacamos a Organização Internacional do Trabalho (OIT), atuando desde 1919 juntamente com outros organismos nacionais e internacionais, o governo e a sociedade civil no combate ao trabalho escravo, com o objetivo da busca pela justiça social. Os poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) constituem em poderes capazes de atuarem, cada um em sua esfera e em conformidade a lei prevê, para a erradicação e combate as violações de direitos aos sujeitos que deles necessitam.

A articulação do Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Ministério do Trabalho e Emprego como órgãos atuantes na defesa das vítimas do trabalho escravo é destaque diante da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), ligada a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e integrada por representantes de ministérios, entidades de classe e organizações não governamentais. O trabalho da Conatrae é monitorar o cumprimento dos Planos Nacionais para a Erradicação do Trabalho Escravo, esses planos são elaborados conforme o Estado, os órgãos públicos, as instituições e sociedade civil se reúnem e estabelecem metas, diante de alguns objetivos, para enfrentarem a escravidão contemporânea.

Para que as operações fiscais sejam eficientes e estas resultem na promoção e coleta de dados *in loco*, foi criado desde 1995 o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), este, integrado com profissionais dos grupos móveis, atuam no objeto de fiscalizar e abordar os atores do trabalho análogo ao escravo, realizando a vistoria nos ambientes laborais denunciados, na busca de visualizar para comprovar se as condições em que os trabalhadores se encontram são análogas as de escravo. Sendo comprovadas, a equipe fiscalizadora atua de modo formal a propriedade, realizando o cadastro e inclusão do empregador na “Lista Suja”.



Em relação à inclusão, destaque-se que o nome do infrator só será incluído no Cadastro após decisão administrativa final relativa ao auto de infração, lavrado em decorrência de fiscalização em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos ao trabalho escravo, como dispõe o artigo 2º da Portaria 540/2004. Já as exclusões, exigem um monitoramento pelo período de dois anos da data de inclusão do nome do infrator no Cadastro, a fim de verificar a não reincidência na prática do “trabalho escravo”, além do pagamento das multas resultantes da ação fiscal e de débitos trabalhistas e previdenciários. A atualização do Cadastro se dá a cada seis meses e dela devem ser noticiados os diversos órgãos, listados no artigo 3º da Portaria, que podem ainda solicitar mais informações. [...] Cada um destes órgãos pode tomar medidas na área de sua competência em relação à Lista (RISSATO, 2013, p. 32 e 33).

Além das ações realizadas pelos órgãos já citados, temos a Secretaria de Direitos Humanos no Brasil, esta tem por objetivo promover a articulação intersetorial das políticas, de modo a defender os direitos humanos e apoiar projetos que garantam a efetivação dos direitos presentes nas legislações.

A atuação da secretaria é desenvolvida em parceria com órgãos e instituições privadas, filantrópicas e sociais que contribuam para o combate ao trabalho análogo ao escravo, assim destacamos o Instituto Ethos, Instituto Observatório Social, Instituto do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo (InPACTO), Comissão Pastoral da Terra (CPT) esta merece destaque por ser uma das principais organizações que luta em prol da defesa da vida, da humanidade, realizando o acompanhamento das denúncias, e denunciando também, verificando se as vítimas necessitam de provimentos, de apoio as famílias estando atenta a conscientização dos direitos dos cidadãos, fazendo para isso campanhas, matérias informativos a sociedade, realização de seminários, de grupos que objetivem a formação, prevenção e capacitação da sociedade, além da realização de relatórios anuais sobre os conflitos no campo.

Com o intuito de promovermos a relação entre os direitos humanos e a educação neste trabalho, devemos compreender que muito embora tenha sido realizadas ações e atuação em prol do combate e erradicação a tal violação, é fundamental haver ações educativas que fomentem o olhar além do posto na realidade, traga consigo a criticidade e consciência de que a sociedade mudará e tornará mais justa e humana quando essa relação estiver voltada para todos os sujeitos, sejam eles ricos ou pobres, e que embora



sua condição social, tenham seus direitos garantidos, especialmente o que se refere à dignidade humana.

Para que haja superação do problema é preciso perceber o trabalho escravo contemporâneo no Brasil como reflexo de questões sociais graves, tais como a falta de distribuição de terras e riquezas, a precariedade de postos de trabalho e o poderio econômico, político e ideológico de grupos específicos que impedem que mudanças estruturais necessárias para a sua erradicação sejam efetivadas, tais como o aumento da punição e o investimento em alternativas de geração de emprego, renda e acesso a terra. Afinal, enquanto a impunidade e a falta de oportunidades prevalecerem existirão trabalhadores obrigados a depositarem seus corpos em indignas jornadas e empregadores prontos para explorá-los. Considerando que aqueles que se beneficiam do trabalho escravo contemporâneo possuem seus interesses amplamente representados nas esferas da política, há de se ficar atento ao fato de que esse debate estará sempre tensionado entre os grupos que tentam bloquear a construção de medidas eficazes contra a manutenção de ciclos viciosos de exploração e aqueles que lutam para modificá-los (ROCHA; BRANDÃO, 2013, p.202 e 203).

Para podermos superar as formas de exploração na contemporaneidade é preciso além de parceira, investindo, e atenção voltada às vítimas e as pessoas que se encontram em “risco” de adentrarem nessas condições. Assim sendo, a junção entre educação e direitos humanos fortalece a luta por uma cidadania capaz de transformar o ser humano, e seu ambiente mais justo e, com menos desigualdades e, mais oportunidades e efetivação de direitos. Pensando nessa superação, a ONG Repórter Brasil desenvolve um trabalho voltado para a garantia e defesa aos direitos fundamentais e humanos, configurando-se com um trabalho de conscientização e informação, de maneira a sensibilizar o Estado, os órgãos públicos e instituições sociais, privadas e filantrópicas, e principalmente a sociedade no reforço ao combate à escravidão contemporânea.

[...] os eixos de atuação da ONG são o jornalismo social, a educação e comunicação e o combate à escravidão. A Repórter Brasil resume assim seu objetivo “fomentar a reflexão e ação sobre as diversas situações de injustiça que se fazem presentes em nossa sociedade, tanto nos casos de flagrante desrespeito aos direitos humanos, como nas condições sociais e estruturais subumanas de vida. Nesse ponto, toma uma clara e inequívoca opção pelos empobrecidos e marginalizados, no que se refere à realidade política, econômica, social, cultural e ambiental do país” (VELLOSO e FAVA, 2006, p.216).



Sendo a ONG Repórter Brasil uma organização voltada ao trabalho jornalístico, informativo, educativo e documental, esta proporciona e desperta na sociedade uma visão mais clara e de modo mais didático acerca do que é a escravidão contemporânea, o que significa trabalho análogo ao escravo, o ciclo da escravidão, e quais são suas características.

A ONG possui um acervo com diferentes materiais voltados a questões socioambientais e humanas, produzindo conteúdos acessíveis a toda a comunidade, disponibilizando cartilhas educativas, vídeos, entrevistas, artigos de opinião, documentários, pesquisas, acesso à “lista suja”, dados atualizados de denúncias e situações de trabalho escravo, além de projetos sociais realizados junto à comunidade de diferentes regiões do Brasil, promovendo a propagação do conhecimento através de formação educativa, assim como a organização e apoio a eventos, como festivais e concurso escolares e culturais.

Um dos destaques da Repórter Brasil é o programa educacional intitulado “Escravo nem pensar!”, este tem como objetivo formar educadores e líderes comunitários capazes de realizar iniciativas e ações articuladas de modo a aproximar a temática as práticas cotidianas da população, fazendo com que esses cidadãos participem de modo mais atuante na defesa de seus direitos, e no diz respeito a transgressões aos direitos humanos, como o tráfico de pessoas e trabalho escravo, rompendo assim com o ciclo dessas violações. Logo,

O programa “Escravo, nem pensar” busca incidir nessas realidades por meio da educação. O objetivo é fazer com que a comunidade perceba que o trabalho escravo e o tráfico de pessoas são sérias violações de direitos humanos e que, portanto, devem ser coibidos e punidos. A partir do conhecimento, as comunidades têm condições de, elas mesmas, se mobilizarem e desenvolverem ações de combate, subsidiando o trabalho da fiscalização e formando uma rede de proteção ao trabalhador (REPÓRTER BRASIL, 2012, p.03).

O trabalho de educação aqui apresentado, possui em seu conteúdo e sua proposta uma maneira de abrir os olhos da população em relação à escravidão contemporânea, e



nessa perspectiva de conscientização, devemos entender que as vítimas desses trabalhos são oprimidas, passando por um processo de humilhação, de injustiça, preconceito, marginalização perante suas condições sociais, e nesse sentido concordamos com Freire quando ele reflete a questão da necessidade de educar a sociedade de maneira crítica, de modo libertador.

Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade da libertação? Libertação a que não chegarão pelo acaso, mas pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar por ela (FREIRE, 2011, p.42).

Portanto, é diante das ações educativas e interventivas que podemos superar as questões sociais, pois o enfrentamento do trabalho análogo ao escravo ainda é um desafio, mas devemos ter em mente que cada um fazendo um pouco, lutando por melhores condições de vida, participando mais na defesa de seus direitos, passando de uma sociedade alienada, para uma sociedade que olhe além do aparente, de modo a conseguirmos nos emancipar.

5 CONCLUSÃO

Mediante a articulação de todos os atores envolvidos nas ações de combate, prevenção e erradicação ao trabalho análogo ao escravo, compreendemos a questão da escravidão como sendo resultante do descaso do Estado, ante as necessidades de seus cidadãos no que se referem aos direitos sociais presentes na Constituição, e devido a não atenção do governo a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, sem condições de se sustentar, procuram oportunidades que lhes ofereçam, conforme suas condições sociais, um meio de sustentar sua família.

Diante dessa realidade, muitas pessoas adentram na escravidão contemporânea, sem perspectivas de vida, são exploradas, submetidas a jornadas exaustivas de trabalho, sendo forçados a trabalhar em condições muitas das vezes sub-humanas. Sabendo de tal



problemática, é importante conscientizarmos e lutarmos em defesa desses trabalhadores que estão sendo explorados, e em defesa daqueles que ainda se encontram em situações que os podem levar a escravidão. Para que esse ciclo seja interrompido, faz-se necessário como vimos neste trabalho, à atuação de diferentes órgãos, de ações educativas capazes de despertar para o enfrentamento desse tipo de degradação humana, e propostas de leis e projetos que visem melhorar a qualidade de vida desses cidadãos, que se encontram vulneráveis a essa chaga.

REFERÊNCIAS

AUDI, Patrícia. **A escravidão não abolida**. IN: Trabalho Escravo Contemporâneo: o desafio de superar a negação. São Paulo: LTr, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Estabelece a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 1943.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

_____. **Lei Nº 10.803, de 11 de Dezembro de 2003**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.803.htm>. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

BRASIL. **Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo**. Brasília: MTE, 2011.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno**. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2013.

DAMIÃO, Danielle Riegermann Ramos. **Situações análogas ao trabalho escravo: reflexos na ordem econômica e nos direitos fundamentais**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 12.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.



FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes (Orgs.). **Olhares sobre a Escravidão Contemporânea: novas contribuições críticas**. Cuiabá: EDUFMT, 2011.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético**. São Paulo: LTr, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Instrução Normativa da Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT Nº. 91, de 05 de outubro 2011**. Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucaonormativa-sit-91-2011.htm>>. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: LTr, 2011.

MONTEIRO, Lílian Alfaia. **Políticas públicas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: um estudo sobre a dinâmica das relações entre os atores governamentais**. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2011.

MOURA, Carolina. **Formas de combate ao trabalho escravo**. IN: Direitos humanos em movimento. São Paulo: Saraiva, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, OIT. **Relatório Trabalho escravo no Brasil do século XXI**. Coordenação do estudo Leonardo Sakamoto. Brasília: Satélite, 2006.

_____. **Convenção nº 29, de 10 de junho de 1930**. Dispõe sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/449>>. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

_____. **Convenção nº 105, de 05 de junho de 1957**. Relativa a Abolição do Trabalho Forçado. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/469>>. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 02 de mar. de 2017.

REPÓRTER BRASIL. **Meia Infância**. Desafios ao combate do trabalho infantil. São Paulo: Repórter Brasil, 2012.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

RISSATO, Graziella Pavan. **Trabalho escravo contemporâneo e função social da propriedade:** a expropriação de terras no combate à servidão por dívidas na zona rural. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ROCHA, Graziella; BRANDÃO, André. **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil na perspectiva da atuação dos movimentos sociais.** Revista Katál: Florianópolis, 2013.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO. **Instrução Normativa nº 91, de 5 de Outubro de 2011.** Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo e dá outras providências.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana:** em busca do direito justo. São Paulo: Saraiva, 2010.

VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves. **Trabalho escravo contemporâneo:** o desafio de superar a negação. São Paulo, LTr, 2006.



**“TEM DIA QUE A GENTE CHORA, TEM DIA QUE SORRI E ASSIM VAI
TIRANDO DEVAGARZINHO” – MULHER, CRIME E PRISÃO: ESTUDO
REALIZADO NA CADEIA PÚBLICA DE IGUATU - CE**

Camila Machado Pinheiro²¹⁵

Danilo Ferreira de Carvalho²¹⁶

Resumo:

Para discutirmos acerca da temática que envolve a mulher no crime, partimos do pressuposto de ser necessário remontar os aspectos históricos sobre este elemento e como ele tem se apresentado na realidade brasileira, ressaltando a concepção do feminino em diferentes momentos que subsidiaram alcançar a compreensão da mulher nesse universo. Nesse sentido, torna-se importante tratarmos acerca da prisão, essa meramente notada como um aparato repressor contra pessoas que a sociedade quer conter e isolar. O objetivo não é elencar os fatos históricos de maneira linear, mas buscar no processo histórico os fundamentos para entender o fenômeno na sociedade contemporânea, aprofundando o debate a partir dos dados da pesquisa.

Palavras-chave: Mulher; Crime; Prisão.

1 Introdução

O interesse pela temática: mulher, crime e prisão surgiu a partir do contato direto com as mulheres que vivem encarceradas na Cadeia Pública de Iguatu, contato este facilitado após a inserção na pastoral carcerária. Neste cenário, nos chamou atenção à situação das mulheres que ali vivem essas que são esquecidas tanto pela direção local, como pelo Estado e a sociedade em geral.

O presente artigo busca evidenciar a compreensão do universo da criminalidade feminina, a observação dessa relação de poder que as mulheres passam a exercer num espaço sempre dominado pelos homens, fomentou-se em uma das inquietudes deste

²¹⁵ Assistente Social, CREAS de Iguatu/Brasil, mila_camis@hotmail.com

²¹⁶ Estudante de Ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri - URCA, Iguatu/Brasil, e-mail: danilo.asteca@hotmail.com



projeto de pesquisa, tendo em vista que não cabe aqui expor todas as possibilidades desta temática, pois outros elementos podem ser encontrados no documento original, esse um trabalho de conclusão de curso, apresentado para obtenção do título bacharel em serviço social.

Neste sentido, buscamos aprofundar o estudo da temática através de um delicado processo investigativo de cunho qualitativo a partir de pesquisa exploratória, bibliográfica, documental e de campo. Tocante à pesquisa de campo, cumpre frisar que os sujeitos foram cinco mulheres reclusas, condenadas ao regime interno-fechado, ressaltando-se que para a adesão foi respeitada a escolha de participar ou não da pesquisa, critério imprescindível para a inserção das entrevistadas. Diante da ética e responsabilidade envolvidas no estudo, foi respeitado o total anonimato das interlocutoras do trabalho monográfico, que foram identificadas com o nome de uma flor escolhida por elas.

Com a delimitação deste universo, alguns objetivos foram traçados: compreender o papel da mulher na história e posteriormente no mundo do crime; caracterizar a condição da mulher no ambiente prisional. Tendo em vista o pequeno número de pesquisas científicas que fundamentem as reflexões sobre o tema, este estudo traz a densidade de um debate inovador a nível municipal e grandes contribuições para a área de serviço social, propondo-se desvelar o silêncio da massa encarcerada feminina, diante dos cenários crime e prisão.

2 Construção do Feminino

Ao longo da história foi incumbido à mulher o papel de guardiã da família, a protetora, controlando os filhos e a casa. A elas cabia o âmbito doméstico, o espaço público ficava limitado aos homens. A mulher teve certo “atraso” do ponto de vista social, pois elas não participavam do espaço político, judiciário e intelectual.

No período colonial, onde a sociedade era escravocrata, hegemônica e religiosa, os dogmas da igreja controlavam o comportamento humano, principalmente o das mulheres. Na sociedade patriarcal, o homem é considerado superior à mulher e às crianças:



Agora, como regra, só o homem pode rompê-los e repudiar sua mulher. Ao homem, igualmente, se concede o direito à infidelidade conjugal, sancionado ao menos pelo costume. Quanto à mulher legítima, exige-se dela que tolere tudo isso e, por sua vez, guarde uma castidade e uma fidelidade conjugal rigorosa (ENGELS, 2005, p.67).

Assim, as mulheres são estereotipadas como frágeis, sensíveis e passivas. Seus afazeres se limitam a casa e os deveres da igreja. Quando recebiam algum tipo de instrução era para prepará-las para o casamento.

Segundo Perrot (2007), as mulheres nem mesmo aparecem na história e, por muitos anos, pareciam invisíveis. Até mesmo para encontrar escritos históricos sobre elas fica difícil, já que muitos autores são homens, e as mulheres que ousavam escrever usavam pseudônimos masculinos ou até mesmo escondiam os seus escritos, queimando-os para que nunca fossem descobertos. “Todas essas razões explicam que haja uma falta de fontes não sobre as mulheres nem sobre a mulher; mas sobre sua existência concreta e sua história singular. No teatro da memória, às mulheres são uma leve sombra” (PERROT, 2007, p.22).

Apesar de a Revolução Francesa ter proporcionado certo avanço na questão da igualdade entre os sexos, a história silenciada das mulheres continuou. Pouco se sabe das que participaram do processo revolucionário, retirando a ideia de que elas fizeram parte da construção da democracia. Reforçando a concepção de que o espaço público (das decisões e do poder) era exclusivo dos homens.

Para os homens, o público e o político, seu santuário. Para as mulheres o privado e seu coração, a casa. Afinal, esse poder sobre os costumes não é o essencial? Os homens são, na verdade, os senhores do privado e, em especial da família, instância fundamental, cristal da sociedade civil, que eles governam e representam dispostos a delegar às mulheres a gestão do cotidiano. (PERROT, 1998, p.10)

É nesse lugar que as mulheres serão vistas por muitos anos, é esse espaço repressivo e preconceituoso que se “destina” à sua atuação e que se reflete até hoje. Conforme Vieira (2005), com a transição da família feudal para a família burguesa intensifica-se a subjetividade, a individualização, a construção das identidades pessoais,

os nomes e os sobrenomes e também o domínio do público e do privado. Percebe-se que:

“É na família que a identidade da mulher e do homem recebe as primeiras programações culturais, pois é nela que se constroem diversos tipos de relações, de comportamentos e de condicionamentos culturais e sociais” (VIEIRA, 2005, p.224).

Nesse período também se intensifica a vaidade feminina para agradar os homens e surge um novo tipo de contrato matrimonial, a ideia do matrimônio por amor. Ainda conforme o autor no século XVII surge um sentimento de amor materno, de amor conjugal, tendo o ambiente doméstico como o local de intimidade das famílias, a casa transforma-se no lugar de afeição, onde este tipo de interação será responsabilidade da mulher, que cumprirá as funções de mãe e esposa. Para garantir estas relações constrói-se um ideário de que as mulheres necessitam da proteção masculina, reforçando o estereótipo citado anteriormente de que elas são por natureza, frágeis, emotivas, dependentes, mães por instinto e sexualmente passivas.

A família feudal estende-se constituída por marido, esposa, filhos, serviçais e outros parentes. As famílias passam a ser o centro do consumo, já que a produção ocorre fora dela. O homem sai de casa para produzir e a mulher fica em casa para reproduzir, fazendo assim uma “fábrica” de consumidores e produtores.

Com a intensificação da Revolução Industrial, a mulher passa a se enxergar apenas como mãe e esposa, e decorre de ser um pouco mais valorizada, sendo vista como “dona do lar”, mantendo a ordem e o controle de sua casa. Neste período o papel de mãe ficou ainda mais forte, aumentando a sua responsabilidade em relação aos filhos.

Fato este, ainda recorrente e que pode ser visualizado nas falas das entrevistadas a seguir:

[...] É tanta coisa, é ser mãe, dona de casa. A mulher é pra tudo. O homem só trabalha e bota dentro de casa, o resto é com a mulher (Tulipa).

[...] E mais fácil ser homem, a responsabilidade do homem é mais pouca. Pra mulher é maior, porque a gente sendo mãe mesmo os filho da gente sendo grande a gente acha que sempre tem que tá ali pra defender, acha que eles sempre precisa da gente (Girassol).

[...] É bom mais a mulher assim ela tem umas coisas que sofre muito. Tem que ser uma mãe que de educação a seus filhos, de ter responsabilidade (Rosa).

Nesse ínterim podemos perceber que dentro de uma concepção machista, burguesa, mesmo com o passar do tempo, as mulheres ainda se percebem apenas como donas de casa e mães. Podendo afirmar que esta visão é incorporada cedo pelas meninas e retratada no seu dia a dia onde, na falta da mãe, passam a cuidar da casa e dos irmãos, desprendendo-se da obrigação de ir à escola e logo começando a trabalhar.

Contextualizando sobre os avanços que as mulheres tiveram no decorrer do tempo, podemos inferir que no final do século XIX e no início do século XX, elas assumiram um papel mais forte na sociedade. Começaram então a ocupar as ruas, houve avanços nas conquistas dos seus direitos e intensificação no mercado de trabalho. Diante disso, surgem as primeiras secretárias e professoras primárias. Ocorreram também conquistas como licença maternidade, horas de trabalho, dentre outros.

As duas grandes Guerras Mundiais também ajudaram na visão das mulheres como parte integrante da economia doméstica. Como os homens iam para as batalhas, as mulheres assumiam os negócios da família, conseqüentemente assumindo a posição do marido no mercado. Com o fim da guerra, muitos homens haviam morrido ou ficaram impossibilitados de trabalhar, assim existiu a necessidade delas saírem de casa e exercerem a função que antes era realizada pelos homens.

[...] As que ficavam viúvas, ou eram de uma elite empobrecida, e precisavam se sustentar e aos filhos, faziam doces por encomendas, arranjo de flores, bordados e crivos, davam aulas de piano etc. Mas além de pouco valorizadas, essas eram mal vistas pela sociedade. (PROBST, 2003, p.1)

Como podemos perceber a inserção das mulheres no mercado de trabalho, as sujeitou também a enfrentarem preconceitos e dificuldades. Segundo Gomes (2005), até hoje, apesar das lutas por igualdade de sexo, as mulheres têm salários e chances de capacitar-se profissionalmente menores do que os homens. Porém, elas passaram a buscar os mesmos direitos masculinos como igualdade em relação ao trabalho, o direito ao divórcio, a matrícula em instituições de nível superior, ampliação da licença maternidade, entre outros.

[...] Algumas leis passaram a beneficiar as mulheres. Ficou estabelecido na Constituição de 32 que “sem distinção de sexo, a todo trabalho de igual valor correspondente salário igual; veda-se o trabalho feminino das 22 horas às 5 da manhã; é proibido o trabalho da mulher grávida durante o período de quatro semanas antes do parto e quatro semanas depois; é proibido despedir mulher grávida pelo simples fato da gravidez (PROBST, 2003, p.1)

Posteriormente, as mulheres receberam apoios e incentivos. A mão de obra feminina ganha mais força e pouco a pouco elas ocupam espaços em diversos setores. Passam a quebrar barreiras e abrir mão de serem exclusivamente mães, donas de casa e esposas. A partir dos anos 1980, elas conquistam melhores empregos e começam a ter acesso a profissões de nível superior. Tomam o espaço público como artistas, cientistas, políticas, sindicalistas, operárias, sem-terra, sem-teto. Há ainda as tomadas pela loucura, trabalhadoras do sexo, figuras anônimas das periferias das zonas urbanas e rurais e as que enveredaram pelo mundo do crime.

2.1 A mulher no mundo do crime

Culturalmente, graça e doçura continuam sendo considerados atributos da mulher. Desse modo, torna-se então inaceitável, incompatíveis a criminalidade e a feminilidade, ou seja, a mulher criminosa estaria de certa forma renunciando à sua condição de mulher. Contrariamente, ao homem espera-se agressividade e afirmação. Ele vive projetado para o exterior, devendo lutar, resolver no plano social os problemas de competição com os indivíduos e com o grupo.

Neste contexto, estudar a criminalidade feminina é uma questão que se torna relevante, pelo fato de estar relacionada com as trajetórias de vida que influem e conduzem as envolvidas ao extremo da exclusão social, ou seja, ao encarceramento. O crime, portanto, foi o caminho encontrado pelas reclusas entrevistadas como meio de garantir a sobrevivência, como porta de saída da invisibilidade, ou por outros motivos. Situação evidenciada nas falas abaixo:

[...] Mulher, por necessidade, eu ganhava muito pouco, vivia faltando as coisas pros meus filhos. Eu passei pouco tempo nesse meio, muito pouco

tempo, eu fui logo presa, tive tão pouca sorte, não deu nem tempo de comprar uma televisão pra dentro de casa (Tulipa).

[...] Por um lado facilita. Às vezes a pessoa não vê a coisa de uma forma, só vai perceber quando está num lugar desses (Girassol).

[...] Ele se drogava, vivia com mulher, chegava em casa me espancando, e tinha que ter as coisas dentro de casa. Ele não botava, mas queria que tivesse quando chegasse. Ai eu falei: tenho que tomar uma atitude. Na hora certa eu meti a faca nele (Copo de Leite).

[...] Porque assim, quando eu o conheci ele já vivia preso. Eu trabalhava, eu era diarista, sabe? Eu continue trabalhando. Quando ele saiu ele foi se envolver de novo. Aí, quando ele veio preso, eu estava achando o dinheiro fácil. Aí, ele mandou eu parar, ele disse: “não é pra você vender senão vai parar aqui também”. (Rosa).

De acordo com Souza (2006), o quadro de vulnerabilidade econômica e social no âmbito doméstico e na sociedade de uma forma geral, em que essas mulheres estão inseridas, são fatores que favorecem a entrada na criminalidade. O preconceito, a indiferença e o machismo sofridos por elas cotidianamente acabam lançando-as no crime. Essa pode ser a forma encontrada por algumas para adquirir visibilidade, reafirmando-se e se reconstruindo, mesmo que de uma forma contraditória e enviesada.

Mesmo que despertando o ódio do outro, mas provocando algum tipo de sentimento, desde que lhe proporcione a sensação de reconstrução da sua autoestima, independente de seu método ser destrutivo e paradoxalmente autodestrutivo (SOUZA, 2006, p. 104).

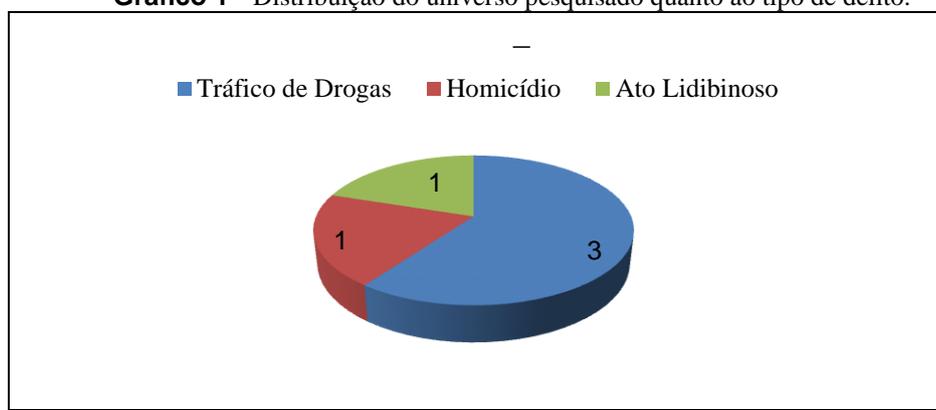
As pesquisas sobre criminalidade feminina atribuem os delitos cometidos pelas mulheres apenas como uma tipicidade feminina, ou seja, alguns crimes seriam considerados "delitos de gênero". Entre eles o infanticídio, homicídios passionais e furto. “Pensava-se, ainda, que a atividade delituosa da mulher estivesse vinculada aos crimes cometidos por seus companheiros, como se o delito praticado pela mulher fosse um apêndice da criminalidade masculina” (SOUZA, 2006, p. 116). Desse modo, os crimes cometidos por elas, que ocorrem em escala bem inferior à dos homens, eram vistos com inferioridade.

Na atualidade, a complexidade e diversificação da criminalidade feminina podem ser notadas através da mídia, onde se percebe que os crimes cometidos por mulheres têm sofrido uma alteração no seu perfil, se igualando aos crimes considerados

masculinos como tráfico, roubos, furtos, sequestros, dentre outros. No entanto, mesmo que a mulher participe do universo desses delitos, outrora considerados tipicamente masculinos, não essencialmente seu papel é o de personagem principal na execução do mesmo.

Para este debate foi traçado um perfil das reclusas entrevistadas, por tipo de delito reproduzido no gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuição do universo pesquisado quanto ao tipo de delito.



Fonte: Dados coletados pela pesquisadora 2015

Dentro deste grupo as reclusas condenadas por tráfico de drogas somavam 3 (três) do total pesquisado. Todas acumulavam esse delito ao de associação ao tráfico. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), as drogas são as substâncias químicas naturais ou artificiais que agem sobre o organismo, modificando seu estado. Ou seja, ao introduzi-la no organismo elas são capazes de modificar uma ou várias substâncias. A drogadição é provocada pelo consumo periódico ou repetida. “As drogas atuam nos neurônios, alteram o processo sináptico, no que intervêm substâncias químicas próprias do organismo conhecidas como neurotransmissores” (OMS, 2000).

As três encarceradas da pesquisa desempenhavam funções subalternas e de pouco prestígio na organização do narcotráfico: uma pegava para vender, outra fazia os pacotinhos em casa e entregava para venda e a terceira guardava as drogas para o tráfico em sua residência. Abaixo segue as falas das entrevistadas sobre o tráfico de drogas:

[...] É difícil, eu vendia sozinha, meu marido tava preso na época, quando eu me envolvi. As coisas para mulher no mundo do tráfico é mais perigoso, onde há droga existe muita inveja, é uns matando os outros para tomar aquele

espaço. Eu já pegava feita, as meninas faziam os pacotinhos e eu pegava pra vender, só para ter o dinheiro pra comprar a merenda dos meus filhos, pra não deixar faltar as coisas pro meus filhos. Eu lutava com pouca droga, vinham me oferecer e eu vendia (Tulipa).

[...] Se torna mais fácil, agora como as mulheres estão muito de festa né? Porque na minha época era bem diferente. Hoje, por uma parte, as mulheres estão mais danadas do que os homens. Muitas mulheres quando entram no mundo das drogas, são pior do que os homens (Girassol).

[...] A primeira vez foi tráfico, ai eu passei um ano e seis meses na tranca na quebra de regime. Ai sai em outubro do ano passado. Ai eu trouxe uns comprimidos, que eu tomo pra dormir, até o médico que passou pra mim, Amytril. Ai, só como não tinha receita, eu trouxe dentro do açúcar, eles pegaram, ai já me autuaram, me levaram pra delegacia, e lá colocaram que eu estava levando dentro da vagina. Ai eu fui julgada agora, por causa de 20 comprimidos, fui julgada como tráfico (Rosa).

A comercialização das drogas é proibida, por ser considerada como altíssimo risco de dependência física e/ou psíquica, como exemplo, a cocaína, maconha, crack, ópio, *LSD*, entre tantas outras. Essa proibição é expressa nos diversos ordenamentos jurídicos mundiais, com o auxílio de um aparato policial repressivo e legal-punitivo para a coibição do uso. (MOURA, 2005).

Contudo, entende-se que tráfico de drogas não é só qualquer ato isolado de transmissão do produto entorpecente. O transporte e o fato de deportar (trazer consigo, ainda que não implique transmissão, desde que a quantidade exceda, de forma considerável, as necessidades do próprio consumo) são caracterizados como crime e estão presentes nas legislações mundiais, inclusive a brasileira.

Como enfatiza Moura (2005), a economia de tráfico ilegal de drogas se faz presente de forma crescente no contexto social, econômico e político brasileiro, abrindo espaço de inserção laboral 'marginal', que cada vez mais se amplia, a exemplo da população objeto deste estudo. É importante ressaltar que adentrar o mundo do "crime", embora lucrativo sob o ponto de vista econômico, não parece constituir caminho fácil. O tráfico, embora não se apresente como opção desejável, absorve um contingente significativo da mão-de-obra descartada pelo mercado de trabalho formal.

Notadamente sabemos que o tráfico de drogas é uma possibilidade rápida e eficiente para se ganhar muito dinheiro. Nas falas das entrevistadas percebe-se que

trabalhar no tráfico não é opcional, mas surge como uma consequência da falta de oportunidade de trabalho, nos setores formais e informais. Conforme afirma Zaluar (1988), os ganhos com essa atividade não podem ser comparados com os salários de diferentes profissionais, desde o simples operário a um gerente de uma grande empresa, o que faz com que o tráfico de drogas perpassse indistintamente as diversas camadas sociais.

A inserção de mulheres no negócio das drogas consideradas ilegais relaciona-se aos valores auferidos nessa atividade levando em conta o que essas poderiam ganhar de acordo com as qualificações e a oferta de mercado. Certamente elas disporiam de salários irrisórios. Em contrapartida, no tráfico de drogas, conseguem, em um só dia, lucrar o que ganhariam por dias de trabalho.

Assevera Cunha:

Numa análise econômica do mercado retalhista de *crack*, uma hora de trabalho no tráfico é, de fato, muito mais lucrativa do que uma hora despendida no mercado legal de emprego, sobretudo, tendo em conta que só os segmentos mais baixos do universo de empregos legais são apropriáveis por uma população pouco qualificada (2002, p.161).

Podemos constatar que essa atividade, embora ilícita e perigosa, comparada com os salários pagos no mercado formal, é rentável. É relevante observar que nos depoimentos das entrevistadas, outro aspecto importante diz respeito ao fato delas fazerem referência ao tráfico como “trabalho”, pois era dessa atividade que elas conseguiam garantir a sua subsistência pessoal e familiar. Na verdade, elas não o enxergam como crime, tendo a concepção de que o mesmo se caracteriza em duas situações: quando se atenta contra a vida de alguém ou por estupro, e exemplificam - matar e abusar sexualmente de crianças - isso sim, lhes parece ação delituosa. O tráfico de drogas, ao contrário, é negócio como outro qualquer, apenas implica riscos.

Como afirma Souza (2006), apesar de ser uma atividade bem remunerada do que as demais, a mulher tem rendimentos inferiores aos dos homens, as regras são as mesmas do mercado formal. Em pesquisa sobre trabalho feminino no Brasil, Bruschine (1998) salienta que o mesmo é precário comparado ao masculino. Assim, como no resto do mercado de trabalho, o machismo ocorre até no tráfico de drogas, onde elas ganham

menos. Em face à ilegalidade, a mulher se lança em um mundo perigoso, informal e correndo constantemente o risco de ser presa e condenada.

Entre as três presas por crimes ligados às drogas, somente uma teve envolvimento na adolescência. A história das reclusas neste mundo faz alusão ao uso da droga e ao “ganho fácil”, essa a maior motivação enfatizada por todas, já que os companheiros também foram presos e elas precisavam sustentar os filhos.

Para elas o envolvimento dos companheiros no crime é narrado nas seguintes falas:

[...] Desde 2002 que o meu marido puxa cadeia aqui, e eu precisava dar o sustento pros meus filhos (Tulipa).

[...] O meu companheiro é um viciado em maconha. O vício dele é como de alguém que fuma um cigarro, ele é viciado. Já teve o problema dele para trás, mas agora ele era só usuário. Ai toda vez que ele vai sair da cadeia vai procurar uma coisa, mais ai vem uma tempestade e ele volta de novo. E tenho dois filhos que por consumir são considerados como traficantes (Girassol).

Atualmente muitas estão na prisão por ajudarem a encobrir o ato ilícito dos homens ou por ter continuado atuantes no “negócio”. Essa espécie de fidelidade ao companheiro pode ser identificada também como um fator motivador do crime. Mesmo que tenha que pagar com a sua liberdade, é o amor que vai mobilizar a mulher a apoiá-lo e atendê-lo fielmente (SOUZA, 2006).

Em relação a esse “amor e fidelidade” uma entrevistada expressa na fala abaixo:

[...] O que eu não faria era me envolver com essas coisas, eu não me arrependo assim de ter conhecido ele, mas foi assim que eu conheci esse outro lado...Eu vim com uma colega minha, quando eu passei eu fiquei parada em frente à cela, ai ele ficou só olhando pra mim, eu achei ele bonito. Ai foi que ele mandou um rapaz me chamar, esse rapaz estava na visita, ai nós passamos a tarde conversando. Quando foi na quarta-feira eu disse que ia entrar pra dentro da cela. Ele disse: “Jura?”, eu disse: “Juro”. Ai eu disse que era só pra conversar, ai eu fiquei vindo pra visitar ele, ai ele foi e pediu pra mim ir morar com a mãe dele, ai eu fui morar com ela e engravidei. Ele saiu com 3 anos e 6 meses depois. Mais ele nunca me maltratou, é um bom pai e um bom dono de casa, ele é muito bom pra mim, bom para os filho dele (Rosa).



Desse modo, entendemos que o elemento-chave para a entrada e permanência na criminalidade da maioria das mulheres entrevistadas, é dado pela necessidade financeira. O grau de vulnerabilidade é acentuado em situações adversas em seu ciclo de vida - desemprego, prisão ou morte do marido ou companheiro, doença de algum membro da família. Estes são fatores que propiciam ou consolidam seu envolvimento com o crime e, uma vez ingressando no mundo do tráfico de drogas, delito de retorno financeiro rápido e alto, podem ser determinantes para a permanência na criminalidade (SOUZA, 2006).

A representação usual de que a mulher é “menos criminosa que o homem” serve para escamotear a sua ação no crime, principalmente quando se trata do tráfico de drogas, pois a mulher chamaria menos atenção. Se o espaço público não lhes oferece oportunidades, é a partir do seu espaço privado, que elas surgirão.

A realização de uma ação criminosa traz consigo também a possibilidade de prisão, de julgamento e condenação e, em caso de responsabilidade pela autoria do crime, ocorre à exclusão do convívio da vida em liberdade. Sobre a prisão, Martins (2001) afirma que existe disparidade no número de homens encarcerados em relação ao número de mulheres, porém a população prisional feminina vem aumentando de forma expressiva e os problemas que afetam os presídios masculinos aparecem, também, nos femininos. No entanto, de modo mais grave e sério, por abrangeras relações sociais de gênero, onde as diferenças biológicas pautam a inferioridade da mulher.

2.2 A PRISÃO: “O lugar já é ruim, ai a gente baixar a cabeça fica mais ruim ainda, tem que procurar ao menos vencer esse buraco”

A prisão seria um sistema judiciário e repressivo que desde muito tempo, tem sido organizado e considerado necessário para a defesa dos direitos privados e públicos, punindo de muitas formas os indivíduos considerados judicialmente como criminosos. Segundo Foucault (2012), as prisões sofreram transformações ao longo da história. No início, as pessoas que cometiam crimes eram submetidas a duas formas de punições. Eram eles o suplício e o controle do tempo. Na primeira forma, os punidores enxergavam que por meio da tortura e da dor extrema, o acusado iria se redimir dos seus

erros e, assim, utilizavam da execução pública com extrema crueldade para reafirmar o poder da justiça.

No suplício, o condenado tinha que mostrar o arrependimento do seu ato criminoso, servindo de exemplo para que as pessoas ali presentes não tentassem infringir a lei, pois haveria punição. O supliciado muitas vezes era obrigado a pedir perdão publicamente de frente à igreja principal da cidade e depois um carrasco erguia o corpo do condenado, submetendo-o a tortura e o esquartejamento.

No fim do século XVIII e no começo do século XIX, o espetáculo da tortura dos prisioneiros vai sendo eliminado. Os esquartejamentos, os amputamentos, as exposições do sofrimento deixam de serem “atrações”.

A punição pouco a pouco deixou de ser uma cena. E tudo o que pudesse implicar de espetáculo desde então terá um cunho negativo; e como as funções da cerimônia penal deixavam pouco a pouco de ser compreendidas, ficou suspeita de que tal rito que dava um <<fecho>> ao crime mantinha com ele afinidades espúrias: igualando-o, ou mesmo ultrapassando-o em selvageria, acostumando os espectadores a uma ferocidade de que todos queriam vê-los afastados, mostrando-lhes a frequência dos crimes, fazendo o carrasco se parecer com criminoso, os juízes aos assassinos, invertendo no último momento os papéis, fazendo o suplicado um objeto de piedade e de admiração (FOUCAULT, 2012, p.14).

Dessa forma, não se utiliza mais da tortura exclusivamente como forma punitiva, tornando-a como a parte menos relevante no processo penal. A justiça não assume mais publicamente o exercício da violência. Os condenados, por sua vez, passam a ter o seu tempo controlado e começam a usar coleiras, bolas de ferro nos pés e vestes listradas para serem facilmente identificados na sociedade. A sentença passa a ser o causador da vergonha do prisioneiro.

Nesse ínterim, houve uma inclusão de profissionais técnicos em substituição dos carrascos. Ocorreu ainda a inserção de guardas, médicos, psiquiatras, psicólogos e educadores. Apesar de algumas mudanças na utilização do suplício como forma punitiva, a sua completa extinção está longe do fim. Ele foi substituído pela perda de direitos, juntamente com os complementos punitivos do corpo “[...] redução alimentar, privação sexual, expiação física e masmorra” (FOUCAULT, 2012, p.20).

Ainda conforme Foucault (2012), não existia penalidade de acordo com o crime no período dos suplícios, a tortura e a morte eram utilizadas para punir qualquer

crime independente da gravidade. Nesta transição de suplício para controle do tempo, crimes de cunho religioso deixaram de ser relevantes. Outro acontecimento importante neste período foi a criação de júris e regras, surgindo assim uma nova forma de martírio.

O mesmo autor apresenta ainda que, por utilizar-se de técnicas disciplinares contra os reclusos, a prisão pode produzir delinquentes. Ela propõe a ensinar as leis e a respeitá-las. No entanto, a aparelho judiciário utiliza-se do abuso de poder, o que desenvolve nos detentos sentimento de injustiça que acaba contribuindo para o aumento da violência e revolta desses indivíduos.

Onde desapareceu o corpo marcado, recortado queimado, aniquilado do supliciado, apareceu o corpo prisioneiro, acompanhado pela individualidade do “delinquente”, pela pequena alma do criminoso, que o próprio aparelho do castigo fabricou como ponto de aplicação do poder de punir e como objeto do que ainda hoje se chama a ciência penitenciária (FOUCAULT, 2008, p. 212).

O funcionamento da prisão não reduz a taxa de criminalidade. Elas podem apenas continuar estáveis ou até mesmo aumentar, pois após o indivíduo sair da prisão a possibilidade de o mesmo voltar para ela cresce. Os dados do Ministério da Justiça indicam que, o índice de reincidência é de 70%, um dos mais elevados do mundo.

Neste sentido, Farias (2015) aponta que o egresso do sistema carcerário contraria a expectativa da sociedade acerca de que o criminoso, uma vez capturado pelo aparato judicial, não deveria mais retornar ao convívio em liberdade. Alimenta-se a ingênua ideia de que o enclausuramento continua sendo a forma mais eficaz e legítima de punição, seja ela na proteção dos bens jurídicos, seja na segurança da sociedade.

Na atualidade, o sistema prisional é marcado pela prática de seletividade social e étnico-racial, produtos de um longo processo de desigualdade e segregação. No Brasil, a população carcerária aumenta aceleradamente, sendo composta praticamente por homens jovens, negros e pobres, cujas vidas são marcadas pela desesperança e pelas pouquíssimas escolhas. Talvez ingressar no mundo do crime seja sua única opção, corroborando com o pensamento de Vianna (2015), quando afirma que:

Pra essa sociedade não interessa as causas que levaram a esse tipo de escolha, simplesmente julga e condena de forma isolada o crime cometido, eximindo-se de considerar todo o contexto que envolve a ação criminosa. Com isso, convivem, lado a lado, o criminoso que cometeu o roubo de um xampu e aquele que praticou um crime hediondo (2015, p. 105).

Na verdade, queremos ressaltar que a “massa” encarcerada é, em sua maioria, empobrecida. Geralmente sofrem suspeitas do aparato policial, em flagrante delito ou em cumprimento de mandado judicial, tornando-se alvo do clamor de justiça e vingança da sociedade, que aponta para os “sobrantes” do mercado expressando a criminalização da pobreza.

Vale inferir que todo homem deve ser tratado com respeito. Ainda que ele traia seus deveres, a sua dignidade enquanto ser humano não pode ser perdida, pois não há como negar sua humanidade. Se o mesmo transgredir seus deveres, terá de assumir suas responsabilidades, sem que perca seus direitos de cidadão. Mesmo diante disso, não justifica a sociedade e o Estado promoverem um retorno à Lei de Talião, o que corresponderia a potencializar e atualizar a barbárie (VIANNA, 2015).

Entendemos que as prisões têm se caracterizado com condições desumanas, em ambientes de tortura física e psicológica. Nelas encontramos superlotação, má alimentação, proliferação de doenças nas celas, maus-tratos, ociosidade, abandono familiar por razões distintas, falta de ocupação diária, escassez de recursos humanos das áreas de saúde e assistência, rotina repetitiva ditada pela administração prisional, corpos cinzentos pela falta de sol.

Situação evidenciada nas falas abaixo:

[...] Poderia melhorar se aumentasse a cela, ou fizesse outro X²¹⁷ para o semiaberto, porque final de semana fica muito cheio. Já teve 18 trancadas direto, de dia e de noite. Olha a noção! Cheio de colchão, de rede. Depois de velho você tem que engatinhar pra não bater em rede de ninguém, pra não acordar, porque isso é uma regra (Rosa).

[...] Já tivemos em condições bem pior, de não ser ouvida, de não ter direito pra muitas coisas, em questão de ir a médico, a alimentação aqui nós era tratado como poico, eles não ligavam pra gente (Girassol).

Em suma, a prisão é o lugar perfeito para atrocidades diversas, onde o sujeito excluído do princípio de equidade ficará contido e segregado e, mesmo diante de todos os fatos, as prisões resistem ao tempo com a ausência de questionamento dos seus

²¹⁷ Código que faz referência à cela.

princípios. Essa instituição total²¹⁸ está enraizada e promove funções precisas no processo de subjetivação do sujeito contemporâneo.

2.3 O Histórico do Sistema Prisional no Brasil

No Brasil, o sistema privativo de liberdade, adotado pelo Código Penal Brasileiro de 1940, trouxe grandes modificações no sistema penitenciário. A primeira noção de prisão no país foi trazida pelos portugueses que era embasada no livro V das Ordenações Filipinas do Reino. Este código de leis foi implantado no regime colonial (FALCONI,1998). Elas estavam localizadas nos prédios das câmaras municipais e serviam para acolher desordeiros, escravos fugitivos e criminosos que aguardavam julgamento. Estas não eram cercadas por muros e os presos tinham contato com as outras pessoas, recebendo alimentos, esmolas e outros.

De acordo com Carvalho Filho (2002), com a chegada da família real, o cárcere eclesiástico do Rio de Janeiro, que era usado para punir religiosos, foi cedido para ser uma prisão comum em 1808. Com a Independência, surge uma preocupação do Estado com os presos brasileiros, pela calamidade que se encontrava o sistema penal, com detentos doentes, passando fome e em celas lotadas. Em 1890, o Código Republicano estabelece que a pena privativa de liberdade não pode ultrapassar 30 anos de reclusão, lei que prevalece até hoje.

No Brasil, a prisão preventiva surgiu, legalmente, em 1822, com a proclamação da Independência. A Constituição Imperial de 1824, em seu art. 179 8º, admitiu a custódia preventiva, nos casos declarados em lei, mediante ordem escrita do juiz. O Código de Processo Criminal do Império, de 1832, previu também a prisão sem culpa formada para os crimes inafiançáveis, por ordem escrita da autoridade legítima, até que o Código de Processo Penal de 03 de outubro de 1941, respaldado no Código de Processo Penal italiano de 1930, veio sistematizar, com rigor dogmático, a prisão preventiva no processo penal brasileiro (MACHADO, 1993, p. 32).

O ano de 1920 é marcado pela criação de uma penitenciária no Bairro de Carandiru, em São Paulo. Na época, juristas e estudiosos do Brasil viam o presídio

²¹⁸ Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada. As prisões servem como exemplo disso, desde que consideremos que os aspectos característicos de prisões podem ser encontrados em instituições cujos participantes não se comportaram de forma ilegal. (GOFFMAN, 1996, p.17).



como um modelo de penitenciária, que iria regenerar os prisioneiros. A casa de detenção ficou marcada pelos grandes motins, fugas e violência, inclusive por policiais que cometeram uma chacina de prisioneiros em 1992. A separação de presos de acordo com a gravidade do crime, ou entre aqueles que eram provisórios ou aguardavam julgamento, nunca foi obedecida no Brasil.

Segundo Carvalho Filho (2002), surge nos anos de 1922-1940 uma preocupação com o tratamento dos prisioneiros no Brasil. Juristas viajaram para o exterior para conhecer sistemas penitenciários. Nas prisões faltavam espaços, muitos prisioneiros foram levados para o arquipélago de Fernando de Noronha. Depois da 2ª Guerra Mundial, vários países adotaram a Lei de Execução Penal, 1984 (LEP), como na Polônia, Argentina, França, Brasil e outros membros da Organização das Nações Unidas (ONU).

É importante mencionar que mesmo com o passar dos anos e com a adoção da LEP, os presídios brasileiros não tiveram avanços, o Brasil por sua vez possui e administra um dos maiores sistemas penais do mundo e segue mergulhado em problemas. Conforme dados do Depen, em junho de 2014 a população carcerária do Brasil era de 607.731, com um déficit de vagas de 376.669, ficando evidente a falha do sistema prisional brasileiro. Ainda segundo informações do Depen, essa população está distribuída em vários estabelecimentos e em diferentes categorias, sendo elas as próprias penitenciárias, casas para idosos, colônias agrícolas, industriais, casas de albergados, centro de observação criminológica, hospitais de custódia e tratamento psiquiátricos, antigamente denominados manicômios judiciários, e ainda casas de detenção ou delegacias.

No que diz respeito às penas aplicadas, podemos afirmar três modos: as privativas de liberdade, restritivas e de multa, que são aplicadas para delitos de menor gravidade. No País, os regimes existentes são o fechado, semiaberto e o aberto. No regime fechado o condenado terá que cumprir a pena em uma penitenciária e ficar obrigado a trabalhar dentro do estabelecimento, fato este que não ocorre na cadeia em estudo e que será visualizada na fala abaixo:

[...] Queríamos trabalho. É bom pra gente, porque a pessoa fazendo alguma coisa sabe que ta vivendo ali, se ficar sem fazer nada, a gente fica sentindo como se não tivesse valor, nada vale à pena (Girassol).

Já no regime semiaberto, o preso poderá estudar e frequentar cursos profissionalizantes. E, por fim, no regime aberto, ele poderá trabalhar e estudar fora do presídio, retornando para a Casa do Albergado, e na sua falta, ser colocado em prisão domiciliar. Recentemente as penas alternativas vêm sendo colocadas como possibilidade de se pensar para além do sistema prisional que, segundo Souza:

Quando empregadas para prevenção e repressão dos crimes de potencial ofensivo de baixa gravidade, têm maior utilidade como meio de recuperação do criminoso, na medida em que conserva o delinquente no meio social, ao mesmo tempo que expiando seu erro, através da pena imposta, dá-se lhe o valor de membro útil à comunidade em que está inserido, como agente de transformação social (SOUZA, 1999).

Ainda de acordo com o autor citado acima, as penas alternativas são um avanço do direito, pois este tipo de medida punitiva, ao mesmo tempo em que pune a transgressão do recluso, proporciona a oportunidade de que, por meio do trabalho, o detento demonstre aptidões profissionais e artísticas, facilitando o seu egresso, já que dessa forma ele não carregará o estigma²¹⁹ de presidiário.

Vale ressaltar que não acreditamos ter ocorrido mudanças no sistema prisional brasileiro, pois ficam cada vez mais evidentes na mídia as falhas deste sistema, principalmente no que se diz respeito à efetivação dos direitos. As prisões brasileiras estão repletas de fatos que ilustram o processo da organização de uma violência institucionalizada e ritualizada, criando um mundo de terror. Ao analisar a questão, Wacquant (2001, p.11) aponta para a situação em que se encontram as prisões no Brasil “com campos de concentração para pobres ou empresas públicas de depósito industrial

²¹⁹ “Como conclusão, posso repetir que o estigma envolve não tanto um conjunto de indivíduos concretos que podem ser divididos em duas pilhas, a de estigmatizados e a de normais, quanto um processo social de dois papéis no qual cada indivíduo participa de ambos, pelo menos em algumas conexões e em algumas fases da vida. O normal e o estigmatizado não são pessoas, e sim perspectivas que são geradas em situações sociais durante os contatos mistos, em virtude de normas não cumpridas que provavelmente atuam sobre o encontro. Os atributos duradouros de um indivíduo em particular podem convertê-lo em alguém que é escalado para representar um determinado tipo de papel; ele pode ter de desempenhar o papel de estigmatizado em quase todas as suas situações sociais, tornando natural a referência a ele, como eu o fiz, como uma pessoa estigmatizada cuja situação de vida o coloca em oposição aos normais” (GOFFMAN, 1981, p.117).



dos dejetos sociais do que com instituições judiciárias servindo com alguma função penalógica, dissuasão, neutralização ou reinserção”.

Ainda que os direitos estejam garantidos nas leis, principalmente na Constituição Federal de 1988, alguns grupos de defesa dos direitos humanos, há vários anos, preocupam-se com as constantes violações dos direitos fundamentais dos sujeitos reclusos. Dentre os direitos sociais mais violados, destacam-se: o acesso ao trabalho, ou formação para o trabalho, e o acesso à saúde onde é negligenciado, desde os atendimentos mais simples até problemas complexos.

Como assevera Guindani (2015), na atual conjuntura o que tem chamado a atenção é a não indignação frente às violações dos direitos humanos e sociais dos reclusos brasileiros. Pelo contrário, ouvimos com frequência, nos meios de comunicação, justificativa aos maus tratos, as humilhações e torturas, sem que haja qualquer reflexão e reconhecimento de que isto viola regras da justiça.

Neste sentido, podemos concluir que a prisão é meramente notada como um aparato repressor contra pessoas que a sociedade quer conter e isolar. Porém, essa exclusão é revestida por um discurso de transformação, como se fosse possível tal ação, sem levar em consideração a subjetividade de cada um. Em cada período a prisão precisa de um tipo de contenção social, de amarras contra aqueles que se voltam contra as normas estabelecidas.

2.4 As prisões femininas: *“Tem dia que a gente chora, tem dia que sorri e assim vai tirando devagarzinho”*

O surgimento de uma das primeiras prisões designadas às mulheres de que se tem registro é a do Calabouço, uma prisão para escravos situada no Morro do Castelo e que, posteriormente, foi transferida para a Casa de Correção da Corte. Lá, conforme Soares (2002) estiveram reclusas 187 mulheres no período de 1869 e 1870. Além de a prisão possuir instalações e condições de higiene bastante precárias, nela também não havia separação entre mulheres e homens, somente em 1905 sendo criadas cinco celas especificamente para elas.

Com a reforma penitenciária comandada por Lemos Brito entre 1923 e 1924, foi sugerido pelo jurista que designasse um reformatório especial para as mulheres

indicando, segundo Soares (2002), a necessidade de dar um tratamento diferenciado à criminalidade feminina. O autor menciona uma fala de Lemos de Brito à época, que evidencia o pensamento conservador e preconceituoso com relação à mulher presa que norteou a criação da prisão feminina:

Ao lado da mulher honesta e de boa família, condenada por um crime passional ou culposos, ou a que aguarda julgamento, seja por um aborto provocado ou motivo de honra, seja por um infanticídio determinado muitas vezes por uma crise psíquica de fundo puerperal, estão as prostituídas mais sórdidas, vindas como homicidas da zona do baixo meretrício, as ladras reincidentes, as mulheres portadoras de tuberculose, sífilis, moléstias venéreas, ou hostis à higiene (SOARES, 2002, p.56).

Outro elemento que impulsionou a criação do presídio feminino foi a necessidade de separar homens de mulheres, pois, na concepção dos juristas que pensavam a reforma penal, a permanência das mulheres junto aos homens presos era nociva, já que instigava os instintos masculinos, afetando assim a paz e a tranquilidade nas prisões.

Era preciso então criar um doutrinamento a ser adotado na prisão feminina para submeter às mulheres presas, domando-as, reeducando-as, dentro das normas da moral e dos bons costumes, transformando-as, enfim, de pecadoras, em rainhas do lar, responsáveis por cuidar da família e obedecer aos seus maridos, numa relação de submissão e obediência (SOUZA, 2006).

Essa transformação na alma feminina que se pregava só seria possível através do doutrinamento religioso. Assim, em 1942 foi criada a primeira penitenciária feminina do Rio de Janeiro (na época Distrito Federal) – Talavera Bruce, onde a Igreja Católica, representada pelas Irmãs do Bom Pastor, foi chamada a administrá-la. As freiras eram incumbidas às esferas de educação, disciplina, trabalho, higiene e economia. Cabendo à Penitenciária Central do Distrito Federal a segurança, transporte, alimentação, subsistência e saúde.

Qual seria então o significado de uma intervenção religiosa na recuperação de mulheres criminosas? A resposta se encontra nas representações da época, no papel da mulher na sociedade e da sua subjetividade. Como enfatiza Souza (2006), ela era vista como um apêndice do homem e, assim, dependente do mesmo. Sua função era o de mãe

e esposa devota, seu lugar era o lar, e suas atividades próprias às tarefas domésticas. Sua função era procriar e seu prazer, dar prazer ao homem.

Culturalmente destina-se às mulheres essa face santa, contrapondo a outra face voltada para o mal. Nesta ambiguidade estariam os fundamentos da criminalidade feminina e, para combatê-la, as prisioneiras deveriam ser domesticadas. As que praticavam o crime eram consideradas anormais, a criminalidade era tida como algo patológico ou demoníaco. Incluía-se neste contexto principalmente as prostitutas, homicidas passionais que tinham seus crimes associados ao exercício de sua sexualidade, permitido este somente aos homens. Para que a mulher germinasse novamente o seu lado “santa” era necessário primeiro que esse mal fosse purificado.

De acordo com Souza (2006), a função principal da prisão feminina em seu surgimento era a recuperação do lado “bom” da mulher e a eliminação do seu lado “mau”, resgatando o seu papel de mãe e esposa, com o somente espaço restrito e privado do lar, contrapondo-se às prisões masculinas, que objetivavam recuperar o cidadão para a sociedade, com um espaço mais amplo e público destinado ao homem.

Podemos inferir que na Penitenciária Feminina do Distrito Federal, a domesticidade fundou-se com o objetivo maior de penalizar as mulheres utilizando da doutrina religiosa como tratamento penitenciário, adotando regras rigorosas estabelecidas pelas Servas do Bom Pastor. A partir dessa unidade, tivemos a separação de prisões por sexo visando evitar a promiscuidade e a influência perniciosa da mulher sobre os homens presos.

Às religiosas era incumbida também a execução de atividades de enfermagem e assistência, que na visão de Lima (1983) indicariam a finalidade de tratamento do corpo das mulheres por meio dos serviços de enfermagem, e da alma das prisioneiras através da assistência e do disciplinamento.

A autoridade que impõe é externa, a autoridade que zela é interna. E finalmente, às figuras externas da marginal, da vadia, da prostituta, da criminosa, corresponde às figuras internas da menor, da incapaz, da irresponsável, isto é, da prisioneira (LIMA, 1983, p.57).

Do ponto de vista arquitetônico, partindo de uma visão administrativa, a prisão trouxe inovações, posto que se eliminam grades no interior das celas, substituindo-as



por basculantes. Souza (2006) sinaliza que com estas mudanças acreditava-se que, através da disciplina imposta, as mulheres seriam docilizadas, transformadas, domesticadas e se reencontrariam com a visão socialmente idealizada de mulher. Esse processo seria suficiente para coibir tentativas de fugas, sendo desnecessária a existência de grades e muros altos, que seriam substituídos pela religião, disciplina, reeducação e vigilância constante com o propósito de tornar a prisão numa instituição mais próxima de um internato.

Na época, a ideologia da Penitenciária Feminina teve um caráter reformista, pelo menos no que tange ao objetivo institucional, que deixou de ter como finalidade a punição e passou a ter em mira a reforma interna das presas. Essa inovação foi acompanhada por uma mudança na aparência prisional de forma que a penitenciária tivesse mais aspectos de reformatório e menos de prisão (SOUZA, 2006).

Porém, inovações à parte, esta reforma interna das reclusas estava condicionada à submissão delas às regras disciplinares de cunho religioso e moral, pois todas as atividades disponíveis na prisão, essas no âmbito do trabalho ou lazer, alcançavam este fim: o lar. Se a criminalidade tinha como ambiente de ação, em grande parte, a rua, o crime seria então uma tentativa da mulher de romper com esse padrão social feminino da época que restringia o lugar da mulher a casa, junto da família.

Souza (2006) afirma que o rompimento desta vocação feminina de rainha do lar explicaria o que leva a mulher ao cometimento do delito, que seria fruto da negação de submissão ao padrão feminino estabelecido na sociedade, uma anormalidade que deveria ser ajustada envolvendo a mulher neste ambiente de promoção do apego ao lar fomentado pela prisão, atacando aí, de forma obsessiva, principalmente a sexualidade feminina e a agressividade, que deveriam ser reprimidas, já que era a fonte de todo o mal e não eram de natureza feminina.

Nesse ínterim, a subjetividade das presas será traduzida a partir de um tratamento repressor e massificador com formas de punição contra a mulher, gerando mais violência e indisciplina entre as internas. As dificuldades enfrentadas pelas Servas do Bom Pastor em administrar os conflitos internos da Penitenciária Feminina, em função da relação das presas ao regime imposto por elas, levaram ao fim a

administração das freiras e, em 1955, a penitenciária passou a ser gerenciada somente pela direção Central do Distrito Federal. A partir de 1966, a unidade foi transformada em Instituto Penal Talavera Bruce. Posteriormente, sua denominação foi alterada para Penitenciária Talavera Bruce, nome que conserva até os dias de hoje (SOUZA, 2006).

Assim, podemos visualizar que a administração das Servas do Bom Pastor, de cunho religioso, moralista e repressora, com uma administração laica, que permanece até os dias atuais, tem em comum a violência legitimada e intrínseca da prisão.

Tal violência está implícita no regime a que são submetidas às mulheres encarceradas, condenadas a um isolamento forçado, onde, por anos de suas vidas, deverão obedecer a regras rígidas de convivência e padronizadoras de rotinas comuns do dia-a-dia. Se antes da prisão estabeleciam suas rotinas livremente, agora se subordinam a horários fixos e vigilância cerrada (SOUZA, 2006, p. 36).

Essa nova forma de sociabilidade imposta às mulheres na prisão, por uma instituição fechada e normatizadora, controla as interações estabelecidas no seu interior mediando as relações de seus reclusos com o mundo externo, e difunde socialmente concepções e representações de conteúdos excludentes.

É o que expressa as entrevistadas nas falas abaixo:

[...] Não tem aquele ditado que quem não era vista não era lembrada? Então, nós não somos vistas e não somos lembradas, nem pela sociedade, nem pela população (Tulipa).

[...] Pra nós mulheres, já teve muitas coisas erradas aqui. pra nós: não atendiam a gente, não iam até a gente, se a gente mandava um recado não iam, se adoecia ninguém nem falava porque ele dizia que ia transferir nós. A gente sofria calada (Girassol).

[...] Eu acho assim que difícil só mesmo aqui, é querer uma coisa, ter uma coisa lá de fora não puder nem ir buscar, nem resolver, nem trazer até a pessoa. Aqui dentro nego só faz vegetar, parasita mesmo, dependendo dos outros (Copo de Leite).

[...] Ah, tanta coisa! Só Deus sabe! Muitas coisas, muitos sentimentos, mais negativos, às vezes eu até blasfemo assim: meu Deus, porque isso tá acontecendo comigo (Rosa).

Portanto, podemos concluir que isso ocorre mediante práticas que alteram os referenciais de vida e a identidade das presas e contribuem para construir e/ou reforçar estereótipos, estigmas e discriminações. É esta a essência do processo de prisionização.

Um contexto em que a pobreza se transforma, aos olhos do Estado e da justiça. No centro da criminalidade, intensifica-se o caráter punitivo da lei em relação aos pobres. A prisão vem apoiada nesta mesma legislação burguesa, como o lugar apropriado para punir e transformar criminosas em cidadãs honestas. Entretanto, há aí uma grande inversão, pois o que se cria é uma prisão para guardar pobres “perigosas” e que, ao invés de recuperar, se torna um espaço de reprodução da criminalidade pela ineficácia própria de seus métodos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foram expostos, historicamente os crimes praticados por mulheres são considerados diversos daqueles cometidos pelos homens. Com base na análise das entrevistas, fica consolidado o fato de que o alto índice de desemprego tem envolvido muitas mulheres no “negócio da droga”. Verifica-se, por exemplo, que para as mulheres reclusas por tráfico de drogas, este é o principal motivo que afetou de forma particular suas vidas, uma vez que quase todas são mães e provedoras do lar. Porém, o tráfico não pode ser associado apenas à sobrevivência econômica, mas também à necessidade de manter o próprio vício e a fidelidade ao companheiro. Esses são elementos recorrentemente apontados na literatura especializada, que ainda permanecem sendo os motivos principais, e o que pôde ser notado no discurso de algumas entrevistadas.

Podemos inferir que o tráfico passa a constituir facilmente a estratégia de sobrevivência. Somando a este fator, nos últimos anos, ele tem aberto mais espaços para a inserção feminina, principalmente porque para esse tipo de negócio, são reservadas as mulheres condições subalternas, onde recebem remunerações e tarefas inferiores aos homens, deixando claro que a questão de gênero perpassa todo o trabalho do comércio de drogas.

Diante de todos os elementos aqui colocados, e tantos outros que se encontram no documento original da pesquisa, podemos considerar que as mulheres fazem parte de uma conjuntura já têm em si uma diferenciação negativa, fruto do reflexo da posição que é designada a elas por uma sociedade machista e patriarcal, que instituiu ao homem o espaço público com o papel de dominação e provedor da família e às mulheres o restrito espaço privado de submissão, representado pelas lides diárias com a família e o



lar. Essa situação se estende à prisão, onde encontramos a desigualdade, desvalorização e exclusão.

Referências

BRUSCHINE, C. **Trabalho Feminino no Brasil**. Fundação, 1998. (Mimeografado).

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **A prisão**. São Paulo: Publifolha, 2002.

CUNHA, M.I. **Entre o bairro e a prisão: tráficos e trajectos**. Portugal: Fim de Século - Edições, Sociedade Unipessoal, Ltda, 2002. 356p.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

FARIAS, Francisco Ramos. **Homens à deriva: os egressos do sistema penitenciário**. IN: Punição e Prisão: Ensaio Críticos. Ano 2015, p. 77 -103.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 35 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GOFFMAN, E. Estigma. **Notas sobre a manipulação sobre a identidade deteriorada**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1981. p. 117. Tradução: Mathias Lambert. Disponível em <<http://pt.slideshare.net/guimaraespamela/livro-completo-estigma-erving-goffman>>. Acesso em 30/out./2015.

_____. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.

GOMES, A. F. **O outro no trabalho: mulher e gestão**. 2005. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/313.pdf>>. Acesso em: 29 de Agos. 2015.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. **As expressões da violência no sistema prisional brasileiro**. IN: Punição e prisão: Ensaio críticos. Ano 2015, p. 45 – 59.

LIMA, Elça Mendonça. **Origens da Prisão Feminina no Rio de Janeiro – O período das freiras – 1942 – 1955**. Rio de Janeiro: OAB – Pesquisa, 1983.

MACHADO, Antônio Alberto. **Prisão Preventiva (crítica e dogmática)**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p.32.

MARTINS, D. **A mulher no sistema carcerário**. 2001. Disponível em: <www.nossacasa.net/recomeco/0016.htm>. Acesso em: 6/set./2015.



MOURA, Maria Juruena. **Porta fechada, vida dilacerada – mulher, tráfico de drogas e prisão: estudo realizado no presídio feminino do Ceará.** 2005. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Universidade Estadual do Ceará. 2005.

OMS. Organização Mundial de Saúde. 2000. Disponível em: <[http://200.152.193.252/novo site/dependência_conceito.htm](http://200.152.193.252/novo_site/dependência_conceito.htm)>. Acesso em: 20/out/2015.

PERROT, Michelle. **Mulheres públicas.** Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: UNESP, 1998, p. 10.

_____. Escrever a história das mulheres. In: **Minha história das mulheres.** São Paulo: Contexto 2007, p. 22.

PROBST, E.R. **A Evolução da mulher no mercado de trabalho.** 2003. Disponível em: <<http://www.icpg.com.br/artigos/rev02-05.pdf>>. Acesso em: 20/jul./2015.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam.** 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ, Editora RecordLtda, 2015. Disponível em: <<http://baixar-download.jegueajato.com/Nana%20Queiroz/Presos%20Que%20Menstruam%20%281411%29/Presos%20Que%20Menstruam%20-20Nana%20Queiroz.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2015.

SOARES, Bárbara Musumeci.; ILGENFRITZ, Iara. **Prisioneiras: vida e violência atrás das grades.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2002.

SOUZA, Marcus Valério Saavedra Guimarães de. A importância das penas alternativas na recuperação do apenado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 35, 1out.1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/954>>. Acesso em: 1. nov. 2015.

SOUZA, Simone Brandão. **Criminalidade Feminina: Trajetórias e confluências na fala de presas do Talavera Bruce.** Democracia Viva, nº 33, 2006.

VIANNA, Glaucia Regina. **Desigualdade e segregação: engrenagens para o circuito repetitivo do crime.** IN: Punição e Prisão: Ensaios Críticos. Ano 2015, p. 105 – 140.

VIEIRA, Josênia Antunes. **A identidade da mulher na modernidade.** Revista D.E.L.T.A., Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada, 21, São Paulo: EDUC, 2005, p. 205-238.

ZALUAR, A. **“Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil”.** In: NOVAIS, F. e Schwarcz, I. M. (orgs). História da vida privada no Brasil, vol. 4. São Paulo: Cia das Letras, 1998.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

MERCADO E COMPETIVIDADE



NÍVEL DE SATISFAÇÃO DOS CLIENTES EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS CORREIOS NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE

João Carlos Gonçalves Gregório²²⁰

Marcos Antônio de Brito²²¹

Resumo

O principal objetivo desse artigo é mensurar o nível de satisfação dos clientes da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, no município de Juazeiro do Norte – CE. O referencial teórico, que subjaz essa temática, alicerça-se na teoria do comportamento do consumidor, que objetiva a maximização da satisfação do consumidor. Trata-se de uma pesquisa exploratória, utilizando como base o levantamento bibliográfico sobre o comportamento do consumidor e uma pesquisa de campo realizada no período de fevereiro e março de 2015, na ECT – Juazeiro – CE. Na pesquisa de campo foram entrevistados 250 clientes. Destarte, para mensurar o nível de satisfação dos clientes dos Correios, criou-se um Índice de Satisfação dos Clientes dos Correios – ECT (ISCC), tendo como base dezesseis indicadores. Como método analítico, lançou-se mão da análise fatorial, com o intuito de condensar o maior número de indicadores em alguns fatores. Com base na análise dos resultados, pode-se inferir que o cliente dos Correios apresenta nível médio de satisfação (0,5361), muito próximo do limite de baixa satisfação. Os indicadores com os piores resultados foram os seguintes: concorrência (0,3453), preço dos serviços (0,4600) e tempo de espera (0,4880). Enquanto os indicadores que apresentaram os melhores resultados foram: quantidade de serviços (0,6173), atendimento (0,6266) e confiança (0,6840).

Palavras-chave: Satisfação do Cliente; Comportamento do Consumidor; Índice de Satisfação.

Abstract

²²⁰ Graduando em Economia pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Fones: (88) 35117383 ou 997294993. Juazeiro do Norte – CE – Brasil. E-mail: carlosmangace@hotmail.com

² Doutor em Economia pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA. Crato – CE – Brasil. Fone: (88) 999055535. E-mail: marcos.brito@urca.br

The main purpose of this article is to measure the customer satisfaction level of CORREIOS - ECT, in the municipality of Juazeiro do Norte - CE. The theoretical framework that underlies this issue, founded on the consumer behavior theory, which aims to maximize customer satisfaction. This is an exploratory research, using as a basis the literature on consumer behavior and a field research carried out between February and March 2015, the ECT – Juazeiro do Norte - CE. In the field research were interviewed 250 customers. Thus, to measure the level of the post office customer satisfaction, we created a Satisfaction Index of Post Office Customers - ECT (ISCC), based on sixteen indicators. As an analytical method, it employed factor analysis, in order to condense the largest number of indicators on a few factors. Based on the analysis of the results, we can infer that the Post Office (CORREIOS) customer has an average satisfaction level (0.5361), very close to the low satisfaction limit. The indicators with the worst results were as follows: competition (0.3453), price of services (0.4600) and standby time (0.4880). While the indicators that showed the best results were: quantity of service (0.6173), attendance (0.6266) and confidence (0.6840).

Key words: Customer satisfaction; Consumer behavior; Satisfaction Index

JEL: C38, D12

1. Introdução

O surgimento dos correios no Brasil foi de suma importância para o crescimento e desenvolvimento histórico do país. Sendo assim, os correios passam a oferecer serviços postais no intuito de ampliar e transformar o serviço como o mais rápido na época de uma comunicação ainda atrasada e que precisava adequar-se a novas formas de comunicar.

O principal objetivo dos correios era aproximar as pessoas que viviam distantes e necessitavam de notícias com mais rapidez. No entanto, os correios vêm a cada dia aprimorando os serviços e produtos para melhor atender a população. É fato, que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT é uma empresa respeitada e bem conceituada em nosso país e sempre está buscando inovações a ser oferecidas para o cliente.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT teve sua história registrada desde as primeiras cartas ao Correo-Mor. Pois, na época as cartas eram o único meio de comunicação à distância, mais seguro. Segundo Selos e Filatelia (2013, p.1),

O marco da institucionalização dos serviços postais regulares no País deu-se em 25 de janeiro de 1663, quando a Coroa portuguesa estendeu



a jurisdição do Correio-Mor de Portugal para a América, nomeando o Alferes João Cavaleiro Cardoso para o cargo de Assistente de Correio-Mor na capitania do Rio de Janeiro. Desde então, os Correios passaram por inúmeras transformações, com a finalidade de promover a comunicação rápida e eficiente entre as regiões brasileiras e destas com o mundo (SELOS e FILATELIA, 2013, p. 26).

A partir de então, os correios começaram a sofrer alterações ainda no período colonial. Em 1822, período da Independência, os Correios têm a missão de interagir com as demais regiões do país visto como intenso e que precisava comunicar-se com o resto do mundo. Foi em 1829, que aconteceu a Reforma Postal para regulamentar os Correios com as demais províncias do País e logo em seguida o selo postal, em 1843, e o telégrafo elétrico, em 1852.

Em 1931, tem-se a criação do Departamento de Correios e Telégrafos que surge pra unificar os serviços postais e telegráficos para um melhor desenvolvimento e rendimento na comunicação brasileira. Daí então, os correios obtêm grandes transformações tecnológicas visando sempre à modernização do país, inicialmente pelas triagens automáticas das correspondências, com o auxílio de máquinas importadas, que o Rio de Janeiro tinha conseguido para o avanço do serviço.

A Criação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT dá-se no ano de 1969. A partir de então a ECT passa a exercer uma nova política dos serviços postais voltada para a satisfação do cliente visando segurança, comodidade, pontualidade nos serviços como o de entrega de correspondências e mercadorias, mas, naquela época, a ECT ainda tinha um número bastante reduzido de agências. Somente em 1971 houve o crescimento de postos de correios e agências. Com a ampliação de postos, necessitava de mais serviços, portanto, 11(onze) anos depois o Sedex surge para aumentar a demanda de serviços postais com eficiência e eficácia.

No ano de 1999, os correios recebem um prêmio de renome internacional, na área filatélica o qual destacava em sua quadra de selos sobre a “Prevenção de Incêndios nas Florestas tropicais”. O premio chamava-se Aziago de Arte Filatélica, a maior premiação no campo filatélico na qual o selo era confeccionado em papel reciclado e foi à primeira emissão brasileira aromatizada.

Atualmente, com o mercado bastante promissor para os negócios a concorrência tem aumentado muito e isto reflete diretamente na política interna de cada empresa, no intuito de satisfazer o cliente e garantir o seu público alvo independente do ramo que atue.

É necessário prestar serviços de qualidade e preço justo, de tal forma que supra a necessidade do cliente e mantenha o cliente satisfeito. Para isso, o serviço deve ser diferenciado a cada exigência do cliente até mesmo a partir de sugestões e reclamações feitas pelos usuários do serviço. No entanto, muitas as empresas estão mais preocupadas em gerar lucro, tendo como objetivo maior, resultado financeiro e esquecendo, que cliente satisfeito é cliente fiel ao serviço e isto quer dizer obtenção de mais lucro.

Um cliente insatisfeito com o serviço prestado é capaz de tudo para provar seus direitos enquanto cidadão, que paga seus tributos/impostos, independente do órgão ser público ou privado. Sabe-se que a alma do negócio chama-se propaganda, se um cliente é bem aceito, tratado em um dado local isso será propagado e a empresa ganhará novos clientes.

Segundo Chauvel (2000, p.49), “O consumidor não pensa e nem age sozinho. Ele está inserido em uma rede de relações, que inclui empresas, governos, associações, amigos e familiares”. Diante do exposto percebe-se que prover a satisfação do cliente/consumidor é algo muito complexo que parte do individualismo, tendo como finalidade o agir em coletividade.

Posto isto, a pergunta que norteia esse trabalho é a seguinte: será se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT está exercendo com eficiência, suas principais atribuições, de tal forma a satisfazer as necessidades dos seus clientes?

Desta forma, o principal objetivo deste trabalho é mensurar o nível de satisfação dos clientes, em relação aos serviços prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Nesse trabalho será utilizado simplesmente o termo Correios, haja vista que esse é o nome de fantasia que todo brasileiro conhece a ECT.

Portanto, pode-se justificar essa pesquisa devido à inexistência de trabalhos específicos nessa linha de raciocínio, empregando um modelo que abranja a



multidimensionalidade da satisfação do cliente, levando em consideração os diversos indicadores, que contribuem para a sua satisfação.

2. METODOLOGIA

2.1. Área de estudo

O município de Juazeiro do Norte está localizado ao Sul do Ceará com aproximadamente 248 Km² de área territorial e com uma crescente população, que de acordo com o IBGE (2010), em 2015, estima-se uma população de quase 266 mil habitantes, ressaltando que o IDHM em 2010 era de 0,694. O topônimo Juazeiro segundo a etimologia se deve a uma conhecida árvore, muito comum na região, que resiste à seca mais inclemente, permanecendo sempre viçosa chamada cientificamente *Ziziphus juazeiro*. A palavra é híbrida tupi-portuguesa: juá ou iu-á (fruto de espinho) + o sufixo eiró.

A população de Juazeiro do Norte se concentra praticamente na zona urbana e é formada por pessoas procedentes de muitos Estados da Federação, sendo a grande maioria do Nordeste que para aqui vem como romeiros, atraídos pelo Padre Cícero, de quem são afilhados. O número de juazeirenses natos é inferior a 50% do total. Na zona rural moram menos de 10% da população total (WALKER, 2010, p.191).

Mas, a cidade de Juazeiro eleva distintas qualidades para o crescimento da economia em especial a representação do polo universitário onde é encontrada uma gama de cursos de graduação, especialização etc.. Vale ressaltar que são universidades e faculdades públicas e privadas como também ensino à distância. O artesanato do município também é considerado um dos maiores expoentes culturais e o Padre Cicero foi o grande incentivador do trabalho artesanal, tendo como foco a garantia de trabalho e renda para os habitantes quando ainda era apenas um vilarejo.

O comércio e indústria da cidade pleitearam para a cidade de Juazeiro, como uma das cidades mais importantes do Ceará, pois ela foi a primeira

cidade do interior a ter *shopping* alavancando a economia, também possui grandes redes de bancos, concessionárias das diversas marcas do mercado nacional e internacional.

COMÉRCIO E INDÚSTRIA. Juazeiro do Norte é uma das mais importantes cidades do Nordeste. Foi a primeira cidade do interior cearense a ter shopping, emissora de rádio FM e canal de televisão. O parque industrial é representado por indústrias de sandálias de plástico e couro, bebidas, refrigerantes, alumínio, alimentos, confecções, móveis, jóias, laticínio, etc. Seu polo calçadista é um dos maiores da América Latina. O movimentado comércio possui unidades de grandes cadeias de lojas nacionais, shopping e atacadões, mas ainda permanece muito forte a presença da economia informal, representada principalmente por empresas de fundo de quintal, vendedores autônomos e artesãos, cujos produtos, pela beleza artística que ostentam, são bastante apreciados. Aqui de tudo se vende. (WALKER, 2010, p.191-192).

2.2. Satisfação do cliente: aspectos conceituais e referencial teórico

Satisfação significa dizer, satisfazer alguém independente do que se trata, se é uma comida, um produto, um serviço etc. Em se tratando de satisfação do cliente, já se tem em mente um consumidor que paga por algo que irá consumir/usufruir para satisfazer o seu ego.

Sendo assim, percebe-se que satisfazer um cliente é algo bastante promissor para o mercado atualmente, pois a cada dia que se passa ele se torna ainda mais exigente. Tratar um cliente bem é uma lógica de *marketing*, que conduz a um cliente satisfeito, portanto, maior será a possibilidade do mesmo voltar ao estabelecimento e contratar novamente os seus serviços e produtos.

Kotler e Keller (2006, p. 142) definem satisfação total do cliente como:

A satisfação do comprador após realização da compra depende do desempenho da oferta em relação às suas expectativas. De modo geral, **satisfação** é a sensação de prazer ou desapontamento resultante da comparação entre o desempenho (ou resultado) percebido de um produto e as expectativas do comprador. Se o desempenho não alcançar as expectativas, o cliente ficará insatisfeito. Se alcança-las, ele ficará satisfeito. Se o desempenho for além das expectativas, o

cliente ficará altamente satisfeito ou encantado. (KOTLER; KELLER 2006, p.142).

Para Cordeiro (2014) *apud* Souza; Sousa; Justo (2014, p. 20), “percebe-se que, neste ambiente de competitividade global um novo insumo passa a ser primordial para a manutenção de presença no mercado, qual seja a capacidade inovativa das empresas e localidades”. Portanto, a satisfação dos clientes é peça fundamental para um mercado competitivo vivenciado na atualidade, sendo assim, investir em marketing e promoções ainda é o melhor para a aquisição de novos clientes não se esquecendo de mantê-lo como cliente fidelizado. Então,

A empresa deve medir a satisfação com regularidade porque a chave para reter clientes está em satisfazê-los. Em geral, um cliente altamente satisfeito permanece fiel por mais tempo, compra mais à medida que a empresa lança produtos ou aperfeiçoa aqueles existentes, fala bem da empresa e de seus produtos, dá menos atenção a marcas e propaganda concorrentes e é menos sensível a preço. Além disso, sugere idéias sobre produtos ou serviços e custa menos para ser atendido do que um cliente novo, uma vez que as transações já se tornaram rotineiras (KOTLER; KELLER 2006, 144).

Para Kotler e Keller (2006, p.145), “qualidade é a totalidade dos atributos e características de um produto ou serviço que afetam sua capacidade de satisfazer necessidades declaradas ou implícitas”. Essa é uma definição claramente voltada para o cliente.

De acordo com Magalhães (2005, p. 207), “o consumidor procura alocar sua renda monetária limitada entre os bens e serviços que lhe são disponíveis, de forma a maximizar sua satisfação”. O consumidor elenca aos seus desejos (bens de consumo), que estejam acessíveis e disponíveis a sua utilidade, até chegar a sua satisfação total na qual está vinculada ao consumo dos bens e serviços.

2.3. Análise Tabular e descritiva

Um dos objetivos desse trabalho é traçar o perfil socioeconômico dos entrevistados. Portanto, inicialmente foi feita uma análise tabular e descritiva das variáveis econômicas, sociais e culturais dos clientes dos correios, no município de Juazeiro.

2.4. Análise fatorial

O método de análise fatorial foi utilizado para gerar e mensurar o Índice de Satisfação dos clientes dos Correios (ISCC), que é um dos objetivos específicos deste trabalho.

A análise fatorial é uma técnica multivariada que busca identificar um número relativamente pequeno de fatores comuns que podem ser utilizados para representar relações entre um grande número de variáveis inter-relacionadas. A técnica possibilita o estudo de possíveis inter-relações (correlações) entre várias variáveis, visando condensar a informação contida em cada grupo de variáveis originais em um conjunto menor de argumentos, chamados de fatores, com uma perda mínima de informação.²²²

O principal propósito da análise fatorial é descrever as relações de covariância entre diversas variáveis em termos de poucos fatores não observáveis, ou seja, a técnica busca identificar fatores não observáveis que possam explicar a intercorrelação entre as variáveis (FÁVERO *et al.*, 2009). Segundo Hair *et al.* (2006), as técnicas de análise fatorial visam satisfazer pelo menos um dos dois objetivos descritos a seguir: a) identificação da estrutura por meio do resumo de dados ou b) redução de dados.

Usualmente, o método de componentes principais é intrínseco à análise fatorial, fazendo com que o primeiro fator explique a maior parte da variância amostral, seguido pelo segundo fator e assim sucessivamente. Cada fator é uma combinação linear das variáveis originais padronizadas consideradas no estudo. Segundo Ferreira Jr., Baptista e Lima (2004), os fatores são formados levando em consideração alguns princípios: (a) as variáveis mais correlacionadas são combinadas em um mesmo fator; (b) as variáveis que compõem um fator são praticamente independentes das que compõem outros fatores; (c) a derivação dos fatores é feita visando maximizar a porcentagem de variância total explicada por cada fator consecutivo; e (d) os fatores não são correlacionados entre si. Assim sendo, o objetivo central é determinar os coeficientes que relacionam as variáveis observadas com os fatores. Esses coeficientes são denominados de cargas fatoriais, que são os coeficientes de correlação entre as

²²² Para detalhes sobre a análise fatorial, consultar Kim & Muelher (1978).

variáveis e os fatores. O modelo de análise fatorial pode ser expresso algebricamente como identificado na equação (01):

$$X_i = a_{i1}F_1 + a_{i2}F_2 + \dots + a_{im}F_m + e_i \quad (01)$$

em que:

X_i representa o i -ésimo escore da variável padronizada, com média zero e variância unitária ($i = 1, 2, \dots, m$);

F_j refere-se aos fatores comuns não correlacionados, com média zero e variância unitária;

a_{ij} indica as cargas fatoriais, e

e_i , o termo de erro, que capta a variação de X_i explicada por outros fatores além da combinação linear das cargas fatoriais dos fatores comuns.

O passo seguinte, após o cálculo das cargas fatoriais e a identificação dos fatores, é a estimação do escore fatorial, conforme a expressão geral para estimação do j -ésimo fator, F_j (equação 02):

$$F_j = W_{j1}X_1 + W_{j2}X_2 + W_{j3}X_3 + \dots + W_{jp}X_p \quad (02)$$

em que: os W_{ji} são os coeficientes dos escores fatoriais; p é o número de variáveis; e, X_i ($i = 1, 2, \dots, p$) o valor padronizado das variáveis.

A adequação do modelo de análise fatorial foi testada pela estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e pelo teste de Bartlett. O primeiro varia de 0 a 1 e compara a magnitude do coeficiente de correlação observado com a magnitude do coeficiente de correlação parcial, sendo que, valores acima de 0,80 indicam que os dados são adequados para a análise fatorial e o modelo está bem ajustado, enquanto valores de KMO abaixo de 0,50 indicam a não adequabilidade do mesmo. Já o teste de esfericidade de Bartlett testa a hipótese nula de que a matriz de correlação populacional seja igual à matriz identidade. Para que o modelo de análise fatorial esteja bem ajustado, a hipótese nula do teste de Bartlett deve ser rejeitada (FÁVERO *et al.*, 2009).

Segundo Mingoti (2007), o número de fatores a serem considerados é determinado, geralmente, pelo seguinte critério: mantêm-se apenas os fatores cuja raiz característica é maior que um. A partir desse ponto, é possível calcular os escores fatoriais para cada um dos indivíduos. Os escores são utilizados para classificar os indivíduos e agrupá-los em blocos relativamente homogêneos, por meio da análise de agrupamento (*cluster*).

2.4.1. Determinação do Índice de Satisfação dos Clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios (ISCC), utilizando o método fatorial

Propõe-se utilizar a técnica estatística multivariada de análise fatorial para calcular o Índice de Satisfação dos Clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios (ISCC). Por meio desse Índice será feita a ordenação dos entrevistados de acordo com seu nível de satisfação. Para operacionalizar essa técnica, foi utilizado o *software* STATA 12.

Esse índice foi elaborado tendo como base os trabalhos de Soares *et al.* (1999), que criaram um índice de desenvolvimento municipal para os municípios cearenses; Campos (2008), que estabeleceu um índice de hierarquização do arranjo produtivo de fruticultura irrigada na região do Baixo Jaguaribe no Estado do Ceará e pelo trabalho de Sousa e Campos (2009), que elaborou o índice de desempenho competitivo dos fruticultores cearenses.

Posto isto, com esse embasamento teórico, criou-se o Índice de Satisfação dos Clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios (ISCC). Matematicamente, pode-se expressar o ISCC da seguinte forma (equação 03):

$$ISCC_i = \sum_{j=1}^k \left\{ \frac{\lambda_j}{\sum_{j=1}^k \lambda_j} f_{ji} \right\}, \quad \forall \lambda_j \geq 1 \quad (03)$$

em que:

$ISCC_i$ é o Índice de Satisfação dos Clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios,

λ_j é a raiz característica associada ao fator j ; k , o número de fatores escolhidos; f_{ji} , o escore fatorial padronizado do cliente i do fator j , que, de acordo com Gama (2006), pode ser expresso como: $f_{ji} = \frac{F_j - F_{\min}}{F_{\max} - F_{\min}}$, em que F_{\min} é o escore fatorial mínimo do fator j ; e F_{\max} é o escore fatorial máximo do fator j . Ademais f_{ji} está disposto de tal forma que o pior resultado é 0 e o melhor é 1.

Como o ISCC representa uma média ponderada entre f_{ji} e as raízes características maiores que 1, então ele também fornecerá um intervalo entre 0 e 1. Destarte, pode-se estabelecer a seguinte classificação: a)]0.00, 0.50], tem-se um baixo nível satisfação; b)]0.50, 0.80] representa nível médio de satisfação; e c)]0.80, 1.00], tem-se um nível elevado de satisfação. Essa classificação não é arbitrária, pois os níveis de satisfação são classificados em três categorias, quais sejam: baixo, médio e alto nível de satisfação e se baseiam em classificações utilizadas por diversos índices, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

2.4.2. Consolidação das variáveis utilizadas no cálculo do Índice de Satisfação dos Clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios (ISCC)

Será apresentada, a seguir, a relação dos indicadores utilizados no modelo, para a aferição do Índice de Satisfação dos Clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios (ISCC). Consideraram-se os seguintes indicadores: i) preço do serviço; ii) atendimento; iii) tempo de espera; iv) quantidade de caixa; v) quantidade de agência; vi) localização; vii) serviços disponíveis; viii) organização; ix) infraestrutura; x) segurança; xi) prazo de entrega; xii) qualidade dos serviços bancários; xiii) exigência; xiv) confiança; xv) qualidade dos serviços postais e xvi) concorrência.

2.5. Natureza dos dados e tamanho da amostra

Os dados utilizados nesta pesquisa são de natureza primária, obtidos por intermédio de entrevistas diretas junto aos clientes da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, no período de fevereiro a março de 2015, no município de Juazeiro

do Norte – CE. Estes questionários enfatizaram aspectos a respeito do perfil socioeconômico e indicadores de satisfação dos clientes dos Correios.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, foram analisadas as características socioeconômicas e o nível de satisfação dos clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios, no município de Juazeiro do Norte. Desta forma, na primeira subseção são destacadas as principais estatísticas descritivas e na segunda subseção é avaliado o Índice de Satisfação dos Clientes dos Correios – ISCC.

3.1. Perfil socioeconômico dos Clientes dos Correios, no município de Juazeiro do Norte – CE.

3.1.1. Idade

A Tabela 01 destaca a faixa etária dos clientes dos correios. Assim, observa-se, a maior frequência dos clientes dos Correios (40,80%) com idade entre 20 e 30 anos, correspondendo a um público jovem formado por *office-boys*, despachantes, prestadores de serviços, etc.. No entanto, na média, os clientes dos Correios têm 32,42 anos.

Tabela 01 – Distribuição absoluta e relativa dos clientes dos Correios, segundo a faixa etária, no município de Juazeiro do Norte – CE, 2015

Faixa Etária	Quantidade	%
10 — 20	14	5,60
20 — 30	102	40,80
30 — 40	86	34,40
40 — 50	30	12,00
50 — 60	11	4,40
60 — 70	04	1,60
70 — 80	03	1,20
Total	250	100,00

Fonte: Resultados da Pesquisa

3.1.2. Sexo

Conforme os dados da Tabela 02, nota-se que a proporção de entrevistados do sexo masculino e feminino é praticamente a mesma, não sendo estatisticamente significativa ao nível de 1%, de acordo com o teste H de Kruskall Wallis.

Tabela 02 – Distribuição absoluta e relativa dos Clientes dos Correios, segundo o sexo, no município de Juazeiro do Norte - CE, 2015

Sexo	Quantidade	%
Feminino	127	50,80
Masculino	123	49,20
Total	250	100,00

Fonte: Resultados da Pesquisa

3.1.3. Raça

Concernente aos dados da Tabela 03, a seguir, observa-se que mais da metade dos entrevistados se declarou da cor parda (54,40%). Por outro lado, uma parte substancial da amostra declarou ser da cor branca (36,00%), sendo um percentual bem superior aos indivíduos da cor negra.

Tabela 03 – Distribuição absoluta e relativa dos clientes dos Correios, segundo o sexo, no município de Juazeiro do Norte – CE, 2015

Raça	Quantidade	%
Pardo	136	54,40
Negro	24	9,60
Branco	90	36,00
Total	250	100,00

Fonte: Resultados da Pesquisa

3.1.4. Escolaridade

A Tabela 04 apresenta informações sobre o grau de instrução dos clientes dos Correios. Deve-se registrar que a maior concentração de pessoas com o ensino médio completo (45,20%), haja vista que muitos estão a serviço de empresas e precisam de qualificação para exercer essa atividade. Também, deve-se destacar que uma parte considerável dessa amostra tem pelo menos o ensino superior completo (23,20%).

Tabela 04 – Distribuição absoluta e relativa dos clientes dos Correios, segundo o nível de instrução, no município de Juazeiro do Norte - CE, 2015

Nível de Instrução	Quantidade	%
Fundamental incompleto	15	6,00
Fundamental completo	04	1,60
Médio incompleto	11	4,40
Médio completo	113	45,20
Superior incompleto	41	16,40

Superior completo	58	23,20
Especialização	07	2,80
Mestrado	01	0,40
Total	250	100,00

Fonte: Resultados da Pesquisa

3.1.5. Estado civil

Na Tabela 05 são apresentados os resultados acerca do estado civil dos clientes dos Correios. Observa-se que menos da metade dos clientes dos correios é solteira (43,60%). Deve-se destacar, que apenas (4,40%) dos entrevistados são separados ou divorciados e o restante é casado ou tem união estável.

Tabela 05 – Distribuição absoluta e relativa dos clientes dos Correios, segundo o estado civil, no município de Juazeiro do Norte - CE, 2015

Estado civil	Quantidade	%
Solteiro	109	43,60
Casado	116	46,40
Separado	11	4,40
Divorciado	07	2,80
União estável	02	0,80
Viúvo	05	2,00
Total	250	100,00

Fonte: Resultados da Pesquisa

3.2. Satisfação dos clientes dos correios no município do Juazeiro do Norte-CE

Tendo como finalidade mensurar e avaliar a satisfação dos clientes dos correios, foi criado o índice de satisfação dos clientes dos correios – ISCC, formado a partir de dezesseis indicadores, quais sejam: preço do serviço, atendimento, tempo de espera, quantidade de caixa, quantidade de agência, localização, serviços disponíveis, organização, infraestrutura, segurança, prazo de entrega, qualidade do serviço bancário, exigência, confiança, qualidade do serviço postal e concorrência. Para cada um desses indicadores foi atribuído um escore (nível de satisfação), conforme foi visto na metodologia.

3.2.1. Análise do Índice de Satisfação dos Clientes dos Correios (ISCC) em Juazeiro do Norte – CE

Como mencionado anteriormente, o intuito principal desta pesquisa é mensurar a satisfação dos clientes, em relação aos serviços prestados pelos Correios. A fim de atingir esse objetivo foi criado o índice de satisfação. Assim, para auferir a satisfação dos clientes dos correios foi utilizada a análise fatorial.

3.2.2. Análise do Índice de Satisfação dos Clientes dos Correios – ISCC em Juazeiro do Norte – CE, por intermédio do método de análise fatorial

No que concerne ao uso correto da análise fatorial, foram feitos vários testes. Primeiramente, a matriz de correlações apresentou altos coeficientes para a maioria dos pares de variáveis, enquanto os valores contidos na matriz anti-imagem foram pequenos, sugerindo que os dados parecem adequados à análise fatorial.

Além desses indicativos, os testes de esfericidade de Bartlet e de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) foram determinados, com o intuito de constatar a adequabilidade da análise fatorial. Primeiro, pelo teste estatístico de esfericidade de Bartlet, o valor obtido foi de 644,66, significativo estatisticamente a 1%, indicando que a matriz de correlação não é diagonal (Tabela 06). De outra forma, esse resultado permite aceitar a hipótese alternativa de que as variáveis são correlacionadas. No tocante ao teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), obteve-se um valor de 0,7827, confirmando uma boa adequação aos dados de acordo com Hair *et al.* (2005). Além disso, observa-se que pelo critério Measure of Sampling Adequacy (SMA) – uma medida análoga ao KMO, mas para cada variável – todas as variáveis são significativas e adequadas à aplicação da análise fatorial.

Tabela 06 – Raízes características da matriz de correlações simples, para os dados de qualidade de vida, depois da rotação ortogonal

Fatores	Raiz característica	Variância explicada	Variância acumulada
1	2.2312	0.1395	0.1395
2	1.8331	0.1146	0.2540
3	1.8131	0.1133	0.3673
4	1.6530	0.1033	0.4707

LR test: independent vs. saturated: $\chi^2(120) = 644,66$ Prob > $\chi^2 = 0,0000$. n = 250

Fonte: Resultados da pesquisa

Depois de testar a adequabilidade do uso da análise fatorial, utilizou-se o método dos componentes principais para rodar o modelo. Portanto, num momento inicial (versão original) uma variável pode se relacionar com mais de um fator,

dificultando a interpretação, aplicou-se a rotação ortogonal, pelo método *varimax*, cujos autovalores da matriz de correlações maiores que um, com suas respectivas porcentagens de variância total explicada, estão contidos na Tabela 06. Note que os quatro fatores escolhidos têm raiz característica maior do que um. (DILLON; GOLDSTEIN, 1984). Assim esses quatro fatores sintetizam os dezesseis indicadores de satisfação dos clientes dos Correios explicando 47,07% da variância total dos dados.

Na Tabela 07 são apresentadas as cargas fatoriais rotacionadas e as comunalidades para esses quatro fatores considerados. Neste estudo, as cargas fatoriais em negrito indicam as variáveis mais fortemente associadas a determinado fator, enquanto a comunalidade informa que todas as variáveis têm sua variabilidade captada e representada pelos quatro fatores.

Conforme a Tabela 07, o fator F1 apresenta correlação positiva e elevada com os seguintes indicadores de satisfação: preço do serviço, atendimento, tempo de espera, quantidade de caixa e quantidade de agência. Assim, esse fator está associado aos indicadores quantitativos de mercado. Isso implica que, se um entrevistado apresentar o valor desse fator positivo e elevado, então sua satisfação em relação aos serviços prestados pelos Correios está fortemente associada aos indicadores quantitativos de mercado.

Tabela 07 – Cargas fatoriais e comunalidades após a rotação ortogonal

VARIÁVEIS	CARGAS FATORIAIS				COMUNALIDADES
	F1	F2	F3	F4	
PREÇO DO SERVIÇO	0,5127	0,2500	0,1351	-0,0775	0,6504
ATENDIMENTO	0,4948	0,2757	0,2011	-0,0114	0,6543
TEMPO DE ESPERA	0,7324	0,0743	0,0013	0,1346	0,4399
QUANT. DE CAIXA	0,7260	0,1288	0,0610	0,1100	0,4405
QUANT. DE AGÊNCIA	0,5073	0,0829	0,1211	0,2584	0,6543
LOCALIZAÇÃO	-0,0700	-0,0969	0,6171	0,4165	0,4314
SERVIÇOS DISPONIV.	0,1793	0,0728	0,6649	0,0730	0,5151
ORGANIZAÇÃO	0,4149	-0,1719	0,4588	0,2775	0,5108
INFRAESTRUTURA	0,1228	0,0376	0,1687	0,6773	0,4963
SEGURANÇA	0,1042	0,2206	0,0245	0,6218	0,5533
PRAZO DE ENTREGA	0,0711	0,6205	0,1907	0,1996	0,5338
QUAL. SERV. BANC.	0,2013	0,7065	-0,0840	0,2743	0,3780
EXIGÊNCIA	0,2743	0,6062	0,0552	-0,0086	0,5542
CONFIANÇA	0,0797	0,4844	0,5279	-0,1076	0,4688

QUAL. SERV. POSTAL	0,1921	0,3142	0,5896	-0,1150	0,5035
CONCORRÊNCIA	0,0594	0,0454	-0,0276	0,5558	0,6848

Fonte: Resultados da pesquisa

O fator F2 está associado de forma positiva com os seguintes indicadores de satisfação: prazo de entrega, qualidade do serviço bancário e exigência. Assim, esse fator está relacionado com os indicadores de eficiência e comprometimento dos Correios. Desta forma, se um determinado indivíduo apresentar um fator positivo e elevado, então sua satisfação está fortemente associada aos indicadores de eficiência e comprometimento.

O fator F3 está associado de forma positiva com os seguintes indicadores de satisfação: localização, serviços disponíveis, organização, confiança e qualidade dos serviços postais. Assim, esse fator está relacionado com os indicadores organizacionais. Desta forma, se um determinado indivíduo apresentar um fator positivo e elevado, então sua satisfação está fortemente associada aos indicadores de mercado. Finalmente, o fator F4 está representado pela infraestrutura, segurança e concorrência. Analogamente, o entrevistado que apresentar valor positivo e elevado desse fator, prioriza esses indicadores na sua satisfação.

Depois da rotação ortogonal e da associação dos indicadores aos seus respectivos fatores, procede-se ao cálculo do índice de satisfação. Entretanto, como se observou na metodologia, a satisfação foi medida pelo uso de um índice que é composto de uma média ponderada, que leva em consideração os pesos associados às raízes características e seus respectivos fatores. Portanto, os quatro fatores devem ser considerados em seu conjunto e não individualmente. Mesmo assim, essa avaliação realizada preliminarmente foi esclarecedora quanto aos indicadores considerados, e serve de base para uma possível intervenção administrativa nos Correios. Posto isto, no que diz respeito ao Índice de Satisfação dos Clientes dos Correios (ISCC) em Juazeiro do Norte, mensurado pelo método de análise fatorial, observou-se que a maioria dos entrevistados (68,00%) apresentou médio nível de satisfação (TABELA 08). Em termos médios, o ISCC apresentou o resultado de 0,5361, portanto médio nível de satisfação

dos clientes em relação aos serviços prestados pelos Correios, mas muito próximo do limite de baixo nível de satisfação.

Tabela 08 – Distribuição absoluta e relativa da satisfação dos clientes dos Correios, segundo a análise fatorial, no município de Juazeiro do Norte – CE, 2015

Nível de satisfação	Quantidade	%
Baixo	76	30,40
Médio	170	68,00
Alto	04	1,60
Total	115	100,00

Fonte: Resultados da pesquisa

Finalmente, fazendo-se uma análise individual dos dezesseis indicadores que compõem o nível de satisfação dos clientes dos Correios, pôde-se observar que os indicadores com piores resultados (menores ISCC) foram os seguintes: tempo de espera (0,4880), preço dos serviços postais (0,4600) e quantidade de agências (0,2840) e pouca concorrência (0,3453). Por outro lado, os demais indicadores apresentaram médio nível de satisfação (TABELA 09).

Desta forma, os melhores resultados foram apresentados pelos seguintes indicadores: serviços disponíveis (0,6173), atendimento (0,6266) e confiança (0,6840). (TABELA 09).

Tabela 09 – Participação dos indicadores na composição do Índice de Satisfação dos clientes dos Correios, no município de Juazeiro do Norte – CE, 2015

Indicador	Valor absoluto	Valor relativo (%)	ISCC
Preço dos serviços	0,0288	5,3624	0,46
Atendimento	0,0392	7,3046	0,6266
Tempo de espera	0,0305	5,6888	0,488
Quant, de Caixas	0,0335	6,2484	0,536
Quant, de Agências	0,0338	6,2950	0,54
Localização	0,0328	6,1237	0,5253
Serviços disponíveis	0,0386	7,1961	0,6173
Organização	0,0349	6,5119	0,5586
Infraestrutura	0,0327	6,0922	0,5226
Segurança	0,0318	5,9371	0,5093
Prazo de entrega	0,0329	6,1388	0,5266
Serv, Bancários	0,0326	6,0770	0,5213
Exigências	0,0326	6,0770	0,5213
Confiança	0,0427	7,9737	0,684

Serviços postais	0,0372	6,9478	0,596
Concorrência	0,0216	4,0253	0,3453
Total	0,5361	100,0000	0,5361

Fonte: Resultados da pesquisa

4, CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se os resultados obtidos nessa pesquisa acerca do perfil socioeconômico dos clientes dos correios, pode-se inferir que a maioria de ambos os grupos está na faixa etária de 20 a 30 anos de idade; tem cor parda; é solteiro; predominância do sexo masculino e maior concentração de entrevistados com ensino médio completo.

Para mensurar e avaliar a Satisfação dos clientes dos correios foi criado o Índice de Satisfação dos clientes dos correios – ISCC composto por dezesseis indicadores, quais sejam: preço do serviço, atendimento, tempo de espera, quantidade de caixa, quantidade de agência, localização, serviços disponíveis, organização, infraestrutura, segurança, prazo de entrega, qualidade do serviço bancário, exigência, confiança, qualidade do serviço postal e concorrência, Esses índices foram construídos a partir de um método linear, utilizando-se uma média aritmética e depois pelo método fatorial.

Em linhas gerais, observou-se que a maioria dos entrevistados apresentou médio nível de satisfação em relação aos serviços prestados pelos Correios no município de Juazeiro do Norte – CE, onde os indicadores serviços disponíveis, atendimento e confiança nos Correios apresentaram os melhores resultados. Enquanto os piores resultados foram apresentados pelo tempo de espera, preço dos serviços e pouca concorrência. Na média, o Índice de Satisfação dos Clientes dos Correios (ISCC) no município de Juazeiro do Norte se configurou no nível médio de satisfação, mas muito próximo do limite de baixa satisfação. Portanto, faz-se mister que as agências dos Correios no município pesquisado invista principalmente nos fatores que apresentaram os piores resultados.

5, REFERÊNCIAS



ADCAP, Associação dos Profissionais dos Correios, **Correios 350 Anos: uma história em selos**, Publicação: 22 de Janeiro de 2013, Disponível em:

<http://www.adcap.org.br/noticias.php?id=65&pagina=81> Acesso em: 15 de Abril de 2015,

BRASIL, Sub-Regiões do Nordeste, Disponível em:

<<http://www.brasilecola.com/brasil/as-subregioes-nordeste.htm>> Acesso em 22 de março de 2013,

CAMPO GRANDE NEWS, Disponível em:

<http://www.campograndenews.com.br/politica/sessao-solene-na-al-comemora-os-350-anos-dos-correios>, Acesso em: 15 de Abril de 2015 às 22:35,

CAMPOS, K, C, **Produção localizada e inovação: o arranjo produtivo local de fruticultura irrigada na microrregião do Baixo Jaguaribe no Estado do Ceará**, Viçosa: UFV, 2008, 167 f, Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, 2008,

CHAUVEL, Marie Agnes, **Consumidores insatisfeitos: uma oportunidade para as empresas**, Rio de Janeiro, Mauad, 2000, 216p,

CRATO, Prefeitura Municipal, **História**, Disponível em:

<http://www.crato.ce.gov.br/index.php/a-cidade/historia> Acesso em: 18 de Abril de 2015 às 09:32,,

CÓDIGO DE ÉTICA DOS CORREIOS, Manual de pessoal EMI: 05,10,2004 38ª redir mód: 54 cap: 2 vig: 22,09,2004, Disponível em:

<http://pt.scribd.com/doc/20831451/17677230-Codigo-de-Etica-Dos-Correios#scribd>, Acesso em: 17 de abril de 2015 às 14:37,

CORREIOS, Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/historia> Acesso em: 14 de Abril de 2015 às 22:00,

CURSO ON LINE, Analista de Economia, Disponível em:

<http://pt.slideshare.net/WesleyHanderson/aula01economia>, Acesso em: 21 de Abril de 2015 às 13:55,

DILLON, W,R,; GOLDSTEIN, M, Multivariate Analysis, Methods and Applications, New York: John Wiley & Sons, 1984

FÁVERO, L, P,; BELFIORE, P,; SILVA, F, L,; CHAN, B, L, **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009,

HAIR Jr, J, F,; ANDERSON, R, E,; TATHAM, R, L,; BLACK, W, C, **Análise multivariada de dados**, 5 ed, Porto Alegre: Bookman, 2006,



HISTÓRIA DO CRATO, **Resumo histórico**, Fev, 2010, Disponível em:
<http://blogdocrato.blogspot.com.br/2010/02/historia-do-crato-resumo-historico.html>, Acesso em: 18 de Abril de 2015 às 09:39,

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br>, Acesso em 19 de março de 2013,

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **CIDADES@**, Disponível em:
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230420&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas> Acesso em: 17 de Abril de 2015 às 15:32, © 2014 IBGE,

KIM, J,O; MUELHER, C,W, **Introduction to factor analysis**: What it is and how to do it, Beverly Hills: SAGE, 1978, 79 p, (Series quantitative Applications in the Social Science, 7-13),

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane, **Administração de Marketing**, A Bíblia do Marketing, 12ª Ed, São Paulo: Person Prentice Hall, 2006,

MAGALHÃES, Gilson Faria Potsch, **Teorias da Demanda e do Comportamento do Consumidor**, 2 ed, UFV, 2005, 328 p,

MINGOTI, S, A, **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005,

PINDYCK, R,S; RUBINFELD, D,L, **Microeconomia**, 6ª ed, São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006,

SELOSEFILATELIA, Acesso em: <http://www.selosefilatelia.com/index.html>
Acesso em: 14 de Abril de 2015 às 22:41,

SOARES, A, C, L, G,; GOSSON, A, M, P, M,; MADEIRA, M, A, L, H,; TEIXEIRA, V, D, S, **Índice de Desenvolvimento Municipal: hierarquização dos municípios do Ceará no ano de 1997**, In: Revista Paranaense de Desenvolvimento,, Curitiba, n,97, p, 71-89, set./dez, 1999,

SOUSA, E, P,; CAMPOS, A, C, **Desempenho competitivo dos fruticultores cearenses em diferentes áreas irrigadas**, In: Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza: BNB, 2009,

SOUZA, Francisca Laudeci Martins; SOUSA, Eliane Pinheiro de; JUSTO, Wellington Ribeiro, **Economia, sociedade e cultura**, Crato – CE, RDS, 2014, 398p,



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

PLANEJAMENTO E NOVAS DETERMINAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO



A MORADIA EM QUESTÃO: ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO AGLOMERADO URBANO CRAJUBAR – CE.²²³

Thamires Pessoa²²⁴
Renato Pequeno²²⁵

Resumo

As cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, que formam o popular triângulo CRAJUBAR, representam uma importante parcela da economia da região sul cearense, porquanto abrigam equipamentos de saúde e educação, além de concentrarem atividades econômicas como o comércio, os serviços, a indústria e o turismo, suprindo as necessidades dos municípios circunvizinhos, pertencentes inclusive a outros estados, como Pernambuco, Piauí e Paraíba. Almejou-se neste artigo analisar como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) interfere na produção das formas de moradia das cidades que compõem o CRAJUBAR, com o intento de interpretar a totalidade da região; e identificar os agentes e suas ações viabilizadores do consumo das unidades habitacionais do PMCMV. Destacamos a importância dos procedimentos metodológicos adotados no alcance dos objetivos preestabelecidos, são eles: levantamento bibliográfico e documental; construção de matriz metodológica; entrevistas semiestruturadas; produção de cartogramas. As cidades em questão têm seu crescimento urbano ainda mais integrado nessa última década em decorrência da expansão da construção civil, reproduzindo a realidade nacional de efervescência do mercado imobiliário. Constata-se, com efeito, uma íntima relação entre a produção das diferentes formas de moradia e o PMCMV, acarretando profundas transformações na estruturação interna das cidades e na estruturação urbana regional.

Palavras-chave: Moradia; Programa Minha Casa Minha Vida; arranjos institucionais.

1 INTRODUÇÃO

A “habitação modula o quadro da vida” (SEABRA *apud* Botelho, 2007, p. 9), pois na cidade as atividades econômicas e as decisões políticas se espacializam. As formas de moradia, nesse contexto, evidenciam esses processos estruturadores do espaço urbano ao mesmo tempo que reproduzem a segregação socioespacial.

²²³ Este trabalho se constitui como parte das reflexões realizadas na dissertação de mestrado intitulada “Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida nos Municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha: arranjos institucionais e condições de inserção urbana. Orientada pelo Prof. Renato Pequeno em 2016 no Programa de Pós-graduação em Geografia – UFC.

²²⁴ Mestre em Geografia, UFC, Crato/Brasil, thamiresmachadop@yahoo.com.br

²²⁵ Professor Doutor, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UFC, Fortaleza/Brasil, renatopequeno@gmail.com

Partindo desse pressuposto, objetivamos neste trabalho analisar como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) interfere na produção das formas de moradia das cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, com o intento de interpretar a totalidade da região; e identificar os agentes e suas ações viabilizadoras do consumo das unidades habitacionais do PMCMV.

Para fins metodológicos dividimos essas formas de morar em três categorias diferenciadas quanto aos agentes predominantes da produção (CORRÊA, 1991; CAMPOS FILHO, 2001; JARAMILLO, 2010; TOPALOV, 1979) - adaptando a tese de Pequeno e Elias (2010) que consideram a moradia como variável que melhor explicita as desigualdades socioespaciais, os quais classificam as dinâmicas vinculadas à produção habitacional nas seguintes categorias: a) a cidade do mercado imobiliário; b) a cidade das políticas públicas; c) a cidade informal e espontânea (PEQUENO; ELIAS, 2010). Embora, como apontam os autores, na realidade as constituições dessas três cidades diferenciadas segundo suas formas de moradia estejam diretamente ligadas.

A articulação existente entre essas três cidades fica ainda mais evidente ao analisarmos como o PMCMV perpassa por todas elas.

A moradia produzida pelo mercado imobiliário formal sofre influências do PMCMV de três maneiras: i) financiamento de casas para o público denominado de segmento econômico, criando as condições de superar um dos principais empecilhos para a realização do ciclo do capital imobiliário – ausência de crédito; ii) formação de novas frentes de atuação do mercado imobiliário ao se construir os empreendimentos pertencentes a faixa 1 em áreas que até então não eram o foco de investimentos. iii) interferência no mercado de terras ao propiciar a expansão dos limites territoriais dos municípios e, por conseguinte, no preço do metro quadrado.

Os setores da cidade que concentram moradias produzidas de maneira informal e pelas políticas públicas também são impactados pelo PMCMV, pois se trata de um programa que se propõe a combater o déficit habitacional do Brasil ao promover a produção de novas unidades habitacionais (UHs) de interesse social.

Buscou-se apreender as dinâmicas concernentes as formas de produção de moradia associadas ao PMCMV, bem como o papel dos agentes viabilizadores do

Programa Minha Casa Minha Vida a partir de um conjunto de procedimentos metodológicos, são eles: levantamento bibliográfico e documental, construção de matriz metodológica; entrevistas semiestruturadas; produção de cartogramas.

O trabalho se estruturou de maneira que propiciasse a compreensão das particularidades e das interfaces entre as formas de moradias produzidas pelo mercado imobiliário, pelo Estado e de maneira informal a partir do Programa Minha Casa Minha Vida nas Cidades que compõem o aglomerado urbano CRAJUBAR.

2 Moradia do Mercado Imobiliário

As cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, que formam o popular triângulo CRAJUBAR, representam uma importante parcela da economia da região do Cariri cearense²²⁶. Além de concentrarem atividades econômicas como o comércio, os serviços, a indústria e o turismo, abrigam equipamentos de saúde e educação, suprindo as necessidades das cidades circunvizinhas, pertencentes, inclusive, a outros estados, como Pernambuco, Piauí e Paraíba. Para tanto, contribui sobremaneira a localização estratégica dessas três cidades, numa posição de interligação em relação a algumas das principais capitais do Nordeste.

O aglomerado urbano CRAJUBAR tem se destacado no âmbito estadual em função também do aquecimento do mercado imobiliário apresentado na última década.

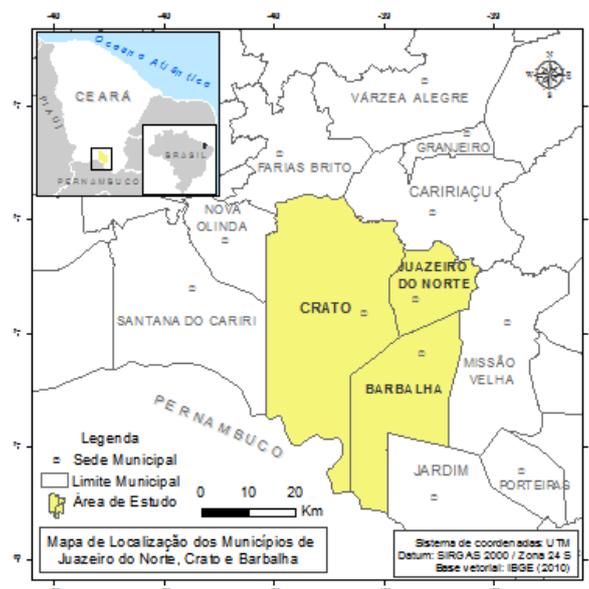
Nos últimos anos, observa-se um *boom* no mercado imobiliário no interior do Estado do Ceará. Os maiores índices da construção civil no interior do Estado foram encontrados nos Municípios de Juazeiro do Norte, Sobral, Crato, Barbalha, Crateús, Iguatu (CAVALCANTE, 2012). Destacamos, nesse contexto, as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha que, por meio da expansão imobiliária, tiveram seu crescimento urbano ainda mais integrado.

As três cidades até meados de 2006 não apresentavam grandes investimentos no setor imobiliário. No entanto, conforme afirma Ivan Azevedo representante do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI) Barbalha, quatro fatores foram

²²⁶ O Cariri cearense é composto de 27 municípios, são eles: Altaneira, Antonina do Norte, Assaré, Barbalha, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Mauriti, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Abaiara, Araripe, Aurora, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririçuçu, Crato, Juazeiro do Norte, Milagres e Tarrafas.

preponderantes na mudança desse cenário: a) investimentos no segmento industrial e atacadista; b) surgimento e concentração de instituições de ensino superior; c) a facilidade de acesso ao crédito; d) a disponibilidade de recursos através do Programa Minha Casa, Minha Vida. Juntos estes fatores imprimem transformações no espaço intraurbano, notadamente vinculadas à expansão do setor imobiliário, as quais decorrem de uma nova conjuntura econômica desde a escala nacional.

Mapa 01 - Localização das Cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.



Fonte: PESSOA (2016).

A realização de investimentos de capital externo no âmbito da indústria de calçados, de tecnologia, associadas ao ramo atacadista gerou um aumento de renda decorrente da geração de emprego para os moradores da região e da atração de mão-de-obra qualificada de outras localidades. Além disso, observa-se que com a necessidade de aumentar a especialização da mão-de-obra foram criados cursos superiores e técnicos na região visando suprir essa demanda, consolidando o papel de polo universitário das cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

Cria-se, dessa forma, um mercado consumidor com condições de compra, inclusive fazendo crescer a demanda por novas habitações. O mercado imobiliário, ao



captar essas mudanças, passa a investir de modo intenso na produção de empreendimentos residenciais e comerciais, tanto para compra como para aluguel, visando esses “novos” perfis de consumidores.

Vale mencionar que anteriormente não era característica da região a construção em larga escala de loteamentos residenciais com infraestrutura urbana. A venda de terrenos era feita à revelia das exigências das leis urbanísticas, especialmente, de parcelamento do solo urbano. No entanto, esse cenário passou a mudar mediante a facilidade do acesso ao crédito imobiliário. A realização dos feirões da CEF, ofertando melhores taxas de juros, prazos e carências; e a criação de leis que acarretaram na financeirização do setor imobiliário foram fatores que facilitaram o acesso ao crédito.

Sobre a mudança na produção imobiliária no Cariri, Patrícia Coelho, diretora administrativa da Construtora Raimundo Coelho (CRC) e representante do SINDUSCON Cariri, comenta em entrevista à revista o Povo Cariri:

A região do Cariri transformou-se radicalmente, em um curto espaço de tempo. Houve um crescimento vertiginoso, permeado pela economia local que muito tem se destacado a nível nacional. O nosso potencial turístico-religioso, comercial, agregou-se ao desenvolvimento nas áreas de Educação e da Saúde. Todo esse desenvolvimento proporcionou a alavancagem e o crescimento do setor imobiliário, que tinha uma demanda reprimida e pouco arrojada. Daí, mais e mais pessoas convergiram para a Região, consumidores com desejos mais apurados, exigindo uma renovação cultural em todos os segmentos econômicos. E aqui chegamos com o nosso Cariri, literalmente despertando olhares externos, sendo, inclusive, apontados, em uma grande revista futuros polos comerciais atacadistas do País, a curto e médio prazo. (O POVO CARIRI, 2014).

Houve, por consequência, uma mudança nas tendências do mercado imobiliário de Crato, Juazeiro e Barbalha, pois anteriormente as construtoras WR e CRC²²⁷ de origem local atuavam na construção de obras de infraestrutura, mas ao captarem a demanda por moradia mudaram o perfil da carteira de atuação passando a incorporar (informação verbal)²²⁸.

²²⁷ Principais empresas da Construção Civil do CRAJUBAR.

²²⁸ Informação fornecida por Ivan Azevedo, em entrevista realizada na cidade de Barbalha-CE em junho de 2015.

Com a mudança no acesso ao crédito passou a aumentar o volume de investimentos imobiliários, pois aumentou o surgimento de loteamentos regularizados com infraestrutura, havendo um aumento de produção de imóveis ofertados para as classes de renda de até seis salários mínimos, já que os construtores sem cadastro jurídico compraram muitos lotes visando à construção para esse público.

Além disso, com a instauração do PMCMV o mercado imobiliário teve uma guinada ainda maior, já que o Governo Federal passou a incentivar a produção do setor imobiliário e da construção civil, mediante a garantia de condições de financiamento para consumidores que até então não eram o foco do mercado imobiliário da região.

A percepção das empresas imobiliárias (incorporadoras, construtoras, loteadoras, corretoras) da demanda e da viabilidade desse tipo de empreendimento na região fez eclodir um grande número de empresas locais vinculado ao mercado imobiliário na região assim como atraiu a vinda de algumas oriunda de outros municípios, inclusive fora do estado do Ceará.

Quadro 1 - Lista das construtoras atuantes no CRAJUBAR – CE

CONSTRUTORAS ATUANTES NO CRAJUBAR - CE			
1	Clip Construtora Ltda	28	Concreto Engenharia LTDA
2	Construtora Luna Ltda	29	Consel. Const.Comercio LTDA
3	Const. Terra Nova Ltda	30	Construtora Astron LTDA
4	Oneide Construtora Ltda	31	Teotônio contrutora LTDA
5	Start Construtora Ltda	32	JEFF. Construções LTDA
6	Z1 Const. e Serv. Ltda-me	33	Consturora A2 Engenharia
7	Construtora J. Filho Ltda	34	Construtora Impacto
8	Vn Construtora Ltda	35	Construtora Constantini LTDA
9	SL Construtora	36	NRG Construtora
10	Brito Construções Ltda	37	Const. CS Amado
11	Construtora A3 Ltda	38	Apim Const.E Imobiliária
12	Construtora Coral	39	GSETE Const. Empreend
13	Const. Soares Marinho Ltda	40	Const. Ponto a Ponto

14	Emprecon Engenharia	41	Const. Ferraz Engenharia
15	Construtora Callou	42	Const. Base Engenharia
16	Const. Sólida	43	Const.Olimac
17	Ampla Construções Ltda	44	Kariris Empreendimentos
18	Construtora Construlima	45	Const. ARX Empreendimentos
19	Cece Coelho	46	RF Empreendimentos
20	Construtora Licita	47	JF Engenharia
21	Construtora Blokus Engenharia	48	Const. e Imob. J.M.
22	Construtora Encalço	49	Const. J.Hélio
23	Construtora Citeluz	50	Const. Atual
24	A.P.B.J Construções	51	Sobreira Engenharia
25	AL. Construções LTDA	52	Construtora Cariri
26	Caenge - Cariri Engen. LTDA	53	Construtora Altitude LTDA
27	CCE. Caraibas Const. LTDA		

Fonte: SINDUSCON /Cariri – CE (2015), elaborado por Pessoa (2016).

Nesse contexto, é possível traçar um novo cenário no mercado imobiliário formal das cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

Quadro 2 - Novo cenário do mercado imobiliário formal do CRAJUBAR

Novo Cenário do Mercado Imobiliário Formal do CRAJUBAR - CE
1. Aumento e surgimento das construtoras locais.
2. Mudança de perfil de carteira da construtora CRC que passou a atuar com habitação a partir de 2007 e, posteriormente, aderiu ao faixa 1 do PMCMV.
3. Chegada de muitos novos investidores imobiliários.
4. Crescimento e predomínio de construtores pessoas físicas voltadas para as faixas 2 e 3 do PMCMV.

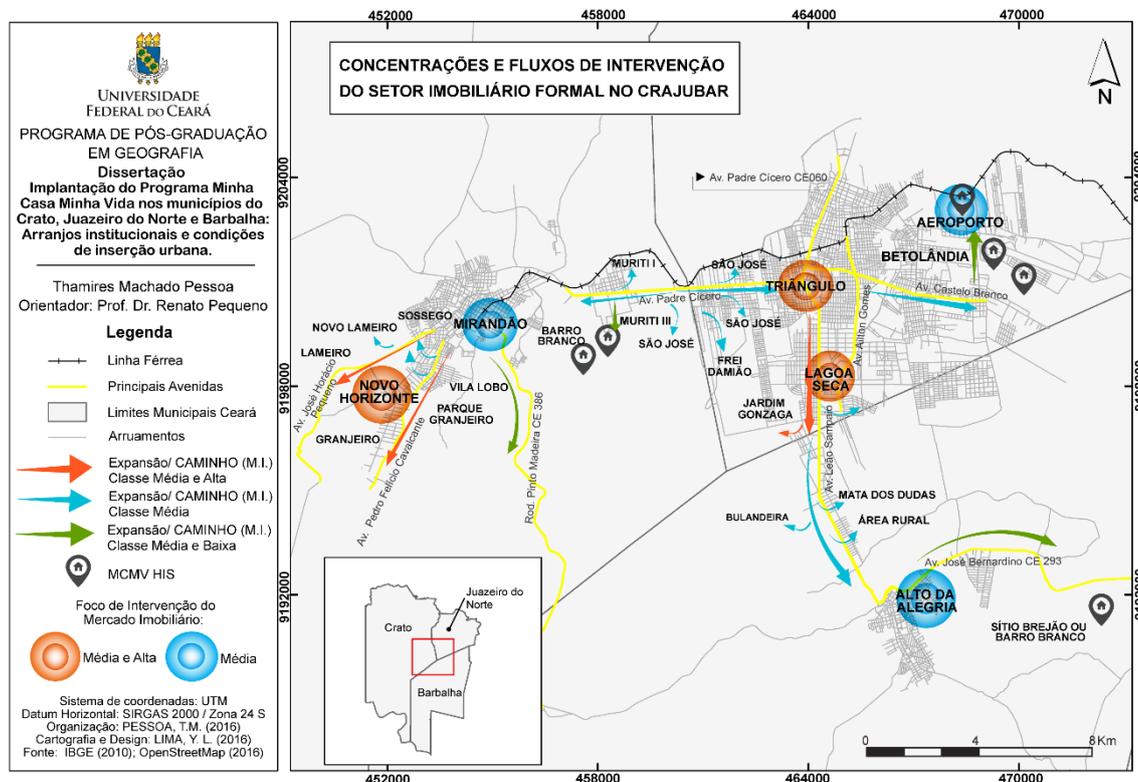
Fonte: Pessoa (2016).

Observa-se, assim, que os aspectos locais somados às mudanças voltadas para a produção habitacional em escala nacional acarretaram profundas transformações no mercado imobiliário formal e, por consequência, uma reorganização do espaço urbano das cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. O que pode ser visualizado ao

analisarmos as áreas de intervenção do mercado imobiliário.

A nova estruturação do CRAJUBAR tem contribuído com a intensa valorização do solo urbano e a consequente especulação imobiliária que acaba por seguir as áreas dotadas de grande concentração de comércio e serviços ao mesmo tempo que surgem novas frentes de expansão imobiliária (ver mapa 02).

Mapa 02 – Concentrações e fluxos de intervenção do setor imobiliário formal no CRAJUBAR



Fonte: PESSOA (2016).

Dentre as áreas de intervenção do mercado imobiliário formal que seguem as áreas dotadas de grande concentração de comércio e serviços podemos elencar os bairros Triângulo, Lagoa Seca e Limoeiro, todos na Cidade de Juazeiro do Norte.

Triângulo é caracterizado como uma “nova centralidade” (PEREIRA, 2014). O preço do metro quadrado é elevado, apresentando processo de verticalização com torres comerciais e apartamentos de luxo.

O bairro Lagoa Seca tem passado por profundas transformações, visto que na década de 1980 era marcado pela presença de chácaras. Agrega muitos estabelecimentos



voltados para lazer como restaurantes e Buffets, além da presença de instituições de ensino superior no seu entorno. Morar no bairro Lagoa Seca é símbolo de *status* social, tanto que as empresas construtoras e loteadoras usam o nome do bairro em seus empreendimentos mesmo que este não esteja localizado dentro dos limites territoriais oficiais do bairro. No bairro também se observa a verticalização, estendendo-se até os limites dos bairros Lagoa Seca e Jardim Gonzaga.

Na Avenida Castelo Branco, em alguns trechos, é possível identificar investimentos imobiliários, especialmente quando atravessa os bairros Limoeiro e Novo Juazeiro. Ambos passaram por investimentos no início do *boom* imobiliário no CRAJUBAR. Todavia, o segundo provavelmente passará por transformações a partir da inauguração do shopping que está sendo construído na Avenida Castelo Branco, reforçando o impacto do setor imobiliário no seu crescimento.

Os investimentos imobiliários no bairro São José estão fortemente associados à instalação dos empreendimentos atacadistas ao longo da Avenida Padre Cícero, permanecendo até este período como alvo da indústria da construção civil. Tal processo tem sido apontado por todos os sujeitos entrevistados que apontam como se iniciou o *boom* de investimentos no bairro.

Na Cidade do Crato é possível apontar como frentes de expansão do mercado imobiliário formal os bairros Granjeiro e Lameiro. Ambos possuem grande valorização em decorrência das amenidades climáticas e do valor paisagístico da Chapada do Araripe, pois tratam-se de localizações situadas no caminho para a Chapada.

No entanto, as duas frentes se diferenciam. No caso, a subida no sentido Granjeiro é melhor dotada de equipamentos coletivos. Enquanto a do Lameiro ainda possui muitas chácaras e balneários. Identifica-se ainda uma intensificação dos investimentos imobiliários no Novo Horizonte, bairro situado na interseção entre os dois eixos Granjeiro e Lameiro em decorrência da Avenida Hermes Paraíba que liga os dois lados. Constata-se ainda o início do processo de verticalização com prédios de até quatro andares.

As cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha a partir da especulação imobiliária que culminou em novas frentes de investimento tem tido seus limites urbanos expandidos, processo alimentado pelo PMCMV.

Dividimos a expansão das cidades a partir da atuação do mercado imobiliário em dois perfis de investimento, considerando o público alvo: primeiro, o do segmento econômico, cujas famílias atendidas possuem renda média superior a 3 salários mínimos, composto pelos bairros Bulandeira, Mirandão e Alto da Alegria; segundo, o de interesse social que tem sua produção diretamente vinculada à construção dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida direcionados para a faixa 1, nos bairros Muriti III sentido Barro Branco, Vila Lobo, Betolândia e Sítio Brejão, sendo que este último mudou de nome a partir do PMCMV para Barro Branco quando ocorreu a conversão de terra rural em urbana.

Os bairros localizados ao longo da Avenida Leão Sampaio, no trecho entre Juazeiro e Barbalha, têm passado por investimentos imobiliários que estão diretamente vinculados às concentrações de serviços e comércio existentes em Juazeiro do Norte. Esses bairros são áreas foco de investimentos da Construtora Omegapar pertencente a “Holding Nobresa” que tem investido tanto no segmento imobiliário, adentrando inclusive para a área rural de Barbalha, como comercial a partir da construção do Atacadão Nordestão. Conforme se pode ver na figura abaixo.

Figura 4 - Empreendimentos do Holding “Nobresa” no CRAJUBAR



Fonte: Site do Holding Nobresa (2015). Adaptada por PESSOA (2016).



Nos bairros Mirandão e Alto da Alegria se identifica forte concentração de investimentos imobiliários. O primeiro, localizado no Crato, possui elevado preço do metro quadrado, sofrendo alterações desde o início do aquecimento do setor imobiliário. Assemelham-se com o Alto da Alegria em Barbalha por terem sido estruturados a partir da criação de loteamento da empresa Conviver, identificando-se as mesmas estratégias de valorização, transferência e construção de equipamentos públicos. No caso do Mirandão, são exemplos dessa estratégia, a construção da Secretaria de Educação, do Fórum Eleitoral Desembargadora Auri Moura Costa e de uma Policlínica. Já no Alto da Alegria, a sede da Prefeitura que juntamente com a maioria de suas secretarias que se transferiram para lá revela processo similar. A diferença entre os dois é a temporalidade, pois enquanto o loteamento do Alto da Alegria foi lançado recentemente, sendo pouco ocupado, no Mirandão, o loteamento da Loteadora Conviver já se encontra totalmente vendido, onde muitas casas foram produzidas por construtores locais. Em sua maioria, trata-se de contratos realizados como pessoa física mediante financiamento da Caixa e mais recentemente do Banco do Brasil, a serem comercializados para as faixas do segmento econômico, englobando famílias com renda entre 1.600,00 e 5.000,00 Reais.

O PMCMV contribuiu com a criação de novas frentes de expansão nas cidades. Desde que os empreendimentos da faixa 1 foram implantados, verifica-se a atração do setor imobiliário formal voltado para famílias com renda superior a dois salários mínimos que devido ao alto preço da terra, não tem condições de comprar terrenos ou casas em áreas melhor dotadas de equipamentos e serviços. É o que pode ser visualizado nos bairros Muriti III, Vila Lobo, Betolândia e Sítio Brejão. Destaca-se que no caso da Vila Lobo o empreendimento do PMCMV Faixa 1, previsto para essa localidade, não foi aprovado pela CEF, mas os empreendedores investiram na área antes da negativa da CEF. Observamos a existência nos bairros apontados de lançamento de loteamentos com entradas a partir de mil reais, com parcelas a serem pagas num prazo estendido, além de construções de casas por construtores que captam recursos como pessoa física. Fenômeno esse que é retratado pelas assistentes sociais responsáveis pelo PMCMV de Juazeiro do Norte ao apontarem os rebatimentos do empreendimento do bairro Betolândia.

O bairro Aeroporto, onde os dois primeiros empreendimentos do PMCMV Faixa 1 de Juazeiro do Norte foram implantados, se diferencia dos bairros supracitados. Primeiro, por possuir ao mesmo tempo ruas com características de periferias consolidadas; segundo, pela localização de antigas chácaras e sítios, as quais vem sendo convertidas em empreendimentos imobiliários voltados para o segmento econômico²²⁹. Vale ainda destacar que se trata de um bairro com grandes dimensões, distante das centralidades da Cidade de Juazeiro do Norte.

Averiguamos, nesse contexto, que o PMCMV consolidou o aquecimento do setor imobiliário que se iniciou em 2005, direcionando frentes de intervenção para as quais foi induzida a implantação de empreendimentos destinados ao público alvo do mercado imobiliário. A forma como as cidades se reestruturaram, a partir dos fortes investimentos do setor imobiliário, evidencia a diferenciação social e espacial presentes no CRAJUBAR.

3 Moradia produzida de maneira informal

Na contramão da moradia produzida pelo mercado imobiliário, dotada de infraestrutura e serviços, encontramos nas cidades que compõem o CRAJUBAR o modelo informal de construção da moradia, marcado pela precariedade da construção, pela irregularidade fundiária, pela autoconstrução e pela carência de infraestrutura urbana, reconhecendo-se a presença de casas de taipa, o esgoto a céu aberto, a ausência de banheiros em muitas casas e a falta de transporte urbano coletivo.

Desde as primeiras décadas do século XX a classe trabalhadora soluciona sua necessidade de morar adquirindo terras em loteamentos clandestinos e/ou áreas da periferia pobre. As construções das casas desses trabalhadores seguem comumente os moldes da construção a partir da relação de cooperação entre amigos e familiares nas horas livres. (RODRIGUES, 1991).

[...] a autoconstrução é um processo de trabalho extremamente penoso, com elevados custos individuais que recaem sobre os setores pauperizados. Há um alongamento da jornada de trabalho, que

²²⁹ Segmento econômico ou habitação de mercado são termos adotados por diversos autores para referenciar a faixa de consumidor de residências no valor de até 200 mil reais e com renda de até dez salários mínimos. (SHIMBO, 2012).

repercute na acumulação de capital, já que permite pagar salários mais baixos e ao mesmo tempo desgasta rapidamente a capacidade produtiva da força de trabalho, sem o mínimo descanso necessário. O produto – a casa – embora seja muito precário – pela qualidade do material de construção, da edificação – é uma alternativa de moradia. Produz-se a casa e a cidade neste processo cotidiano. (RODRIGUES, 1991, p. 32).

Outras alternativas usadas na solução do problema de morar encontrada pelos trabalhadores são: a ocupação de áreas irregulares como terrenos públicos ou de proprietários particulares, dando origem às favelas; o aluguel de cômodos em cortiços.

A partir de trabalhos de campo juntamente com agentes comunitários de saúde e assistentes sociais das respectivas cidades, bem como análise do Diagnóstico Habitacional do PLHIS da cidade do Crato foi possível localizarmos os bairros que possuem assentamentos precários no CRAJUBAR. (Ver mapa 06).

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) classifica os assentamentos precários em quatro tipologias: I) cortiços; II) favelas; III) loteamentos irregulares; IV) conjuntos habitacionais degradados.

Os assentamentos precários são, portanto, porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum: - o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda; - a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional; - a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para as necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal. (BRASIL, 2010; p. 9).

Na cidade do Crato elencamos os bairros Alto da Penha, Batateira, Cacimbas, Santa Luzia, Zacarias Gonçalves, Muriti, Barro Branco, São Miguel, Vila Lobo e Seminário como bairros com existência de assentamentos precários. Todavia, os níveis

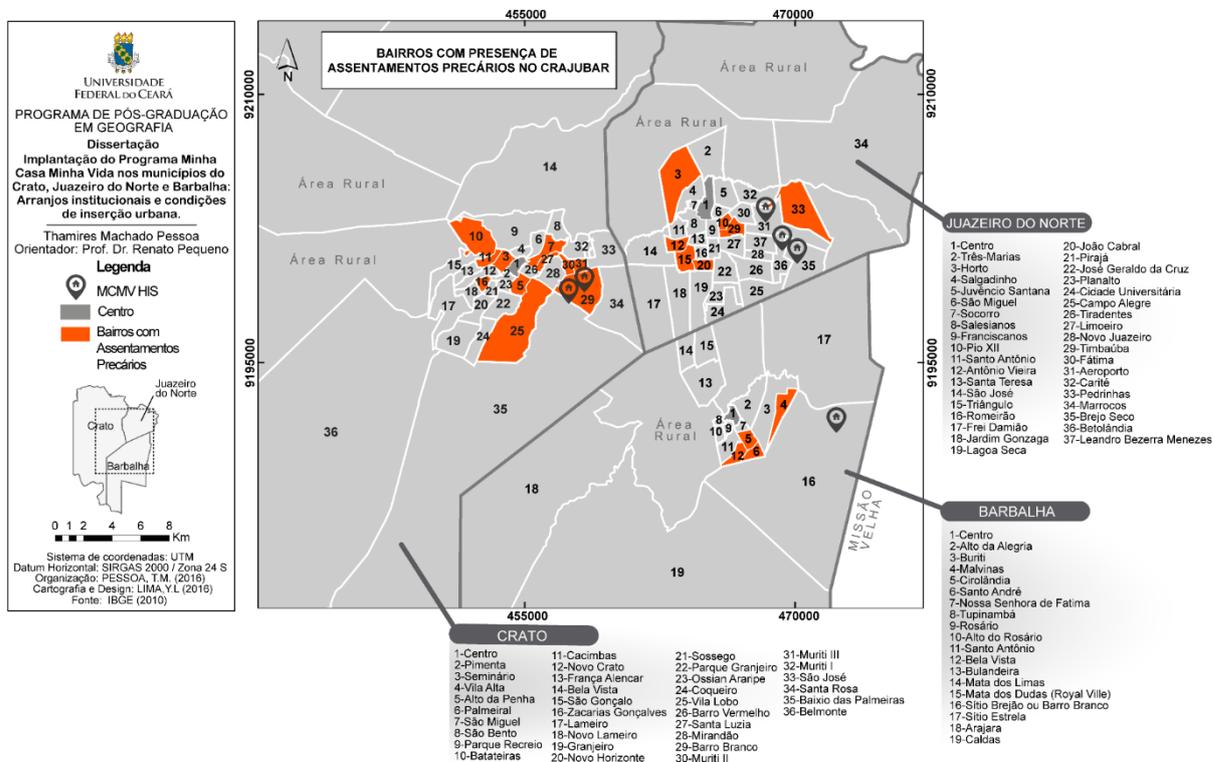


de precariedades se diferenciam entre eles. Destacamos os bairros Muriti e Barro Branco que concentram os empreendimentos do PMCMV Faixa 1. Estes bairros se caracterizam pela ausência de saneamento e de pavimentação, assim como pelo predomínio de casas de alvenaria sem revestimento com chão de terra batida, mas também podem ser encontradas casas de taipa e sem banheiro. Destaque ainda maior para as áreas de maior precariedade como o “Morro do Piolho”, o “Morro da Coruja” e a “Favelinha”.

Em Juazeiro do Norte localizamos assentamentos precários nos bairros Horto, Antônio Vieira, Triângulo, João Cabral, Pio XII, Timbaúba e Pedrinhas. Mas as piores condições de moradia se encontram na favela “Alta Tensão” que se estende pelos bairros Triângulo e João Cabral. A mesma possui esse nome, pois se localiza abaixo dos fios de alta tensão da Companhia Hidroelétrica de Abastecimento São Francisco (CHESF). A precariedade pode ser marcada pela presença de casas de papelão, de taipa e chão batido, a ausência de banheiro, infraestrutura, saneamento e mobilidade. Além disso, o acesso à energia e água ocorre de predominantemente de maneira clandestina.

Barbalha apresenta assentamentos precários nos bairros Cirolândia, Santo André, Bela Vista e Malvinas. No bairro Bela Vista se localiza o Conjunto Nassau localizada ao lado da Fábrica de Cimentos do mesmo nome. É possível localizar no Conjunto Nassau casas de taipa, chão batido e sem banheiro. Percebe-se ainda a falta de infraestrutura urbana e de equipamentos de saúde e educação. Das três cidades que compõem o CRAJUBAR Barbalha é a única que não apresenta uma secretaria específica para tratar assuntos referentes ao seu planejamento urbano.

Mapa 06 – Bairros com presença de assentamentos precários no CRAJUBAR



Fonte: PESSOA (2016).

A existência desse cenário exige que o Estado busque enfrentar essa realidade acima descrita, e que atue a partir da formulação e implementação de políticas e programas voltados a tratar questões referentes ao urbano e a habitação de maneira integrada. Ressalta-se a importância de que as questões associadas às políticas urbana e habitacional devam ser tratadas de maneira associada e complementar.

4 Moradia produzida a partir das políticas públicas

O fim do BNH em 1986, associado às profundas transformações políticas e econômicas no Brasil, propiciou mudanças na política habitacional quando o Governo Federal perdeu o protagonismo da elaboração da política habitacional, e passou a desenvolver apenas ações pontuais e reformistas. Ao longo dos anos subsequentes, ficou a cargo dos Municípios a elaboração dos programas habitacionais. Fato é que a política habitacional só voltaria a ser pauta de destaque a nível federal a partir de 2003 com o Governo Lula. (BONDUKI, 2014).

Nas cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha se observa nesse interstício de tempo algumas intervenções pontuais vinculadas, principalmente, ao Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos, concentrando suas ações no PMCMV. Apontamos como ações desenvolvidas extra PMCMV:

a) Crato: Conjunto Habitacional Vitória Nossa no bairro do Seminário, construído para abrigar parte das famílias removidas com o projeto de requalificação da encosta que circunda o bairro;

b) Juazeiro do Norte: Conjunto Habitacional no bairro Parque Antônio Vieira para atender as famílias de áreas de risco do próprio bairro e se encontra em construção no bairro Aeroporto um conjunto habitacional que atenderá as famílias removidas da área de risco do Parque Timbaúbas; exceto a construção desses conjuntos habitacionais nesse período ocorreram doações de terrenos.

c) Barbalha: das três cidades é a única que não apresenta construção de conjuntos habitacionais nesse intervalo de tempo, restringindo suas ações às doações de terrenos nos bairros Cirolândia, Alto da Alegria, Malvinas e Bela Vista (Conjunto Nassau).

Nota-se com efeito que as diferentes formas de moradia apresentadas no CRAJUBAR evidenciam a “diversidade do processo de ‘construção’ da casa e da cidade. Mostram as classes sociais na e da cidade” (RODRIGUES, 1991, p. 29).

4.1 O Programa Minha Casa Minha Vida no CRAJUBAR: análise dos arranjos institucionais

Compreender as articulações dos arranjos institucionais do PMCMV, conforme Pequeno e Rosa (2015), solicita a identificação dos agentes sociais envolvidos, bem como suas estratégias e articulações na viabilização do programa que acabam por contribuir com o processo de produção da cidade.

Com base na classificação estabelecida por Pequeno e Rosa (2015) dos agentes sociais em três categorias foi possível identificar como esses agentes atuam no CRAJUBAR. A primeira é a dos **Agentes associados ao Estado**: aqueles que mantêm



relação direta com o planejamento e gestão do programa, atuando nas três escalas de poder – federal, estadual e municipal.

Na instância federal o governo elaborou o PMCMV através da Casa Civil, responsável por definir as regras, a operacionalização e as fontes dos recursos. Após o seu lançamento o programa ficou sob o comando do MCidades que no âmbito local interfere diretamente na realização de grandes projetos vinculados às demandas fechadas decorrentes de intervenções urbanísticas associadas às remoções. O que justifica os entrevistados não identificarem no CRAJUBAR a ação direta do órgão nos projetos desenvolvidos. A CEF é o agente responsável pelo financiamento, conferindo recursos financeiros às construtoras, incorporadoras ou diretamente aos usuários, mediante a avaliação de projeto e/ou imóvel. Na cidade de Juazeiro do Norte, onde se localiza a Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da CEF observou-se ao longo da pesquisa a sua subdivisão em duas Gerências Executivas: a de Habitação (GIHAB) e a de Governo (GIGOV) voltadas, respectivamente, para projetos vinculados ao setor empresarial e projetos associados às demandas governamentais. (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; FERREIRA, 2012; PEQUENO; ROSA, 2015). É possível constatar a importância da CEF no desenvolvimento do PMCMV quando entrevistamos o Sr. Constâncio, proprietário da construtora pernambucana Constantini, pois a empresa se direciona para o CRAJUBAR após convite da GIDUR da Caixa.

Na escala estadual a atuação é diversificada pelo país. Cabe ao governo do estado elaborar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e fortalecer os pequenos municípios em seu desenvolvimento institucional de modo a facilitar a obtenção e o atendimentos de suas demandas. Em alguns casos é responsável por aportes complementares, infraestrutura, transporte, saneamento. No que tange à atuação do Governo Estadual do Ceará se observa que a princípio, o Estado do Ceará apresentou dificuldades em alcançar as metas propostas pelo Programa, concentrando os empreendimentos na Região Metropolitana de Fortaleza, principalmente em Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, cidades que fazem limites entre si. (PEQUENO; ROSA, 2015). Dentre os motivos responsáveis por essa baixa capacidade de expandir o Programa podemos apontar:

[...] a concentração de esforços dos governos estadual e municipal nas ações com recursos do PAC Moradia associadas às remoções causadas pelas obras da Copa; a análise rigorosa dos projetos pela Gerência de Desenvolvimento Urbano da CEF do estado do Ceará (GIDUR-CE), inclusive decorrendo em alterações no comando desta gerência; a fragilidade institucional dos municípios, a localização periférica dos terrenos ofertados pelos municípios acrescida do repasse para as empresas dos custos com a infraestrutura; o pouco interesse das construtoras sediadas em Fortaleza em abrir frentes de trabalho no interior do estado, em face da pequena escala dos empreendimentos. (PEQUENO; ROSA, 2015, p. 143).

O Governo do Estado do Ceará exerceu papel de destaque na mudança desse cenário a partir de algumas ações, dentre elas elencamos o envio de aportes aos centros regionais, ampliando o valor das UHs (PEQUENO; ROSA, 2015), como é o caso das Cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Além da contratação de empreendimentos de maior porte, ou como é muito comum no recorte estudado, de empreendimentos contíguos o que aguçou o interesse das construtoras por esse perfil de empreendimento.

A cidade de Juazeiro do Norte, dentre as demais que compõem o CRAJUBAR, é a que apresenta a maior quantidade de UHs nas três faixas do PMCMV. No que tange à faixa 1 isso é associado em parte, de acordo com Luciana Vieira Marques (Secretária Adjunta da Cidade do Município do Crato), ao fato de que no princípio as construtoras não possuíam interesse em construir no Crato e em Barbalha, cenário que se modificou a partir do aporte fornecido pelo Governo do Estado do Ceará, equiparando os valores das UHs das três cidades²³⁰.

Quadro 4 - Número de UHs faixa 01 entregues no CRAJUBAR

Empreendimentos do PMCMV concluídos e entregues					
Cidade	Fase do PMCMV	Empreendimento	Bairro	Quantidade UH	Entrega

²³⁰ O valor da unidade habitacional de Juazeiro do Norte nesse período era de 61 mil reais enquanto Crato valia 59 mil reais.

Juazeiro do Norte	01	Condomínios Tenente Coelho I II III e IV	Aeroporto	1280	30.08.2012
Juazeiro do Norte	02	Residencial Manoel Raimundo de Santana Neto.	Betolândia	713	03.07.2014
Crato	02	Residencial Monsenhor Montenegro	Muriti	596	22.07.2016

Fonte: CEF (2016), elaborado por Pessoa (2016).

Quadro 5 - Número de UHs faixa 01 em construção no CRAJUBAR

Empreendimentos do PMCMV em construção				
Cidade	Empreendimentos	Bairro	Quant. UH	Previsão entrega
Juazeiro do Norte	Residencial São Sebastião I	Betolândia	448	Março 2017
Juazeiro do Norte	Residencial São Sebastião II	Betolândia	333	Março 2017
Barbalha	Residencial Pedro Raimundo da Cruz	Sítio Brejão ou Barro Branco	600	Março 2017
Crato	Residencial Filemon Limaverde	Barro Branco	982	Março 2017

Fonte: CEF (2016), elaborado por Pessoa (2016).

No âmbito municipal a atuação das prefeituras é diversificada, mas de maneira geral desenvolvem importante papel na celeridade dos processos de aprovação, na isenção de taxas, na produção do cadastro das famílias. Além disso, interferem na doação de terrenos, nas modificações no zoneamento, na realização do trabalho técnico social. (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; FERREIRA, 2012; PEQUENO; ROSA, 2015).

No que se refere à legislação urbanística, identificamos diversas alterações nestes municípios. Conforme o Secretário Adjunto da Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano do Crato, Hildo Junior a lei de parcelamento do solo foi a que mais se alterou desde a aprovação do Plano Diretor Municipal. Esta lei vem sofrendo constante pressão, pois com a especulação imobiliária que está a ocorrer no CRAJUBAR, os



proprietários fundiários possuem elevado interesse na ampliação do perímetro urbano das cidades acarretando a conversão de áreas rurais em urbanas.

Dentre as problemáticas advindas dessa ampliação apontamos a expansão urbana junto aos cinturões verdes das cidades e o prejuízo aos pequenos produtores agrícolas das áreas rurais que fazem limite entre as cidades. Como exemplos de áreas convertidas em urbanas e que apresentam alguma dessas problemáticas podem ser citados: o Sítio São José entre Crato e Juazeiro do Norte, o Sítio Estrela em Barbalha no sentido Juazeiro.

A expansão urbana ocorrida nas cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha alimentada pelo setor imobiliário se torna onerosa para as prefeituras. Estas não tem conseguido seguir o ritmo empreendido pelos empreendedores imobiliários, que acabam por construir espaços fragmentados carentes de infraestrutura e serviços. Em contrapartida, não visualizamos a aplicação por parte das prefeituras de instrumentos urbanísticos que combatam essa especulação imobiliária.

Os **agentes associados ao setor Empresarial/Privado** detêm atribuições referentes à incorporação, a edificação e a comercialização das UHs. No caso do CRAJUBAR são as construtoras e os construtores pessoa física.

As construtoras juntamente com a Caixa atuam na elaboração de propostas de empreendimentos, seguindo as normas e as condições mínimas estabelecidas. (FERREIRA, 2012). Já os construtores pessoa física constroem empreendimentos, seguindo os padrões estabelecidos pela Caixa. Vende o imóvel financiado pelo Banco por intermédio de corretor de imóveis ou através de contato direto com o cliente.

A construtora CRC foi fundada por Raimundo Saraiva Coelho em 1986 após romper sociedade com a EMPREC. A empresa atuava até 2007 com obras públicas, mas a partir desse período passou a atuar na incorporação imobiliária, mantendo atualmente parceria com a Blocos Engenharia, Morefacil e a Emprec. Conforme Patrícia Coelho²³¹, a construtora atua com públicos e padrões variados, desde empreendimentos de condomínios de luxo até o PMCMV. A CRC foi responsável pela construção do primeiro empreendimento do CRAJUBAR os Condomínios Tenente Coelho I, II, III, IV

²³¹ Representando do SINDUSCON CARIRI e Diretora Administrativa/Financeira da CRC.

com 1280 apartamentos no bairro Aeroporto em Juazeiro do Norte em 2012. Em 2016 a empresa entregou em parceria com a EMPREC o Residencial Monsenhor Montenegro com 596 casas no bairro Muriti na cidade do Crato. A CRC divide espaço com a Constantini na construção dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Patrícia Coelho ainda afirma que a empresa possui projetos para atender também às faixas 2 e 3 do Programa, visto que a Construtora pretende se adequar às demandas da região.

A Constantini Construções Ltda. foi fundada em 19 de Setembro de 2002 com matriz na cidade de Petrolina-PE. A princípio realizava investimentos voltados para construções de condomínio de alto padrão; no entanto, segundo o Sr. Constâncio (fundador da Constantini) em entrevista, a empresa descobriu diante das crises enfrentadas no setor, que a sua participação no cenário das indústrias da construção ocorreria a partir do investimento e parceria com o governo federal nas construções de casas populares no PMCMV. Conforme Constâncio a construtora mantém parceria com os Municípios através da Câmara dos Vereadores mediante aprovações de projetos com isenção de impostos (PMCMV faixa 1). Ao ser questionado sobre fatores que aqueceram o setor da construção civil, Constâncio afirma que o PMCMV aqueceu construtoras, imobiliárias, tanto que muitas construtoras migraram para a faixa 1.

A empresa Constantini já produziu casas do PMCMV faixa 1 em Pernambuco nas seguintes cidades: Ouricuri 1350 UHs, em Trindade construiu 480 UHs, em Araripina 1000 UHs, em Salgueiro-PE 980 UHs.

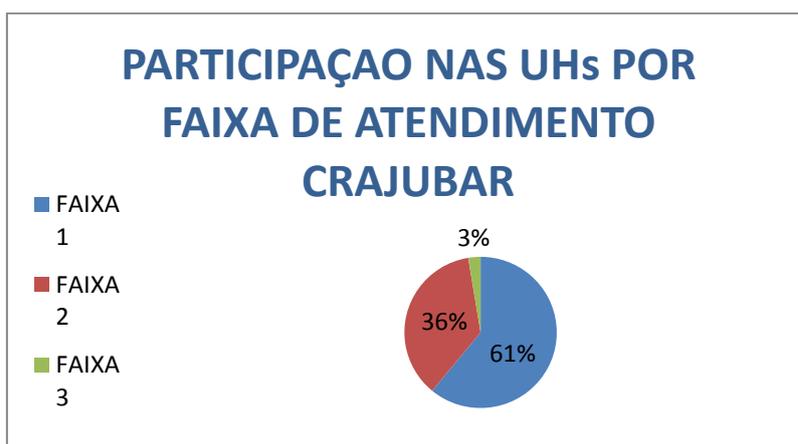
No Ceará a Constantini tem se concentrado nas Cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, onde já entregou 780 casas e se encontra em fase de conclusão a construção de 980 casas no bairro Betolândia em Juazeiro do Norte. Na cidade do Crato está a construir 600 UHs e em Barbalha 900 UHs.

Constâncio destaca que desde 2015 também tem atuado na região com a faixa 2 do programa produzindo 680 apartamentos, 124 casas e 59 lotes comerciais nos bairros Betolândia e Aeroporto no Juazeiro do Norte, áreas circunvizinhas aos empreendimentos produzidos pela Constantini para a faixa 1. Outro empreendimento recentemente lançado pela construtora Constantini foi o loteamento aberto e o

condomínio fechado Nossa Senhora das Dores no bairro Aeroporto composto por 198 lotes que já está 100% vendido. Será lançada também para a faixa 2 em Barbalha 600 UHs e 400 UHs no Crato no formato condomínio fechado, além do loteamento Nova Barbalha na CE-293 nas proximidades do empreendimento Faixa 1 da cidade de Barbalha.

Observamos, nesse contexto, ao aplicarmos questionários com representantes da CEF, CRECI, SINDUSCON /Cariri, Construtoras e Construtores Pessoa Física que todos apresentam a mesma assertiva: os empreendimentos voltados para atender as faixas 2 e 3 somente a partir de meados de 2015 passam a despertar o interesse das grandes construtoras, sendo até então construídos por construtores pessoa física, sendo estes os responsáveis por quase a totalidade dos empreendimentos construídos que se encaixam nas faixas 2 e 3, sendo a quantidade de UHs construídas para a faixa 3 muito pequena. O que é possível averiguar ao avaliarmos os dados cedidos pela CEF referente ao intervalo de 2011 a 2015 nas cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. (Ver gráficos 5 e 6).

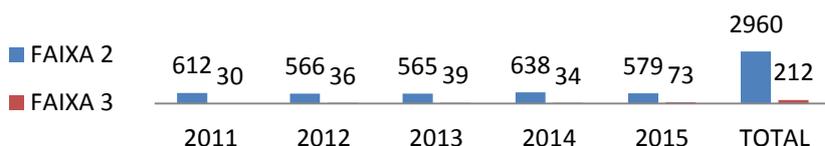
Gráfico 5 - Distribuição das UHs por faixa de atendimento no CRAJUBAR



Fonte: CEF (2016), elaborado por Pessoa (2016).

Gráfico 6 - Número de UHs nas faixas 2 e 3, no intervalo de 2011 a 2015 no CRAJUBAR

NÚMERO DE UHs FAIXA HABITAÇÃO DE MERCADO 2011 A 2015...



Fonte: CEF (2016), elaborado por Pessoa (2016).

O fato de a faixa 1 apresentar maior número de unidades construídas no CRAJUBAR está associado também ao fato de ser produzido por construtoras, possuindo maior capital de giro e tecnologias empregadas, enquanto a maioria dos construtores pessoa física constroem aos poucos, como é o caso do Sr. Osmar que constrói três casas e depois de vendê-las constrói mais três novamente. No entanto, ele ressalta que existem grupos de construtores que constroem até dez unidades de uma só vez. Todavia, ainda é irrisório frente a quantidade de casas que as construtoras produzem e vendem. O Sr. Osmar destaca “nós somos pequenos, mas somos muitos”, o que acaba por justificar o elevado número de UHs financiadas.

Imagem 02 - Casas construídas por construtor (pessoa física) no Crato



Fonte: PESSOA (2016).



O **Público alvo** se diferencia segundo a divisão das frentes de atuação do programa: habitação de interesse social e habitação de mercado, podendo ser demandas individuais ou coletivas. As demandas individuais são aquelas que pertencem às faixas 2 e 3, enquanto as coletivas pertencem a faixa 1. Essas demandas coletivas podem ser advindas de seleções junto aos cadastros municipais, de processos de remoção ou até mesmo fruto de pressão dos movimentos sociais.

Vale ainda destacar que dentre as modalidades do programa, também existe a entidades a qual, após aprovação, passa a realizar a gestão direta ou indireta dos empreendimentos a partir das associações ou cooperativas que sejam habilitadas pelo MCidades. (AMORE, 2015; PEQUENO; ROSA, 2015). Todavia, no caso dos municípios estudados, nenhum empreendimento desta modalidade veio a ser aprovado, refletindo tanto as condições dos movimentos sociais de moradia, como a destinação preferencial do PMCMV aos interesses dos setores imobiliário e da construção civil.

Fato é que nos últimos sete anos, o PMCMV consolida o que Shimbo (2012) define como Habitação Social de Mercado, correspondente a união do que eram anteriormente dois sistemas de financiamento – o segmento econômico e a habitação social. Solicita-se a partir desse novo desenho institucional compreender a política habitacional mediante o protagonismo do mercado privado. O PMCMV vem, portanto, romper a tradicional forma de se pensar a política habitacional e a produção imobiliária residencial formal. Fazendo-se necessário maiores investimentos no desenvolvimento institucional dos municípios nos setores vinculados às políticas urbana e habitacional.

5 Considerações finais

O aglomerado urbano CRAJUBAR se destaca dentre as demais cidades da região do Cariri por concentrar atividades econômicas vinculadas ao comércio, serviços e indústria, além de abrigar equipamentos de educação e saúde. Esse caráter polarizador do CRAJUBAR associado ao crédito ofertado pelo Governo Federal, principalmente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida são apontados por representantes do CRECI e SINDUSCON Cariri como sendo os fatores responsáveis pelo aquecimento imobiliário nas cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha na última década.



Instaurou-se a partir da nova conjuntura econômica nacional com fortes rebatimentos no intraurbano das cidades que compõem o CRAJUBAR um novo cenário no segmento imobiliário formal da região. Esse novo cenário é marcado pelo aumento e surgimento de novas construtoras locais, chegada de novos investidores imobiliários, mudança na carteira de atuação de importantes construtoras da região além do surgimento de uma nova categoria de construtor – o construtor pessoa física, voltado a atender as faixas 2 e 3 do PMCMV.

O Programa Minha Casa Minha Vida ao se propor atuar em três distintas faixas, diferenciando-se conforme a renda familiar, a fonte de recursos e os subsídios oferecidos acabou por impactar a produção das formas de moradia vinculada as ações do mercado imobiliário formal, do Estado e dos grupos que ao terem seu direito à moradia cerceado produzem-na de maneira informal e precária.

A moradia produzida pelo mercado imobiliário formal sofre influências do PMCMV ao ser liberado crédito de compra de casas para o público denominado segmento econômico, criando as condições de superar um dos principais empecilhos para a realização do ciclo do capital imobiliário – ausência de crédito. Corroborando com a formação de novas frentes de atuação do mercado imobiliário ao se construir os empreendimentos pertencentes a faixa 1 em áreas que até então não eram o foco de investimentos. Interferindo no mercado de terras ao propiciar a expansão dos limites territoriais das cidades e, por conseguinte, no preço do metro quadrado.

A expansão dos limites territoriais das cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha e o aumento do preço do metro quadrado acaba por impactar a produção da moradia que ocorre de maneira informal, pois dificulta o acesso à terra urbanizada. Além disso, os setores da cidade que concentram moradias produzidas de maneira informal e pelas políticas públicas também apresentam rebatimentos do modelo de provisão habitacional proposto pelo PMCMV, pois o programa propõe a produção de novas unidades de habitação de interesse social. Essas novas unidades, de maneira geral, têm se localizado em periferias consolidadas e/ou em novas frentes de expansão que apresentam baixas taxas de urbanização reproduzindo, assim, a precariedade das políticas habitacionais pré-existentes, tendo em vista que os municípios acabaram por



não ter como aplicar os mecanismos que combatem a lógica especulativa gerada pelo próprio programa.

Identificou-se ainda que mediante o crescimento urbano fomentado pelas dinâmicas pertencentes a produção da moradia está a ocorrer uma maior integração urbana das Cidades do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha.

Os agentes vinculados diretamente na realização do Programa Minha Casa Minha Vida podem ser divididos em três categorias (PEQUENO; ROSA, 2015) conforme sua atuação: i) agentes associados ao Estado, na instância federal – MCidades e CEF -, na instância estadual – Governo do Estado -, e na instância municipal – Prefeituras; ii) agentes associados ao setor empresarial/privado – construtoras e construtores pessoa física; iii) público alvo.

Ao estabelecer que o PMCMV seguiria o modelo de provisão habitacional pautado na iniciativa privada, o Governo Federal ignorou os avanços promovidos pelo Estatuto da Cidade e pretendidos pela PNH. Constata-se que a lógica de mercado no desenvolvimento dos projetos foi claramente implementada com seleção de terrenos mais baratos, ampliação da escala dos empreendimentos e padronização dos projetos, inclusive desconsiderando os instrumentos de combate a especulação fundiária dos municípios. Além disso, observa-se que as prefeituras foram relegadas ao segundo plano, visto que a CEF e as empresas construtoras possuem importante papel decisório.

Constata-se, nesse contexto, a necessidade de maiores investimentos no desenvolvimento institucional dos municípios nos setores vinculados às políticas urbana e habitacional, o qual incluiria dentre outros aspectos a formação de um corpo de funcionários efetivos nas prefeituras que planejem a política urbana e habitacional de maneira associada, sem que haja mudança maciça do quadro de funcionários a cada quatro anos, tornando inviável a continuação das atividades. Além disso, apontamos como outra grave consequência dessa ausência de quadro de funcionários a terceirização dos planos diretores e dos planos locais de habitação de interesse social. Todavia, para que as normas e leis estabelecidas sejam efetivamente aplicadas é necessário que haja uma revisão no papel dos agentes que realizam o PMCMV, aumentando o poder decisório das Prefeituras.



Referências

- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil:** lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2014.
- BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos:** a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Editora Annablume, Fapesp, 2007.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: MCidades, 2010.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras, seu controle ou o caos.** São Paulo: Nobel, 2001.
- CAVALCANTE, Ângela. **Mercado imobiliário aquecido no interior.** Diário do Nordeste, Fortaleza, 24 maio 2012. Negócios. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/mercado-imobiliario-aquecido-no-interior-1.465012>>. Acesso em: 02 abr. 2014.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1991.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios de um novo Brasil urbano. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.
- JARAMILLO, Samuel González. **Hacia una teoria de la renta del suelo urbano.** Bogotá: Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes, 2010.
- O POVO Cariri. Juazeiro do Norte, 2014. Entrevista concedida a Patrícia Coelho. Disponível em: <http://googleweblight.com/?lite_url=http://www.crcoelho.com.br/entrevista-da-revista-o-povo-cariri-com-patricia-coelho/&ei=m1qfBW8m&lc=pt-BR&s=1&m=214&host=www.google.com.br&ts=1480098470&sig=AF9Nednk4HNKPOWBf6e3oVlqB8TaoNsXpQ>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- PEQUENO, Renato; ELIAS, Denise. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 441-465, jul./dez. 2010.
- PEQUENO, Renato; ROSA, Sara V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. *In:* AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (orgs.) **Minha casa... e a cidade?**



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

PESSOA, Thamires Machado. Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida nos Municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha: arranjos institucionais e condições de inserção urbana. 2016.155 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1991.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Editorial Edicol, 1979.



DISSEMINAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE CONCEIÇÃO DAS CRIOULAS, EM SALGUEIRO/PE

Patrícia da Silva Lemes²³²

Pablo Aurélio Lacerda de Almeida Pinto²³³

Girlânio Vidal de Lima²³⁴

Resumo

A economia solidária surgiu na necessidade de combater as mazelas impostas pelo capitalismo. Nos últimos vinte anos, essa nova economia ganhou impulso, e, atualmente surge como uma alternativa de modelo econômico baseado em premissas contraditórias ao modelo capitalista, princípios estes como a solidariedade, sustentabilidade e autogestão. O presente trabalho teve como objetivo analisar como se configura a disseminação dos princípios da economia solidária na comunidade Quilombola de Conceição das Crioulas sob a égide da atividade artesanal. A Fundamentação teórica foi fundamentada em diversos autores que abordam o tema, entre os principais citados encontra-se: Singer (2002), França Filho (2004), Domingo (2009) Gaiger (2004), Tauile (2002), Dantas (2009). No que toca aos aspectos metodológicos, caracteriza-se como pesquisa de natureza qualitativa, assinalada como descritiva. Como estratégia de pesquisa utilizou-se o estudo de caso, e foram realizadas entrevistas semiestruturadas com duas lideranças da comunidade. Os resultados revelaram que a Associação Quilombola de Conceição das Crioulas (AQCC) dissemina dentro do empreendimento os princípios defendidos pela Economia solidária, onde a solidariedade e autogestão são postos como fatores primordiais para o desempenho da associação.

Palavras-chave: Economia Solidária; Desenvolvimento Local Sustentável; Comunidade Quilombola de Conceição das Crioulas.

1-INTRODUÇÃO

Os últimos vinte e cinco anos do século XX foram marcados por acentuadas transformações nas esferas da sociedade, da economia e da política. O surgimento de

232 Graduada em Administração, Universidade de Pernambuco (UPE), Salgueiro/PE, pathyylemes@gmail.com

233 Professor Dr. da Universidade de Pernambuco (UPE), Salgueiro/PE, pabloaurelioap@hotmail.com

234 Mestre em Administração pela UFPE, Salgueiro/PE.



novas tecnologias junto à celeridade dos processos de inovação, a queda do bloco soviético, o fenômeno da globalização e a crise do Estado de Bem-estar social, são alguns exemplos que podem ser relacionados para compreensão do conjunto de transformações que marca a história recente. Parte dessas mudanças possui uma relação direta com o fim dos chamados “*Anos dourados do capitalismo*” HOBBSAWM (1995) - que se deram no período de período (1950-1970) - evidenciados, sobretudo, nos países de economia capitalista avançada, que apresentam um estado com papel mediador na economia, o pleno emprego, uma grande rede de proteção social e sindicatos fortes e ativos.

Esse paradigma de organização social e econômica, no entanto, começa a se disseminar a partir da década de 1970 com a chamada crise do modelo fordista-taylorista de produção e do Estado de Bem-Estar Social. Isso impactou mais particularmente nos trabalhadores, através do desemprego em massa, da flexibilização e precarização das condições e relações de trabalho, e da crise nas formas tradicionais de representação social e política da classe trabalhadora como os sindicatos, por exemplo. Frente a isso, trabalhadores, políticos e outros agentes sociais têm desenvolvido um leque de propostas e experiências em resposta a esses novos desafios do mundo do trabalho, que se manifestam desde o surgimento de novos movimentos sociais, passando pelas organizações não governamentais, até formas alternativas de trabalhos e renda, assim como os clubes de trocas comunitários e as cooperativas (SCHMIDT; PERIUS, 2003; SINGER, 2002).

Frente a isso, no Brasil, a partir da década de 1980 e acentuando-se na década de 1990, com a abertura do mercado nacional empreendida pelo então governo Collor, há um verdadeiro *boom* dos empreendimentos no campo da chamada Economia Solidária (ES). Define-se, então, a ES como um aberto sistema econômico, consolidado nos valores da cooperação e da solidariedade, na ideia de atender as necessidades e desejos materiais e de convivência, por intermédio de mecanismos de democracia participativa e de autogestão, visando à emancipação e o bem-estar individual, comunitário, social e ambiental. Como aborda Singer (2002, p.10) “A economia

solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual” (SINGER: 2002a, p. 10).

O que diferencia os empreendimentos solidários das demais atividades econômicas de cunho capitalista, surgidas pelas mesmas razões estruturais (precarização/flexibilização das relações de trabalho e desemprego em massa), é a razão de que as primeiras estão sob organização de autogestão e as outras não. Isto é, são atividades cujos associados detêm a posse coletiva dos meios pelos quais exercem a atividade econômica (produção, consumo, poupança, etc.) e, por isso, são igualmente responsáveis pela gestão do empreendimento, através do princípio “um membro= um voto”. (GAIGER 1999; SINGER 2002).

Aliados aos princípios da economia solidária são fundamentais a compreensão sobre desenvolvimento local sustentável, fator que deve balizar e nortear os participantes desse processo em comunidade e grupos. Também é um termo bastante presente e que fundamenta a economia solidária. Segundo Buarque (2002), o desenvolvimento local sustentável resulta da interação e sinergia entre a qualidade de vida da população local- redução da pobreza, geração de riqueza e distribuição de ativos - a eficiência econômica- com agregação de valor na cadeia produtiva-e a gestão pública eficiente. Já na visão de Cattanni (2003, p. 130), desenvolvimento sustentável significa “Uma forma de ver o desenvolvimento de uma sociedade, consciente dos prejuízos causados ao meio ambiente pelo desenvolvimento econômico atual”, a fim de harmonizar o processo de desenvolvimento social com a manutenção do equilíbrio ambiental do planeta.

No estado de Pernambuco, empreendimentos solidários vêm ganhando expressivo destaque pela geração de renda e emprego nas populações excluídas do mercado formal de trabalho. Empresas como a ASSIM (Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores das Comunidades do Imbé, Marrecos e Sítios Vizinhos), localizada na região da zona da mata norte de Pernambuco, fundada em 1998, a EcoOrgânica-Cooperativa de produtos familiares orgânicos, fundada em 2004, com sede em Vitoria de Santo Antão, são exemplos de sucessos de empreendimentos da economia popular solidária. Outra organização como, a INCUBACOOPE-UFRPE,



incubadora que nasceu dentro da universidade através de um programa chamado: Programa de Associativismo para Ensino, Pesquisa e Extensão, é exemplo de organização que apresenta acúmulo no fomento desses empreendimentos no estado (ARCOVERDE *et al.*, 2007).

Este trabalho tem por finalidade apresentar as práticas de economia solidária na Comunidade Quilombola de Conceição das Crioulas, uma comunidade marcada por diversas lutas em sua trajetória como resistência às várias formas de opressão, exclusão e omissão da sua história e de seus direitos. Conceição das Crioulas é uma comunidade rural do município de Salgueiro-PE que sofre pela ausência de políticas públicas em seu interior, com a falta de saneamento básico, com estradas precárias de acessos à comunidade e pouca inserção dos seus habitantes no mercado formal de trabalho (AQCC, 2007).

Segundo Rocha (2014), a comunidade de Conceição das Crioulas oferece poucas oportunidades de trabalho às pessoas que só têm como opção de trabalho a agricultura, essa que, por sua vez, necessita de precipitações pluviométricas que não vêm ocorrendo na região, nos últimos anos. Em contrapartida, o território, nos últimos anos, tem tido um verdadeiro avanço com relação à infraestrutura, dispendo de novas escolas, mercado e biblioteca pública, contam ainda com uma casa comunitária e a AQCC (Associação Quilombola de Conceição Das Crioulas), o nosso lócus de estudo (AQCC, 2007).

O presente artigo está dividido em mais cinco seções além desta introdução. A próxima seção apresenta a fundamentação teórica sobre o tema economia solidária e desenvolvimento local sustentável. Na terceira, apresentamos um panorama da economia solidária no Brasil. A quarta seção apresenta a metodologia utilizada e o ambiente onde foi realizada a pesquisa. E, por fim, na quinta seção, é apresentada a análise e discussão dos resultados, seguidas das conclusões do estudo.

2 -FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Algumas Perspectivas e Definições de Economia Solidária

A economia solidária é introduzida como um novo modelo econômico/social em reposta às desigualdades oriundas da revolução industrial, provocadas pela difusão das máquinas, da organização fabril e do avanço tecnológico (SINGER, 2002). Foram estas as consequências advindas deste processo, onde vários autores passaram a buscar e discutir diferentes formas sociais e econômicas no combate às mazelas impostas pelo modelo capitalista. Autores como Owen (1773-1858), Simon (1760-1885), Fourier (1772-1873) e Proudhon (1908-1965), esboçaram os primeiros pensamentos acerca da economia solidária, que surgiu no início do século XIX, na Europa, com grande ênfase na França e na Inglaterra (SANTOS,2010). No Brasil, o percussor da ES, é Paul Singer.

Estes autores difundiram conceitos de diferentes visões, sob variados métodos, na busca de resolução das precariedades em que se encontravam os trabalhadores que estavam fora do mercado formal. Por influência desses pensadores, houve, portanto, nos Estados Unidos e na Inglaterra, em meados do século XIX, o florescimento de várias organizações que preconizavam a valorização do ser humano e do mutualismo através de cooperativas e associações de produção de socorro coletivo, desenvolvidas por trabalhadores com o objetivo de minimizar as causas e efeitos advindos do sistema de cunho capitalista (SANTOS, 2010).

Por ter sido a primeira cooperativa moderna no ramo têxtil, a mais famosa cooperativa de consumo, a cooperativa dos Pioneiros Equitativos de Rochdale (Inglaterra), fundada em 1844, instituiu uma carta de princípios que até nos dias de hoje inspira e estimula o cooperativismo e sua legislação no mundo inteiro (SINGER, 2002 *apud* MUNARIM, 2007).

Em resumos estes princípios era os seguintes 1º a sociedade seria governada democraticamente, cada sócio dispondendo de um voto; 2º a sociedade seria aberta a quem dela quisesse participar, desde que integrasse uma quota de capital mínima e igual para todos; 3º qualquer dinheiro a mais investido na cooperativa seria remunerado por uma taxa de juros, mas não daria a seu possuidor qualquer direito adicional de decisão; 4º tudo o que sobrasse da receita deduzidas, todas as despesas, inclusive os juros, seria distribuída entre os sócios em proporção as compras que fizessem das cooperativas; 5º todas as vendas seriam a vista; 6º os produtos vendidos seriam sempre puros e de boa qualidade; 7º a Sociedade deveria promover a educação dos sócios nos princípios do cooperativismo; e 8º Sociedade seria neutra política e religiosa (VARGAS, 2012, p. 22).

Singer (2003) defende que ES pode ser uma nova lógica de alternância ao modelo vigente, contudo, o autor, assim como Coelho (2006), afirmam que mesmo sendo o modelo ideal, a ES não tem o intuito de substituí-lo, mas que o mesmo não impede o desenvolvimento de outros modos de produção.

Mesmo sendo hegemônico, o capitalismo não impede o desenvolvimento de outros modos de produção porque é incapaz de inserir dentro de si toda população economicamente ativa. A economia solidária cresce em função das crises que a competição cega dos capitais privados ocasiona periodicamente em cada país. Mas ela só se viabiliza e se torna uma alternativa real ao capitalismo quando a maioria da sociedade, que não é proprietária de capital, se conscientiza de que é de seu interesse organizar a produção de um modo em que os meios de produção sejam de todos os que os utilizam para gerar o produto social. (SINGER 2003, p.86)

A economia solidária vem se solidificando como alternativa de desenvolvimento econômico aos modelos e padrões exploratórios do *modus operandi* da economia capitalista pelo qual nossa sociedade optou seguir. Ao mesmo tempo (...) não atua em um campo fora do capitalismo e do mercado formal, mas ao contrário, busca dentro da realidade existente formas alternativas de desenvolvimento econômico baseado em valores mais humanos, na busca da autonomia dos grupos que a praticam, em práticas sociais e ambientes sustentáveis. (Coelho, 2006, p. .01 e 02)

Diante disso, vemos que os modelos de ES, além de gerar trabalho e renda, projetam novas formas de convivência e de organização comunitária. Apresentam, assim, potencialidade que pode ser florescida a partir dessa relação de reciprocidade e mutualidade, baseada na equidade e solidariedade, ao invés da competição e do individualismo. As organizações de iniciativas da ES dedicam-se em aditar alternativas socioeconômicas sustentáveis, arcando em compromisso com um modelo de desenvolvimento que consiga abarcar a sustentabilidade econômica, ambiental, social e cultural, cooperando, assim, para o aprimoramento do próprio ser humano e no convívio social comunitário (BORINELLI, 2010).

Segundo Borinelli (2010), apesar de possuir diversas nomenclaturas e posicionamentos para expressar suas propostas. A ES é uma das expressões mais usadas, mas também são empregados termos como redes de colaboração solidária, nova economia, socioeconomia, empresas autogestionárias, redes de cooperativas, entre tantos outros que ainda que apresentem divergências, possuem elementos comuns que os aproximam e ampliam o seu arcabouço. Embora constituída por uma gama de

diferentes experiências e iniciativas, todas essas têm o mesmo propósito da busca de alternativas e soluções apoiadas num ideal emancipatório.

2.2 A Economia Solidária na Perspectiva do Desenvolvimento Local Sustentável

A economia solidária, além da defesa de princípios aliados à pretensão de resoluções dos problemas empregatícios e de exclusão social, estes advindos do capitalismo, abrange, no seu processo de atuação, causas que não dizem respeito somente ao campo estritamente econômico, tal qual o desenvolvimento sustentável que expande seus ideais de atuação (COELHO, 2006). Sendo assim, abordaremos aqui as questões relativas ao desenvolvimento local sustentável, onde iremos compreender os benefícios que esse campo oferece aos empreendimentos solidários e às regiões inseridas nesse contexto.

Muito se tem falado sobre desenvolvimento, porém, as concepções sobre esse termo que pairam sobre o imaginário social estão relativamente interligadas ao campo econômico. Essas concepções estão associadas a esse campo devido ao avanço do modelo capitalista que, para sua sobrevivência, busca incessantemente a conquista de lucros e mercados. Segundo Santos (2012) a celeridade desse modelo econômico, gera consequências incongruentes ao meio ambiente, como por exemplo, a degradação ambiental e o esgotamento das fontes que a natureza oferece.

O estágio de degradação, em que se encontra o planeta, enseja ao ser humano a busca por definições de novas premissas e posturas diferenciadas das práticas que vinham sendo adotadas desde a revolução industrial que, por sua vez, gerou ações catastróficas ao meio ambiente. Devido a isso, várias conferências acerca desse assunto foram realizadas e ligeiramente ganhando uma notória importância. Segundo o relatório da comissão de Brundtland (1987), o desenvolvimento sustentável é definido como o desenvolvimento que supri as necessidades do presente sem interferir ou modificar a capacidade das gerações futuras de responder a suas próprias necessidades.

Sendo assim, vemos que o desenvolvimento sustentável não só abarca questões inerentes ao meio ambiente, mas se configura também, em outras dimensões. Nesse aspecto, o desenvolvimento sustentável deve abranger fundamentalmente três tipos de



dimensões: social, ambiental e econômico. Segundo Domingues (2009) essas dimensões sustentáveis, conjecturam as dimensões da vida, do desenvolvimento e da evolução natural. A estabilidade e uma relação harmoniosa entre estas dimensões resultam num reflexo ideal de sustentabilidade, pois ambos trabalham de uma forma justa e equitativa para que juntos construam uma realidade sem danos sociais e ambientais.

Para Domingues (2009) quando falamos em desenvolvimento, logo pensamos no campo econômico, de aumento de produção e consumo, do patrimônio e riquezas dos estados e dos cidadãos, porém não tem mais lógica atribuímos apenas esse pensamento excluindo outros segmentos que complementa o conceito de desenvolvimento, pois não é possível progredir sem cuidar, sem preservar, sustentar e equilibrar.

De acordo com as premissas do desenvolvimento, a economia solidária se manifesta como alternativa viável para o desenvolvimento local sustentável, através da redução das diferenças, por intermédio da geração de empregos, distribuição de renda e na busca da justiça social. Mas, para que ocorra desenvolvimento a nível local, França Filho (2008) alerta que é preciso uma conjunção de múltiplos fatores, tais como: suporte institucional, em especial no nível governamental, que por sua vez, pode criar e fortalecer uma política pública para a ES, no intuito que essa nova economia suporte iniciativas para construção de empreendimentos, apoio de incubadoras tecnológicas universitárias, parceria com empresas especializados nesse âmbito, participação ativa de grupos, entidades locais ou organizações não governamentais.

2.3-A Economia Solidária e Autogestão

Baseada nos princípios de cooperação, solidariedade, coletividade e emancipação, a economia solidária tem como uns dos pontos cruciais para o seu funcionamento e consolidação dessas premissas, o princípio da autogestão, este que logo se difere da heterogestão, que tem como base uma lógica hierárquica. A autogestão tem como finalidade propor uma gestão mais participativa, descentralizada, no qual todos os membros de cooperativas ou associações tem a mesma autonomia sob as



decisões das empresas, construindo, assim, um ambiente harmonioso e menos burocrático. Para elucidar o conceito de autogestão, apresentamos Albuquerque (2003):

Por autogestão, entende-se o conjunto de práticas sociais que se caracteriza pela natureza democrática das tomadas de decisão, que propicia a autonomia de um "coletivo". É um exercício de poder compartilhado, que qualifica as relações sociais de cooperação entre pessoas e/ou grupos, independente do tipo das estruturas organizativas ou das atividades, por expressarem intencionalmente relações sociais mais horizontais (ALBUQUERQUE, 2003, p. 20).

Esse modelo de gestão conduz ao entendimento de que os homens são capazes de se organizarem entre si, sem a presença de um dirigente, sinalizando que o mesmo se assegura num modo coletivo de agir, onde as concepções da ação social se constroem a partir das ideias, intenções e pela experiência concreta dos grupos. Esse modelo de administração remete uma congruência por meio da combinação entre propriedade e controle eficiente dos meios de produção, coligados a gestão democrática (CATTANI, 2003).

Singer (2002) atesta que as atividades autogestionárias surgiram pelas lutas travadas por trabalhadores em resposta à exploração que sofriam pelo modelo capitalista. Desde o século XIX, esse movimento iniciado pelos operários configurou-se na gênese de cooperativas que, por sua vez, praticavam as premissas estabelecidas pela autogestão. A autogestão é, desse modo, um arcabouço que serve para a compreensão de economia solidária, não só porque ela discrimina e defini as empresas de bases solidárias em detrimento das demais cooperativas e empresas de cunho capitalista, mas por ser uma forma de colocar em prática os preceitos norteadores da economia solidária (ROSENFELD, 2003)

As práticas de autogestão reestruturaram várias organizações que se encontravam em estado falimentar no Brasil na década de 1990, período marcado por altas taxas de desemprego e crise econômica/social. Os trabalhadores dessas empresas organizavam-se sob a forma de cooperativas baseados nos princípios da gestão democrática com o intuito de reinseri-las novamente no mercado. Muitas dessas empresas conseguiram manterem-se vivas e atuantes perante a crise instalada, assim

como a Makerli, instituição de razoável porte do ramo calçadista, em Franca/SP, e da Coopertêxtil de São José dos Campos/SP (TAUILE, 2004).

3- METODOLOGIA

Para esse estudo, com relação aos objetivos, foi escolhida a pesquisa descritiva de natureza qualitativa. Creswell (2010, p. 43) define a abordagem qualitativa como sendo “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”, sob esse pensamento, a pesquisa qualitativa permitiu uma análise ativa na interpretação dos resultados, assim como, um aperfeiçoamento e desenvolvimento de novas ideias. Dessa forma, nesse estudo, investigaram-se as contribuições da disseminação dos princípios da economia solidária dentro da atividade artesanal da comunidade quilombola de Conceição das Crioulas, sob as premissas dos princípios do desenvolvimento local sustentável.

A pesquisa descritiva, segundo Gil (2008), proporciona descrever situações, experiências, fenômenos ou processos em detalhes, estabelecendo assim relações entre as variáveis. Esse tipo de pesquisa permitiu um conjunto de informações que subsidiaram as análises.

No que se refere à estratégia de pesquisa, o estudo foi configurado como um estudo de caso (YIN, 2005). Segundo Yin (2005), o estudo de caso é o método mais apropriado para obter em profundidade todas as nuances de um determinado fenômeno atual dentro do seu contexto real, em situações em que as fronteiras entre o contexto e o fenômeno não estão explicitamente compreendidas. A localidade de investigação, nesse sentido, foi a Comunidade Quilombola de Conceição das Crioulas zona rural do município de Salgueiro-PE.

Por possuir características pertinentes aos princípios da economia solidária em sua associação, como: a coletividade e a geração de renda por meio de recursos sustentáveis, a AQCC apresentou-se como um lócus em potencial para investigação de práticas condizentes com os preceitos defendidos pela ES.

Utilizou-se a entrevista como uma das técnicas para coleta de dados que, segundo Lakatos e Marconi (2003), configura-se por meio de conversação entre duas

peessoas, onde ocorre a extração de informações acerca de um determinado assunto que é de interesse de uma das partes. Foi empregada a entrevista semiestruturada. Esse tipo de entrevista pede do entrevistador um esboço de questões predefinidas, mas mantém liberdade para colocar outras cujo interesse surja no decorrer da entrevista (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Lakatos e Markoni (2008) salientam que essas questões pré-definidas, são caracterizadas com uma diretriz, mas sem, no entanto, oferecer um caráter determinístico e inflexível à entrevista, pois, a entrevista semiestruturada permite a exploração de outras questões que vão surgindo no decorrer da entrevista e possibilita criar uma diferenciação entre os candidatos, sendo que, o rumo seguido dependerá do retorno destes.

Desse modo, para atender aos objetivos que conduzem esse estudo, as entrevistas foram realizadas com duas lideranças artesãs da AQCC. Os critérios de seleção dos sujeitos foram balizados pela representatividade coletiva, política e social que as entrevistadas dispõem na comunidade e na AQCC. Foram entrevistadas: Maria de Lourdes (Lourdinha) e Valdeci, que além de serem de grande relevância na representatividade, são experientes nas práticas inerentes a confecção de artefatos artesanais e possuem uma grande historicidade marcada por lutas sociais em prol do bem comum para a comunidade.

Outro método para coleta de dados consistiu na observação direta que buscou, por meio dos sentidos, a obtenção de informações de determinados aspectos da realidade. Essa técnica permitiu um acompanhamento presencial do pesquisador, propiciando um contato mais próximo com a realidade do caso pesquisado (LAKATOS; MARKONI, 2008).

Os dados coletados foram organizados e analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2011), é composta por três etapas: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A etapa de **pré-análise** pode ser relacionada a uma fase de organização das informações, onde serão submetidas a um processo de preparação de um esquema,

embora flexível, mas com procedimentos bem definidos. Nessa fase, Bardin (2011), alerta para uma leitura “flutuante”, em outras palavras, será exigível um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, tentando apreender de uma forma global as ideias principais e os seus significados gerais.

A **exploração do material** consiste na busca por classificações e agregações das informações por meio de categorias significativas e simbólicas correlacionadas à temática. Essa categorização será feita por meio de codificação, que, segundo Bardin (2011) é definida como um processo de transformação, feito através de recortes, enumerações e agregações, com base em informações precisas que estão relacionadas intrinsecamente as características do conteúdo.

Na fase de **tratamento dos resultados obtidos e interpretação**, ocorreu o destaque e a condensação das informações para análise, dessa forma, culmina-se para o pesquisador a realização de inferências e interpretações sob o marco teórico pertinente à investigação (BARDIN, 2011).

4- AMBIENTE DA PESQUISA

A comunidade Quilombola de Conceição das Crioulas está localizada no município de Salgueiro, a uma distância de 42 km da sede e aproximadamente 542 km da capital pernambucana - Recife. Essa comunidade é marcada por diversas lutas em toda a sua história, seu povo é definido como “remanescente de quilombo”. Tal termo está intrinsecamente relacionado à origem das Crioulas, que descendentes de escravos africanos mantêm suas tradições culturais e religiosas (AQCC, 2007).

Para manter a memória viva sobre a origem da comunidade, as famílias repassam as histórias de lutas dos seus antepassados e as práticas artesanais que registram o valor simbólico de toda a sua historicidade para as gerações mais novas, fortalecendo, assim, o entendimento da identidade quilombola (AQCC, 2007).

Ao longo de sua trajetória os quilombolas foram caracterizados como pessoas de má procedência como coloca (SANTOS; DOULA, 2005, p. 68):

Tradicionalmente vinculados à questão da resistência e caracterizados como escravos rebeldes que fixaram residência à margem da sociedade, os



quilombolas enfrentam, ainda hoje, uma situação aqui determinada como um não-lugar social. Este fenômeno fica evidenciado quando se estabelece comparações entre políticas públicas do Estado que preconizam benefícios a estas comunidades e a situação real em que se encontram alguns destes grupos frente às instâncias locais.

Diante disso, a comunidade tem sofrido diversas formas de repressão e exclusão, mas tem buscado formas de resistência e busca de seus direitos. Em 2000, com o objetivo de fortalecer as discussões em torno da temática quilombola, como também dialogar coletivamente sobre as dificuldades existentes no território, os moradores e as lideranças da comunidade sentiram a necessidade de estruturar uma associação (AQCC, 2007).

A Associação Quilombola de Conceição das Crioulas possui pessoas físicas e jurídicas do território quilombola no seu quadro associativo. A AQCC e seus associados atuam de forma ativa na consolidação da missão que baliza a sua existência, que é a promoção de um desenvolvimento sustentável na comunidade, o fortalecimento da identidade cultural e étnica e a organização política (AQCC, 2007).

Essa associação, além de discutir demandas locais, tem desenvolvido produtos artesanais sob égides sustentáveis. A confecção desses artefatos dá-se pelo aproveitamento das potencialidades dos recursos naturais locais que permite aos integrantes da associação o registro dos valores simbólicos da comunidade, explícito na representação dos produtos artesanais confeccionados, como também, na geração de renda por meio de suas vendas (AQCC, 2007).

5 - ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

A proposta desse estudo foi investigar as contribuições para o desenvolvimento local sustentável na comunidade quilombola da conceição das crioulas, a partir da disseminação dos princípios da economia solidária. Para tal, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com duas lideranças da comunidade.

As categorias de análise foram definidas a partir do referencial teórico que balizou este estudo e das nuances que emergiram das entrevistas, a saber:

Quadro Erro! Nenhuma sequência foi especificada. - Categorias de análise

CATEGORIAS	OBJETIVO
1 – AUTOGESTÃO	Pretendeu-se elucidar de que forma é organizada a associação, verificando se é sob a forma de autogestão e de caráter emancipatório, como determina a economia solidária.
2 - DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL I-Sustentabilidade ambiental	Visou-se explicitar se as práticas disseminadas estão condizentes com o desenvolvimento sustentável, bem como, investigou se o governo e outras entidades fomentam ações desenvolvimentistas.

Fonte: Elaboração Própria

Cada categoria será explanada de maneira específica, bem como sua devida discussão, para um melhor entendimento da proposta de pesquisa.

5.1 Autogestão

O objetivo dessa categoria foi analisar as práticas de gerenciamento do empreendimento frente ao modelo de autogestão, investigando se há relação congruente entre as partes. Serão ressaltadas algumas falas dos entrevistados que correspondem as análises dessa categoria.

Quando perguntado às entrevistadas sobre a forma de participação dos membros no momento de tomadas de decisões, a resposta foi praticamente a mesma, onde ressaltaram que, de forma emancipada, todos os membros têm voz ativa nesse momento. Isso pode ser identificado em algumas falas, como:

“Igualitária. Todo mundo tem o direito de opinar e acatamos todas as ideias buscando um objetivo comum (...)” E1.

“Todo mundo tem o direito de opinar, essa prática aqui é comum, pois acreditamos que todos têm uma contribuição importante no momento de decisão (...)”E2.

Segundo a literatura guia deste estudo e por meio das falas captadas, relembremos o princípio de “Um membro = Um voto”, onde todos os membros/sócios participam ativamente das decisões do empreendimento, sendo discutidas as melhores propostas, a *posteriori*, por uma assembleia (GAIGER, 1993; SINGER, 2002).

Corroborando com essa ideia, Singer (2002) defende que os empreendimentos com práticas de autogestão tendem a manter um ambiente harmonioso, participativo e emancipado, além de que essa experiência de trabalho proporciona um potencial educativo, ou seja, a autogestão, por meio de seus preceitos, permite aos sujeitos envolvidos no empreendimento, uma educação e transformação em seus comportamentos, no sentido de que suas práticas estejam voltadas por valores ideológicos que não sejam aquelas relações sociais capitalistas.

As entrevistadas da associação quando indagadas sobre a forma de gerir o empreendimento, e por quem isto é feito, revelaram que a coletividade é o princípio que norteia as técnicas de gerenciamento e ressaltam que trabalhar sem a presença de um patrão, proporciona um clima organizacional voltado para liberdade, onde se trabalha de uma forma fraterna, solidária e sustentável. Isso se confirma por meio destas falas:

“Trabalhamos de uma forma coletiva, sempre colocamos os interesses da luta negra e da comunidade à frente, não visamos apenas o lucro, o que queremos é desenvolver essa comunidade e conquistar nosso espaço. Não se tem um patrão, somos todos nós, os donos da associação[...]. Trabalhar sem um chefe nos permite a liberdade, nos dá condições de ajudar o próximo sem ter a interferência desse chefe.” E1

“Estamos num mesmo ambiente, estamos todos por dentro de tudo o que acontece na associação, então tudo o que se é decidido é sabido por todos. Tudo o que se é planejado é com ajuda de todos [...]. Não se tem patrão aqui, somos livres, e isso nos ajuda a ter uma boa relação com todos os artesãos.” E2

Dessa forma, conscientes dos benefícios que usufruem através da coletividade e das práticas explanadas nesse momento, percebe-se que essas ações, nessa perspectiva de organização coletiva e fraterna, estão aliadas com as quais Singer (2002) defende para um empreendimento de caráter solidário, pois, segundo o autor, as empresas autogeridas não se apresentam apenas como uma alternativa para os trabalhadores no combate à pobreza e o assalariamento, mas sim, como um leque de práticas que podem contribuir na transformação de comportamentos e de consciência dos praticantes, fazendo com que estes angariem valores ideológicos voltados para a igualdade, solidariedade e participação emancipatória.

No que diz respeito à ausência de padrões nas relações de trabalho, Singer (2002) defende que os próprios trabalhadores sejam os gestores de seus

empreendimentos, contradizendo o modelo de cunho capitalista, que busca exaurir os trabalhadores por meio da exploração de mão-de-obra. Ao assumir a empresa, o trabalhador determina a sua própria carga horária, passam a ser autoempregados coletivos ou sociais, estabelecendo relações saudáveis com cooperados, além de angariar renda para o seu próprio sustento, quanto para a manutenção da associação/cooperativa (SINGER, 2002).

Embora autogerida, sem níveis hierárquicos e sem a existência de relações burocráticas entre seus membros, a AQCC divide as suas atividades em sete comissões, o que não exclui a existência de articulações entre as mesmas, pois segundo as líderes da associação, esta forma organizacional proporciona a racionalização das tarefas, o que impossibilita a exploração dos integrantes. As falas a seguir, explicitam esta constatação:

“É organizada em sete comissões, e distribuída de acordo com a vontade de atuação de cada membro. Temos as comissões de juventude, de geração de renda, de educação, de sócios, da mulher, de patrimônio e de meio ambiente. Mas não prendemos nelas, estamos atuando em conjunto.” E1

“Todo mundo precisa de todo mundo, muitas vezes me vejo trabalhando em várias comissões, a gente se divide de acordo com a afinidade pela área, mas vez ou outra nos vemos, misturados por perceber que tudo estar interligado.” E2

A AQCC, diferentemente dos empreendimentos de cunho capitalista - gerenciadas pela figura de um chefe - apresenta uma conjuntura organizacional composta por: um coordenador geral, um coordenador executivo, um secretário, todos estes com seus respectivos vices e um tesoureiro. Mesmo tendo a associação um coordenador geral, este que é o representante jurídico da associação, as decisões tomadas no empreendimento são definidas por meio do consentimento de todos, o que caracteriza um processo democrático, induzindo a uma descentralização de decisões.

Para tomadas de decisões, os membros da AQCC se reúnem duas vezes, mensalmente. As reuniões se dividem de acordo com as pautas, em uma que é realizada todo dia 26, onde são pautados assuntos que remetem ao artesanato, e a segunda que é realizada no último domingo do mês, onde são tratados os assuntos diversos, correspondentes aos sócios.

As imagens (Fotografias 1) representam a reunião societária, onde é discutida a participação dos mesmos, a importância das suas atribuições e os benefícios que a associação e a comunidade obtêm a partir de suas contribuições financeiras.

Fotografias Erro! Nenhuma sequência foi especificada. - Reunião AQCC (Novembro de 2016)



Fonte: Produzida pelos autores.

Para enriquecimento do material coletado nas entrevistas foram angariadas, neste estudo, atas de reunião, onde foram registradas as pautas discutidas, complementadas pela técnica de observação direta em reunião que se deu na Associação, onde foi possível perceber a participação democrática e efetiva dos



presentes, ao mesmo tempo em que foi possível aferir, a partir das falas das lideranças, que a AQCC sofre com um déficit de assiduidade recorrente de sócios nas reuniões realizadas mensalmente. Os integrantes presentes asseveraram, nesse aspecto, que se faz necessária a participação de todos nas reuniões realizadas para que estes possam estar cientes das ações deliberadas.

5.2 Desenvolvimento Local Sustentável

Esta categoria tem por objetivo analisar as ações desenvolvidas pela associação para alcançar um desenvolvimento sustentável para com a comunidade, com o meio ambiente e com o empreendimento, bem como, verificar se as instâncias governamentais fomentam alguma ação desenvolvimentista para o mantimento dessas ações.

A economia solidária vem demonstrando, através dos seus princípios e da sua lógica social, ser uma alternativa possível para organização do trabalho e da produção para a geração de empregabilidade e renda digna para trabalhadores que se encontram em estado de exclusão do mercado de trabalho assalariado. Suas ações podem voltar-se para o fomento de um desenvolvimento local e comunitário, onde a exclusão e uma gama de mazelas estão mais latente nesse capitalismo contemporâneo (SINGER, 2002).

Procurou-se identificar por meio das entrevistas, as dimensões do desenvolvimento local sustentável que estão sendo vivenciadas no empreendimento e na comunidade. Ao perguntar às entrevistadas sobre a realização de alguma ação voltada para o desenvolvimento da comunidade, as respostas se deram da seguinte forma:

“Lutamos muito pela ‘luta negra’, dentro de nossa associação buscamos sempre colocar na frente, os nossos ideais, e por meio dessa briga constante, buscamos melhorias para a comunidade no geral [...]. Lutamos pela educação, inclusive, entre as nossas comissões, temos a comissão de educação, que é composta por professoras que lutam diariamente por uma educação de qualidade para nossa comunidade(grifo meu).”E1

“A nossa causa, é a causa de todos, tudo o que fazemos é pensando na comunidade, até porque carregamos conosco uma luta pela busca de nossos direitos. A nossa comunidade é marcada por lutas, e é pensando nessa comunidade que buscamos sempre o melhor que pudemos [...]. Lutamos



pelos territórios tomados, pelas mulheres, pela educação e pela qualidade de vida na comunidade.” E2

Por meio desses fragmentos, percebe-se que dentro da associação embora exista uma incessante preocupação com as defesas de causas voltadas para o desenvolvimento da comunidade, ainda não existem ações concretas que promovam a esta localidade possibilidades de crescimento de acordo com que aborda Singer (2002). Segundo o autor para que ocorra desenvolvimento sustentável de maneira efetiva, se faz necessário a busca de ações que ofereçam qualidade de vida, alimentos e saúde, projetos sociais de combate à pobreza e geração de capital para todos. As lutas elencadas pelas entrevistadas estão dentro dos parâmetros do que defende a economia solidária, pois essas relações responsáveis dos comunitários para com a coletividade, valorização da identidade e trabalho emancipado servem como balizadores para por em prática as ações acima defendidas por Singer (2002).

Nessa perspectiva, Arruda (2015) contribui afirmando que, um local que propaga práticas que estão articuladas com os princípios defendidos pela economia solidária e que visam um desenvolvimento sustentável para a comunidade, devem-se proporcionar o empoderamento de grupos que se sentem excluídos, fazendo com que estes se sintam participantes ativos desse processo de inclusão social. O autor ressalta que para isso, se faz necessário um planejamento de atividades que servirão de estímulos, e por meio destas buscar e incorporar o espírito empreendedor, exercitar a gestão social e torna-se capaz de encontrar parcerias para o mantimento dessas ações. Dessa forma, a vivência sob essas reflexões, logo serão incorporadas às práticas cotidianas, o que proporcionará um processo cumulativo de desenvolvimento social.

Um empreendimento de característica de cunho solidário numa determinada comunidade, propicia ações desenvolvimentistas em prol do bem coletivo, distanciando das práticas incongruentes do capitalismo hegemônico, onde apenas o lucro incessante é o objetivo. Na AQCC, as práticas disseminadas no meio comunitário, vão em contraposição com o modelo econômico atual, onde os valores de solidariedade e coletividade são defendidos por seus constituintes. Segundos as entrevistadas, por meio de suas incessantes buscas por melhoria para a comunidade, conseguiram alguns benefícios que os tornaram referência.



“Conseguimos através de muitas lutas, um concurso público da prefeitura voltado apenas para nós, explicando melhor: nesse concurso apenas nós da comunidade concorreremos entre nós. Isto para a comunidade é grande conquista [...]. Temos em mente que a educação é o caminho de tudo, e graças a nossa associação buscamos melhorias por ela, e hoje, a educação de Conceição das Crioulas é exemplo para o município.” E1

A outra entrevistada também destaca essa conquista e acrescenta que:

“São muitos os benefícios que conseguimos através da nossa associação, Conceição hoje é conhecida praticamente no mundo, graças a nossa luta pelo nosso espaço e pelos produtos que oferecemos.” E2

Essas ações que são disseminadas dentro da comunidade reforçam a lógica social defendida por Singer (2002), o autor defende que a economia solidária introduz relações colaborativas, inspiradas por valores culturais, e que por meio destas, além de ser um agente combatente de mazelas, essa nova economia, tem por objetivo a busca pela essência do que se é importante para os integrantes de uma associação/cooperativa, neste caso da AQCC, é perceptível que a comunidade, além da incessante busca melhorias para o povo, procura por meio destas o mantimento de sua identidade cultural.

Aliada a essas perspectivas de buscas por melhorias para um determinado local a partir da disseminação dos princípios da economia solidária, a literatura defende que para o mantimento de empreendimentos e de políticas desenvolvimentistas, se faz necessário que os agentes sociais estejam com afinco nessa conjuntura. Para um empreendimento solidário se manter atuante e promissor, Singer (2002) defende que o governo, seja este em qualquer instância, mas que precisamente o local, junto com outros autores sociais, invistam em ações que possam consolidar o desenvolvimento sustentável na região.

Sobre essa temática, as líderes da associação responderam quais ações governamentais e não governamentais foram investidos no projeto. As falas que correspondem a essa questão são:

“Temos muito pouco apoio de governos. Em nível de município, a prefeitura nos ajuda no fornecimento de passagens quando precisamos viajar para vender nossos produtos, a exemplo da Feneart, vamos todos os anos a feira e a prefeitura nos dá essa condição de mobilidade, Ah... Não posso esquecer-me da estadia e alimentação paga por ela.” E1



“Temos capacitações por meio de algumas instituições, como o SEBRAE, vivemos nesse mundo de capacitação, inclusive participamos de várias oficinas de economia solidária. E2

Diante das falas das entrevistadas, percebe que a associação tem pouco apoio da parte governamental, o que se configura como negativo para o empreendimento e para comunidade em si, pois só a partir de uma parceria mais solícita com as instâncias governamentais é que se favorece o surgimento de serviços públicos eficientes, torna possível a geração de trabalho e distribuição renda, garante a qualidade e o controle social destes serviços através da participação popular, na perspectiva da economia solidária.

6 Conclusões

Com a conclusão desse estudo, chega-se a determinadas considerações, a partir dos conceitos trabalhados pelos principais autores da Economia Solidária. A ES ganhou muita visibilidade nos últimos vinte anos. Essa nova lógica social tem como objetivo extenuar as mazelas deixadas pelo capitalismo aflorado e proporcionar aos trabalhadores exauridos, uma nova reinserção no mercado. Para isso, essa nova economia baliza-se com princípios contraditórios ao do modelo hegemônico, como por exemplo, a autogestão, a solidariedade, o coletivismo e a sustentabilidade social e ambiental.

Nesta perspectiva, este trabalho procurou compreender como a disseminação dos princípios da economia solidária corroborou com melhorias para a comunidade quilombola de conceição das crioulas sob a égide artesanal. Esse estudo permitiu destacar que os princípios que fomentam a nova lógica social permitem a AQCC uma maneira mais sustentável de administrar o empreendimento, proporcionando ao corpo societário e artesão, um clima organizacional baseado no coletivismo e na autogestão.

Pelas análises de discurso, ficou claro que a AQCC pelo papel que desempenha na comunidade, busca, além de uma posição destaque em relação às suas lutas sociais, defender um desenvolvimento local sustentável para a comunidade. Geração de renda e trabalho é uma dos meios que norteia a associação e que está aliado com os preceitos defendidos pela ES, sendo assim resultando em oportunidades reais no combate ao



desemprego na construção de uma nova forma de organização, já que o mercado se mostra insuficiente nessa tarefa. Apesar de não conseguirem resultados financeiros tão significantes, o empreendimento busca aprimorar as técnicas e habilidade dos artesãos buscando, assim, parcerias com instituições que oferecem capacitações necessárias.

Constata-se também que, aliada ao que busca a ES, num sentido de sustentabilidade, a associação procura abarcar uma miríade de alternativas que buscam métodos de preservação do meio ambiente, assim como, a harmonia entre homem e o meio ecológico. A preocupação com o manejo do solo, o planejamento de angariar os insumos quando a natureza já se desfaz do mesmo, são atitudes que condizem com a ES e com a sustentabilidade ecológica.

Considerando o estudo proposto apresentado, algumas dificuldades foram evidenciadas, tais como: a AQCC juntamente, com a comunidade em si, sofre pela ausência de políticas públicas efetivas e de incentivos que fomentam o desenvolvimento local. A AQCC, que mesmo não sendo uma organização que se declara um empreendimento solidário, mas que busca desenvolver as práticas dos preceitos defendidos por essa nova lógica econômica, deveria beneficiar-se de políticas governamentais que incitem o empreendedorismo de base solidária, para que assim possam subsidiar com mais afinco toda a população que necessita das ações desenvolvidas pela associação.

Entretanto, mesmo com as dificuldades existentes no âmbito organizacional e no que tange a limitação de desenvolvimento de mais ações que busquem melhorias para a comunidade de forma integral, a AQCC, balizada pela autogestão busca o resgate da dignidade humana, permeia relações sociais que estimulam a motivação dos integrantes, e, sendo assim, possibilitando aos mesmos uma nova postura, no intuito de formar um ser humano mais integral, desenvolvido em seus aspectos humano, social, cultural e político.

Este estudo permitiu um panorama elucidativo onde foi verificada que a maneira de gerenciamento de uma organização e aferição do sucesso da mesma depende das interações democráticas do corpo administrativo e operacional, onde a participação assídua e igualitária almeja o crescimento e um futuro promissor aos empreendimentos



de base solidária. Na AQCC, foi visto que a partir da disseminação dos princípios defendidos pela ES, como a autogestão e a solidariedade, permitiu aos membros desta, uma relação trabalhista de forma harmônica, onde se angaria muito mais do que o aspecto financeiro, como também um potencial educativo que propicia o desenvolvimento humano.

Verificou-se ainda que o campo da economia solidária é uma área que ainda necessita ser propagada com mais visibilidade e desenvolvida com efetividade, através da articulação entre agentes governamentais e por parte de instituições que capacitam aqueles que desejam atuar com essa nova economia, propiciando assim, aos demais empreendimentos do mesmo cunho econômico, um futuro mais promissor, onde as premissas devam ser praticadas de uma forma contundente e integral. Dessa forma, a economia solidária assumirá uma postura mais efetiva de combate à exclusão e desemprego, como também, uma nova lógica social capaz de resistir ao modelo hegemônico vigente.

Referências

ALBUQUERQUE, P. **Autogestão**. In: CATTANI, A. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

ARRUDA, A. S. O *et al.* **Economia solidária e desenvolvimento local sustentável: um estudo de caso em um sistema de agricultura familiar**. Organizações Rurais & Agroindustriais 17.2 (2015).

AQCC. **Nova cartografia social dos povos e comunidades tradicionais do Brasil**. 2007. Disponível em:

<<http://novacartografiasocial.com/?wpdmact=process&did=OTUuaG90bGluaw==>>.

Acesso em: 03 mai. 2016.

ARCOVERDE, A.C.B; LEÃO,E.L.S.;DIAS;T.F. Economia popular solidária em Pernambuco: conexão entre a prática na sociedade e os estudos na universidade. Recife: Livro Rápido, 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORINELLI, B., Luis Miguel LuziodoSantos,andSinival Osório Pitaguari. **Economia Solidária em Londrina: aspectos conceituais e experiência**. Institucional. Londrina: UEL (2010).



BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento.** Editora Garamond, 2002.

CATTANI, A. D. (org). **A outra economia.** Porto Alegre: Veraz,2003.

COELHO, J. **Economia solidária e desenvolvimento sustentável: análise preliminar visando avaliar os espaços da economia solidária no RS.** Grupo de Pesquisa 13 (2006).

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto alegre: Artmed, 2010.

DOMINGUES, M. **Economia solidária– A economia real do desenvolvimento sustentável.** Colóquio Ibérico de Cooperativismo e Economia Social 5 (2009).

FERREIRA, L. B., N. Torrecilha, and S. H. S. Machado. **A técnica de observação em estudos de administração.** Encontro nacional dos programas de pós-graduação e pesquisa em administração. 36 (2012).

FRANÇA FILHO, G. C. **A via sustentável-solidária no desenvolvimento local.** Organizações & Sociedade 15.45 (2008).

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE,, Jean-Louis. **Economia solidária: uma abordagem internacional.** UFRGS Editora: 2004.

GAIGER, L. I. G. **O trabalho ao centro da economia popular solidária.** XXIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1999. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/textos/anpocs.doc>>. Acesso em: 03 mai. 2016

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOBBSAWM, E. Os Anos Dourados. In :_____.**Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991.**2.Ed.22 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Cap .9. p. 253-281.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA, D. L. da. **A Influência do bolsa família para o desenvolvimento econômico e social da comunidade de conceição das crioulas-Pe.** Monografia. Salgueiro: UPE, 2014.



ROSENFELD, C. L. A autogestão e a nova questão social: repensando a relação indivíduo-sociedade. **Civitas-Revista de Ciências Sociais** 3.2 (2007): 395-415.

SANTOS, B.; S. **A Crítica da Razão Indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, J. P. B. **O impacto das políticas públicas sobre as práticas tradicionais dos pescadores da Ilha de Itamaracá-PE: o caso do bolsa-família nas comunidades de Jaguaribe e Pilar**. Dissertação de mestrado. Recife: UFRPE, 2012.

SCHMIDT, D.; PERIUS, V. Cooperativismo – cooperativa. In : CATTANI, Antonio David (org). **A outra economia**. Porto Alegre : Veraz,2003.p.63-72.

SINGER, P.; SOUZA, A.; R. **A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P. **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. Contexto: São Paulo,2003.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. 5. Ed. São Paulo: Atlas,2005.

STAHL, R. L.; SCHNEIDER, J. O. **As interfaces entre cooperativismo e economia solidária**. Ciências Sociais Unisinos 49.2 (2013): 197-206.

TAUILE, J. R.; DEBACCO, E. **Autogestão no Brasil: A Viabilidade Econômica de Empresas Geridas por Trabalhadores**. Estudos e Pesquisas, Porto Alegre, 12 2002.

TAUILE, José Ricardo, and Huberlan Rodrigues. **Economia solidária e autogestão: a criação e recriação de trabalho e renda** (2004).

VARGAS, Edson Luis B., and Adelina Baldissera. **Trabalho coletivo/economia solidária**. **Sociedade em Debate** 6.2 (2012): 3-29.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL A LUZ DO PLANO PLURIANUAL DA UNIÃO 2012 - 2015

Kelma Maria Vasconcelos Cardoso²³⁵
Claudia Maria dos Santos Alves²³⁶
Lidiany Alexandre Azevedo²³⁷
Reginaldo Nascimento da Costa²³⁸

Resumo

Este artigo possui como objetivo geral apreciar o desenvolvimento regional no Brasil proposto no Plano Plurianual da União para o período de 2012 à 2015. O citado plano, chamado de: Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade e mais participação, indicou a possibilidade do desenvolvimento econômico e social ser orientado pela inclusão social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada a partir da pesquisa bibliográfica e documental. Tomando-se como principal referência o texto de José Eli da Veiga (2005) “O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável”, o termo desenvolvimento será estudado neste trabalho nos aspectos: econômico, de crescimento com distribuição e humano. A área temática deste trabalho é: planejamento e novas determinações do desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Planejamento. Plano Plurianual.

1 INTRODUÇÃO

Tomando-se como referência o texto de José Eli da Veiga (2005) “O Prelúdio do

²³⁵ Administradora, lotada na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú – CE - Brasil. Professora da Faculdade Latino Americana de Educação – FLATED. Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Email: kelmacardoso@hotmail.com.

²³⁶ Assistente Social, lotada na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú – CE - Brasil. Mestranda em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Email: claudiaalves7@hotmail.com.

²³⁷ Psicóloga, lotada na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú – CE - Brasil.. Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Email: lidianyazevedo@gmail.com

²³⁸ Graduando em História pela Universidade Estadual do Ceará. Email: reginaldoncosta@gmail.com.



Desenvolvimento Sustentável” o termo desenvolvimento será estudado neste trabalho nos aspectos de “desenvolvimento econômico”, “crescimento com distribuição de renda” e “desenvolvimento humano”, pretende-se durante este trabalho realizar uma apreciação acerca do Desenvolvimento Regional proposto no Plano Plurianual - PPA 2012-2015.

José Eli da Veiga (2005) desmitifica a temática desenvolvimento sustentável, com foco nas mudanças ocorridas nas últimas décadas, quando este conceito desassociou-se da comum prerrogativa de desenvolvimento econômico para se vincular ao social. Desta forma, o autor sintetiza a evolução da ideia de desenvolvimento da sociedade desde que este deixou de ser um simples sinônimo de progresso material com propósito de enriquecimento, vislumbrando um contexto bem mais voltado para o social.

Podemos verificar que o desenvolvimento regional proposto no Plano Plurianual 2012-2015 buscou promover políticas públicas que combinassem crescimento econômico, com redução das desigualdades sociais e regionais, acompanhando as ideias engendradas por José Eli da Veiga sobre desenvolvimento sustentável.

Importante destacar a importância do planejamento para a elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, em todos os entes federativos: união, estados e municípios. Neste, trabalho teremos como foco o Plano Plurianual - PPA²³⁹ da união do período 2012 - 2015, que constitui um dos mais importantes instrumentos do planejamento da administração pública, com período de quatro anos, junto as seguintes leis anuais: Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO²⁴⁰ e Lei Orçamentária Anual –

239 No PPA devem constar as ações planejadas, as diretrizes, objetivos e metas do governo, incluídas as despesas de investimento e custeio dos serviços para quatro anos, iniciando-se no governo vigente e se estendendo por mais um ano no governo seguinte (CASTRO, 2012).

240 A LDO consta de metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (CASTRO, 2012).



LOA²⁴¹.

Salienta-se a relevância das peças de planejamento citadas, não apenas para cumprir um formalismo imposto pela legalidade dos atos públicos. Porém, sobretudo, a partir da compreensão de que neles devem estar depositados os interesses e demandas da comunidade, objetivando a construção de uma sociedade mais justa e com qualidade de vida. Desta forma, requer o compromisso dos técnicos e gestores públicos de contemplar nestes documentos programas e ações exequíveis e não uma ficção (VICCARI JUNIOR, 2002).

Viccari Junior (2002, p. 37) ressalta ainda a importância do monitoramento na gestão pública, segundo ele: “a demonstração de que variáveis possíveis estão sendo monitoradas comprova que a gestão pública está atuando de forma responsável e tecnicamente correta, e permite perceber que o planejado está sendo executado e avaliado de forma eficaz”.

Ressalta-se também que a gestão pública norteia-se por princípios constitucionais como: legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Sendo assim, isto requer que o gestor público tome suas decisões baseadas nestes princípios, pois segundo Matias-Pereira (2012, p. 7) “administração pública, num sentido amplo, é um sistema complexo, composto de instituições e órgãos do Estado, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, entre outras, encarregado de exercer de forma adequada a autoridade política e as suas demais funções constitucionais, visando o bem comum”.

Neste contexto, pretendemos analisar se o desenvolvimento regional no Brasil proposto no Plano Plurianual da União para o período de 2012 à 2015, sob a presidência de Dilma Rousseff, propiciou melhorias para as necessidades da população, sem a

241 A LOA estabelece anualmente as receitas e despesas de natureza fiscal e de seguridade social em conformidade com as ações constantes no PPA (CASTRO, 2012).



pretensão de correlacioná-lo ao período atual, supostamente marcado por ameaças e desmontes das políticas públicas.

2. A IMPONÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Conforme Veiga (2005), até os anos 1970, desenvolvimento era sempre identificado apenas com progresso material, sinônimo de crescimento econômico. Em 1990, quando surgiu o primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (1990), o crescimento da economia passara a ser entendido por muitos analistas como elemento de um processo maior, já que seus resultados não se traduzem automaticamente em benefícios. Manifesta-se então a atenção com outras dimensões de desenvolvimento, como as ecológicas e éticas.

Segundo Veiga, o livro de Celso Furtado: O Mito do Desenvolvimento Econômico, lançado em 1974, serviu de inflexão nessa trajetória, dizendo que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito, que graças a ela foi possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade. Partindo dessa assertiva:

Como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforcem o caráter predatório do sistema produtivo? (FURTADO, 1974, p. 75-76).

Acrescenta Veiga, que o mais importante é que a ideia de desenvolvimento está no cerne da visão de mundo que prevalece nos dias atuais, permitindo-se ver o homem como um agente transformador do mundo. Furtado (2000, p. 7) contribui com esta afirmação: “Por que uma sociedade apresenta em determinado período de sua história uma grande capacidade criadora é algo que nos escapa. Menos sabemos ainda por que a criatividade se orienta nesta ou naquela direção”.



De acordo com Veiga, a invenção cultural tende a ocorrer em torno de dois eixos: a busca da eficácia na ação e a busca de propósito para a própria vida. A primeira tem sido chamada de racionalidade instrumental ou formal e a segunda de racionalidade substantiva, ou dos fins. A invenção diretamente ligada à ação supõe a existência de objetivos previamente definidos. Ela gera a técnica. Já a invenção ligada aos desígnios últimos gera valores, que podem ser morais, religiosos, estéticos, dentre outros.

Enfim, Furtado diz que o crescimento econômico só se metamorfoseia em desenvolvimento quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria de vida da população (FURTADO, 2004, p. 484). Assim, no tópico seguinte falaremos sobre o crescimento com distribuição de renda.

3. A INVESTIDA DO CRESCIMENTO COM DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

O desenvolvimento regional proposto no Plano Plurianual 2012-1015 nos revela o planejamento e a preocupação com o crescimento econômico e a distribuição de renda, nos cenários macroeconômicos, social, ambiental e regional do Brasil.

Ao longo da história, o crescimento e a distribuição de renda foram pensados cientificamente como a curva de Kuznets, em que procurava-se mostrar que as evidências faziam pensar que a desigualdade de renda tendia a aumentar na fase inicial da industrialização de um país, ocorrendo o inverso em fase posterior, quando este país estivesse industrializado, conforme Veiga (2005, p. 246).

A ideia descrita acima só caiu, quando o Banco Mundial anunciou a inexistência de um único padrão histórico de evolução da distribuição de renda, passou a se ter uma estrutura de distribuição extremamente persistente, seja qual for o crescimento econômico. Desta forma, é com esta visão que apreciamos a leitura do PPA, e identificamos metas que lutam pela redução das desigualdades regionais, entre o campo e a cidade para a criação de empregos e melhor distribuição de renda, buscando



propiciar a população brasileira educação, conhecimento, cultura, esporte, fortalecendo a cidadania e democracia.

Na sociedade voltada para os valores do trabalho, riqueza e lucro, o desemprego, a desigualdade de renda assumiu uma conotação negativa, pois estaria pressuposto a negação do trabalho, repercutindo em um dos pilares do sistema capitalista: a produção de bens de consumo e conseqüentemente a circulação de dinheiro. Segundo Veiga (2005, p. 6): “o papel da renda e da riqueza - ainda que seja importantíssimo - tem de ser integrando a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação. A pobreza deve ser vista como uma privação de capacidades básica, e não apenas como baixa renda”.

O trabalho é a atividade humana que concretiza a dignidade, a cidadania e a própria identidade social dos indivíduos, sendo direito social estabelecido no art. 6º da Constituição Federal. Ao direito ao trabalho também se associam o direito à remuneração justa, as condições igualitárias e satisfatórias de trabalho, ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, à proteção contra o desemprego e à aposentadoria, entre outros prescritos no art. 7º de nossa Carta Magna (PPA 2012-2015).

Nos últimos anos, o crescimento econômico, aliado às políticas de valorização real do salário mínimo e a execução de programas de investimento em infraestrutura e habitação, possibilitou a ampliação do número de ocupados, sobretudo de empregados com carteira de trabalho assinada. Segundo a PNAD, em 2009, 91,7% da população economicamente ativa (PEA) brasileira estava ocupada, sendo o emprego (protegido ou não) a forma de inserção preponderante na estrutura ocupacional brasileira, representando 58,6% dos ocupados (PPA 2012-2015).

O emprego e trabalho configuram-se como atividades fundamentais para o ser humano. Mais recentemente, em função da forte influência da cultura laboral na modernidade, o trabalho tem fortalecido o mercado, aumentando o crescimento e desenvolvimento, pois faz circular dinheiro abrindo o mercado e as indústrias para uma maior produção, devido aumento do consumo, para satisfazer o desejo da população,



porém este ciclo não está diretamente ligado à distribuição de renda, pois esta ainda fica nas mãos de poucos.

Como conseguir que haja distribuição de renda em um país em desenvolvimento, em que a riqueza gira em torno de poucos, sendo que estes que dominam a riqueza do país e “manipulam” grande parte da população. Para tanto, dentre os programas do PPA 2012 – 2017, apresenta metas como, por exemplo, ampliar o atendimento em intermediação de mão de obra no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e a oferta de cursos de qualificação social e profissional, priorizando afrodescendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, trabalhadoras domésticas, população em situação de rua, público do Plano Brasil Sem Miséria, trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, e presidiários e egressos do sistema penal; elevar os valores do volume de crédito concedido, do número de operações de microcrédito, bem como incentivar a formalização das relações de trabalho doméstico remunerado; institucionalizar a política de valorização do salário mínimo, entre outras.

Destaca-se ainda o papel das políticas públicas de trabalho, emprego e renda para a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, na inclusão produtiva dos mais pobres mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito, incentivo à economia popular e solidária e o Programa Bolsa Família²⁴² (PPA 2012-2015).

A política de renda teve destaque no governo Lula e no governo Dilma, a qual se deu na forma de três modalidades principais. A primeira delas, refere-se a recomposição consistente do salário-mínimo nacional, aos trabalhadores de baixa remuneração. A segunda modalidade refere-se à transferência de renda, principalmente, aos segmentos

242 Programa Bolsa Família (PBF), criado pela lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e/ou de extrema pobreza em todo o País. O mesmo surgiu no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, com a unificação de programas remanescentes (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Cartão-alimentação, Bolsa Alimentação) e integra o Plano Brasil Sem Miséria, que está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (CARDOSO, 2014, p. 67).



da base da pirâmide social, por exemplo, a ampliação dos benefícios da Previdência Social, do Seguro-desemprego, dos direitos dos idosos e das pessoas com necessidades especiais vulneráveis socialmente e ainda a transferência de renda à população da base da estrutura sócia, através do Programa Bolsa Família. A terceira modalidade decorreu do conjunto de ações voltadas à significativa expansão das operações de crédito, principalmente às pessoas físicas (CARDOSO, 2014).

Contudo, mesmo com o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda percebe-se que ainda existem outros fatores para o real desenvolvimento sustentável. Desta forma, recorrendo ao referencial teórico de Veiga (2005) no tópico seguinte abordaremos a necessidade de investimento em políticas para o desenvolvimento humano.

4. A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Embora a pobreza ter arraigada ao seu conceito a ideia essencialmente econômica não há como compreendê-la sem sua dimensão cultural. Foi Adam Smith apud Veiga (2005) que estabeleceu essa estrita ligação entre privação cultural e pobreza econômica, para este a pobreza não assume apenas a forma bruta de fome e privação física, mas também que ela pode surgir nas dificuldades que alguns segmentos encontram para participar da vida social e cultural da comunidade. Assim, conforme Veiga (2005, p.6) “a cultura estabelece uma significativa relação entre rendimentos relativos e capacidades humanas absolutas, afirma o Relatório e Desenvolvimento Humano de 2004”.

(...) A lista de mercadoria que contam como “necessidades” não é independente, segundo Smith, das exigências da cultura local. Para ele, os chamados “bens de primeira necessidade” não são apenas aqueles indispensáveis para o sustento, mas todos os que o país considera indigno que alguém não possua. Quando o hábito fez com que, na Inglaterra, os sapatos de couro se tornassem uma necessidade, qualquer pessoa digna passou a ter vergonha de aparecer sem eles em público (VEIGA, 2005, p. 6).

Tem-se aí, uma mudança substancial no modo de se compreender o desenvolvimento estruturada. Este novo modo de se entender esta temática foi exposta

na série de conferências proferidas entre 1996 e 1997 por Amartya Sen, como membro da presidência do Banco Mundial. Em 1998 ele ganhou o Prêmio Nobel de Economia, e no ano posterior editou uma série de conferências sob o Título “ Desenvolvimento como liberdade”. De acordo com Veiga (2005), Amartya Sen foi um dos dez consultores internacionais convocados pelo paquistanês Mahbud Haq que trabalhou muitos anos no Banco Mundial e formou a convicção:

(...) de que uma das piores pragas contra o desenvolvimento era a falta de uma alternativa à renda *per capita* sempre que o problema fosse o de avaliá-lo, ou medi-lo. Como arquiteto do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, que o PNUD publica anualmente desde 1990, seu maior desejo foi de criar um indicador sintético capaz de fornecer aos seus usuários uma espécie de hodômetro do desenvolvimento (Mahbud *apud* Veiga, 2005, p. 6).

Desta forma Veiga (2005) cita, que Mahbud defendia a existência de uma cifra tão simples quanto o PIB, porém que não seja tão limitada em relação aos aspectos sociais da vida humana. Para ele um índice desse tipo além de complementar o uso do PIB, suscitaria mais interesse pelas variáveis que seriam apresentadas nas longas tabelas do relatório. Assim, tem-se o emprego mais razoável do poder de atração do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – “(...) é aquele que estimula seus usuários a consultarem também o amplo sortimento de tabelas estatísticas e análises críticas detalhadas fornecidas anualmente pelos relatórios” (VEIGA, p. 7). Veiga cita a concepção de desenvolvimento de Sen e Mahbud:

(...) só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. Na ausência destas quatro, estarão indisponíveis todas as outras possíveis escolhas. E muitas oportunidades na vida permanecerão inacessíveis. Além disso, há um fundamental pré-requisito que precisa ser mais explicitado: as pessoas têm que ser livres para que suas escolhas possam ser exercidas. Para que garantam seus direitos se envolvam nas decisões que afetarão suas vidas (VEIGA, p. 7).

O conceito de desenvolvimento para Veiga é o mesmo defendido por todos os Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano, desde o primeiro em 1990 e consiste (VEIGA, p. 7-8): “Na verdade, o objetivo básico do desenvolvimento é alargar as



liberdades humanas. O processo de desenvolvimento pode expandir a capacidades humanas, expandindo as escolhas que as pessoas têm para viver vidas plenas e criativas”. Sendo assim, as pessoas são tanto beneficiárias desse desenvolvimento, como agentes do processo e da mudança que provocam. Entende-se assim que este processo deve beneficiar todos os indivíduos equitativamente e basear-se na participação de cada um deles.

Segundo Veiga, para o Amartya Sen a expansão da liberdade é o principal fim e meio do desenvolvimento, consistindo na eliminação de tudo o que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas. O crescimento econômico pode ser muito relevante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros de uma sociedade, mas as liberdades também dependem de muitos outros determinantes como, os serviços de educação e saúde, ou os direitos civis. Desta forma o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, a intolerância ou interferência de Estados repressivos e a negligência dos serviços públicos.

O âmago da questão reside, portanto, na dificuldade de preservar e expandir as liberdades substantivas de que as pessoas hoje desfrutam sem comprometer a capacidade das futuras gerações desfrutarem de liberdades semelhante ou maior. Por isso, o desgaste da camada de ozônio, o aumento do efeito estufa, e as perdas de biodiversidade, são três dos problemas globais que explicitam a natureza dos grandes conflitos sociais contemporâneo. Mesmo que se atribua absoluta supremacia ao antropocentrismo, ainda assim a questão central é a de garantir condições para as futuras gerações possam desfrutar de liberdade bem maior eu a atual (VEIGA, p. 7).

Contudo, como estas temáticas sobre o desenvolvimento econômico, o crescimento com distribuição de renda e o desenvolvimento humano relacionam-se com o PPA 2012 – 2015? Vejamos a seguir.

5. CENÁRIO MACROECONÔMICO BRASILEIRO PARA O PERÍODO DO PPA 2012-2015

Tendo como partida o entendimento de crescimento econômico *versus* desenvolvimento posto anteriormente, a leitura do Plano plurianual 2012-2015 (PPA



2012-2015), torna-se mais interessante e aguça o olhar e a análise leitor.

Importante ressaltar que no PPA devem constar as ações planejadas, as diretrizes, objetivos e metas do governo, incluídas as despesas de investimento e custeio dos serviços para quatro anos, iniciando-se no governo vigente e se estendendo por mais um ano no governo seguinte (CASTRO, 2012).

Conforme o PPA 2012-2015, ressalta-se que o Brasil vem passando por profundas transformações, sobretudo na última década, com a inauguração de um modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e pobreza.

Assim, cita-se que no campo econômico, o ciclo de crescimento iniciado pela economia brasileira em 2004 é o maior em mais de duas décadas. Com efeito, entre 2004 e 2010 o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu em termos reais 4,4% ao ano, mais do que o dobro do crescimento médio verificado entre 1981 e 2003. O nível de reservas alcançou o patamar de US\$ 335,7 bilhões em junho de 2011, o que reduziu a vulnerabilidade externa do país. Neste contexto, o país deixou de ser devedor e passa a ser credor do Fundo Monetário Internacional – FMI (PPA 2012-2015).

Vale destacar que a característica marcante do ciclo de expansão, conforme PPA 2012-2015, refere-se à conjugação de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda e inclusão social. Desta forma, a expansão econômica do período que antecede o plano foi possível devido às políticas governamentais de transferência de renda, valorização do salário mínimo e estímulo à criação de novos postos formais de emprego.

Assim, o desafio que se destacou no horizonte do PPA 2012-2015 foi a continuidade ao padrão de desenvolvimento vigente e aprofundar os processos de melhoria da distribuição de renda e da riqueza, bem como da redução da pobreza.

Neste contexto, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR),



institucionalizada em 2007, tem como objetivo a redução das desigualdades entre regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

A PNDR se norteia pelas seguintes estratégias: estimular o desenvolvimento regional em múltiplas escalas e articular ações que promovam melhor distribuição da atuação pública e dos investimentos no território nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária (PPA 2012-2015, p. 274).

No contexto internacional, o novo ambiente internacional de acirramento da concorrência por mercados com maiores perspectivas de expansão se apresenta, portanto, como um desafio importante para a economia brasileira manter sua trajetória de crescimento ao longo do período do PPA 2012-2015.

A estratégia que se coloca no horizonte do PPA 2012-2015, portanto, consiste em utilizar todas as potencialidades como base para alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades. Esta assertiva faz-nos lembrar de Celso Furtado ao dizer que o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade não só em relação aos meios, mas também aos fins (2000).

Segundo o PPA 2012-2015, a preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social requer que sejam enfrentados novos desafios que emergem de um novo contexto internacional e das profundas transformações em andamento na sociedade e na economia brasileira. Dentre estes desafios, estão:

(...) a compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura, aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação (PPA 2012-2015).

Outro grande desafio é a importância do monitoramento e avaliação do PPA, que se efetive ao longo do processo de efetivação das políticas públicas, pois além de



fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliadas essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidade e territorialidades das políticas e viabilizar as entregas de bens e serviços à população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA 2012-2015 enfoca que nos últimos anos o Brasil vem empreendendo um modelo de desenvolvimento distinto do que se vê em grande parte dos demais países e daquele praticado no país nas décadas anteriores. O crescimento baseado no consumo de massa, no fortalecimento do mercado interno, com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa e ampliação dos investimentos, em especial na infraestrutura, consolidaram uma base embora ainda não estrutural, o que garantiram ao país condições para ampliar a sua participação no mercado mundial com a continuidade da redução das diferenças sociais e regionais que ainda persistem internamente.

O PPA analisado relata que o Brasil vive, de 2004 ao período que antecede o citado plano, ciclo inédito de desenvolvimento, ao combinar crescimento econômico e redução das desigualdades sociais, conseqüentemente 28 milhões de pessoas saíram da pobreza absoluta e 36 milhões chegaram à classe média. As diversas políticas adotadas na ocasião, a exemplo da política de valorização do salário mínimo, do Programa Bolsa Família, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Programa de Aceleração do Crescimento, se mostraram importantes instrumentos para a redução das desigualdades sociais e regionais principalmente da região Nordeste. Pois ainda existem 16 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil, das quais 53% residem em áreas urbanas e 47% nas rurais e quase 60% delas estão no Nordeste. Diante do diagnóstico da extrema pobreza no Brasil, o Plano Brasil Sem Miséria, foi lançado integrando ações de diversas naturezas sob os eixos de garantia de renda, de ampliação do acesso a serviços públicos e de inclusão produtiva (PPA 2012 - 2015).

O PPA citado enfoca Democracia e Participação Social e Cidadania como macro desafios para orientar as políticas públicas federais nos quatro anos do plano. O projeto [Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](http://www.urca.edu.br)



de desenvolvimento nacional iniciado em 2003 posicionou a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento. A ampliação da participação democrática na administração pública incentiva a ação colaborativa de diferentes atores sociais, maximizando seu potencial – efeito sobre as prioridades, objetivos, formas de gestão e de implementação de políticas públicas, essenciais para um consistente processo de governança.

Com relação ao conceito de Cidadania como desafio de orientação, as políticas públicas enfocam a dimensão de direitos e cidadania explicitando em diversos programas temáticos não apenas metas de atendimento à população em geral, mas também com foco em grupos e segmentos específicos como mulheres, negros, ciclos de vida, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT), povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua e pessoa com deficiência.

Diante da apresentação acima dos conceitos transversais ao PPA 2012-2015, que orientaram a formulação e efetivação das políticas públicas dos quatro anos citados, percebemos que tem coerência com o conceito de desenvolvimento destacado no texto de Veiga e consiste no enfoque de quatro capacidades que favorecem ao bem-estar humano: vida longa e saudável, conhecimento, acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digna e participação na vida da comunidade. Conforme Veiga, 2005, p. 7: “Na concepção de Sen e de Mahbud, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas”.

No aspecto regional observamos o melhor planejamento do crescimento e da distribuição de renda para a população de determinados espaços, tendo a preocupação de tratar desigualmente os desiguais, assim sendo mais justo e atendendo a população de acordo com suas necessidades tendo o cuidado específico de conhecer o problema de cada área para buscar resolvê-lo de forma direcionada.

Com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional o destaque de cada região possibilita redescobrirmos novos espaços regiões que antes eram vistos como um todo e até tratado como se fossem parte deste. Essa transformação nova visão



oportunizou surgir políticas públicas direcionadas para cada região do Sul ao Norte do país.

Percebe-se que a elaboração de serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com as demandas e necessidades regionais, mesmo com normatizações nacionais, geraram impactos e resultados positivos para o desenvolvimento, tanto a população local e como para desenvolvimento da economia em geral, com a efetivação do planejamento previsto no PPA 2012-2015.

Salientando Veiga (2005), no enfoque do desenvolvimento humano onde apresenta quatro aspectos primordiais ao bem-estar humano, e tem-se a participação social como um dos itens. Observamos a presença da participação social no PPA 2012 - 2015, sendo fundamental na elaboração e orientação das políticas públicas como também presente no monitoramento e avaliação do PPA. Sendo um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do plano, por meio de uma ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade.

O desafio está ainda na construção de mecanismos capazes de assegurar a participação social na gestão do plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação, e mecanismos de articulação entre a União, estados e municípios em torno do desenvolvimento local e regional, mecanismos estes que sejam capazes de dar maior consistência ao projeto de desenvolvimento nacional.

Portanto, diante dos desafios postos, o Governo Federal da época, buscou várias articulações, as quais não nos parecem que foram tão positivas, e o enfrentamento adequado aos desafios, ao longo da elaboração, execução e monitoramento PPA 2012-2015, com a finalidade do país atingir o cenário desejado de dinamismo econômico com distribuição da renda e riqueza, bem como o desenvolvimento humano, buscando dentre outros objetivos, a erradicação da pobreza e a inserção econômica internacional ativa. A impressão latente é que passos longos foram dados, mas que nem sempre pelo caminho ideal, se é que ele existe, como declama o poeta Thiago de Mello, “Não tenho um



caminho novo. O que eu tenho de novo é um jeito de caminhar”.

Concluimos o presente artigo ressaltando a necessidade de se fomentar a investigação das discussões sobre o desenvolvimento regional e a importância do plano plurianual como instrumento de planejamento e efetivação de políticas públicas, já que esta temática não se esgota aqui.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012 – 2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (org.). *Nosso futuro comum*. Editora da FGV, 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987.

CARDOSO, Kelma Maria Vasconcelos. **A Gestão do Trabalho à luz dos gestores no âmbito do SUAS em Maracanaú-CE**. Fortaleza, 2014.

CASTRO, Iêda Maria Nobre. **Pacto Federativo e financiamento da assistência social**: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. Revista Temporális. Brasília (DF), ano 12, p. 69-96, jan/jun. 2012.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Introdução ao Desenvolvimento**. Enfoque Histórico-Estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000 (3a. ed. revista pelo autor).

_____. **Os desafios da nova geração**. Revista de Economia Política. Vol.24, n. 4 (96) outubro-dezembro 2004, pp. 483-486.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6ªed. São Paulo: Atlas, 2012.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano**. Anuais: 1990-2004. <http://www.pnud.org.br>

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Por que é necessário preservar a coruja-pintada**. Folha de S. Paulo, 14 de Março de 2004, caderno Mais! pp. 16-18. 12

VEIGA, José Eli da. **O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável**. In: CAVC, Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento, 2005. pp. 243-266.

VICCARI JUNIOR, Aduino [et al]. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.



O IGUATU E A DINÂMICA DO EMPREGO SETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-SUL CEARENSE

Matheus Zanetti Pinheiro de Oliveira²⁴³
Érico Robson Duarte de Sousa²⁴⁴
Maria Daniele Cruz dos Santos²⁴⁵

Resumo

O presente trabalho buscou analisar a concentração e o comportamento do emprego setorial das cidades da mesorregião Centro-sul cearense e comparar as modificações estruturais nos anos de 1995; 2000; 2005 e 2010. Na análise da variável emprego, utilizou-se alguns indicadores regionais, como o Quociente Locacional (QL), Coeficiente de Localização (CL) e Coeficiente de Redistribuição (CR). Os setores utilizados foram extraídos da classificação por subsetor do IBGE: extração mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca. Os índices forneceram informações sobre especialização, concentração e comportamento no período. Os dados utilizados foram coletados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o critério foram empregos ativos em 31/12 dos anos observados. Os resultados encontrados mostra a dependência na maioria das cidades do setor de administração pública em todos os anos estudados, com exceção da cidade de Iguatu, que mesmo possuindo alta especialização e desenvolvimento em quase todos os setores e nos anos analisados, com exceção do setor extrativo mineral nos anos de 1995 e 2010. Iguatu apresenta características de cidade polo da mesorregião Centro Sul, atraindo mão-de-obra e investimentos gerando efeitos negativos e positivos para as cidades limítrofe.

Palavras-chave: Economia regional e urbana; Medidas de localização; Polos de crescimento.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos realizados na área de econômica regional já se tornaram fonte de análise de muitos pensadores desde o século passado. Gunnar Myrdal em 1960 e Albert Hirschman em 1961, já publicavam seus estudos sobre as causas e efeitos das regiões

²⁴³ Graduando em Economia pela Universidade Regional do Cariri-URCA, Crato/Brasil,
matheuszanetti@yahoo.com.br

²⁴⁴ Docente da Universidade Regional do Cariri – URCA, Mestrando em Desenvolvimento Regional Sustentável (UFCA), Crato/Brasil, ericoecon@hotmail.com

²⁴⁵ Docente da Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato/Brasil,
danielecruzeconomia@gmail.com

menos desenvolvidas e das regiões mais desenvolvidas sobre as do seu entorno. É através das teorias desses dois autores que o presente artigo analisará as características do emprego das cidades da mesorregião Centro-Sul do Estado do Ceará e o sua cidade polo, Iguatu. A maioria das cidades da mesorregião Centro-sul apresenta uma característica peculiar de especialização e concentração do emprego no setor de administração pública, isso reflete a falta de investimento externo e dinamismo econômico nessas cidades, ficando os empregos formais dependentes da geração do emprego público. Diante disso, o presente trabalho propõe diagnosticar se realmente ocorre essa dependência do setor de administração pública no emprego total da mesorregião Centro-sul.

A cidade de Iguatu por sua vez, comporta-se dentro da mesorregião Centro-sul como polo desenvolvedor, atraindo mão-de-obra e investimentos, concentrando um grande número de empresas nas mais diversas atividades econômicas, e também, gerando a oferta de uma elevada quantidade de emprego. Essa cidade mantém especialização do emprego em quase todos os setores estudados de quase todos os anos de estudo, como se perceberá mais adiante. Quanto a estrutura deste trabalho, além das considerações iniciais; a segunda seção aponta as teorias econômicas que precederam os estudos regionais e foram a fonte de embasamento do presente estudo. Também será apontado o fator estrutural histórico que contribuiu para a consolidação da cidade de Iguatu como polo desenvolvedor desta mesorregião; na terceira seção indicar-se-á os aspectos metodológicos utilizados; na quarta seção é tratado os resultados e discursões acerca dos dados encontrados nos índices QL, CL, CE e CR; e encerra-se esta pesquisa destacando as considerações finais.

2 A contribuição teórica de Alfred Hirschman e Gunnar Myrdal à luz da teoria econômica regional

2.1 Os efeitos propulsores e regressivos de Myrdal

Segundo Myrdal (1960), os efeitos regressivos ocorrem na medida em que a cidade (região ou país) se desenvolve e gera efeitos negativos em outras regiões. Esse

efeito é causado pela tendência migratória que ocorre em direção às cidades polos, migração essa seletiva em relação ao fator idade. As pessoas em idade ativas e com melhor preparo para o mercado de trabalhos se direcionam para as cidades em expansão, enquanto nas cidades de origem permanece os indivíduos menos produtivos, que mais demandam gastos públicos (programas sociais, aposentadorias, etc). Um exemplo clássico da aplicação dessa teoria na mesorregião seria a busca de qualificação pelos jovens das cidades menos desenvolvidas (Cariús, Jucás, etc.), que migram de sua cidade de origem para os polos de desenvolvimento (Iguatu), em busca de um curso superior ou técnico para suprir seus desejos de melhores salários e permanência no mercado de trabalho. Essa situação acarreta uma estagnação em suas cidades de origem, permanecendo os idosos, crianças e pessoas que trabalham em áreas pouco produtivas ou de pouco retorno financeiro. Já os efeitos propulsores, segundo Myrdal (1960), se propagam do centro da expansão econômica para outras cidades, beneficiando as cidades aos arredores do polo econômico através dos mercados crescentes de produtos agrícolas; e também pela demanda de matéria-prima para suas indústrias em desenvolvimento que pela transferência de capital, gera uma série de estímulos não só nas indústrias locais mais também nos setores de bens e serviços.

A cidade polo de Iguatu concentra maior parte das empresas nos mais diversos setores, essas empresas muitas vezes demandam produtos que não são produzidos dentro dos municípios, então as cidades periféricas ofertam seus produtos para o polo desenvolvedor que transfere seu capital em direção a esses municípios gerando emprego e distribuindo melhores salários que conseqüentemente vai torna o setor de serviços mais dinâmico.

2.1.2 Os efeitos fluentes e polarizadores de Hirschman: paralelos com a realidade regional do centro-sul cearense.

Segundo Hirschman (1961), o desenvolvimento de uma região (cidade ou país) gera uma série de circunstâncias econômicas sobre outras regiões mais estagnadas; essas circunstâncias podem gerar efeitos positivos (efeitos fluentes) ou negativos (efeitos polarizadores). Os efeitos polarizadores geram uma estagnação nas regiões aos

seus arredores, as cidades periféricas têm suas empresas sem condições de concorrências com as empresas das cidades polos, que são bem mais desenvolvidas que as outras, essas empresas das cidades periféricas acabam depreciando e falindo; um grande problema ligado à essa situação é a migração de mão de obra e empresas para as cidades mais desenvolvidas, levando empregos e capital dessas cidades aos grandes polos de desenvolvimento.

Os chamados efeitos fluentes (Hirschman, 1961), assim como os efeitos propulsores de Myrdal, fluem dos pontos de desenvolvimentos para outras regiões. Destaca-se nesses efeitos a intensificação de pesquisa e investimento das cidades mais desenvolvidas nas cidades menos desenvolvidas, esse efeito específico gera uma expectativa de crescimento econômico nas cidades atrasadas levando a criação de emprego, estudos para o desenvolvimento, criação de mão de obra especializada, etc. Outro efeito fluente importante no desenvolvimento das cidades atrasadas é a absorção de mão de obra desempregada que as cidades polos absorvem das demais e gerando um aumento da produtividade marginal do trabalho e os níveis de consumo das cidades periféricas (Hirschman, 1961).

Ou seja, nas cidades mais próximas desses centros desenvolvedores (no caso, nas cidades mais próximas a cidade de Iguatu), as pessoas estão inseridas no mercado de trabalho dessas cidades polos, mas, elas residiriam em seus municípios de origem, transferindo a renda recebida de uma cidade para a outra; isso proporcional uma elevação da renda real na cidade da origem fomento principalmente o setor de serviços dessas cidades.

2.2 Surgimento das forças de atração na cidade de Iguatu

Esse fenômeno pode ser bem fortalecido segundo a teoria de Myrdal (1960): o poder de atração de um polo de desenvolvimento surgiu a partir de um fator histórico; esse fator histórico fará com que as economias externas e internas mantenham esse centro econômico em desenvolvimento. O principal fator histórico da hegemonia econômica de Iguatu em relação às outras cidades do Centro-sul é a inserção da cultura



algodoeira para fins comerciais a partir do final do século XVIII. Esse fator histórico foi de fundamental importância para transformar Iguatu em um centro econômico e desenvolvedor da mesorregião Centro-sul.

A teoria de desenvolvimento de Myrdal se interlaça com o processo de desenvolvimento de Iguatu a partir do momento em que, esse município consegue atrair, por meio de seu nível de desenvolvimento superior ao das cidades vizinhas, forças exógenas que impulsionam ainda mais seu desenvolvimento, como no caso da construção da linha férrea perpassando pelo interior da cidade, que liga o interior à capital Fortaleza.

Com a Guerra de Secessão Americana (1861-1865) que inviabilizou o comércio do Império britânico com sua antiga colônia. Esse conflito confluiu na abertura de mercado para o algodão cearense que deu alento as indústrias têxteis inglesas e francesas, e mesmo com a volta dos EUA no ano final dessa guerra, o comércio algodoeiro no Ceará já havia adquirido mercado na Europa (ASSIS; SAMPAIO, 2012).

Com a alta na demanda externa, a formação de diferentes núcleos de produtivos nos sertões, centros urbanos e cidades portuárias a partir dos anos 60 e 70 do século XX foi-se iniciado um debate para a construção de ferrovias, que ligassem as fazendas de algodão com os portos no litoral (ASSIS; SAMPAIO, 2012). Dos quatro projetos ferroviários da época, apenas a estrada de ferro de Baturité foi construída, a qual elevou a atividade algodoeira das cidades por onde passava, a exemplo das cidades de Crato, Baturité e principalmente Iguatu.

A mesorregião centro sul é composta por 14 municípios (dentre os quais está: Antonina do Norte, Baixio, Cariús, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Lavras da Mangabeira, Orós Quixelô, Tarrafas, Umari, Várzea Alegre) e por três microrregiões – Iguatu, Várzea Alegre e de Lavras da Mangabeira. A população residente em 2010 era 376.239 habitantes, sendo 60,51% estavam localizados em centros urbanos. A área territorial de 9.944,19km², com densidade demográfica correspondente a 38,81 hab/km² (DATASUS, 2010). O PIB da mesorregião centro-sul em 2010 era cerca 1,9 bilhões de

reais, com o PIB *per capita* de R\$ 5.165,34 no mesmo ano. Com a maior participação nas atividades econômicas do setor de serviços de cerca 73,6% em 2010; seguido da indústria com 11,8%; impostos arrecadados com 7,70% e agropecuária com 7%. A cidade mais representativa dessa região é a cidade de Iguatu, com área territorial de 1.029,214km², com população de 96.495 habitantes em 2010 e densidade demográfica de 93,76 (IBGE, 2010).

3 Metodologia

O Quociente Locacional (QL) determina se um município ou região possui especialização em uma atividade específica. Ele compara a participação percentual (no caso do emprego) de um setor com sua participação percentual das respectivas cidades (MONASTÉRIO, 2011). Para análise dos setores serão utilizados dados do emprego formal para os anos de 1995; 2000; 2005 e 2010, obtidos pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego relativo aos setores extrativo mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca. Empregos ativos em 31/12 nos anos de 1995, 2000, 2005 e 2010, classificado por subsetor do IBGE.

As seguintes notações são instrumentos que sevem para a análise de todos os índices de análise apresentados nesse artigo: E_{ij}= Emprego no setor i na cidade j; E_j= Emprego total na cidade j; E_i= Emprego no setor i em todas as regiões; E = Emprego em toda a região;

O Quociente Locacional é dado por:

$$Q = \frac{E_{ij}}{E_j} / \frac{E_i}{E} \quad (1)$$

Para Monastério (2011), quando o QL>1 indica que aquele determinado setor é especializado em determinada região. Por outro lado, se o for QL<1 indica que aquele

setor não é especializado naquela determinada região. Dessa maneira, a partir da análise do Quociente de Localização, podemos visualizar a concentração de cada setor em cada uma das cidades. Mas a utilização desse índice requer cuidados, é importante salientar que:

Se uma região possui uma tecnologia mais intensiva em trabalho do que outras regiões, seu QL pode ser enganoso, sugerindo exportações que não existem. Da mesma forma, caso exista uma diferença sensível no padrão de demanda local, o QL também poderá ser maior do que 1, e a região ser uma importadora do bem. Além disso, o QL é bastante sensível ao nível de análise e ao grau de detalhamento setorial. Em níveis de agregação maiores, o indicador tende a convergir para a unidade (MONASTÉRIO, 2011, p. 318).

O coeficiente de localização (CL) é definido por Florence (1948, apud MONASTÉRIO, 2011) da seguinte forma:

$$CL = \frac{1}{2} \sum \left[\frac{E_{ji}}{E_j} - \frac{E_i}{E_j} \right] \quad (2)$$

Os valores obtidos pelo CL estarão entre os intervalos de 0 e 1 com a seguinte interpretação: os setores que mais se aproxima de 0 estará distribuído mesorregionalmente da mesma forma que o conjunto dos setores; e quando mais seu valor se aproximar de 1, mais ele apresentará um padrão de concentração (HADDAD e ANDRADE, 1989).

O CR também terá s valores de seus coeficientes distribuídos entre 0 e 1, e sua fórmula é dada por:

$$CR = \frac{\sum \left| \frac{T1}{\overline{E_{ij}}} - \frac{T2}{\overline{E_{ij}}} \right|}{2} \quad (2)$$

Onde: T1 é equivalente ao último ano de estudo e T0 é o equivalente ao primeiro ano de

estudo. Seus resultados são interpretados da seguinte maneira: os valores mais próximos de 0, indica que não ocorreram mudanças significativas no padrão espacial de localização setorial entre os dois períodos; já se for próximo de 1, os setores apresentam grandes mudanças na composição setorial da mesorregião Centro-sul entre os dois períodos estudados.

4. Resultados e discussões

A mesorregião Centro-sul cearense possui sua composição setorial bastante heterogenia, de acordo com os dados da RAIS, o ano de 1995 possui 11.512 empregos formais, sendo que os setores de administração pública, serviços, comércio e a indústria de transformação são os setores mais representativos, com os respectivos percentuais de 68,12; 11,59; 10,48 e 6,24%. Já para o ano de 2000 a mesorregião Centro-sul apresenta 14.635 empregos formais, um crescimento de cerca de 27% do número de empregados. A tabela 1 apresenta os resultados do QL dos anos de 1995 e 2000.

Tabela 1- Quociente Locacional das cidades da mesorregião Centro-sul nos anos de 1995 e 2000.

Cidades	Setores							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1995								
Antonina do Norte	0,00	0,00	0,00	1,46	0,09	0,42	1,35	0,00
Baixio	0,00	1,70	2,01	0,00	0,00	0,41	1,23	0,00



Cariús	0,00	0,07	0,00	0,00	0,06	0,02	1,45	0,00
Cedro	0,00	1,22	0,00	0,10	0,40	1,41	1,05	0,00
Icó	0,00	0,41	2,06	0,13	0,86	0,92	1,11	0,82
Iguatu	1,12	2,34	1,01	3,24	2,62	1,64	0,45	3,09
Ipaumirim	0,00	2,34	1,38	0,0	0,17	0,43	1,14	0,00
Jucás	19,35	0,32	3,14	0,00	0,19	1,59	0,83	0,00
Lavras da Mangabeira	0,00	0,06	0,38	0,00	0,17	0,62	1,33	0,00
Orós	0,00	0,76	0,96	0,00	0,45	0,42	1,25	0,0
Quixelô	0,00	0,00	0,00	0,0	0,04	0,04	1,46	0,0
Tarrafas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	1,36	0,00
Umari	0,00	0,00	1,11	0,00	0,00	0,08	1,45	0,00
Várzea Alegre	0,00	0,06	0,49	0,47	0,33	1,01	1,23	0,00
2000								
Antonina do Norte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	0,13	1,93	0,00
Baixio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,35	1,96	0,00
Cariús	0,00	0,01	0,00	0,00	0,35	0,13	1,96	0,00
Cedro	0,00	0,52	0,00	0,00	0,71	0,41	1,57	0,00
Icó	0,00	0,15	1,39	0,00	1,22	0,60	1,40	2,86
Iguatu	1,02	2,17	1,94	2,38	1,79	0,80	0,37	1,66
Ipaumirim	0,00	1,06	0,00	0,00	0,62	0,26	1,47	0,00
Jucás	18,95	0,57	1,45	1,01	0,16	1,25	0,96	0,00

Lavras da Mangabeira	0,00	0,02	0,00	0,00	0,13	0,63	1,83	0,00
Orós	0,00	0,36	0,00	0,17	0,38	0,48	1,68	0,25
Quixelô	0,00	0,02	1,60	0,00	0,09	0,10	2,00	0,00
Tarrafas	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	4,22	0,45	0,00
Umari	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	2,10	0,70
Várzea Alegre	0,00	0,35	0,00	0,00	0,74	0,71	1,50	0,00

Fonte: elaboração dos autores a partir dos resultados da pesquisa

NOTA: Setores 1- Extrativo mineral. 2- Indústria de Transformação. 3- Serviços Industriais de Utilidade Pública. 4- Construção Civil. 5- Comércio. 6- Serviços. 7- Administração Pública. 8- Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca. (VALORES ARREDONDADOS)

Na tabela 1 observa-se que a especialização da maioria das cidades no setor de administração pública tanto no ano de 1995 quando no de 2000, apenas as cidades de Jucás (com QLS de 0,83 e 0,96 para os anos de 195 e 2000 respectivamente) e Iguatu (com QLS de 0,45 e 0,37 para os anos de 1995 e 2000 respectivamente) que não apresentam especialização nesse setor e também a cidade de Tarrafas que deixa de ser especializado no ano de 2000 (com QL de 0,45). Esses números enfatizam a dependência que há na maioria das cidades mesorregião Centro-sul do setor de administração pública, demonstrando que essas cidades oferecem pouco dinamismo econômico e não possui quase nenhum investimento externo.

As cidades que não apresentam essa característica são cidades que apresentam sua quantidade de emprego bastante dispersa entre os setores, ou seja, tem uma economia bem dinâmica, ou apresenta um ou dois setores que tem uma quantidade considerável de empregos dentro da cidade, fazendo o QL desses setores serem bem elevados; o primeiro é claramente observado na cidade de Iguatu que apresenta

especialização em quase todos os setores em ambos os anos de estudo e apresenta quantidade de empregos formais em todos os setores de estudo; já o segundo é diagnosticado nas cidades de Jucás e Tarrafas, essa primeira tem sua quantidade de empregos formais direcionado principalmente para o setor extrativo mineral, que apresenta 68 e 60% do emprego desse setor na mesorregião Centro-sul concentrado na cidade de Jucás para os anos de 1995 e 2000 respectivamente, fazendo seu QL ser os maiores do estudo, com 19,35 e 18,95 para 1995 e 2000 respectivamente. Já a cidade de Tarrafas, apresenta tem uma grande quantidade do emprego formal da mesorregião Centro-sul concentrado no setor de serviços para o ano de 2000 (cerca de 42%), seu QL para esse mesmo é de 4,22 nesse setor.

Ao observar o Coeficiente de Localização (CL) do ano de 1995 da tabela 2, chega-se a conclusão que o setor extrativo mineral, construção civil e agropecuária estão apresentando um forte padrão de concentração, em relação aos outros setores.

Tabela 2 – Coeficiente Locacional da mesorregião centro sul para os anos de 1995; 2000.

Setores	Coeficiente de Localização	
	1995	2000
Extrativa mineral	0,682	0,572
Indústria de transformação	0,456	0,467
Serviços industriais de utilidade pública	0,282	0,441



Construção Civil	0,637	0,546
Serviços	0,458	0,336
Administração Pública	0,228	0,328
Agropecuária, Extração vegetal	0,161	0,307
caça e pesca	0,590	0,463

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da RAIS.

O setor extrativo mineral está claramente sendo influenciado pelo alto QL da cidade de Jucás (de 19,352) e também pela quase inexistência de atividade nas outras cidades (com exceção de Iguatu que possui um QL de 1,115); já o setor de construção civil é influenciado pela cidade de Iguatu e Jucás que têm QLS de 3,236 e 1,456 respectivamente, sendo que as outras cidades possuem QL igual à zero ou muito próximo disso; o padrão de concentração encontrado no setor Agropecuário, extração vegetal, caça e pesca, é semelhante ao de construção civil, com apenas Iguatu (QL de 3,085) e Icó com apenas uma tendência a especialização (QL de 0,820).

No ano de 2000 ocorre uma diminuição no padrão de concentração dos setores, apenas o setor extrativo mineral e o de construção civil permanecem concentrados. Somente o setor de construção civil modifica sua composição com a queda da especialização do emprego no setor de construção civil na cidade de Antonina do Norte e a cidade de Jucás se especializando nesse setor. No geral houve uma diminuição na concentração dos setores citados, o setor extrativo mineral caiu o seu índice do CL de 0,681 em 1995 para 0,572 em 2000 e o setor de construção civil de 0,637 em 1995 para 0,545 em 2000.

Os valores do CL indicados nos dois períodos, apresentados na tabela 2, confirma o que foi diagnosticada pelos valores do QL para os mesmos anos de análise,

ou seja, há uma melhor distribuição espacial do emprego no setor de administração pública, demonstrando que as prefeituras são as que mais empregam mão-de-obra dentro das cidades em estudo. Isso retrata a dependência que a mesorregião Centro-sul tem da presença do Estado em suas cidades, principalmente as cidades menores.

Os setores extrativo mineral; construção civil e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca apresentaram uma forte concentração na mesorregião estudada, essa concentração é decorrente da inexistência de mão-de-obra empregada em algumas cidades, indicando concentração nas poucas cidades que possuem mão-de-obra empregada nesses setores.

4.2 Análise do Quociente Locacional dos anos de 2005 e 2010

Segundo dados da RAIS, a quantidade de empregos formais no ano de 2005 é de 20.286, sendo que novamente os setores mais representativos da mesorregião Centro-sul são os de administração pública, serviços, comércio e indústria de transformação, com seus valores percentuais de 53,63%; 14,12%; 16,80% e 11,80% respectivamente. O mesmo ocorre para o ano de 2010, com 27.714 de empregos formais, apresenta os setores de administração pública (52,61%), serviços (9,65%), comércio (19,39%) e indústria de transformação (15,55%) os mais representativos.

Na tabela 3, observam-se as mesmas características observadas na tabela 3, uma concentração do emprego no setor de administração pública e uma grande quantidade de emprego na cidade de Iguatu.

Tabela 3- Quociente Locacional para as cidades da mesorregião Centro-sul cearense para os anos de 2005 e 2010

	Setores
Cidades	



	1	2	3	4	5	6	7	8
2005								
Antonina do Norte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	0,30	1,73	0,00
Baixio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,06	1,80	0,00
Cariús	0,00	0,30	0,00	0,00	0,37	0,09	1,65	0,82
Cedro	0,00	0,19	0,00	0,00	0,70	0,68	1,42	0,19
Icó	0,28	0,21	1,21	0,14	1,01	1,63	1,03	0,15
Iguatu	1,78	1,68	1,66	1,64	1,43	1,26	0,60	1,80
Ipaumirim	0,00	1,95	0,00	0,00	1,09	0,14	1,05	0,45
Jucás	2,87	1,19	0,00	0,00	0,47	0,50	1,28	1,51
Lavras da Mangabeira	0,00	0,01	0,00	0,00	0,24	0,73	1,60	0,00
Orós	0,00	0,40	1,09	0,00	0,60	0,58	1,40	0,00
Quixelô	0,00	0,02	0,82	0,00	0,31	0,08	1,72	0,00
Tarrafas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	1,05	1,53	0,00
Umari	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	1,84	1,61
Várzea Alegre	0,00	0,84	0,00	3,16	0,96	1,09	1,02	0,00
2010								
Antonina do Norte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,16	1,83	0,00
Baixio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,30	1,79	0,00
Cariús	0,00	0,03	0,00	0,00	0,29	0,19	1,73	2,51
Cedro	0,00	0,03	0,00	0,22	0,60	0,69	1,54	0,00
Icó	0,04	0,18	3,14	0,78	0,95	1,18	1,23	0,30

Iguatu	0,26	2,12	1,27	1,86	1,58	1,46	0,35	1,99
Ipaumirim	0,00	0,41	0,00	0,15	0,42	0,32	1,56	0,00
Jucás	16,45	0,86	0,67	0,23	0,46	0,38	1,19	0,26
Lavras da Mangabeira	0,00	0,00	0,00	1,04	0,31	0,94	1,59	0,00
Orós	0,00	0,21	0,00	0,00	0,59	0,56	1,52	0,00
Quixelô	0,00	0,02	0,00	0,00	0,38	0,11	1,73	0,81
Tarrafas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	1,89	0,00
Umari	0,00	0,02	0,00	0,00	0,10	0,05	1,84	0,92
Várzea Alegre	0,00	0,29	0,00	0,45	0,82	0,84	1,35	0,00

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da RAIS

Legenda: 1- Extrativo mineral 2- Indústria de Transformação. 3- Serviços Industriais de Utilidade Pública. 4- Construção Civil. 5- Comércio. 6- Serviços. 7- Administração Pública. 8- Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca.

Alguns setores de destaque no quadro geral dos anos de 2005 e 2010, as cidades de Jucás, Várzea Alegre, Icó, Cariús e Ipaumirim tiveram pontos importantes de especialização do emprego; a cidade de Jucás apresentou QL de 2,87 e 16,45 nos anos 2005 e 2010 respectivamente para o setor extrativo mineral, isso já era esperado, já que poucas cidades possui esse tipo de atividade, mas, essa cidade também apresentou um QL significativo de 1,95 no setor de indústria de transformação para o ano de 2005; já a cidade de Várzea Alegre se tornou bastante especializada no setor de construção civil para o ano de 2005; Icó, no ano de 2005, apresentou no setor de comércio com QL de 1,01 e também nos setores de serviços de utilidade pública (com QL de 1,20 e 3,14 para os anos de 2005 e 2010 respectivamente) e serviços (com QL de 1,63 e 1,18 para os anos de 2005 e 2010); Cariús teve uma importante participação no setor de agropecuária, extração mineral, caça e pesca para o ano de 2010 com QL de 2,51 e Ipaumirim nos setores de indústria de transformação (QL de 1,95) e comércio (QL de 1,09), ambos para o ano de 2005.

O coeficiente de Localização determinará se um determinado setor apresenta uma distribuição mais homogênea em relação à mesorregião estudada, ou se apresenta uma concentração espacial. O cálculo do CL está diretamente ligado ao QL, seu resultado contribui para a análise geral do setor dentro da região estudada. A tabela 5 apresenta os resultados do CL para os anos de 2005 e 2010.

Tabela 4 – Coeficiente de localização da mesorregião Centro-sul para os anos de 2005 e 2010.

Setores	Coeficiente de Localização	
	2005	2010
Extrativa mineral	0,452	0,834
Indústria de Transformação	0,347	0,466
Serviços industriais de utilidade pública	0,337	0,410
Construção Civil	0,447	0,359
Comercio	0,203	0,242
Serviços	0,204	0,216
Administração Pública	0,188	0,271
Agropecuária, Extração vegetal caça e pesca	0,408	0,453

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da RAIS

No ano de 2005 o emprego dos setores continua se dispersando fazendo o índice do CL cair, os setores que ainda apresentam um certo padrão de concentração são os setores de extrativa mineral (CL de 0,453), construção civil (CL de 0,446) e agropecuária (CL de 0,407). O setor de construção civil nesse ano passa a ter a cidade de Várzea Alegre com seu QL considerado alto (3,157) por isso ocorre esse padrão de

concentração, por influencia dessa cidade; no setor agropecuário, extração vegetal, caça e pesca ocorre uma especialização de três cidades (Iguatu, Jucás e Umari) e isso também influencia o CL; e o setor extrativa mineral continua constante, ou seja, continua especializado por influencia de um valor muito alto do QL na cidade de Jucás.

Por fim, no ano de 2010 ocorre uma dispersão em quase todos os setores, fazendo os seus valores do CL caírem, no entanto, acontece o oposto no setor extrativo mineral onde seu CL aumenta muito (de 0,452 em 2005 para 0,833 em 2010) demonstrando um setor extremamente concentrado mesorregionalmente.

O coeficiente de redistribuição indicará se houve ou não alguma mudança significativa no padrão espacial entre os anos estudados e no final dos 15 anos de análise (1995-2010).

Tabela 5 – Coeficiente de redistribuição das cidades da mesorregião centro-sul para os anos de 1995; 2000; 2005; 2010

Setores	Coeficiente de Localização			
	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2010
Extrativa mineral	0,087	0,464	0,754	0,209
Indústria de transformação	0,227	0,094	0,095	0,278
Serviços industriais de utilidade pública	0,516	0,058	0,329	0,361
Construção Civil	0,084	0,233	0,176	0,160
Comercio	0,055	0,056	0,035	0,099
Serviços	0,412	0,444	0,047	0,174
Administração Pública	0,093	0,215	0,173	0,148
Agropecuária, Extração vegetal caça e pesca	0,217	0,311	0,101	0,131

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da RAIS.

Durante o primeiro intervalo observado (1995-2000), ocorre poucas variações no Coeficiente de Redistribuição (CR), apenas os setores de serviços industriais de utilidade pública e o de serviços que apresentam uma variação considerada média (com o CR de 0,516 e de 0,412 respectivamente). O setor de serviços industriais de utilidade pública que no ano de 1995 possuía 6 cidades especializadas nesse setor, sendo que a cidade de Jucás apresentava uma alta especialização com QL passando de 3,142 para 1,450 no ano de 2000; no ano de 2000 passou a ter apenas 4 cidades especializadas. Já o setor de serviços apresentou uma diminuição nas cidades especializadas reduzindo de quatro para duas cidades e também uma alta especialização na cidade de Tarrafas com o QL passando de 0,653 para 4,224.

No segundo intervalo indicado (2000-2005) demonstra mudanças nos setores de extração mineral e serviços; o setor extrativo mineral apresentou uma queda na especialização do emprego no final do intervalo estudado; já no setor de serviços houve um aumento no número de cidades especializadas e também uma queda na especialização da cidade de Tarrafas que em 2000 era altamente especializada.

No terceiro intervalo de estudo (2005-2010) o único setor a se modificar foi extrativa mineral que teve o seu CR passando de 0,464 em 2005 para 0,754 em 2010, isso demonstra uma grade variação no padrão espacial desse setor, isso está explicado pela elevação do QL de 2005 de 2,871 para 16,454 em 2010, que é um QL considerado muito alta em comparação aos outros setores e também em relação as outras cidades.

Por fim, no intervalo geral de 15 anos desse estudo (1995-2010), o CL apresentou poucas modificações no padrão espacial de localização, o maior CL apresentado foi do setor de Serviços industriais de utilidade pública (CL de 0,361); como essa última análise apresenta um período logo o CR demonstra apenas as variações ocorridas sem constar os anos centrais.

Verificou que as mudanças ocorridas nos primeiros intervalos de análise, como: redução do emprego em certos setores, redução das especializações dos setores e diminuição e aumento das participações dos municípios no emprego geral da



mesorregião, foram recompensados nos últimos intervalos de análise. Ou seja, mesmo com as mudanças ocorridas no início do estudo o CR diminuiu mostrando uma tendência ao qual foi encontrado no início.

5. Considerações finais

O cálculo do QL para esse trabalho demonstrou que o emprego na mesorregião Centro-sul está concentrado no setor de administração pública e na cidade de Iguatu. A concentração do emprego da maioria das cidades sendo concentrado no setor de administração pública reflete a dependência que a mesorregião estudada tem de suas prefeituras, a falta de investimento, baixa produtividade e pouco dinamismo acaba deixando as cidades que compõem a mesorregião Centro-sul de renda vinda do estado para manter sua população residente. A cidade de Iguatu por sua vez, possuiu um $QL > 1$ em quase todos os setores e também em quase todos os anos, com exceção do setor de administração pública; como seu processo histórico acabou impulsionando sua economia em épocas passadas, essa cidade passou a possuir uma infraestrutura necessário para acolher uma grande quantidade de empresas e mão-de-obra, se tornando grande receptora de investimentos da mesorregião Centro-sul.

Referências

ASSIS, Raimundo Jucier; SAMPAIO, José Levi, **Formação territorial do Ceará: dos caminhos antigos aos projetos ferroviários (1817-1877)**, B, goiano, Geogr., Goiânia, 2012.

CAVALCANTE, Virgínia Célia; SOUZA, Maria Renata, **Transformações territoriais das cidades médias de sobral e Iguatu–CE**, Revista Homem, Espaço e Tempo, Mar, 2010.

FERNANDES, Maria G. S; FILHO, Luís Abel S. **Dinâmica regional da indústria no Ceará: ações e reações à luz das políticas de incentivos fiscais. Economia do Ceará em debate**, 2014.



FURTADO, Celso, **Formação Econômica do Brasil**. Editora: Companhia das Letras, 2007. GIRÃO, Valdenice Carneiro, *As charqueadas*. [19-?].

HIRSCHMAN, Albert O.; **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro. Editora: Fundo de Cultura. 1961.

LIMA, Atila de Menezes, **A geografia histórica de Iguatu-Ce: uma análise da cultura algodoeira de 1920 a 1980**, Fortaleza, 2011.

MACEDO, Fernando Cesar; LIMA JUNIOR, Francisco; MORAIS, José Micaelson. **Dinâmica econômica e rede urbana no início do século XXI, REDES**, Santa Cruz do Sul, 2012.

MONASTERIO, Leonardo. **Indicadores de análise regional e espacial**. In: CRUZ, Bruno de Oliveira *et al.* (org.) *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília-Ce: Ipea, 2011.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro 1960.

OLIVEIRA, Júlio Cesar de. **Análise do crescimento econômico e das desigualdades Regionais no Brasil**. Revista do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade de Santa Cruz do Sul. Dezembro, 2008.

SANTOS, Maurício Caetano. **Cartografia e Geografia Histórica: um olhar sobre a economia e ocupação territorial da província do Ceará no período anterior à independência do Brasil**, São Paulo, 2010.



REGIÃO(ÕES) DE ESCOPO? ESTATÍSTICAS DE 2015 SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NO NORDESTE

Maria Daniele Cruz dos Santos²⁴⁶
Aline Alves de Oliveira²⁴⁷
Douglas Rodrigues Feitosa²⁴⁸
Francisco do O' de Lima Junior²⁴⁹

Resumo

Diante dos desafios impostos pelo crescimento demográfico e desestruturado em termos de território dos municípios brasileiros que acompanharam a tendência mundial na temática, percebe-se a relevância de compreender se o processo de planejamento urbano pode ser capaz de frear ou, pelo menos, minimizar os efeitos negativos desse crescimento. Assim, com o objetivo de entender o estágio atual das estatísticas sobre o planejamento urbano no Brasil e no Nordeste, este trabalho dá um dos primeiros passos na missão de perceber como essa estrutura está atualmente configurada estatisticamente, além de poder situar pesquisas e novos estudos nos caminhos que conduzem para uma saída dos problemas apontados a partir desse diagnóstico. Foi possível identificar uma incipiente propagação espacial dos instrumentos de política urbana nos municípios brasileiros e em particular no Nordeste, apontados no Estatuto da Cidade, onde apontam uma tendência crescente na sua utilização o que, por ventura, poderá contribuir na construção das cidades que todos têm o direito de usufruir.

Palavras-chave: Planejamento urbano e regional. Nordeste. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano tem sido pauta recorrente na administração pública brasileira nos últimos 20 anos. A elaboração do Estatuto da cidade e a obrigatoriedade do plano diretor foram pontos de destaque na política urbana, entretanto, falta muito a ser consolidado, pois as estatísticas mostram um rápido crescimento do número de municípios que se utilizam de alguns dos instrumentos de planejamento urbano pautados no Estatuto, mas não é (ou não foi) suficiente para alavancar o crescimento

²⁴⁶ Mestranda em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – PLANDITES, UERN, Pau dos Ferros/RN, Brasil, e-mail: danielecruzeconomia@gmail.com

²⁴⁷ Professora do Curso de Ciências Econômicas, URCA, Crato/CE, Brasil, e-mail: linealvesoliver@gmail.com

²⁴⁸ Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – PLANDITES, UERN, Pau dos Ferros/RN, Brasil, e-mail: douglasfeitosa@gmail.com

²⁴⁹ Professor do Curso de Ciências Econômicas, URCA, Crato/CE, Brasil, e-mail: limajunioreconomia@gmail.com



local em alguns municípios ou mitigar as disparidades intermunicipais.

Em que pese os trabalhos das equipes de planejamento, independentemente da escala ou ente federativo, não se pode pensar um projeto de região/nação sem antes estabelecer e conhecer os interesses para o desenvolvimento pautados na abrangência dos diversos níveis, estabelecendo vínculos entre as relações verticais e horizontais para a realização de um desenvolvimento que abarque os anseios de todas as regiões. A unificação desses interesses será mais bem gerenciada (e pode ser transferida) em um nível local – como é o caso dos municípios – bem como a responsabilidade de realizar esses projetos. No Brasil, essa tarefa ainda é incipiente, e, quem sabe, desafiadora para boa parte dessas localidades, pois, o seu caráter heterogêneo regional transcende sua história, durante décadas, desde o Brasil colonial, na construção do território nacional.

Tendo em vista pouca literatura que apresente um quadro mais amplo sobre as estatísticas de planejamento urbano no Brasil e em particular, no Nordeste, o presente trabalho pretende complementar esses dados, visando retratar a atual conjuntura estatística sobre a utilização dos instrumentos de planejamento urbano pela administração pública municipal. Dessa forma, utilizando a base de dados da Pesquisa Básica Municipal – Munic (2015), este trabalho está estabelecido em cinco tópicos. No primeiro tópico a introdução apresenta um esboço do conteúdo deste trabalho. A seção seguinte é dedicada à revisão da literatura sobre planejamento urbano e regional, rebuscando também informações acerca do Estatuto da cidade. Por fim, na terceira e na quarta parte apresentamos, respectivamente, as estatísticas do Brasil e do Nordeste, seguidamente, finalizamos o nosso estudo com as considerações dos autores deste trabalho.

2 O planejamento urbano e regional

Segundo Ianni (1970), as discussões acerca do planejamento urbano e regional no Brasil vêm ampliando-se desde a segunda metade do século XX, contudo, o planejamento como ferramenta do Estado dar-se desde 1930. Esses debates na literatura mundial tiveram breve passagem no início do século XXI, além de uma explosão de

pesquisas sobre o tema na década de 1970, período marcado pelo pós-guerra. Os discursos de planejamento e sustentabilidade possuem raízes nas diversas reuniões mundiais acerca da formação de uma agenda de desenvolvimento sustentável global, a qual possui sua centralidade no programa conhecido como agenda 21, no qual, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, chefes de Estado de 179 países se reuniram para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Essa reunião resultou no comprometimento dessas nações com um novo modelo de planejamento sustentável da sociedade que vise promover o desenvolvimento conectando as dimensões ambientais de justiça social e de eficiência econômica (AMBIENTE, [s. d.]).

Segundo o Ministério do meio ambiente (2016b), a agenda 21 brasileira foi construída com base em consultas à população a partir das diretrizes da agenda 21 global. Dessa forma, implementada no ano de 2003, ficou estabelecida como condição no Programa do Plano Plurianual 2004-2007 e seus princípios contribuíram com o fundamento teórico para eventos como a Conferência Nacional de Meio Ambiente, a Conferência das Cidades e a Conferência da Saúde, sinalizando a necessidade de elaboração de políticas públicas municipalizadas e regionais.

O Ministério do meio ambiente (2016b) também enfatiza que a elaboração de planejamentos locais que visem o desenvolvimento dos municípios e das micro e meso regiões do Brasil, parte, também, da concatenação de interesses entre o local, o nacional e o global. Assim, a Agenda 21 Local tem o princípio de reunir, na escala menor, os interesses já estabelecidos a nível nacional e global, abarcando, principalmente, as particularidades que o local exige, logrando ao mesmo tempo, ser constituída através da sociedade civil e do poder público.

Já Monter-mór (2006) salienta que um instrumento de planejamento urbano utilizado na tarefa de implementação de políticas públicas no Brasil a nível municipal é o plano diretor, instrumento obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e que vem sendo amplamente difundido no território nacional.

Uma experiência marcante em termos de planejamento urbano no Brasil foi o plano de Aarão Reis, elaborado para Belo Horizonte/MG. Esse plano foi baseado nas tessituras



teóricas de Haussmann e cunhou na capital mineira uma nova roupagem espacial acrescida de elementos barrocos. Em Curitiba, a primeira experiência em BRT (*Bus Rapid Transit*) fora instaurada graças a uma política bem estruturada de planejamento em mobilidade urbana.

Sendo assim, para atender as demandas da sociedade, é necessário que nessa escala (do município) de proporção territorial – a mais próxima da comunidade – se articulem propostas, elaboração de leis e regimentos que pensem nas cidades, em longo prazo, em companhia com a criação de espaços e zoneamento adequado para o bom uso e aproveitamento das áreas que a ela pertencem, maximizando sua utilidade para a população.

De acordo com o Estatuto da cidade elaborado em 2001 pelo Governo Federal, a política urbana deve ficar a cabo do poder público municipal, garantindo o ordenamento do desenvolvimento total das funções sociais da cidade e promovendo o bem-estar da população que nela habita. Já o plano diretor é o instrumento basilar da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O Estatuto da cidade estabelece alguns instrumentos de política urbana que seriam capazes de promover normas públicas e de interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em benefício das pessoas e do equilíbrio ambiental. Sendo assim, ele reúne instrumentos de política urbana de naturezas nacionais, regionais, estaduais e municipais. A Munic (2015) elenca 21 desses instrumentos de política urbana²⁵⁰, assim, o intuito deste trabalho é analisar, estatisticamente, dados sobre essa pesquisa a níveis Brasil e Nordeste.

Os materiais e métodos utilizados neste trabalho são dois basicamente, o estatístico que visa à descrição de variáveis e o método bibliográfico que tem a

²⁵⁰ Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social; Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse; Legislação de perímetro urbano; Legislação sobre parcelamento do solo; Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir; Legislação sobre contribuição de melhoria; Legislação sobre operação urbana consorciada; Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; e Código de obras; Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico; Legislação sobre servidão administrativa; Legislação sobre tombamento; Legislação sobre unidade de conservação; Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia; Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano; Legislação sobre direito de superfície; Legislação sobre regularização fundiária; Legislação sobre a legitimação de posse; e Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental.

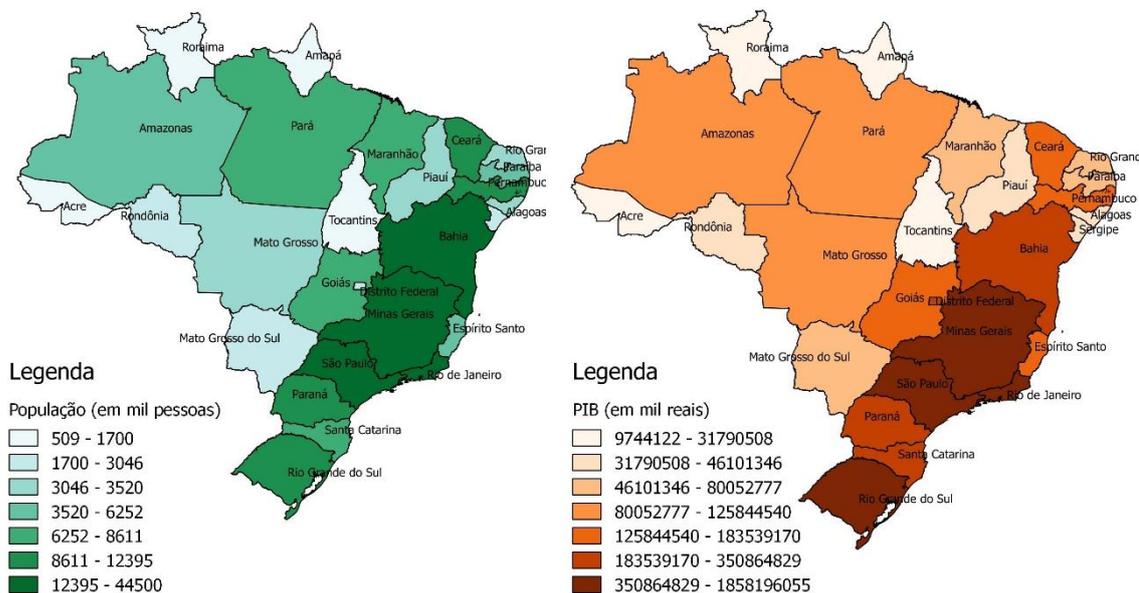


finalidade de apontar a literatura mais recente que discorre sobre a temática abordada em termos de planejamento regional e planejamento urbano no Brasil e no Nordeste. Os dados utilizados, nesta pesquisa, foram extraídos da Munic, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no ano de 2015, tratados com software estatístico SPSS 20[®] versão 20. Através da ferramenta de estatística descritiva de frequência, esboça-se um pouco da realidade dos municípios do Brasil e do Nordeste no aspecto de planejamento urbano.

3 Estatísticas recentes sobre o planejamento urbano no Brasil

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TERRITÓRIO.

O Nordeste brasileiro possui em sua essência histórica, uma formação estrutural que não possibilitou um crescimento comungado com regiões mais prosperas como a do Sudeste, o que culmina em diversos gargalos para promoção desenvolvimento. Na Pesquisa Nacional por amostra de domicílio – PNAD em 2015, a população residente do Brasil era de mais de 204 milhões de brasileiros e desses, pouco mais de 56 milhões estavam localizados no Nordeste, 27% do total. O Estado nordestino mais populoso era a Bahia, que contemplava 26% da população regional e pouco mais de 7% da nacional. Com um PIB a preços correntes de 5,6 trilhões de reais em 2014 no Brasil, o Nordeste contribuiu com a monta de 14% no valor de 800 milhões.



Mapa elaborado pelos autores com base nos dados extraídos do IBGE.
Nota: População de 2015. PIB a preços correntes em 2014.

Figura 1 - Mapas da distribuição espacial da População e do PIB no Brasil

Nesta figura percebe-se que a distribuição espacial populacional acompanha a distribuição do PIB, concentrando nas regiões Sudeste e Sul os maiores valores e dispersando-se a medida que sobe em direção ao Nordeste e direciona-se ao centro-oeste e Norte. Então, vendo que essas distribuições são heterogêneas, políticas regionais podem se espelhar em outras localidades que obtiveram sucesso, mas devem sobretudo, contemplar as especificidades que cabem a cada uma delas.

Segundo a Munic (2015), dos 5570 municípios do Brasil, 1/4 deles, ou seja, 1378 não possuíam uma estrutura responsável pelo seu planejamento urbano. Desses, 436 já possuíam o plano diretor e quatro deles estavam com o documento desatualizado há mais de 10 anos. Entretanto, segundo a mesma pesquisa, 90% dos municípios brasileiros possuíam pelo menos um instrumento de planejamento em sua gestão.

Com vistas a apresentar um retrato do atual cenário acerca da utilização dos instrumentos de planejamento urbano no Brasil, é válido destacar que 2783 municípios não possuíam o plano²⁵¹ em 2015, representação de 50%, essa porcentagem sinaliza que ainda há muito a ser enfrentado, a nível local, para que os instrumentos pensados em pró

²⁵¹ O município de Ipiranga houve recusa sobre a informação e não foi contabilizado nestes dados.

do desenvolvimento urbano, a nível nacional, sejam organizados, planejados e articulados com a população que deles irá beneficiar-se. Apenas 12% dos municípios (ou seja, 691) estavam, ainda, na fase de elaboração do plano, o que pode apontar para duas tendências: a elaboração pura e simples devido à obrigatoriedade do plano para o município que se enquadra em algumas das exigências da lei que facilita (ou impõe) uma condição para sua elaboração e vinculação da liberação de verbas federais, ou ainda, pode destacar o engajamento do gestor público em elaborar um projeto de desenvolvimento local que estabeleça as normas e regras já elencadas no Estatuto da cidade, visando, assim, o desenvolvimento com monitoramento.

Dos municípios que possuíam o plano diretor, no início da segunda metade do século XX, apenas dois registravam o documento desde o ano de 1955, um regimento nesses moldes de planejamento urbano: Farias Lemos/MG (que não teve atualização até 2015) e Estância Velha/RS (atualizado em 2012). Desse modo, somente 220 municípios já tinham plano diretor antes da década de 2000, o que evidencia a não conexão com o projeto da agenda 21 e o Estatuto da cidade. Uma pequena parcela destes (92) não realizaram a atualização do plano.

Como estabelecido na constituição de 1988 e ratificado na lei 10.257 de 2001²⁵², o plano diretor é obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes e para os situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico ou empreendimentos de grande impacto ambiental (BRASIL, 2001).

Diante dos dados apresentados, levando-se em conta um número relevante de municípios que não possuem plano diretor, seja por desconhecimento, desobrigação ou mesmo falta de interesse político na elaboração de um planejamento voltado para o desenvolvimento regional, entende-se que esse instrumento de trabalho pode ser eficiente e perspicaz na prevenção dos possíveis problemas que a região pode enfrentar, avolumados pelo crescente número de habitantes na zona urbana, pela conurbação entre municípios de alto dinamismo produtivo, e pelo incremento de zonas de vulnerabilidade que é decorrente da concentração populacional que busca melhores condições de vida e acaba se aglomerando na periferia. Porém, sem a devida preocupação de longo prazo,

²⁵² Estatuto da cidade

acaba tornando-se um documento de pouca relevância, por ser desconhecido pela grande maioria da população, que acaba sem se preocupar em participar de sua elaboração e a consequente monitoração. Os esforços das diversas áreas da administração pública municipal e de atores civis para a sua concepção é uma das vias que podem construir cidades mais acessíveis a toda população, sustentáveis do ponto de vista ambiental e produtivo, e inspecionadas por todos os partícipes, principalmente pelos seus beneficiários, pois a desarticulação entre planejamento e acompanhamento podem mitigar os efeitos positivos do projeto de cidade.

Uma simples fotografia demográfica do Brasil em 2015, expõe que há no território nacional, 5268 municípios com até 100 mil habitantes e somente 302 municípios acima desse numerário. Ou seja, em termos de proporcionalidade, 95% dos municípios brasileiros abrigam o equivalente a pouco mais de 44% da população (89,9 milhões de brasileiros) enquanto que somente 5% dos municípios alojam o restante dos 56% (114,1 milhões de habitantes). Neste recorte, retratados na Tabela 1, pode-se identificar a magnitude das disparidades territoriais no que diz respeito à concentração da população.

Tabela 1 - Distribuição dos municípios brasileiros por classe de número de habitantes

População	Número de Municípios	Acumulado municípios	% Brasil	Acumulado %
Até 5000	1237	1237	22,21%	22,21%
De 5001 a 10000	1214	2451	21,80%	44,01%
De 10001 a 20000	1377	3828	24,72%	68,73%
De 20001 a 50000	1087	4915	19,52%	88,25%
De 50001 a 100000	353	5268	6,34%	94,59%
De 100001 a 500000	261	5529	4,69%	99,28%
Mais de 500000	41	5570	0,74%	100%
Total	5570	5570	100%	100%

Fonte: Munic (2015)

NOTA: os intervalos de classe apresentados foram extraídos do formato da própria pesquisa.

Esse dado pode servir como pano de fundo de políticas públicas com o fim de atenuar problemas gerados pela aglomeração de pessoas, como a criminalidade, falta de emprego, vulnerabilidade social etc. Podem também gerar medidas preventivas que reduzam as migrações para os grandes centros, oportunizando mercado de trabalho em



outras centralidades e fornecendo os serviços básicos da população em regiões menos polarizadas para evitar e amortizar esses aglomerados urbanos que tanto contribuem para aumentar as desigualdades sociais.

4 Um retrato da agenda de planejamento regional e urbano no Nordeste

É fato que o Nordeste brasileiro vivenciou (e vivência) momentos de profundas desigualdades regionais em diversos aspectos, econômicos e sociais, quando fala-se a respeito das políticas de planejamento engendradas para desenvolvimento local. Sua formação territorial produtiva está carimbada pela ingerência política e por interesses particulares, ou até mesmo, pela ausência de um projeto de Nordeste para além da seca e da fome. Atribuindo-se a um fenômeno climático, os seus pesares e pensando excluí-lo da centralidade do debate ao mesmo tempo, torna-se uma tarefa bastante desafiadora explicar o porquê do Nordeste não ter obtido o mesmo nível de desenvolvimento da região Sudeste e até início do século XXI encabeça vários dos piores índices de desenvolvimento do país.

Data da década de 1950 o primeiro escopo de planejamento regional, partindo do diagnóstico para o planejamento e a implementação no Nordeste: com a criação do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN que tinha a missão de identificar os pontos chave da disparidade regional Nordeste Centro-Sul e propor um plano de ação, em seguida, cria-se a SUDENE no intuito de implementá-lo, porém, da maneira como foram propostos e como deveriam ser implantados os projetos, também observando as configuração dos interesses das classes dominantes regionais, sua atuação foi praticamente em benefício da elite burguesa local e do capital estrangeiro que buscou apropriar-se de todos os recursos disponíveis para o processo de desenvolvimento regional, tais como financiamentos para implantação de indústrias, isenções de impostos e construção de açudes e barragens em propriedades privadas. Maiores informações sobre essa temática podem ser encontrados nas pesquisas de Oliveira, (1977), Lima Jr, (2014), Araujo, (1995) e Araújo, (1997).

Pode-se definir planejamento como: um processo, uma escolha dentre diversas



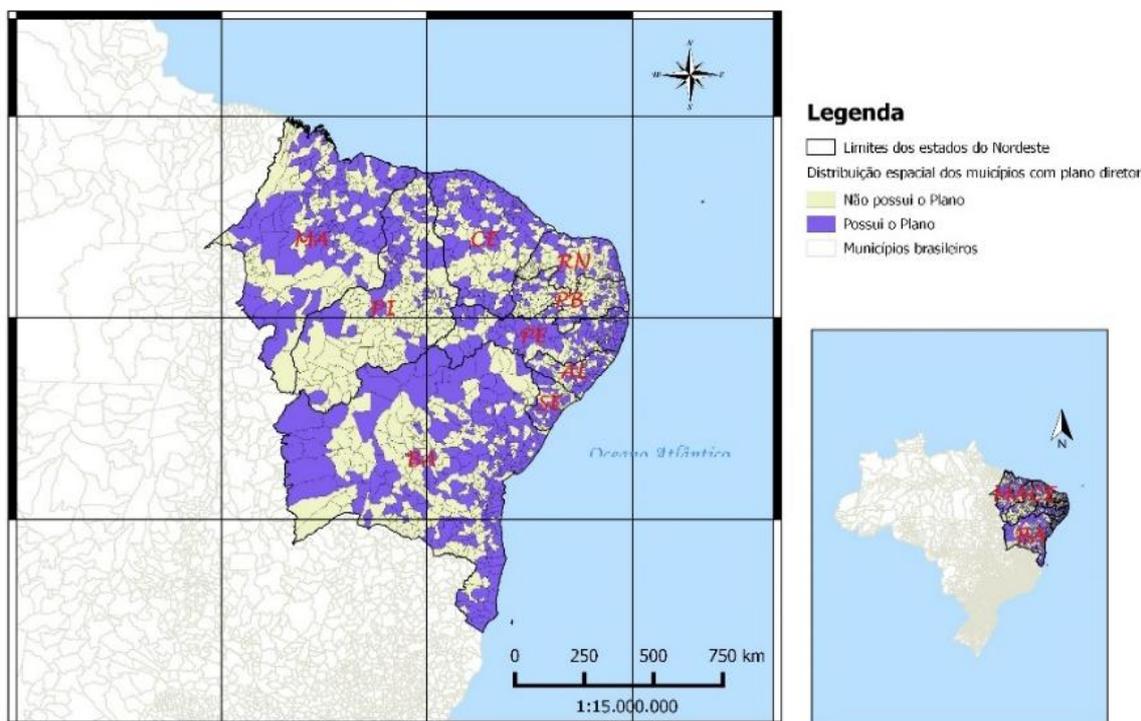
alternativas que permitem a quem decide maiores chances de lograr futuro êxito em projetos desejados no presente, orientando as ações dos agentes para a formação de articulação tanto institucional quanto política (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012).

Sendo assim, um planejamento assertivo parte da premissa de diagnóstico, execução, elaboração de planos de ação, monitoramento, avaliação dos planos de ação e participação da população, todos com a assinatura da população e com o mesmo peso decisório. Monitorar as ações do estado contribui com a prestação de contas do investimento do dinheiro público nas empreitadas em prol da sociedade e apenas uma comunidade consciente dos seus direitos e deveres pode promulgar essas ações de desenvolvimento.

4.1 ANÁLISE DE DADOS SOBRE O NORDESTE

Na região Nordeste, as estatísticas acerca de planejamento urbano são um pouco melhores em relação as outras regiões do Brasil. Cerca de 38% dos municípios nordestinos têm plano diretor. A figura 1 apresenta um mapa para identificação da distribuição espacial dos municípios que possuem o plano diretor. No mapa, nota-se que a concentração localiza-se na faixa litorânea, especialmente nas regiões de polo produtivas. O estado de Pernambuco é o que tem mais municípios com o plano instituído e o estado do Piauí é o mais deficiente.

A região possui 1794 municípios, repartidos entre nove estados da federação. O município que possui o menor número de habitantes fica localizado no estado do Piauí, na cidade de Miguel Leão. O que tem a maior população é Salvador, Bahia, com pouco mais de 2,9 milhões de habitantes.



Mapa de elaboração própria com base nos dados extraídos da Munic 2015

Figura 2 - Municípios do Nordeste que registram ou não a existência de Plano Diretor

A população estimada no Nordeste em 2015 era de 56,5 milhões de brasileiros, distribuídos dentro de uma área geográfica de 1.561.177,8 km², com densidade média de 36,2 hab./km². Nesse imenso território, apenas 11 municípios possuem estimativa populacional de mais de 500 mil habitantes em 2015. Apenas cinco, desses municípios, possuem população acima de um milhão de habitantes, como mostra a tabela 2.

Segue-se, logo, após a tabela 2, as estatísticas acerca da instituição de lei ou regimento interno municipal de planejamento urbano no Nordeste. Cerca de 38,9% dos municípios nordestinos já possuem plano diretor (697 ao todo) e 256 estão em fase de elaboração.

Tabela 2 - População dos municípios do Nordeste brasileiro que possuem mais de 500 mil habitantes

Município	População
Feira de Santana	617528
Aracaju	632744
Jaboatão dos Guararapes	686122
João Pessoa	791438
Teresina	844245
Natal	869954
Maceió	1013773
São Luís	1073893
Recife	1617183
Fortaleza	2591188
Salvador	2921087

Fonte: Munic (2015)

Os municípios com mais de um milhão de habitantes no Nordeste são todos capitais estaduais. A migração para os grandes centros tem diminuído nos últimos anos e indo na direção de outros centros, menores, mas que não deixam de preocupar os planejadores urbano e os gestores municipais responsáveis. Um município que atenda às necessidades básicas, como fornecer infraestrutura para o planejamento, já sinaliza que há uma preocupação em desenvolver um planejamento alcançável e mais fácil de ser participativo.

Sob o aspecto de caracterização do órgão gestor de planejamento urbano nos municípios, a maioria está instalado em alguma secretaria (50,5%) ou está instalado em um setor subordinado (25%). Menos de 0,1% é regulamentado por órgão de administração indireta e 24% não tem estrutura.

O plano diretor mais antigo foi elaborado em 1974 e a maioria dos municípios

(81%) teve a elaboração do documento na década de 2000. Isso mostra uma concentração na década de criação e obrigatoriedade pelo Estatuto da cidade. A ausência de atualização do documento também circunscreve-se nessa década: 79% dos municípios não o atualizaram.

Analisando os outros instrumentos de planejamento urbano, a maioria dos municípios nordestinos (75,6%) tem a lei de perímetro urbano, que regula a divisória das zonas rurais e urbanas e é a lei mais presente nos municípios dentre os demais instrumentos mensurados pela Munic. O menos utilizado é o instrumento sobre usucapião especial de imóvel urbano que regulamenta o domínio de edificação urbana utilizado com fins de moradia por cinco anos ininterruptos e sem oposição (90,4% dos municípios não tem legislação específica nem como parte integrante do plano diretor).

Apesar de serem números significantes do ponto de vista estatístico, a elaboração e a manutenção do plano diretor, ou a presença de algum dos instrumentos de planejamento urbano, não correlaciona-os a uma cidade preparada para os desafios do crescimento urbano que lhes são impostos. O crescimento demográfico, as habitações nas áreas de risco ou de proteção ambiental, a falta de moradia para a população carente, o alto custo de morar nas áreas centrais próximas ao centro produtivo, o acesso a água e a saneamento básico, a mobilidade urbana, entre tantos tópicos relacionados a convivência com a cidade podem agravar, ainda mais, as particularidades dos municípios nordestinos que foram acentuados pela sua formação histórica. Harvey (2004) destaca que o século XX será lembrado por ser o século da urbanização. Essa qualidade constituirá um dos alicerces para a tomada de decisão a nível municipal. Não caberia apenas, é obvio, ao plano municipal essa empreitada, sem conectar os interesses nas demais escalas dos entes federativos. Forçando-se poderia incrementar a teoria de que a imbricação das três esferas administrativas poderiam solucionar esse problema, que se percebe de longo prazo, da instituição de um projeto de crescimento que estabelecesse as diretrizes a serem cumpridas na escala menor, como acontece na Holanda, partindo de um plano superior na escala federal, que admitisse a possibilidade de entrelaçamento de interesses.

Não seria utópico acreditar que um Plano Nacional de Ordenamento Territorial



faz-se necessário para o cumprimento de etapas e fases que não só enxergariam as mazelas em todos os níveis com base em estudos e diagnósticos, como apontaria os caminhos mais urgentes a se percorrer. É preocupação dos estudiosos que os instrumentos e objetivos conceituais num cenário dinâmico, que requer muito mais ações proativas do que corretivas, sejam pautados para o futuro com dados do passado. Isso é no mínimo inquietante, dado que os padrões da urbanização brasileira seguem a lógica internacional e mesmo assim consolidam-se tardia e aceleradamente, pautados num planejamento urbano ineficaz, contribuindo com a aparição dos problemas relacionados à cidade como periferização e os aglomerados subnormais (UGEDA JUNIOR, 2014).

CONSIDERAÇÕES

Observa-se que no Brasil o estudo sobre planejamento urbano vem crescendo em ritmo acelerado, com a instituição de Universidades e Centros de estudos técnicos voltados para o acompanhamento, gestão e geração de políticas que promovem o desenvolvimento a nível municipal, e a implementação dessas políticas através dos instrumentos de política urbana acentuaram-se na década de 2000, mas isso não foi suficiente para reduzir as disparidades entre os municípios e regiões. Tanto é que identifica-se pequenas porções que concentram população, renda e riqueza, enquanto outras possuem os piores índices sociais do país.

Um processo de crescimento rápido dos municípios ao mesmo tempo que não contempla o uso de todos os instrumentos de planejamento de forma organizada e com vistas ao atendimento das necessidades da população, demonstra que a política urbana brasileira ainda deixa a desejar no quesito de acesso e direito à cidade para todos. Os diversos “planejamentos” ensaiados ao longo da formação histórica no Brasil não foram capazes de mitigar as diferenciações regionais e no caso do Nordeste, é importante destacar que apesar de estatisticamente apresentar nesta pesquisa estatísticas acima das apresentadas no Brasil, é inegável a permanência da concentração de renda, população e riqueza nos grandes centros e capitais, permitindo-se inferir, no limite, que o processo



de redução das desigualdades está apenas a começar. Dessa forma, é preciso que os gestores municipais atentem para a formulação de seus projetos de cidade coadunando os interesses estabelecidos a nível mundial, regional e local, sem esquecer-se de consultar os beneficiários de suas políticas, no caso a população, pois, sentindo-se inserida no processo de formulação dessas pautas, tem uma tendência a engajar-se-á no processo colaborativo por meio da participação ativa na tomada de decisão, da fiscalização e do monitoramento das políticas adotadas em prol de todos.

As mazelas que as grandes cidades sofrem com aglomerados urbanos, processos das regiões metropolitanas como a conurbação, alta densidade demográfica nos grandes centros e nas capitais, a favelização, os altos índices de vulnerabilidade social nas periferias e o descaso de políticas que estimulem a desconcentração, mostram que não só o quadro mundial repete-se na esfera nacional, como os gestores ainda não estão totalmente preparados para enfrentar esses desafios. É preciso estabelecer uma agenda de diagnóstico, planejamento, execução e constante monitoramento para garantir um planejamento urbano inclusivo.

Sem uma estrutura a nível municipal capaz de gerenciar os projetos de cidade eficientemente, dificilmente haverá a propagação e disseminação das ideias de uma cidade criada para todos, na qual os cidadão que nela habitam conheçam o projeto que está sendo estabelecido e contribuam para que ele se estabeleça, acompanhando e discutindo os pontos apresentados pela administração pública local.

É preciso entender o nível de engajamento atual dos cidadãos brasileiros na gestão municipal, seu conhecimento sobre a cidade que almejam e qual a capacidade que eles têm de assumir o compromisso de fiscalizar e acompanhar de perto essas realizações. O poder público aliado a participação populacional pode garantir que os projetos de uma cidade, melhor baseada no que fora instituído pelo Estatuto da cidade, seja extraído do papel e executado com maior garantia de que os flagelos que descendem dos aglomerados urbanos não se propaguem, evitando os grandes problemas urbanos que o crescimento regional traz consigo.

REFERÊNCIAS



AMBIENTE, M. D. M. **Agenda 21 Global**. Brasília/DF, [s. d.]. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> >. Acesso em: 23 out 2016.

ARAÚJO, T. B. D. Nordeste, nordestes: que nordeste. **Desigualdades regionais e desenvolvimento**, p. 125-56, 1995.

ARAÚJO, T. B. D. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos avançados**, v. 11, n. 29, p. 7-36, 1997. ISSN 0103-4014.

BRASIL. Estatuto da cidade - Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, Brasília/DF: **Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações**, 2001. 272 p. ISBN 85-7365-168-7. Disponível em: < <http://planodiretor.saoulourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf> >. Acesso em: 23/10/2016.

HARVEY, D. Mundos urbano posibles. In: CATALUNYA, U. P. DE; PUBLICACIONES, S. DE (Eds.). **Lo urbano en 20 autores contemporáneos**. Ramos, Ange ed. España: [s.n.]. p. 177–198.

LIMA JR, F. D. O. D. **SUDENE e forças sociais nordestinas**. Crato/CE: RDS, 2014. 172p. ISBN 978-85-7997-104-4.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E. G. **Almanaque do planejamento**. Brasília/DF: ABIN 2012.

MONTE-MÓR, R. L. DE M. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Eds.). **Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61–85.

OLIVEIRA, F. D. **Elegia para uma região**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, v. 140, p. 21, 1977.

UGEDA JUNIOR, J. C. Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira. **Revista Mato-Grossense de Geografia**, 2014.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

POBREZA, DESIGUALDADE E OS DESAFIOS PARA O BRASIL



A SECA E A PRODUÇÃO AGRÍCOLA NA MICRORREGIÃO DO CARIRI CEARENSE: UMA ANÁLISE PARA OS ANOS DE 1990 A 2014

Jamily Freire Gonçalves²⁵³
Wellington Ribeiro Justo²⁵⁴
Nataniele dos Santos Alencar²⁵⁵
Tiago Cartaxo de Lucena²⁵⁶

Resumo

O objetivo desse trabalho foi analisar o efeito da seca na produção agrícola da microrregião do Cariri – Ceará no período de 1990 a 2014, sobre as culturas de arroz, milho, feijão e mandioca. Foi utilizada a metodologia tabular descritiva das variáveis: área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção, utilizando dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Durante o período analisado, observou-se que a cultura do arroz foi a que mais teve sua produção reduzida. Entre os fatores que colaboraram com essa redução os períodos de estiagens é o principal deles. A cultura do milho foi a que apresentou uma tendência de crescimento ao longo do período, apresentando quedas nos períodos de secas assim como as demais culturas. Os impactos da seca têm sido amenizados ao longo das últimas décadas pela implantação de diversas políticas públicas, mas não são suficientes para proteger a população mais necessitada.

Palavras-chave: Seca; Produção Agrícola; Cariri.

1 INTRODUÇÃO

Várias são as pesquisas realizadas, na tentativa de buscar soluções para a convivência com a seca que é considerada um problema secular. São persistentes os problemas enfrentados com a seca pelos cearenses, entre eles estão os relacionados à produção agrícola, a qual é responsável por grande parte da dinâmica econômica e alimentícia da região. Como o clima é um fator importante para o bom êxito dessa dinâmica, são principalmente a partir da ocorrência prolongada de estiagens, que a produção agrícola, a geração de renda e emprego são mais comprometidas.

²⁵³ Aluna, Universidade Regional do Cariri, Crato/Brasil, email: jamilyfreire@gmail.com

²⁵⁴ Professor, Universidade Regional do Cariri, Crato/Brasil, email: justowr@yahoo.com.br

²⁵⁵ Aluna, Universidade Regional do Cariri, Crato/Brasil, email: natanielesalencar@gmail.com

²⁵⁶ Professor, Secretaria da Educação do Ceará- SEDUC, Mauriti/Brasil, email: tiagoclnsa@gmail.com



A seca é um fenômeno natural que contribui com a desestruturação do sistema socioeconômico, provocando miséria, doenças, epidemias e grandes migrações, devido às condições precárias proporcionadas pelos períodos de estiagens, principalmente nas regiões sem condições necessárias de conviver com tal realidade. A partir desse cenário têm-se conseqüentemente os acréscimos nos preços dos alimentos básicos e a redução do nível renda.

Os impactos destas secas têm sido amenizados ao longo das últimas décadas pela implantação de diversas políticas e ações de instituições governamentais e não governamentais como a Articulação do Semiárido Brasileiro – ASA, o projeto de implantação de um milhão de cisternas, a construção de grandes açudes, a elevação do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, o programa Luz para todos e diversos programas de transferência de renda. Esses programas têm contribuído para criar infraestrutura que amenizam os efeitos nefastos da seca.

Ainda que a seca seja um fenômeno secular os agricultores se arriscam a plantar suas lavouras e apostam em obter boas colheitas. Contudo, quando a seca ocorre há frustração na produção, queda na renda, falta de água para o consumo e para fornecimento de suas criações afetando o bem-estar da população rural. Assim, diante do quadro de seca destes últimos anos, caracterizado como uma das maiores já ocorridas, esse estudo busca possibilitar a avaliação dos possíveis efeitos da seca em um ambiente de nova realidade. Nesse contexto é importante buscar responder: Qual a relação da seca com a produção das principais culturas da agricultura familiar na microrregião do Cariri cearense?

O trabalho busca responder a essa lacuna e contribuir com a literatura a partir da utilização de dados para a microrregião do cariri cearense, já que estudos desenvolvidos anteriormente analisaram os efeitos da seca sobre outras variáveis ou recortes espaciais e temporais.

2 REVISÃO DE LITERATURA



Na região Nordeste do Brasil as secas não são bem distribuídas ao longo do ano, principalmente na zona semiárida, caracterizada por constantes períodos de secas que contribui por marcar a agricultura do semiárido como fragilizada (GTDN, 1959).

A partir de autores como Furtado (1959), Pessoa, Cavalcanti e Duque (1973) é possível destacar que o próprio desenvolvimento econômico tende a criar desigualdades no mundo todo, sendo que nas ocorrências de períodos prolongados de estiagens a perda da produção é inevitável e afeta diretamente a população mais excluída pelo próprio sistema, piorando assim a situação de pobreza, a partir do aumento da falta de oportunidades de trabalho e redução das condições de subsistência.

Para Pessoa et al. (1998) no semiárido, mesmo sem a presença da seca, as pessoas comem muito mal, abaixo daquilo que seu organismo necessita no qual as pessoas vivem fracas, sujeitas a contrair doenças com maior facilidade, especialmente as crianças, tornando a seca perversa.

Autores como Furtado (1998), Khan e Campos (1995) consideram a seca como um colapso da produção agrícola e que ela na zona semiárida é ainda mais grave pela periódica ocorrência, que reduzem bastante os volumes de produção e que incidem sobre a população sem-terra e de escassos recursos financeiros, atingindo a agricultura de subsistência. Foi confirmado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste –SUDENE em 1970 que os efeitos da seca recaem pesadamente sobre a população menos favorecida da população rural que são os pequenos proprietários e os trabalhadores sem-terra. Vale ressaltar que a SUDENE foi criada em 1959 para estudos e obras contra os efeitos da seca.

De acordo com Duarte (2001) 57% do território nordestino são ocupados pela zona semiárida. A partir do CMN (2013) é possível afirmar que a seca na região Nordeste atinge 38% da população do semiárido abrangendo em torno 9 milhões de habitantes.

A pobreza rural no nordeste, além de resultar desigualdades na posse da terra, é agravada pela instabilidade representada pelo trabalho temporário. A forma de sobrevivência dessas pessoas que vai depender de políticas públicas urgentes ou

emigração para outras regiões, que em muitas vezes são áreas urbanas do próprio nordeste (DUARTE, 2001).

Duarte (2001) singulariza que as políticas públicas emergenciais que amenizam as situações provocadas pelas secas, não resolvem o problema. O ideal seria aumentar os investimentos em infraestrutura, ou seja, aumento de cisternas e barragens, que ainda são poucas, buscando também o fim da burocracia no atendimento em situações de emergências dos municípios. O aumento da transposição de bacias hidrográficas para a irrigação das áreas afetadas também seria outra vertente para enfrentar essa questão. Ou seja, um plano adequado de gerenciamento de recursos hídricos, além de medidas emergenciais, pois os eventos temporais El Niño e La niña são irregulares.

Autores como Teracines (2011) e Cirino (2012) revelam que as perdas agrícolas provocadas pelas secas são potencializadas nos anos de El Niño, que são os anos de incidências das secas. Teracines (2011) afirma que essas perdas ocasionadas pelo El Niño em 1997-98 acarretou em uma redução de 15 bilhões de toneladas. Nessas condições, principalmente as camadas mais pobres da população rural tornam-se inteiramente vulneráveis a esse fenômeno. A região Nordeste é onde historicamente registraram-se as maiores perdas agrícolas (DNOCS, 2012). Campos (2012) descreveu sobre o enorme desafio no atendimento à população que habitam essas regiões afastadas na distribuição desta água.

Pinto e Assad (2008) previram que o aumento das temperaturas em decorrência do aquecimento global pode provocar perdas nas safras de grãos de R\$ 7,4 bilhões já em 2020. A região Nordeste terá seus episódios de secas cada vez mais intensificados, decorrentes desse processo de aquecimento que deve acelerar a aridificação do semiárido brasileiro, prejudicando o plantio de várias culturas. Se nada for feito para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e adaptar as culturas para a nova situação, regiões que atualmente são as maiores produtoras de grãos podem não estar mais aptas ao plantio. Considerando a heterogeneidade climática e condições que podem ser favoráveis ou desfavoráveis, dependendo da cultura agrícola. Uma das saídas para o nordeste é adotar técnicas de convivência com a seca e incentivar a produção de



espécies adaptadas à seca. Citam como ação o melhoramento e a transgenia que pode ajudar a minimizar os danos no Semiárido.

Bezerra et al. (2009) verificaram os problemas relacionados na implementação de açudes, que busca melhoria de vida para a população. Contudo os autores detectaram o uso não racional da água e as barragens não serviu para melhorar a vida da população, serviu para mudar os hábitos e desalojar alguns, os que ficaram utilizam técnicas ultrapassadas. Afirma que faltou um acompanhamento técnico e um sistema de educação na área. Menciona sobre os produtores com capital que vieram de fora com outra mentalidade que deram certo. Essa visão capitalista e da fronteira de terras gera conflitos na região, juntamente com os desmatamentos para construções de áreas de lazer no local. Contudo, beneficia mais quem tem melhores condições econômicas e o projeto original não consegue atender bem quem mais precisa.

Soares (2013) analisa a importância da transposição do Rio São Francisco para a solução da problemática da seca. Destacado pela CMN (2013) como uma infraestrutura hídrica muito importante para o fortalecimento da oferta de água no semiárido. O autor destaca que essa transposição leva água à população que sofre com graves problemas acarretados pela escassez de água em sua localidade. Aponta falta de uma gestão integrada e sustentável de recursos hídricos, mencionando a falta de planejamentos técnicos e propõe a conscientização para evitar o desperdício da população, promovendo menos perdas desses recursos que já são escassos. Logo, o problema da água deve ser resolvido juntamente com os problemas de saúde, cultura, educação, renda, trabalho, reforma agrária, para erradicação da pobreza, assim diminuiria as emigrações para os centros urbanos.

Silva (2007) destaca a realidade dominante da seca até os dias atuais, tendo a mesma intensidade de antigamente, afirma que a falta de uma gestão eficiente amplia as ameaças, como consequência estão os desmatamentos, a perda da fertilidade dos solos, entre outros, evidenciando a importância da elaboração de estratégias minimizam os impactos trazidos pela seca. Essa vulnerabilidade hídrica é o principal problema dessa região, pois desencadeia outras como econômicas e sociais, assinala o autor. A migração é na maioria das vezes a principal estratégia para as famílias atingidas.



Sampaio e Sampaio (2014) ressaltam o impacto econômico das incidências das secas, sobre a função de lucro e produção na agricultura, também da demanda e oferta de trabalho nas regiões afetadas, ou seja, destacam impactos sobre a distribuição de renda, apontando a necessidade de intervenção do governo. Os autores propõe uma expansão da política do mercado de água e no aumento das transferências governamentais para a população do semiárido.

Sampaio et al. (2014) destacam que a seca afeta a queda da renda geral, principalmente nos pequenos produtores, que não tem reservas. Estas são determinante das grandes tragédias como a fome, doenças e morte, do século XVIII, XIX e início do século XX. Para os autores a seca é um fenômeno natural geográfico, que sempre irá ocorrer, porém pode ter ajustes na economia para reduzir o impacto das calamidades. Como cita a SUDENE da necessidade de ter planos preventivos ajustados anualmente.

Segundo Campos (2014) as futuras secas intensas devem causar danos, mas nada comparado ao passado. Pois existem já muitos benefícios para erradicar a pobreza, com a implementação de vários programas, como: o bolsa família, que é de transferência direta de renda, como benefício de promover a segurança alimentar das famílias em situação de pobreza extrema. O seguro safra que garante uma pequena renda para pequenos agricultores no caso de perda das plantações. O programa água para todos, que tem como objetivo levar água para a população mais pobre do meio rural.

Campos (2014) destaca que os programas sociais implantados no nordeste reduziram os impactos causados pela seca sobre a população. Campos (2014) e Silva (2007) reconhecem que muitas coisas já foram feitas para a sociedade nordestina crescesse e industrializasse, porém há ainda muitos desafios de políticas públicas. Como erradicar a pobreza, eliminar as desigualdades regionais, modernizar as gestões de águas, melhorar a qualidade das águas nos reservatórios existentes.

A melhor solução para a convivência com a seca, para Cirino et al. (2013) é que os formuladores de políticas públicas desenvolvam medidas de longo prazo. Ou seja, um plano adequado dos recursos hídricos, garantindo o abastecimento de água, ampliação da área irrigada para o produtor rural e a estocagem de alimentos são duas ações fundamentais. Além da perenização de rios, escavação de poços, da transposição



de rios, da construção de barragens de médio porte e assistência técnica aos produtores. Ressalta também que as ações emergenciais são indispensáveis.

Embora haja grande diversidade de produtos cultivados no estado do Ceará, o baixo nível tecnológico adotado nos cultivos explica, em boa parte, o atraso, a grande vulnerabilidade e a baixa produtividade da economia agrícola cearense. Relativamente aos pequenos produtores, parte considerável ainda se dedica à agricultura de subsistência. Estes defrontam-se com outros problemas que influenciam seus resultados, tais como a escassez de recursos financeiros próprios ou financiados e a comercialização, especialmente, por sua baixa escala de produção e pouco ou nenhum poder de barganha (KHAN et al. 1999, apud FERREIRA; RAMOS; ROSA, 2006).

A agricultura é muito importante para o crescimento econômico da região. Para Ferreira, Ramos e Rosa (2006) a modernização da agricultura cearense tomou impulso na década de 1970 com a construção de grandes perímetros irrigados públicos. Apesar dos índices de crescimento a região cearense continua com a instabilidade no emprego e a redução do nível de renda, isso por que muitas regiões as políticas públicas não abrangeram.

O estado do Ceará possui 33 microrregiões (IBGE, 2017), com uma variada diversidade de culturas plantadas. Porém é a região do nordeste mais susceptível a ocorrências de secas (CARVALHO, 2012). Seus solos apresentam grande potencial agrícola quando irrigados, esse potencial sofre severas limitações (FERREIRA; RAMOS; ROSA, 2006).

De acordo com os dados da FUNCEME (Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos), citado por JACINTO (2014), é possível afirmar que no Ceará nos anos de 1990, 1992, 1993, 1998, 2001, 2002, 2005 e 2010 o Estado enfrentou imensas dificuldades devido à seca. A partir dos dados do IPECE (2015) é importante destacar que nos anos de 2012 a 2015 não ocorreu diferente, pois o Ceará vem passando por um dos piores períodos de seca da história do estado, já que as precipitações pluviométricas em cada um dos anos foram inferiores à média histórica do estado, o que faz com que se agravem os efeitos da escassez de recursos hídricos.



Autores como Alencar, Justo e Santos (2015) ressaltam que no Ceará o cultivo de arroz, feijão, milho ou mandioca é uma fonte de renda e emprego, que possibilita a inclusão produtiva e social, evitando até o êxodo rural.

Vale destacar que entre as culturas estudadas e suas relações com o clima semiárido, o arroz é a que mais necessita de água para ser produzida, perdendo assim espaço para culturas mais econômicas, que facilmente se adaptam ao clima. Já o feijão é menos exigente e seu plantio é feito com razoável facilidade em quase todas as áreas agrícolas do país. Tratando-se da produção do milho ela é uma das culturas mais cultivadas pela agricultura familiar brasileira, sendo que sua maior parte é utilizada como ração, partes menores são destinadas ao consumo humano, como também é usada de maneira indireta na composição de outros produtos. A mandioca é a cultura que melhor resiste ao clima semiárido, pois comparadas as que já foram citadas ele exige menos água para ser produzida.

3 METODOLOGIA

3.1 Área de Estudo e Fonte dos Dados

O presente estudo tem como foco, analisar o efeito da seca na produção das principais culturas da agricultura familiar na microrregião do Cariri cearense, no período de 1990 a 2014 que possibilita analisar um recorte temporal de 24 anos. As culturas que estão sendo analisadas são: arroz, feijão, milho e mandioca. Os dados utilizados no trabalho são do Sistema *IBGE* de Recuperação Automática – *SIDRA*.

Na figura 1 – observam-se em destaque as áreas do Nordeste mais susceptíveis à ocorrência das secas.

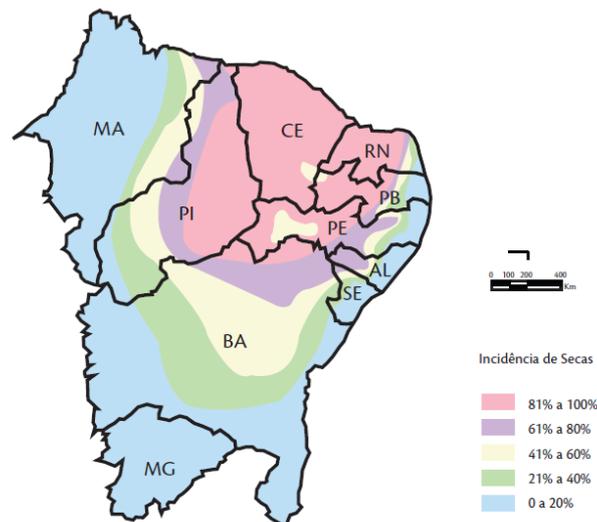


Figura 1: Áreas do Nordeste mais susceptíveis à ocorrência das secas.
Fonte: CARVALHO et al. (2012).

O Estado do Ceará tem uma área territorial de 148.887,632 km², com uma população estimada em 2016 de 8.963.663 habitantes. O estado é formado por 184 municípios e 33 microrregiões (IBGE, 2017).

A microrregião estudada é a do Cariri formada por 8 municípios que são: Santana do Cariri, Nova Olinda, Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Missão Velha, Porteiras e Jardim. As quais são apresentada no mapa 1.



Mapa 1: Microrregiões geográficas do estado do Ceará.
Fonte: Ceará em Mapas (IPECE).

3.2 Descrição das Variáveis e métodos

As variáveis utilizadas serão: área plantada, área colhida, quantidade produzida e o valor da produção. Essas variáveis são muito importantes na análise da produção de cada cultura, que são: arroz, feijão, milho e mandioca. A metodologia utilizada é a tabular descritiva.

4 RESULTADOS E DISCURSÕES

A partir do gráfico 1 é possível afirmar que na microrregião do cariri cearense o milho é a cultura mais plantada no decorrer dos anos, sendo no ano de 2009 aquele onde houve a maior área plantada correspondendo a 26.100 hectares. A menor área de milho foi plantada no ano de 2005 com apenas 12.923 hectares. Vale destacar que segundo a

FUCEME esse ano foi de seca, como também o milho não foi a única cultura a apresentar a menor área nesse ano, pois o feijão também teve a menor área plantada com apenas 7.868 hectares.

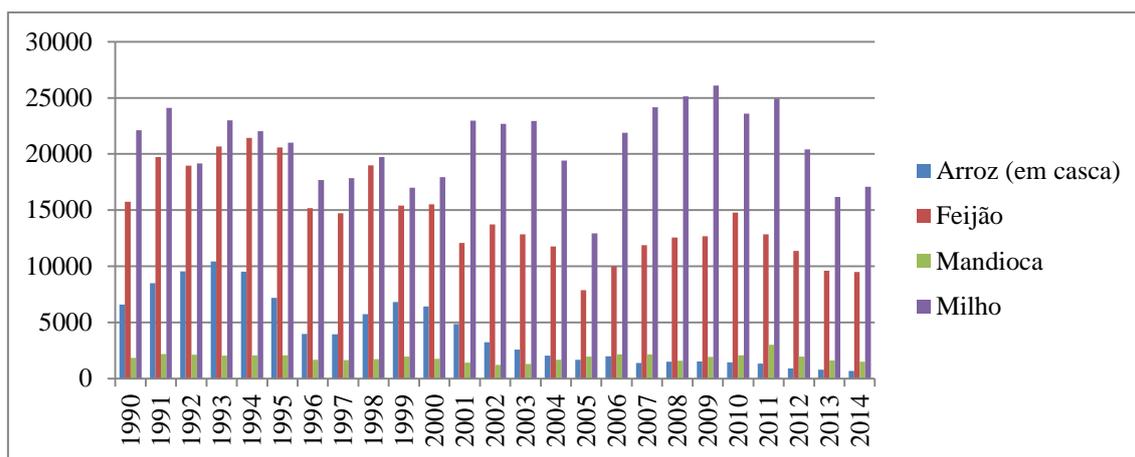


Gráfico 1: Área Plantada por cultura na microrregião do Cariri cearense no período: 1990-2014.
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIDRA.

É evidente a vasta área do cultivo de milho no Ceará, principalmente devido ao aumento da demanda por este produto, que foi impulsionada pelo crescimento da produção de aves no estado do Ceará e no Pernambuco (DUARTE, 2008).

A cultura da mandioca foi a menos plantada nos primeiros anos analisados, aumentando sua área apenas a partir de 2005, ano de seca. O plantio de mandioca passa então a ter área plantada maior que a do arroz devido as frequentes secas na região já que a mandioca pode ser plantada facilmente em qualquer área agrícola e necessita de menor água para ser produzida. Ela é plantada em todo Brasil, mas sua concentração é no nordeste sendo que o Ceará está entre os principais produtores.

Com o passar do tempo houve redução no plantio do arroz mais vale destacar que isso não está relacionado apenas à ocorrência das estiagens, mas também ao preço de comercialização e ao elevado custo de produção, que fazem com que os produtores desistam da atividade.

Tratando-se da área colhida nessa microrregião, o milho continua sendo a cultura que apresenta uma maior área no decorrer dos anos, como mostra o gráfico 2, com exceção apenas do ano de 1992, pois a maior área colhida foi com o feijão. A

mandioca continua apresentando áreas menores com exceção dos anos a partir de 2005, pois nesses anos foi o arroz a cultura com menor área colhida.

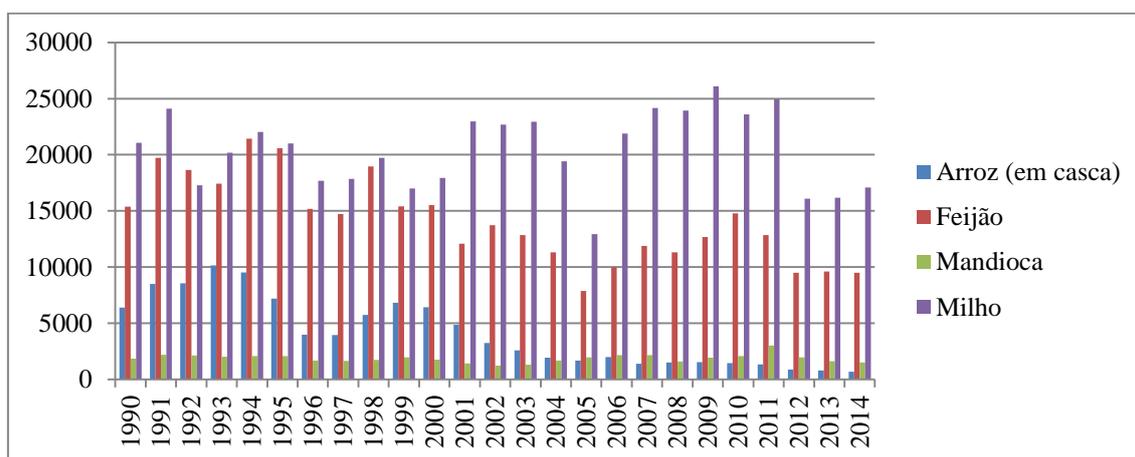


Gráfico 2: Área Colhida por cultura na microrregião do Cariri cearense no período: 1990-2014.
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIDRA.

Comparando o gráfico 1 com o gráfico 2 é possível obter a área perdida da produção e fica evidente que as maiores perdas ocorreram em anos de seca. Para a cultura do arroz a maior área perdida foi em 1992 de 996 ha. Já para o feijão a maior área foi 1993 de 3.249 ha. Enquanto que para a mandioca o único ano que teve perda foi em 1993 de apenas 50 ha. Para o milho a maior área perdida ocorreu em 2012 de 4.320 ha. Vale destacar que para quase todos os anos sem incidência de seca não houve áreas perdidas da produção.

Quanto à quantidade dessas culturas que foram produzidas o gráfico 3 mostra que de 1990 a 1994 a mandioca teve a maior quantidade produzida comparada às demais culturas. Porém, a partir do ano de 1995 o milho passou a apresentar a maior quantidade produzida, tendo o seu maior valor no ano de 2011 com uma produção de 57.934 toneladas. No decorrer de todos os anos analisados as culturas do arroz e do feijão tiveram as menores quantidades produzidas.

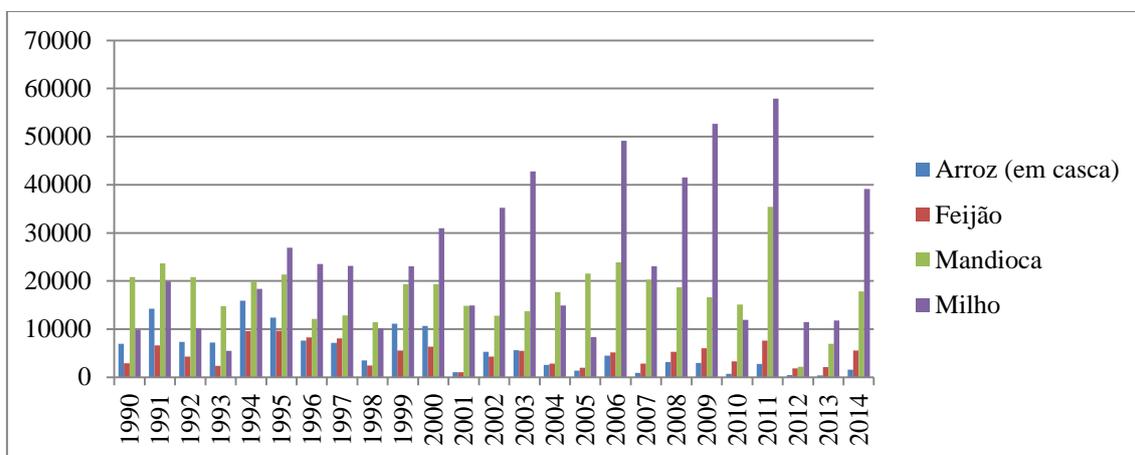


Gráfico 3: Quantidade produzida em toneladas na microrregião do Cariri cearense no período: 1990-2014.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIDRA.

O gráfico 4 apresenta o valor da produção das culturas durante os anos analisados na microrregião do cariri. É possível observar que de 1990 a 1994 o arroz teve o maior valor da produção, porém, na maioria dos anos foi a cultura do milho que obteve os maiores valores, com exceção também dos anos de 1997, 1998, 1999, 2010 e 2012, pois nesse anos foi o feijão que teve o maior valor da produção anual.

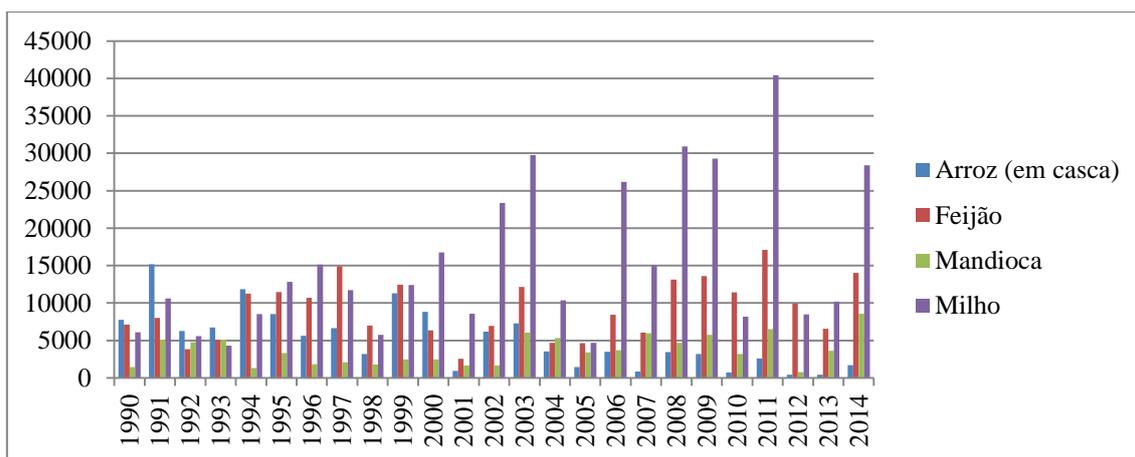


Gráfico 4: Valor da produção em mil reais na microrregião do Cariri cearense no período: 1990-2014.
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIDRA.

5 Considerações Finais



Em qualquer economia para a ocorrência do desenvolvimento rural uma das principais atividades é a agricultura familiar, pois a partir do seu fortalecimento é possível fixar o homem no campo diminuindo assim o êxodo rural e com ele problemas causados como o crescimento desordenado das cidades.

Como o arroz, feijão milho e mandioca são as principais culturas da agricultura familiar no Cariri cearense, buscou-se analisar a produção no período de 1990 a 2014.

Observou-se, de modo geral que houve uma forte expansão na área cultivada e na produção do milho ao longo do período e uma redução da área plantada e produção do arroz. Observou-se também que nos anos de seca a produção de todas as culturas apresenta queda substancial. Contudo, como intuitivamente esperado, a produção de mandioca apresenta quedas menores por se tratar de cultura mais adaptada à seca. Isso fez com que a área cultivada com a mandioca superasse a área cultivada com o arroz na região.

É possível que a expansão da cultura do milho na região seja reflexo de um conjunto de políticas públicas implantadas na região, como o Pronaf e a parceria da Ematerce juntamente com a associação dos criadores de aves que incentivaram essa produção garantindo mercado para esse produto.

Embora não seja possível afirmar, mas ainda assim, é possível observar que políticas de crédito, assistência técnica e desenvolvimento de cadeias de produção podem colaborar para amenizar o problema da produção agrícola familiar de sequeiro na região.

Uma vez identificada que a cultura da mandioca apresenta melhor condição em períodos de seca e dado o aumento no consumo de tapioca nas grandes cidades, é possível que a agricultura familiar da região tenha nessa cultura uma alternativa, desde que haja assistência técnica, vista que essa nova forma de comercialização da goma de mandioca presente nas grandes redes de supermercado contrapõe com a forma tradicional de comercialização na região.

Referências

ALENCAR, N. S.; JUSTO, W. R.; SANTOS, K. F.. Análise da produção das principais culturas da agricultura familiar no ceará: considerações para o período 1990 a 2011 com [Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](#)



o modelo shift share. **In:** Wellington Ribeiro Justo, Denis Fernandes Alves, Susiane Da Silva Bezerra. (org.). Escassez de recursos hídricos e grandes projetos econômicos no nordeste. 1ed. Crato: URCA, 2015, v. , p. 29-46.

ASA. **Articulação do Semiárido Brasileiro.** Disponível em:
<<http://www.asabrasil.org.br>> Acesso em: set. 2016.

BEZERRA M, A, A.; SANTOS, J. E. M. F.; INALDO N. O.; CORREIA NETO, J. S..
Gestão das águas de barragens do nordeste a partir de uma perspectiva social e econômica. **In:** SOBER, 47º Congresso, Anais, Porto Alegre, p. 5- 17, 2009.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Estudos Avançados.** v. 28, n. 82. p. 65 – 88, 2014.

CAMPOS, J. N. B. A evolução das políticas públicas no Nordeste. **In:** MAGALHÃES, A. R. A questão da água no Nordeste. Brasília: CGEE, p.261-87. 2012.

CARVALHO, O.. et al. As secas e seus impactos. **In:** Antonio Carlos Filgueira Galvão (supervisor); Antonio Rocha Magalhães (coordenador); José Roberto de Lima (consultor).. (org.). A questão da água no nordeste. 1a. ed. Brasília: Centro de Gestão de Estudos Estratégicos-CGEE, 2012, V. 1, P. 45-97.

CIRINO, P. H. A. **Eventos climáticos extremos: os efeitos dos fenômenos El Niño e La Niña sobre a produtividade agrícola brasileira.** Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Departamento de Economia Rural/ Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2012.

CIRINO, P. H. A.; CUNHA, D. A.; LIMA, J. E. ; Féres, J. G.. Efeitos da seca sobre a produtividade agrícola dos municípios da região Nordeste.. **In:** XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 2013, Foz do Iguaçu. Anais do XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 2013. v. XI.

CMN. **Conselho Monetário Nacional 2013.** Disponível em:
<<https://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/Entenda%20o%20CMN.asp>> Acesso em: out. 2016.

DNOCS. **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.** 2012.
Disponível em: <<http://www.dnocs.gov.br/>> Acesso em: set. 2016.

DUARTE, R. S.. Seca, Pobreza e Políticas Públicas no Nordeste do Brasil. **In:** Alicia Ziccardi. (Org.). Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. 1ed.Buenos Aires: CLACSO, 2001, v. 1, p. 425-440. Disponível em:
<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/pobreza/duarte.pdf>> Acesso em: out 2016.



DUARTE, J. O. **Cultivo do Milho**: Mercado e comercialização. Embrapa Milho e Sorgo, Sistemas de Produção, 2, ISSN 1679-012X, Versão Eletrônica, 4ª ed. Set. 2008.

DUQUE, José Guimarães. **O Nordeste e as lavouras xerófilas** (Fortaleza, Banco do Nordeste), 1973.

FERREIRA, M. O. ; RAMOS, L. M. ; ROSA, A.L.T. . Crescimento da Agropecuária Cearense: Comparação entre as Produtividades Parciais e Total. Revista de Economia e Sociologia Rural (Impresso), v. 44, p. 22-30, 2006.

FURTADO, C. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiro, 39p. Discursos de Celso Furtado no Iseb, 1959.

_____. **Seca e poder**: Entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: out. 2016.

IPECE Conjuntura / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). – Fortaleza, CEARÁ. Abril de 2015.

JACINTO, L. V.. Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos - FUNCEME, dados via e-mail em: 11 de fev. 2014.

KHAN, A. S.; CRUZ, J. A. N.; SILVA, L. M. R.; LIMA, P. V. P. S.; Efeito da seca sobre a Produção, a Renda e Emprego Agrícola na Microrregião Geográfica de Brejo Santo e no Estado do Ceará. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 36, n. 2, abr-jun. 2005.

KHAN, A. S.; CAMPOS, R. T. Efeitos das secas no setor agrícola do Nordeste. In: GOMES, G.M, et al. (Org.). **Desenvolvimento sustentável no Nordeste**. Brasília, DF: IPEA, p. 175- 193, 1995.

PESSOA, A. et al. **O Fantasma da fome**. Veja, São Paulo, ed. 1545, a. 31, n. 18, p. 26-33, maio 1998.

PESSOA, D.; CAVALCANTI, C. **Caráter e Efeitos da Seca Nordestina de 1970**, 2 vols., Recife: SUDENE/SIRAC, 1973.



PINTO, H. S.; ASSAD, E. **Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil**. Embrapa. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/CLIMA_E_AGRICULTURA_BRASIL_300908_FINAL.pdf> Acesso em: out. 2016.

PRONAF. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp> Acesso em: set. 2016.

SAMPAIO, Y. S. B.; SAMPAIO, G. R. **Um modelo dos impactos da Seca sobre a economia do Semi-Árido**. In: XII Encontro de Economia Baiana, 2014. Bahia. Disponível em: <www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2013/eb/efeitos_da_seca.pdf> Acesso em: set. 2016.

SILVA, R. M. A.. Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 38, n. 3, p. 466-485, 2007.

SOARES, E.. Seca no Nordeste e a transposição do rio São Francisco. **Geografias**. v. 9, n. 2. 2013.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>> Acesso em: set. 2016.

TERACINES, E. B.. **Impactos Econômicos do El Niño 97/98 na produção agrícola brasileira**. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. São Paulo, 2011.



APONTAMENTOS SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL”: FUNDAMENTOS E PARTICULARIDADES NA REALIDADE BRASILEIRA

Raf Vieira Soares²⁵⁷
Aurineida Maria Cunha²⁵⁸
Irma Martins Moroni da Silveira²⁵⁹
Francisco Ercílio Moura²⁶⁰

Resumo

O debate sobre “questão social” ganhou notório destaque no âmbito do Serviço Social, seja nos espaços acadêmicos como também no âmbito do exercício profissional. Por este motivo, o presente estudo analisa esse conceito associado ao desenvolvimento capitalista. Orientado por um referencial marxista, a pesquisa bibliográfica traz os fundamentos da “questão social”, as particularidades assumidas na realidade brasileira, retomando elementos da nossa formação social, como também, apontamentos sobre as transformações do capital e as novas configurações da “questão social” na contemporaneidade.

Palavras-chave: “Questão Social”. Realidade Brasileira. Contemporaneidade.

1 INTRODUÇÃO

O processo de “renovação do Serviço Social” (NETTO, 2011) e a discussão sobre as Diretrizes Curriculares da ABEPSS possibilitou um amplo debate sobre a “questão social”²⁶¹ e esta ser apreendida como “matéria do Serviço Social” (IAMAMOTO, 2012)²⁶². Por essa razão a categoria profissional nos últimos vinte anos

²⁵⁷ Mestrando em Serviço Social, Trabalho e Questão Social na Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza – CE (Brasil). Email: raivieiracmpb@hotmail.com.

²⁵⁸ Professora Adjunta dos cursos de Graduação em Serviço Social e do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza – CE (Brasil). Email: aurineida.cunha@uece.br

²⁵⁹ Professora Adjunta dos cursos de Graduação em Serviço Social e do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza – CE (Brasil). Email: irmoroni@gmail.com

²⁶⁰ Professor Colaborador do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Fortaleza – CE (Brasil). Email: erciliom25@outlook.com

²⁶¹ Utilizamos a expressão entre “aspas” a partir da discussão feita por Santos (2012) que destaca que a “questão social” não como uma categoria, mas um conceito, pois o que existe na realidade concreta são as expressões da “questão social”.

²⁶² Para conhecer minimamente o debate brasileiro da literatura profissional sobre “questão social” realizado a partir das Diretrizes Curriculares da ABEPSS, indicamos a leitura de Iamamoto (2007). A autora apresenta os principais autores do Serviço Social, bem como suas divergências de análise, mas



vem profundando as discussões sobre “questão social”, desde a formação ao trabalho profissional, situando esse debate na perspectiva histórico-crítica, fundamental para compreender suas configurações na sociedade capitalista como também entender o processo de profissionalização do Serviço Social.

A perspectiva histórico-crítica analisa a origem do Serviço Social situado no contexto de desenvolvimento sociohistórico do capitalismo monopolista, na qual o Estado é requisitado a responder as demandas advindas da “questão social”²⁶³. O Serviço Social tem função essencialmente política inscrito na divisão social e técnica do trabalho, atuando na reprodução da força de trabalho através das políticas sociais. A profissão é um produto histórico, uma síntese de embates e lutas sociais que intervém na reprodução das relações sociais e na ideologia da classe dominante (MONTAÑO, 2011).

Para Iamamoto e Carvalho (2009) o Serviço Social tem como suas bases para implantação a “questão social” nas décadas de 1920 e 1930 resultante do aprofundamento do capitalismo caracterizado pela crescente industrialização, etapa que acentuou as contradições sociais na sociedade e evidenciou os antagonismos entre classe burguesa e proletária. Para os autores, a “questão social” é entendida como a entrada da classe operária no cenário político, de forma organizada e articulada, consciente das desigualdades sociais advindas da exploração, passando a exigir do

todos convergem ao analisar a “questão social” no marco da Teoria Social Crítica e ao destacar a importância da análise da “questão social” para o Serviço Social, desde a formação ao exercício profissional. A exposição de Iamamoto (2007) demonstra que mesmo na perspectiva marxista, há uma diversidade de interpretações, demonstrando a existência do debate e do pluralismo, elementos fundamentais para o processo de conhecimento e amadurecimento teórico, político e profissional.

²⁶³ Segundo Iamamoto e Carvalho (2009): “O Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana, processos esses aqui apreendidos sob o ângulo das novas classes sociais emergentes – a constituição e expansão do proletariado e da burguesia industrial – e das modificações verificadas na composição dos grupos e frações de classes que compartilham o poder de Estado em conjunturas históricas específicas. É nesse contexto, em que se afirma a hegemonia do capital industrial e financeiro, que emerge sob novas formas a chamada “questão social”, a qual se torna a base de justificação desse tipo de profissional especializado” (p. 77).

Estado respostas às suas expressões por meio de políticas públicas que tendam aos interesses da classe operária.

Tendo em vista essa relação intrínseca entre Serviço Social e “questão social”, o presente texto tem como objetivo trazer uma análise teórico-conceitual sobre a “questão social”, a partir da perspectiva histórico-crítica, compreender o seu desenvolvimento na sociedade capitalista, o conflito das classes e as desigualdades sociais. Buscamos situar a particularidade da formação social brasileira e destacar brevemente algumas considerações sobre as transformações contemporâneas para a apreensão da “questão social”.

2 “Questão Social”: gênese e perspectivas teóricas

Partimos do entendimento que a “questão social” é indissociável da sociedade capitalista, em particular, das novas configurações assumidas pelo trabalho e o Estado na fase monopólica do capital. Dessa forma, a gênese da “questão social” se encontra no caráter coletivo da produção contrapondo-se a apropriação da riqueza socialmente produzida (IAMAMOTO, 2007). Essa é a contradição principal do capitalismo e caracteriza a gênese da “questão social”:

Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente (NETTO, 2011, p. 153) – grifos originais do autor.

Dessa forma, a “questão social” expressa um conjunto de desigualdades e lutas sociais resultantes do conflito entre capital e trabalho que são (re)produzidas no movimento contraditório das relações sociais capitalistas. É composta por determinantes históricos objetivos como também dimensões subjetivas, ou seja, é um campo de lutas políticas e disputa de projetos societários de classes sociais antagônicas, é um campo de luta de classes (IAMAMOTO, 2007). Ressaltamos dessa forma que:



Quando se fala em produção e reprodução das relações sociais inscritas num momento histórico – e aqui é bom deixar explícito: o momento de emergência e consolidação da sociedade burguesa –, sendo a questão social uma inflexão desse processo, trata-se da produção e reprodução (movimentos inseparáveis na totalidade concreta) de condições de vida, da cultura e da riqueza (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 270).

Analisando o significado da “questão social” no marco da teoria social crítica, Yamamoto (2001) desenvolve a tese de que a “questão social” é indissociável da sociedade capitalista e dos processos sobre a classe trabalhadora, se constitui a base de justificação e exigência de políticas sociais públicas. A autora ressalta que a expressão “questão social” é estranha ao universo de Marx, ao mesmo tempo em que o emprego desta expressão é de uso recente, apenas no século XIX em meados de 1830. Historicamente a “questão social” foi tratada sob a ótica do poder, do perigo e da ameaça, tendo em vista a luta de classes e as ameaças da organização da classe operária à ordem do capital.

Os fundamentos para compreender os determinantes históricos da “questão social” foram identificados por Marx em *O Capital*, em particular, na Lei Geral da Acumulação Capitalista. Em *O Capital*, Marx parte da categoria mais elementar, localizada na aparência da sociabilidade capitalista, a mercadoria na esfera da circulação. Esta mercadoria é tomada de forma abstrata, algo com vida própria aos sujeitos ou são analisadas como simples troca entre pessoas individuais e livres. Embora a mercadoria atenda às necessidades humanas (valor de uso, relacionado à utilidade), o que predomina é a busca incessante do lucro (valor de troca), invisibilizando, assim, a essência desse processo, a esfera da produção, que tem na exploração do trabalho a sua fonte de superlucros.

A riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘enorme coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual como sua forma elementar. [...]. A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer (MARX, 2013, p. 157).

O fundamento da sociedade burguesa é a exploração da força de trabalho do homem na produção, mas essa relação é ocultada na liberdade de troca de mercadoria e na transformação dos indivíduos em sujeitos de igualdade. No que se refere à Lei Geral

da Acumulação Capitalista exposta por Marx, o capital ao expropriar os trabalhadores dos meios de produção (“trabalhador livre”), ele se apropria do trabalho não pago (mais-valia) e acumula superlucros através do trabalho assalariado, em outras palavras, o capital se apropria da força de trabalho e a transforma em mercadoria.

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ – *diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”*; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e manifestações são *indissociáveis* da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é *constitutiva* do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo (NETTO, 2011, p. 157) – grifos originais do autor.

A busca de superlucros é o motor histórico da sociabilidade capitalista, sendo esta efetivada somente por meio da exploração da força de trabalho pelo capital. Essa contradição histórica entre capital e trabalho é fundante da sociedade capitalista e da luta de classes, fundamental para compreender a “questão social”.

Os atores – o trabalhador e o capitalista; a relação – trabalho assalariado e capital; o produto econômico direto – salário, mais-valia e mais valia-capitalizada; o produto social – base material das relações entre capital e trabalho assalariado com o núcleo da existência e reprodução da sociedade capitalista e de sua civilização (FERNANDES, 2012, p. 146).

A partir disso podemos afirmar que na sociedade capitalista a miséria se (re)produz ao mesmo tempo em que se acumula capital, ao mesmo tempo que “o pauperismo como resultado do trabalho [...] é uma especificidade da produção fundada no capital” (IAMAMOTO, 2007, p. 159). A “questão social” se produz e reproduz no processo de desenvolvimento capitalista.

Sobre o tema da “questão social”, há uma diversidade de perspectivas teóricas de interpretação. Contrapondo-se à perspectiva marxista de análise, tem grande contribuição a literatura francesa, a partir de Castel²⁶⁴ e Rosanvallon²⁶⁵. Porém, fazemos

²⁶⁴ Castel tem como principal obra *As metamorfoses da questão social* onde analisa as transformações da “questão social” com base na realidade francesa. O autor interpreta a “questão social” a partir do “enfraquecimento da condição salarial (CASTEL, 1998).

²⁶⁵ Rosanvallon no livro *A Nova Questão Social* parte do Estado Providência que tem como base um sistema securitário, na qual as garantias sociais estariam ligadas aos seguros obrigatórios. Estes seriam uma espécie de “contrato social” entre Estado e cidadãos, funcionariam como uma “mão invisível” da solidariedade. Segundo o autor a “crise do Estado Providência”²⁶⁵ exige repensar esse Estado Providência e também novas formas de gestão social do desemprego (ROSANVALLON, 1998).



algumas ponderações, a primeira é o cuidado que se teve ter com essas leituras para não correr o risco de fazer uma simples importação dessas interpretações para a realidade brasileira, nossa formação social é bastante distinta do contexto europeu, em particular da França. O outro ponto que chamamos a atenção é que esses autores não interpretam a “questão social” no contexto da sociedade capitalista, seus determinantes e estrutura de funcionamento nem mesmo situada no terreno da luta de classes.

Na crítica à Castel, Iamamoto (2007) destaca que o salário não faz história, mas sim a luta de classes, a condição salarial não deve ocupar o lugar da luta de classes na história, assim como, a centralidade da análise da crise do capital – e suas consequências – não deve ser substituída pela crise da sociedade salarial. Já na crítica à Rosanvallon, a autora contrapõe-se à concepção de direito social enquanto “contrato”, o que faz decorrer dessa concepção um “direito individualizado” que depende de esforços e empenhos pessoais, ao mesmo tempo, confere à “questão social” um caráter individual.

Chamamos a atenção para a importância de situar a formação social de cada realidade nacional. Nesse sentido, no próximo item, destacamos as particularidades da formação social brasileira no seu processo de desenvolvimento capitalista, o que confere também à “questão social” características também particulares.

3 A “Questão Social” na Realidade Brasileira

Ao afirmarmos que o Brasil possui particularidades na sua formação social, significa que existem características universais do desenvolvimento capitalista. Porém, partimos de uma perspectiva de totalidade na análise da realidade brasileira, composta por singularidades e universalidades, estas mediadas por particularidades.

Com esse intuito, são fundamentais as contribuições fundamentais de Florestan Fernandes (2006) em *A Revolução Burguesa no Brasil* que discute o tipo de desenvolvimento capitalista que se desenvolveu no Brasil. O autor destaca que a formação da burguesia passou por um desenvolvimento ambíguo e fluido, tendo em

vista que no Brasil não teve feudalismo, não houve o típico “burgo” do período medieval. Mas o “burguês” surge no Brasil como uma “entidade especializada”, um “agente artesanal” – “negociante” – inserido no processo de mercantilização e produção. Nesse processo, o marco da Independência do Brasil, significou a ruptura com o estatuto colonial e criou as bases da expansão da “burguesia”, assim, os senhores rurais passaram por um processo de “aburguesamento” (FERNANDES, 2006).

Ainda segundo Fernandes (2006), uma das características da sociedade brasileira são as relações sociais de dominação patrimonialista, marca esta que persistem até nas décadas iniciais do século XXI. Sobre a Revolução Burguesa no Brasil, o autor chama atenção para não tratá-la como um fato episódico, histórico, mas como um fenômeno estrutural. Destacamos o significado e ao mesmo tempo os limites da Revolução Burguesa no Brasil²⁶⁶, no que tange aos “novos tipos de homens” oriundos do “velho senhor rural” e a burguesia emergente responsável por “encarnar [...] o espírito burguês” (p. 44). Ou seja, se desenvolveu uma burguesia marcada por características típicas da “aristocracia agrária”, assim como foi uma revolução em que nenhum momento defendeu os direitos dos cidadãos. Acrescenta:

Esses tipos de homens, malgrado sua variedade e heterogeneidade, impulsionaram silenciosamente, na trilha de seus êxitos e fracassos, a revolução que pôs em xeque os hábitos, as instituições e as estruturas sociais persistentes da sociedade colonial. Eles se afirmam, num primeiro momento, pelo *élan* de “modernizar”, compondo-se assim, através de compromissos tácitos, com as elites da “aristocracia agrária”. Mais tarde, porém, evoluem para opções mais definidas e radicais, embora dissimuladas, pelas quais tentam implantar no Brasil as condições econômicas, jurídicas e políticas que são essenciais à plena instauração da ordem social competitiva. Em nenhum dos dois momentos esse “espírito burguês” exige a defesa implacável dos direitos do cidadão (FERNANDES, 2006, p. 46-47) – grifos originais do autor.

²⁶⁶ Os limites da Revolução Burguesa no Brasil ficam ainda mais evidentes quando se analisa a conjuntura brasileira mais recente com o Golpe de 2016 a partir da crise de governabilidade dos Governos do PT. Indicamos a leitura do texto de Nobre (2016), pois a autora faz uma análise do conservadorismo contemporâneo e discute a existência de uma burguesia brasileira com escassas noções de cidadania e de democracia, ao mesmo tempo em que se desenvolveu um neoliberalismo marcado por uma “cultura senhorial” ainda como resquícios do período colonial e escravista. Sobre o Golpe de 2016, indicamos o livro *Por que Gritamos Golpe?* Publicado pela Editora Boitempo (2016) que reúne textos de intelectuais e militantes que tratam sobre o *impeachment* e a crise política no Brasil.

Ainda sobre esses limites da Revolução Burguesa no Brasil, Mazzeo (2015) chama atenção que na realidade brasileira, o caráter do desenvolvimento capitalista não ocorreu com uma ruptura revolucionária, mas como uma “articulação conciliatória”, na qual as classes populares foram colocadas fora desse processo, por esta razão também que as classes dominantes sempre optaram por “reformas pelo alto”, com o intuito de excluir o povo dos espaços de decisão. Coexiste, ao mesmo tempo, uma concepção burguesa e nobre-mercantil, impossibilitando a formação de uma burguesia com forte espírito industrial e modernizador.

Outra especificidade dessa burguesia apontada por Fernandes (2006) se refere na relação desta com o Estado, na qual entre ambos há uma íntima articulação, na qual a burguesia se apropria do aparelho estatal para exercer influência e controlar o poder para atender interesses particulares, ou seja, a “oligarquia não perdeu a base de poder que lograra antes” (p. 240). É uma burguesia situada no referencial do mundo provinciano e rural limitada ao conservadorismo político e cultural, assim, o processo de desenvolvimento capitalista na sociedade brasileira foi marcado pela reprodução das relações mandonistas típicas do poder oligárquico. Acrescenta:

Poderíamos dizer que se constituiu uma *nova aristocracia* e que foi a oligarquia (‘antiga’ ou ‘moderna’) – e não as classes médias ou os industriais – que decidiu, na realidade, o que deveria ser a dominação burguesa, senão idealmente, pelo menos na prática. Ela comboiou os demais setores das classes dominantes, selecionando a luta de classes e a repressão ao proletariado como o eixo da Revolução Burguesa no Brasil (FERNANDES, 2006, p. 246) – grifos originais do autor.

Tal aspecto explica a existência de uma burguesia brasileira autocrática, conservadora e reacionária, características típicas das nossas elites. Uma sociedade brasileira em que as classes dominantes têm aversão às práticas e formas democráticas de governo e desconfiança no povo, ou seja, tudo aqui que pode colocar em questão seus privilégios e seus poderes alterando as estruturas das relações sociais vigentes. Essas questões apresentadas também explicam o caráter e os limites da “democracia burguesa” principalmente em um país de desenvolvimento tardio e dependente, aqui só é possível uma “democracia restrita”, só tem democracia “aberta e funcional só para os

que têm acesso à dominação burguesa” (FERNANDES, 2006, p. 249). Nas palavras de Mazzeo (2015):

A sociedade brasileira, escravista, tendo em seu bojo ‘colorações’ ao gosto aristocrático, será pautada por um conservadorismo extremado, que se expressará tanto nas ideias das “classes dominantes” como em sua prática político-econômica. Essa tendência conservadora – que em muitos momentos configura-se como verdadeiramente reacionária – da burguesia agrário-mercantil brasileira, liga-se de maneira intrínseca à própria estrutura da forma de produção: rudimentar autocrática e, de certa forma, estagnante. Historicamente débil, em última instância, subsumida aos desígnios do monopólio metropolitano, a burguesia brasileira esteve direcionada às composições e acordos com os burgueses reinóis, colocando, assim, as fronteiras da convivência nos limites da garantia da produção escravista e do tráfico de negros – o suprimento fundamental de mão de obra para as lavouras monocultoras (p. 81).

Também nessa perspectiva de análise, Chauí (2001) destaca que o Brasil é marcado por uma sociedade historicamente autoritária que conserva ainda características da sociedade colonial escravista, ou seja, a “cultura senhorial” ainda persiste nas relações sociais contemporâneas²⁶⁷. Persiste ainda o predomínio do espaço privado sobre o espaço público, na qual a família é o centro e modelo hierarquizado que é reproduzido nas demais estruturas da sociedade o que coloca as relações sociais serem estabelecidas entre quem manda e quem obedece (relação mando-obediência), ou seja, um superior e um inferior.

A concepção de direitos em uma sociedade com essas características apresenta vários limites, porque a sociedade brasileira é marcada pela cultura do “favor”, do parentesco, do clientelismo, da tutela, da cooptação e do patrimonialismo, assim, o outro nunca é reconhecido como sujeito de direitos. Nossa sociedade é extremamente hierarquizada e verticalizada, onde predominam as relações familiares e de cumplicidade. Essas características estão presentes em várias dimensões das relações sociais, inclusive no âmbito do Estado. A autora ainda destaca que a lei tem a tarefa de conservar os privilégios e legitimar o exercício da repressão, donde o poder judiciário

²⁶⁷ Indicamos a leitura de Chauí (2000) para um maior aprofundamento sobre o autoritarismo como marca histórica da sociedade brasileira.



representa a manutenção dos privilégios oligárquicos naturalizando as desigualdades sociais e o autoritarismo (CHAUÍ, 2001).

Esses aspectos apresentados são indispensáveis para compreender as bases sóciohistóricas e culturais em que se desenvolveu o capitalismo no Brasil, seu caráter dependente, desigual, retrógrado e conservador e apreender o caráter das nossas classes dominantes, estas querem se “modernizar”, mas sem perder os privilégios tradicionais das relações “Casa-Grande e Senzala”. Apontamentos esses necessários para analisar as particularidades da “questão social” no Brasil, no que se refere à luta de classes, às relações estabelecidas entre Estado e sociedade, o processo de organização dos movimentos sociais como também as configurações do trabalho. Ou seja, podemos falar da existência de uma “questão social brasileira” (BEHRING; SANTOS, 2009), o que nos coloca o desafio de decifrá-la na sua complexidade.

Nessa perspectiva, Silva (2014) entende a “questão social” como sinônimo das contradições, conflitos e lutas sociais geradas no interior da sociedade capitalista brasileira. Para a autora, a “questão social” é resultante das contradições do desenvolvimento desigual do capitalismo brasileiro tendo como consequência os conflitos no campo e na cidade desde o período colonial. Nesse processo, os movimentos sociais (organizados ou não) foram os responsáveis pelas conquistas históricas no campo dos direitos sociais e de cidadania (mesmo com todos os seus limites) o que exigiu o reconhecimento da “questão social” no Brasil mesmo que de forma tardia. Destaca:

Comprendemos o fenômeno da questão social – e suas raízes coloniais escravistas, ainda que latentes – como sinônimo da contradição, exploração, acumulação, antagonismos, conflitos e lutas sociais geradas no interior da sociedade capitalista brasileira, traduzindo-se historicamente, pelo enfrentamento da servidão indígena, da expropriação do negro, mas, fundamentalmente, pelas lutas mais recentes por melhores condições de vida e de trabalho no período industrial, em que ganha expressão e legitimidade, como decorrência das lutas operárias. Decerto que no passado essas lutas tinham caráter elitizante, mas em muitas delas registra-se a participação das massas: lutas pela terra, contra a servidão e o extermínio do indígena e, também, pelo fim do trabalho escravo (SILVA, 2014, p. 42).

Ao situar as particularidades da “questão social” no Brasil, Santos (2012) destaca o trabalho devido a sua centralidade na vida social, trazendo algumas reflexões sobre a constituição do mercado de trabalho e o desemprego na realidade brasileira. A autora lembra que no Brasil não houve pleno emprego muito menos universalização do trabalho, sempre uma grande parte da população esteve em situação de desemprego. Como também, é necessário destacar, mesmo os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho estes não estão isentos de processos de precarização e pauperização, mediações estas importantes para compreender o processo de constituição de “mercado de trabalho” e “regime de trabalho”. A partir dessas configurações, constituiu-se um mercado de trabalho caracterizado pela “flexibilidade estrutural”, “precariedade das ocupações” ocasionando em uma “alta rotatividade” alta rotatividades nos espaços de trabalho articulado à um “desemprego estrutural”.

*Essas são as particularidades que, estando presentes no regime de trabalho do Brasil desde então, podem ser consideradas, conseqüentemente, como particularidades da “questão social”, diferenciando o Brasil de outros países onde esses fenômenos estão associados à crise capitalista recente. Ou seja, se flexibilidade e precariedade costumam aparecer ligadas à fase de acumulação flexível do capital, no Brasil, não se pode considera-las sem que sejam, antes, situadas como características do ‘fordismo à brasileira’. [...] O desemprego, enquanto expressão da “questão social”, adquire o caráter de *desemprego estrutural* na economia brasileira desde que o capitalismo retardatário completa seu ciclo, no auge na industrialização pesada (SANTOS, 2012, p. 137) – grifos originais da autora.*

Com um mercado de trabalho nessas características no Brasil, são acentuados os processos de superexploração da força de trabalho, reforço das práticas de controle, autoritarismo e vigilância sobre os trabalhadores, reprodução de práticas de tutela e cooptação bem como das relações sociais baseadas na hierarquia superior-inferior (mando e obediência), no paternalismo, na cultura do “favor” e no patrimonialismo inserido em uma sociedade marcada pelas desigualdades sociais, econômicas e regionais. O que nos leva a refletir sobre os desafios colocados para a classe trabalhadora, os movimentos sociais e seus processos organizativos de luta e resistência, ao mesmo tempo, perceber como esses traços da nossa formação social brasileira ainda persistem na contemporaneidade.



4 “Questão Social” na contemporaneidade

O capital é histórico, está em constante movimento, situar as transformações do capitalismo é indispensável para compreender as novas expressões da “questão social” na contemporaneidade. Em cada conjuntura sóciohistórica, o capital apresenta especificidades, mas sem alterar o seu fundamento estruturante: a socialização da produção e apropriação privada da riqueza social, a exploração do trabalho pelo capital.

A partir dos anos 1970, o capital passa por uma profunda crise, colocando em questão os “anos de ouro” do capitalismo (também conhecido como *Welfare State*), rompendo com o crescimento econômico articulado com a ampliação de políticas sociais e o pleno emprego das medidas keynesiano-fordistas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). A crise vem acompanhada por uma reação burguesa que impõe novas reconfigurações na funcionalidade do Estado capitalista e das políticas sociais.

Nos países capitalistas centrais, apesar das enormes desigualdades sociais, prometia-se aos trabalhadores a ‘sociedade afluyente’ - demais da proteção social assegurada pelo *Welfare State*, apontava-se para a possibilidade de um consumo de massa, cujo símbolo maior era o automóvel; nos países periféricos, projetos industrializantes apareciam como a via para superar o subdesenvolvimento (NETTO; BRAZ, 2011, p. 222).

O capitalismo na sua nova fase de reação à crise vem consolidar a *mundialização do capital*, caracterizando a terceira fase do estágio imperialista, cujo principal representante das potências imperialistas são os Estados Unidos, de predominância do capital financeiro-rentista (NETTO, BRAZ, 2011). Meszáros (*apud* MARINHO, 2015) chama a atenção para entender que as crises fazem parte da dinâmica do capitalismo, são a ele inerentes, não existe capitalismo sem crises. Porém, a atual crise (manifestada a partir da década de 1970), diferentemente das tradicionais crises cíclicas, é uma *crise estrutural do capital*, ela possui uma particularidade histórica que a diferencia das demais:

A crise contemporânea do capital traz, no entanto, uma novidade histórica, que se evidencia em quatro aspectos principais: é universal – atinge todas as esferas da produção; é global – não se limita mais a um conjunto de países; é contínua – não mais cíclica como anteriormente; é ‘administrável’ – em vez de explosiva como as anteriores (MARINHO, 2015, p. 63).



A *crise estrutural do capital* atinge todas as dimensões da vida social, ou seja, uma é crise geral. Não atinge somente à esfera socioeconômica, mas também as instituições políticas, acirrando cada vez mais suas contradições internas. Essa crise tem consequências catastróficas, que podem ser assim resumidas: “demanda incontrolável por recursos”; “uso cada vez mais intensivo de capital em seu processo de produção”; “o impulso crescente em direção à multiplicação do valor de troca”; e “o pior tipo de desperdício: o desperdício de gente, pela produção em massa de ‘pessoas supérfluas’” (MESZÁROS *apud* MARINHO, 2015, p. 69).

A reação burguesa em busca de recuperação das taxas de lucros, em tempo de crise estrutural do capital, articulou três estratégias fundamentais: a reestruturação produtiva, a financeirização e o neoliberalismo (NETTO; BRAZ, 2011). A reestruturação produtiva caracterizada pela flexibilização dos processos e mercados de trabalho, em destaque as terceirização das relações de trabalho; rompimento com a produção “rígida” do padrão taylorista-fordista para flexibilizar a produção para novos territórios, em destaque, áreas subdesenvolvidas; redução do trabalho vivo mediante a incorporação das tecnologias no processo produtivo, que acentua o desemprego. A reestruturação produtiva impacta diretamente nas condições de trabalho: precarização, intensificação da exploração do trabalho; redução salarial; emprego em tempo parcial; aumento do trabalho informal, dentre outras expressões (NETTO; BRAZ, 2011).

Esse processo de reestruturação produtiva é intensificado em países da periferia do capitalismo como o Brasil. Segundo Iamamoto (2012), a reestruturação produtiva no Brasil é caracterizada por um fordismo incompleto e formas arcaicas de exploração do trabalho como marcas de uma formação social da sociedade brasileira que convive com formas de trabalho análogas ao trabalho escravo, trabalho clandestino, expropriação de indígenas de suas terras, etc.

Para Mota; Tavares (2016) o processo de restauração capitalista na busca de novas formas de acumulação materializa-se por meio de três processos inter-relacionados: novas formas de exploração da força de trabalho; reconfigurações na intervenção do Estado no que tange a privatização de mercantilização de direitos e

serviços públicos; e interferência na sociabilidade da classe trabalhadora (modos de ser e viver). As autoras destacam que nesse processo de reestruturação produtiva a ênfase recai sobre a capitalização dos serviços públicos e estatais; mercantilização dos recursos naturais; investimentos nos setores rentistas e na indústria bélica; incentivo ao empreendedorismo; etc. Essas novas configurações do capital na contemporaneidade gera novas “expropriações” sobre o mundo do trabalho e impõe conseqüentemente novas expressões para a “questão social” sejam nas condições de existência e de trabalho das classes subalternas, processos estes que tendem a se intensificarem a partir das realidades de cada país e sua formação social. Sobre isso, as autoras afirmam:

Os processos de privatização, mercantilização e as supressões de direitos sociais e trabalhistas são expressões dessas expropriações contemporâneas, revelando-se como o principal meio de atualização da reprodução capitalista. Em geral, essas expropriações, além de ser objeto de violências as mais diversas, são também “a matéria-prima” de manipulações ideológicas, assumindo características de práticas modernas com o objetivo de naturalizar os meios de precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores, de que é exemplo o trabalho por conta própria (MOTA; TAVARES, 2016, p. 235).

Um elemento apresentado pelas autoras merece destaque: expropriações do trabalho enquanto objeto de manipulação ideológica. Esse fato é visível quando o capital, por meio de seus aparelhos privados de hegemonia, forma um consenso entre os trabalhadores sobre a necessidade das “reformas” dos direitos sociais e trabalhistas. Através da intensificação da “cultura da crise” (MOTA, 2011), o capital consegue o consentimento ativo dos trabalhadores para as reformas necessárias ao processo de reprodução ampliada do capital.

A financeirização do capital marca o capitalismo em que as transações comerciais são cada vez mais mundializadas, entre países do centro e da periferia como também entre grandes grupos monopólicos, essas transações são possibilitadas pelos avanços da informática, nesse cenário os bancos desempenham um papel determinante no controle das finanças, contribuindo para a concentração e centralização de capital. Grupos monopolistas (capitalistas rentistas) acumulam superlucros através da especulação no sistema monetário de juros, ou seja, são transações que se dão no nível



da circulação. Esse processo é também chamado de *capital fictício* (NETTO; BRAZ, 2011).

Esse contexto de financeirização do capital; reestruturação produtiva e hegemonia neoliberal impactaram na forma de intervenção do Estado e nas relações deste com o capital, porque é na sua essência um Estado capitalista. As relações trabalhistas passam pela desregulamentação com forte incentivo e consentimento do Estado; perda dos direitos trabalhistas e as políticas sociais cada vez mais focalizadas na extrema pobreza, ou seja, no neoliberalismo o que predomina é um “Estado mínimo para o social e máximo para o capital” (NETTO *apud* BEHRING, 2009, p. 09). Ou seja, o discurso da flexibilização colocada pelo mercado é assumida também pelas ações do Estado.

Esse conjunto de ações estatais flexibilizadoras teve como base ajustes estruturais nas contas nacionais, afetando desde as políticas sociais até a continuidade do investimento estatal direto nos setores produtivos e financeiros, submetendo a alocação dos recursos e dos resultados econômicos ao movimento do livre mercado. No que tange aos trabalhadores, passou-se a eliminar sistematicamente as regulamentações protetoras de direitos básicos, responsabilizando-as pelo engessamento dos mercados de trabalho, pela elevação dos custos de produção e subsequente diminuição da competitividade empresarial (PINTO, 2013, p. 48).

No cenário do capitalismo contemporâneo, percebemos que suas novas configurações afetam todas as dimensões da vida social, onde o mundo do trabalho tem centralidade. Em tempos de crise, o mercado com o intuito de manter suas taxas de lucro intensifica os processos de exploração da força de trabalho e, com o auxílio do Estado, desregulamenta as relações trabalhistas. Nesse processo de crise estrutural do capital, a classe trabalhadora é a principal afetada, de um lado, aquela que está em situação de desemprego e compõe o exército industrial de reserva (extremamente funcional à acumulação capitalista), e de outro lado, aquela que está inserida no mercado de trabalho, mas submetidos a condições de precarização, rotatividade dos postos de trabalho, empregos por tempos instáveis, informalidade e o trabalho terceirizado.



A partir desse breve exposto percebemos o desafio de decifrar a “questão social” na contemporaneidade situada nessas novas configurações do capital e suas consequências nas condições de vida e existência da classe trabalhadora. Com base em Iamamoto (2007) é necessário apreender a “questão social” como expressão das desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais entre classes sociais antagônicas permeadas por desigualdades com dimensões de gênero, questões étnico-raciais e formações regionais, um processo complexo marcado por *conformismos* e *rebeldias* que são intensificadas em tempo de *capital fetiche*.

Ao mesmo tempo, esse contexto nos coloca o desafio da resistência coletiva ao projeto neoliberal de resposta à “questão social” que tem como eixos: a “reforma” do Estado; a re-filantropização das respostas à “questão social”; e o apelo e incentivo ao “terceiro setor” como resposta as novas expressões da “questão social” na contemporaneidade. Na realidade, o “terceiro setor” possui uma funcionalidade no projeto neoliberal, de um lado responsabilizar o indivíduo por suas condições de existência, desresponsabilizando o Estado com as políticas sociais públicas, de outro lado, é uma estratégia de acumulação ampliada do capital via “reformas” na seguridade mediante estratégias de privatização e mercantilização (MONTAÑO, 2005).

5 Considerações Finais

Com base no que foi exposto é possível entender a importância do debate da “questão social” no Serviço Social brasileiro. Com a aprovação das diretrizes em 1996 resultantes de debates fomentados no interior da categoria, a “questão social” é reconhecida como eixo fundante da profissão que perpassa os conteúdos da formação profissional, esta última tem como objetivo a capacitação teórica, ética e política para formular respostas profissionais no enfrentamento à “questão social” (MOTA, 2010).

Em linhas gerais, a “questão social” só pode ser apreendida no interior da sociedade capitalista, esta balizada pela contradição central em que a produção é coletiva e a apropriação da riqueza socialmente produzida é apropriada de forma



privada, gerando com isso, desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais, motor histórico da luta de classes. Portanto, compreender a gênese da “questão social” é indispensável o recurso à Teoria Social Crítica:

[...] a questão social apresenta-se como um problema real, a partir do qual pode ser transformada num objeto de conhecimento e intervenção, se decifrada com os aportes da teoria do valor-trabalho, pedra angular da dinâmica da acumulação capitalista (MOTA, 2010, p. 37) – grifos originais da autora.

A perspectiva marxista coloca a necessidade de compreender a totalidade das relações sociais, esta composta por características universais e singulares, a mediação destas compõe as particularidades. Por este motivo, situamos a “questão social” na formação social brasileira e percebemos aqui esta assumiu processos mais intensos de superexploração do trabalho articulados por uma “cultura senhorial” característica da sociedade brasileira, heranças do período colonial e escravista. Tais elementos nos desafiam a refletir como essas particularidades e leis gerais da acumulação se reconfiguram na cena contemporânea e impactam nas condições de vida e de existência da classe trabalhadora. Como alternativa, nos resta o fortalecimento dos sujeitos sociais coletivos para resistência às ofensivas do capital.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social** – fundamentos e história. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. As Novas Configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da Crise do Capital. *In*: ABEPSS e CFESS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Questão Social e direitos. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.



CHAUÍ, Marilena de Souza. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 1ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos Sobre a Universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Marx, Engels, Lenin: história em processo**. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A Questão Social no Capitalismo**. Temporalis (ABEPSS). 2ª edição. Nº 03. Brasília: ABEPSS, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. *In: CFESS. Atribuições privativas do/a Assistente Social - Em questão*. Brasília: CFESS, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil – esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 28ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

MARINHO, Cristiane Maria. **Pensamento Pós-Moderno na Crise Estrutural do Capital**. 2ª edição. Fortaleza: EdUECE, 2015.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3ª edição. São Paulo: Boitempo, 2015.

MONTAÑO, Carlos. **A Natureza do Serviço Social – um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete; TAVARES, Maria Augusta. Trabalho e expropriações contemporâneas. *In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela (Orgs.). Cenários, Contradições e Pelejas do Serviço Social Brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2016.



MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Questão Social e Serviço Social: um debate necessário. *In*: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. *In*: **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social** – Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 16ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política** – uma introdução crítica. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.1).

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **Política Social e “Cultura Senhorial”**: apontamentos sobre a força do conservadorismo no Brasil contemporâneo. Anais. XV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS(ES) EM SERVIÇO SOCIAL, 2016.

PINTO, Geraldo Augusto. **A Organização do Trabalho no Século XX**: taylorismo, fordismo e toyotismo. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social**: repensando o Estado Providência. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil**: fundamentos sóciohistóricos. 2ª edição. São Paulo: Papel Social; Cuiabá: EdUFMT, 2014.

SINGER, André; [et. al]; JINKINGS, Ivana (Org.) **Por que Gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2016.



AS EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” E O AUMENTO DA PAUPERIZAÇÃO DO HIV/AIDS: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA DESSA RELAÇÃO

Milca Oliveira Clementino²⁶⁸
Maria do Socorro Pontes de Souza²⁶⁹

Resumo

A “questão social” pode ser entendida como um conjunto de problemas que se apresentam no âmbito político, econômico e social determinados pela relação antagônica entre produtores e possuidores de riqueza, estando relacionada, aos conflitos dessa correlação de forças. Dentre as manifestações da “questão social” mais evidentes podemos destacar: a desigualdade social, que se reflete no aumento do desemprego, da fome, do desamparo, da violência, e da proliferação de determinadas doenças a exemplo do HIV/Aids, junto aos segmentos mais vulnerabilizados da população. O perfil da doença nos últimos anos vem apontando para o crescimento de casos de HIV/Aids entre a população mais pobre, demonstrando que a pauperização do HIV/Aids se apresenta como uma expressão da “questão social”. O estudo ora apresentado, com abordagem quanti-qualitativa, se caracteriza como um recorte do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado: “Serviço Social e HIV/Aids: Uma análise da prática profissional no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids e hepatites virais (SAE) do município de Campina Grande-PB”. Apresenta dados sócio-econômicos de usuários de tal serviço, revelando que a Aids vem crescendo em proporções significativas nas camadas da população menos favorecidas, com baixo nível de escolaridade e renda, demonstrando a pauperização do HIV/Aids, enquanto manifestação da “questão social”.

Palavras-chave: Aspectos sócio-econômico. Pauperização do HIV/Aids. “Questão social”.

1. INTRODUÇÃO

Entendemos que as expressões da “questão social”, que se apresentam nos vários aspectos da vida social afetando as classes que vivem da venda de sua força de trabalho, afeta também as condições de saúde/doença da população. Nas reflexões que aqui apresentamos, nossas análises se voltam especificamente para o aumento de casos de HIV/Aids no Brasil, como também no contexto internacional, entre a população de

²⁶⁸Graduada em Serviço social pela Universidade Estadual da Paraíba. Mestranda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba-UEPB (Programa de Pós-Graduação em Serviço social). Campina Grande/PB-Brasil. Email: milcaclementino@gmail.com

²⁶⁹Docente no curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB. Campina Grande/PB-Brasil. Email: pontesfelix@hotmail.com.



menor poder aquisitivo, considerando o registro do aumento da doença entre esse público específico. Salientamos, ademais, a necessidade de considerar a problemática do HIV/Aids relacionada com as expressões da “questão social”, entendendo que as dificuldades de conter o aumento dos casos da doença no contexto brasileiro e no mundo, perpassa pelas condições do processo saúde-doença da população, que engloba condições de moradia, acesso às informações, oferta de serviços públicos de saúde que atuem não apenas na cura, mas na prevenção, como mecanismo de controle da disseminação do vírus.

De acordo com a UNAIDS (2016), O Brasil sozinho responde por mais de 40% das novas infecções de aids na América Latina. De cerca de 43 mil novos casos em 2010, o País passou para 44 mil em 2015 (mais de 5 por hora), com 15 mil mortes por ano.

Passados mais de 30 anos das primeiras notificações, o HIV/AIDS continua alastrando-se por todo o mundo, e no Brasil não é diferente, o vírus continua avançando por todo o território nacional. Ao longo dos anos, se alastrou rapidamente em proporção cada vez maior em homens e mulheres heterossexuais de todas as camadas sociais, como também em jovens e pessoas idosas. Porém, conforme destaca Barbosa (2010), essa realidade vem sendo modificada nos últimos anos, considerando que o aumento da epidemia vem sendo detectado nos setores mais pauperizados da população, com baixo nível de escolaridade e renda e pouco acesso às informações acerca das formas de prevenção.

Nosso estudo parte dessas considerações, e apresenta dados quanti-qualitativos do perfil sócio-econômico de dez (10) usuários com sorologia positiva para o HIV/Aids, atendidos e assistidos no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids e hepatites virais (SAE) do município de Campina Grande-PB. Trata-se de um recorte do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado: “Serviço Social e HIV/Aids: Uma análise da prática profissional no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids e hepatites virais (SAE) do município de Campina Grande-PB”, para obtenção de título de bacharelado em serviço social pela Universidade Estadual da Paraíba(UEPB).

Da amostra aleatória de dez (10) usuários do referido serviço, foi possível identificar que, a grande maioria dos pesquisados, eram advindos de extratos de menor poder aquisitivo da população; ganhavam em sua maioria um salário mínimo; possuíam pouca escolaridade e muitos necessitavam, para sua sobrevivência, serem atendidos pelos programas sociais do governo, a exemplo do Programa Bolsa família.

Nosso artigo se estrutura em dois pontos principais: no primeiro tópico, com propósito de fundamentar os dados apresentados, fazemos a discussão da relação entre as expressões da “questão social” e a pauperização da doença. No segundo tópico, apresentamos os dados quantitativos seguidos de algumas reflexões, acerca das condições sócio-econômica de dez usuários que vivem com HIV/Aids e são atendidos/assistidos no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids e hepatites virais (SAE) localizado no município de Campina Grande/PB.

2. Expressões da “questão social” e pauperização do HIV/Aids: breves considerações

Importa considerar, para início de análise, que a expressão “questão social” surge para dar conta de um fenômeno do pauperismo que se apresentava de forma evidente na história da Europa Ocidental sobre os impactos da industrialização, iniciada na Inglaterra no último quartel do séc. XVIII, “(...) a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”(NETTO, 2011, p. 153). O traço marcante desse processo associava-se ao fato dos seus desdobramentos sócio-políticos. Os pauperizados insatisfeitos com a situação a que eram submetidos passaram a confrontar-se com a ordem existente. “Foi a partir da perspectiva efetiva de uma aversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como questão social” (Idem, Ibidem, p. 154).

Em linhas gerais,

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual



passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 77).

É notória essa demarcação histórica da expressão “questão social” para apresentar um leque de problemas que emergiam em determinado do momento do desenvolvimento capitalista, precisando assim, serem tomadas medidas políticas para seu enfrentamento. A pobreza não é resultante do sistema capitalista, mas existe algo que a diferencia e torna um novo rumo nas análises: a grande quantidade de alimentos produzidos, enquanto que muitos indivíduos morrem de fome. A pobreza que se apresenta não está relacionada a falta de mercadorias/produtos/alimentos, e sim à funcionalidade do valor que as mercadorias adquirem na sociedade capitalista.

As expressões da “questão social se apresentam no cotidiano da vida social em muitos aspectos e facetas, desde a questão do desemprego, violência, fome, doenças, entre outras. Na atual conjuntura, tais expressões se mostram cada vez mais evidentes. Analisar as expressões da questão social com o processo saúde/doença da população se faz indispensável, por consideramos que a saúde não se resume a ausência de doença, mas sobretudo, está ligadas as condições físicas, emocionais, econômicas, políticas e sociais na qual os indivíduos estão inseridos.

Particularmente, em relação ao HIV/Aids, consideramos que, enquanto uma doença, que teve seus primeiros casos registrados na década de 1980, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente (PARKER, 2003), o perfil da doença hoje é bastante diferenciado do apresentado na época do primeiros casos registrados.

Para considerações breves, cabe salientar que a doença se apresenta atingindo principalmente, usuários de drogas ilícitas, profissionais do sexo e homossexuais. Contudo, rapidamente a doença se propaga atingindo outros segmentos que se encontram vulnerabilizados nos diversos aspectos sociais, econômicos e culturais fazendo com que atualmente a epidemia de HIV/Aids apresente características como: feminização, juvenização, interiorização, envelhecimento e pauperização (SANTOS, 2005)

É preciso atentar para o fato de que, quando não há proteção, o vírus pode se disseminar e atingir qualquer pessoa que se encontre vulnerabilizado nas condições da

contaminação, dos quais cabe apontar: transfusão de sangue contaminado; sexo sem proteção em que um dos parceiros esteja contaminado; perfuração com objetos cortantes contaminados, equipamento de uso injetável contaminado e transmissão da mãe para o bebê, durante a gravidez, através do aleitamento materno, ou na chamada transmissão vertical, que se dar durante o parto natural. Contudo, com base no Boletim Epidemiológico HIV/Aids de 2016 a principal via de transmissão entre e mulheres com 13 anos ou mais de idade, tem sido a via sexual (BRASIL, 2016).

Segundo dados do último Boletim Epidemiológico HIV/Aids²⁷⁰/2016, de 1980 a junho de 2016, foram notificados no país 842.710 casos de Aids, o Brasil tem registrado, anualmente, uma média de 41,1 mil casos de Aids nos últimos cinco anos. Do ano 2000 – quando da implantação do relacionamento probabilístico dos dados – a junho de 2016, observou-se um total de 634.051 casos de Aids. Contata-se ainda, que de 2007 até junho de 2016, foram notificados no Sinan 136.945 casos de infecção pelo HIV no Brasil, sendo 71.396 no Sudeste (52,1%), 28.879 no Sul (21,1%), 18.840 no Nordeste (13,8%), 9.152 no Centro-Oeste (6,7%) e 6.868 na Região Norte (6,3%). Importa acrescentar ainda que as regiões Norte e Nordeste apresentam uma tendência linear de crescimento da taxa de detecção; em 2006 a taxa registrada foi de 14,9 (Norte) e 11,2 (Nordeste) casos/100 mil hab., enquanto no último ano a taxa foi de 24,0 (Norte) e 15,3 (Nordeste), apresentando um aumento de 61,4% (Norte) e 37,2% (Nordeste). De todos esses percentuais, contata-se que a maior concentração está nos indivíduos com idade, em ambos os sexos, de 25 a 39 anos (BRASIL, 2016).

A Aids ainda envolve um leque de fatores que contribuem negativamente para o seu enfrentamento, como exemplo, o tabu de se falar de uma doença sexualmente

²⁷⁰O Boletim Epidemiológico HIV/Aids do Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das Infecções Sexualmente Transmissíveis, do HIV/Aids e das Hepatites Virais (DIAHV), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), do Ministério da Saúde (MS), tem publicação anual, apresenta informações e análises sobre os casos de HIV/Aids no Brasil, regiões, estados e capitais, de acordo com os principais indicadores epidemiológicos e operacionais estabelecidos. As fontes utilizadas para a obtenção dos dados são as notificações compulsórias dos casos de HIV e de Aids no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), além de dados obtidos no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do qual são selecionados os óbitos cuja causa básica foi o HIV/Aids (CID10: B20 a B24); o Sistema de Informação de Exames Laboratoriais (Siscel); e o Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (Siclom) (BRASIL, 2016)



transmissível, o preconceito que envolve as pessoas que vivem com HIV/Aids ainda é muito presente, fazendo com que muitos escondam sua sorologia positiva ao HIV/Aids, e em casos mais extremos, se recusem a adesão ao tratamento, por medo de sofrer preconceito e ser afastado do ciclo social a qual estão inseridos: família, amigos, relacionamento amoroso.

Consideramos que uma das características da doença aponta para a necessidade de ações mais efetivas junto a estes segmentos, não por acaso, a pauperização da doença, requer ações para além das biologizantes, daquelas que apontam fatores biológicos para entender as causas da doença, é preciso atentar para as condições sociais e econômicas dos indivíduos, suas condições de vida, moradia, saneamento, acesso aos serviços de saúde, a prevenção de doenças, as informações seguras, são indispensáveis nas estratégias de enfrentamento ao HIV/Aids.

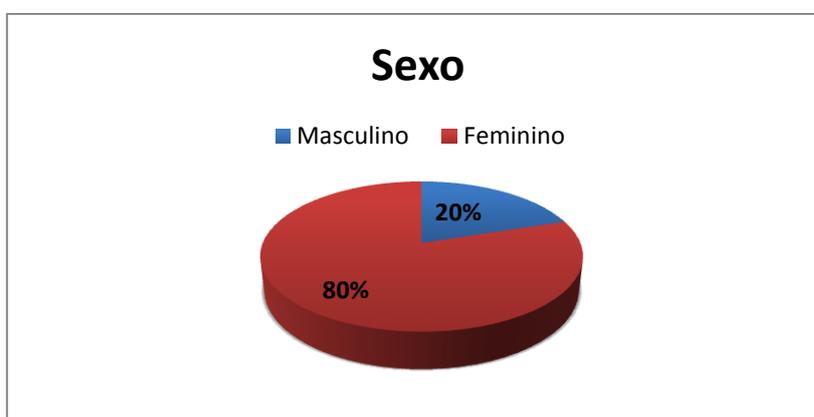
3. Perfil socioeconômico dos usuários entrevistados: Uma pesquisa realizada no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids no Município de Campina grande-PB

Durante a realização do estudo bibliográfico e da pesquisa de campo, que resultou no Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: “Serviço Social e HIV/Aids: Uma análise da prática profissional no Serviço de Assistência Especializada em HIV/Aids e hepatites virais (SAE) do município de Campina Grande-PB”, para obtenção de título de bacharelado em serviço social pela Universidade Estadual da Paraíba, apresentado em setembro de 2014, foram entrevistados um total de dez (10) usuários do Serviço. No questionário vimos a necessidade de levantarmos aspectos socioeconômicos dos mesmos, como forma de analisamos aspectos como: sexo, escolaridade, situação ocupacional, moradia, renda individual e origem da renda, entre outros.

Destacamos que os dados quantitativos, tais como serão apresentados e analisados nos gráficos a seguir, nos permitiu uma análise concreta de situações que muitas vezes passam despercebidas no cotidiano e nas demandas institucionais.

Os dados evidenciam o que já vêm sendo comprovado nos últimos boletins epidemiológicos de HV/Aids lançados pelo Ministério da saúde, dentre os quais destacamos o aumento de casos entre a população mais pobre(a chamada pauperização da doença). O Estudo foi realizado no Centro de Referência Especializada em HIV/Aids localizado na cidade de Campina Grande, que atende usuários do município e das cidades circunvizinhas. Dos dados destacamos:

- **Gráfico 01: Distribuição dos usuários entrevistados por sexo**



Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

No Brasil, historicamente a Aids atingiu em maior quantidade, pessoas do sexo masculino quando comparadas com o sexo feminino, contudo ao longo dos anos, houve um aumento progressivo entre mulheres, o que alguns autores denominam de feminização da doença. Dos usuários entrevistados na presente pesquisa, nota-se que 20% são do sexo masculino, enquanto que do sexo feminino o percentual corresponde a 80%, reforçando assim, a constatação do aumento de mulheres infectadas pelo vírus HIV (Gráfico 1).

Muitos fatores levam ao aumento de infecção do vírus pelo sexo feminino, das quais podemos destacar: fatores biológicos; cultural e sócio econômico.

Portanto, percebe-se mudanças do perfil inicial da epidemia. GARCIA *et al* (2010) aponta que a epidemia de HIV/Aids tem alcançado uma grande massa populacional que se encontra em estado de vulnerabilidade.

A compreensão de vulnerabilidade social adquire uma nova roupagem no tocante às estratégias de combate à epidemia delineada pelos governos. Nesse sentido, vulnerabilidade social leva à compreensão de

que a epidemia apresenta mais ocorrência nos grupos que estão à margem do usufruto da riqueza produzida no país. São aqueles que não têm acesso à saúde, à educação, à moradia, à alimentação etc. Esse grupo compreende a maioria da população brasileira vítima da histórica desigualdade social do país (SANTOS, 2005, p. 07).

• **Gráfico 02- Distribuição dos usuários entrevistados pelo nível de Escolaridade**



Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

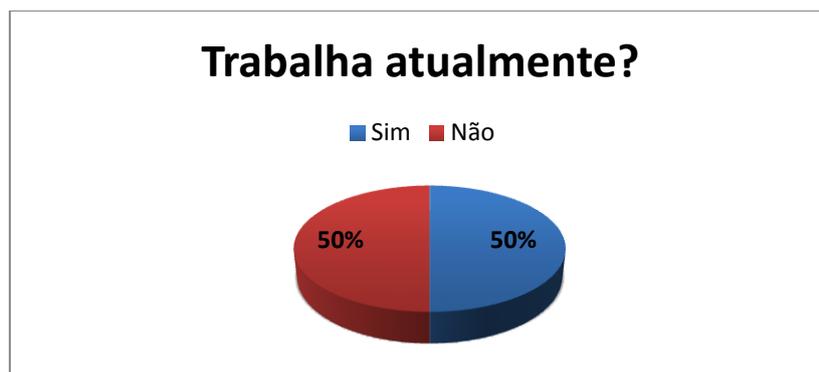
Cabe enfatizar que quando surgem os primeiros casos de Aids no país, estes apresentavam em maior percentual nos estratos sociais de maior escolaridade (FONSECA, 2000). Atualmente os casos de Aids apresentam maior incidência em pessoas de baixa escolaridade. Dos usuários entrevistados, constatou-se que 30% possuem ensino fundamental incompleto, 20% ensino fundamental completo, 30% ensino médio completo e outros 20% possuem ensino superior completo (Gráfico 2).

Assim, é possível identificar que a Aids vem aumentando em pessoas, com baixo nível de escolaridade e renda, pouco acesso as informações acerca da doença e das formas de prevenção. Dados do último Boletim Epidemiológico HIV/Aids referente a escolaridade, aponta que em geral, observa-se uma concentração maior de casos de Aids entre indivíduos com a 5ª à 8ª série incompleta (BRASIL, 2016)

É importante destacar que, de acordo com o estudo de Fonseca et al. (2000), nos casos femininos, por exemplo, onde a transmissão heterossexual é predominante, as

maiores taxas de incidência de Aids são em mulheres pertencentes a categoria de mais baixa instrução. Dados do Boletim Epidemiológico HIV/Aids/2016 apontam que a proporção de casos entre homens com grau de instrução mais elevado é maior do que entre as mulheres. Em 2015, a proporção de casos em homens analfabetos foi de 2,4%, enquanto entre as mulheres foi de 3,4%; para o nível superior incompleto, foi de 7,8% em homens e 2,7% em mulheres; e, para o nível superior completo, de 12,8% entre os homens e 4,1% entre as mulheres. (BRASIL, 2016)

- **Gráfico 03: Situação ocupacional dos usuários entrevistados**



Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

Negar trabalho, ou demitir sem justa causa, uma pessoa pelo fato de ser soropositiva, constitui uma forma de preconceito e discriminação contra as PVHA. Muitos preferem não revelar sua condição de soropositivo, por temer perder o emprego, ser discriminado por colegas dentro do seu ambiente de trabalho, ser transferido de cargo ou função, dentre outros.

Os dados revelam, que metade dos usuários que participaram da pesquisa, não estão inseridos dentro do mercado de trabalho, o que representa um percentual significativo. Conforme afirmamos, à pessoa vivendo com HIV é resguardado o direito de acesso ao mercado de trabalho, bem como o sigilo de sua soropositividade. No entanto, por conta do preconceito e da discriminação, muitas das pessoas que contraíram

a doença se deparam com uma realidade de desemprego e exclusão do mercado de trabalho formal.

Dentre os direitos conquistados pelas pessoas que vivem com Aids, cabe destacar no que concerne aos direitos trabalhistas: a lei nº 7.670, de 8 de setembro de 1988, que estendeu às pessoas portadoras do vírus HIV ou doentes de Aids vários benefícios, dentre eles, direito à licença para tratamento de saúde e aposentadoria para os servidores públicos federais.

Quanto aos direitos regidos pela Consolidação das leis Trabalhistas (CLT), a lei nº 7.670/88 assegurou o recebimento de auxílio doença, aposentadoria ou auxílio-reclusão para quem viesse a manifestar Aids após estar filiado a previdência social, e direito ao levantamento do fundo de garantia por tempo de serviço dos trabalhadores portadores do vírus HIV para tratamento de saúde. Outra conquista diz respeito à reintegração do trabalhador demitido por discriminação, e condenação da empresa ao pagamento de indenização por danos morais e materiais à pessoa (MIRANDA, 2008).

Cabe destacar que nenhuma pessoa pode ser discriminada fora ou dentro do ambiente de trabalho, pelo fato de ser pessoa vivendo com HIV/Aids. Dos usuários que participaram da presente pesquisa, quando foram indagados se estão trabalhando atualmente, 50% responderam que sim (está trabalhando atualmente) e outros 50% afirmaram não está trabalhando atualmente (Gráfico 3).

- **Gráfico 04: Tipo de moradia dos usuários entrevistados**



Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

Em relação ao tipo de moradia, 70% possuem moradia própria, 20% alugada e 10% corresponde a opção “outros”. Constatamos, assim que, dos sujeitos entrevistados, os que possuem casa própria representam um número bem significativo.

Cabe destacar que, a partir do ano de 2002, com a entrada de Luís Inácio Lula da Silva, no âmbito do governo federal, é criado o Ministério das Cidades, que traz entre suas principais iniciativas, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Este é uma parceria do Governo Federal com Estados e Municípios, sendo gerido pelo Ministério das Cidades e tendo a Caixa Econômica Federal como operacionalizadora (SOUZA, 2013). Vale enfatizar de acordo com a referida autora, que a maior parte dos recursos é destinada a produção de casas para famílias com renda de três a dez salários mínimos, sendo a maior demanda por habitações encontradas em famílias com renda de Zero a três salários. No entanto, cabe destacar que a criação do PMCMV responde também a demandas de empresários da construção civil, já que a iniciativa privada é posta como principal produtora das habitações.

O que podemos destacar é que, apesar de alguns avanços no que se refere à questão da moradia, como um maior acesso da população de baixa renda à casa própria, ainda existe um grande déficit habitacional em nosso país, como também a necessidade de se compreender, conforme afirma Souza (2013), que a habitação, é muito mais que um teto, é o espaço em que se vive, abarcando vários equipamentos como: esgotamento sanitário, transporte, escolas, serviços de saúde e outros.

- **Gráfico 05: Renda Individual dos usuários entrevistados**



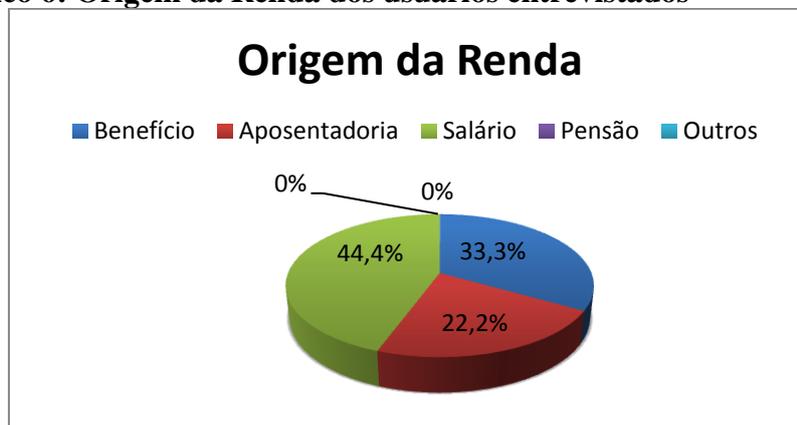
Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

Como já salientado, as variáveis sociais e econômicas tendem a ser determinantes importantes no que se refere a vulnerabilidade em contrair algumas doenças, a exemplo do vírus HIV. Isso quer dizer que, estratos mais pobres e menos assistidos tornam-se mais vulneráveis à difusão de doenças causadas por determinados agentes e vírus, por razões predominantemente biológicas (apresentam pior imunidades) e predominantemente sociais (demandas são pouco atendidas, residências em locais com infra-estrutura precárias, pouca informação e poder aquisitivo para se prevenir e se tratar, entre outros) (BASTOS; SZWARCOWALD,2000).

No que diz respeito à renda individual dos usuários pesquisados/as, observamos que o percentual para os que não recebem salário; recebem menos de 1 salário mínimo; recebem de 2 a 3 salários e mais de 3 salários, foi o mesmo, 10%. Já o maior percentual foi entre aqueles que recebem apenas 1 salário mínimo, chegando a representar 60% dos entrevistados (Gráfico 05). Reforçando assim, o aumento da incidência de casos na população de menor nível socioeconômico.

A pauperização da epidemia do HIV/Aids vem se apresentando como um dado importante dentro do novo perfil que a doença vem assumindo no contexto nacional, caracterizado pela expansão da epidemia nos setores mais pauperizados da população.

- **Gráfico 6: Origem da Renda dos usuários entrevistados**



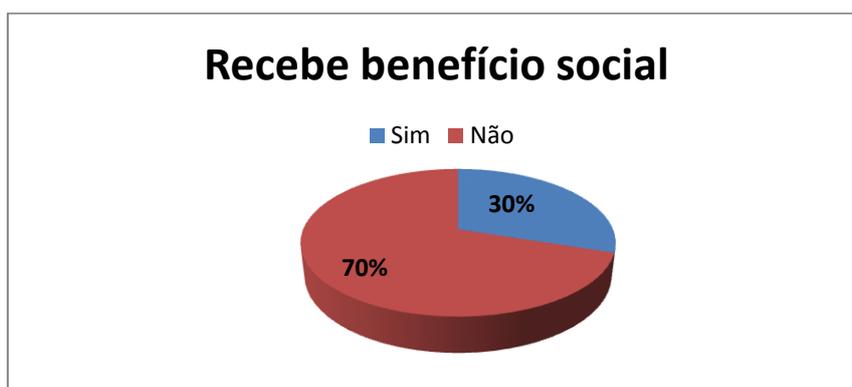
Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

Mesmo com todas as dificuldades que as pessoas vivendo com HIV/Aids enfrentam no seu cotidiano, quando estes assumem sua sorologia, passam a encarar de frente o medo da morte. No que diz respeito ao emprego, o se sentir “útil” ainda é essencial e indispensável para quem vive com Aids.

Dos dez usuários entrevistados, nove possuem renda. A origem se distribui da seguinte forma: 33,3% de algum tipo de benefício, 22,2% de aposentadoria e em maior porcentagem advém de salário, corresponde a 44,4% (Gráfico 6).

É importante salientar, que o fato de uma pessoa está com o vírus HIV não a impossibilita de trabalhar, entretanto, em alguns casos, em que a pessoa adoce de Aids e fica impossibilitada de exercer algumas atividades por um longo período, a mesma poderá solicitar seus direitos trabalhistas e alguns direitos beneficiários, conquistados em lei, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme identificamos no gráfico a seguir:

- **Gráfico 7: Usuários entrevistados que recebem benefício social**



Fonte: Pesquisa de Campo realizada no Serviço de Assistência Especializada (SAE)-Campina Grande-PB, 2013/2014

Dos dez usuários que participaram da pesquisa, 30% recebem algum tipo de benefício social. Dos benefícios apresentados por esse percentual de 30% estão o BPC e a Bolsa família.

Constatada a incapacidade da pessoa doente de Aids se inserir no mercado de trabalho, a mesma tem direito a receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto no CAPÍTULO IV- SEÇÃO I Do Benefício de Prestação Continuada, da LOAS.

Cabe destacar alguns artigos da LOAS referentes ao BPC, a saber,

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimomensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

O BPC tem sido para as pessoas vivendo com HIV/Aids, uma alternativa de renda na vida destes, visto que a depender do nível de carga viral, muitos não tem condições de trabalhar. Mesmo sendo de fundamental importância, a concessão do BPC, para as pessoas vivendo com a doença, considerando a pauperização da AIDS, há alguns critérios, que acabam excluindo boa parte da população pobre do acesso a tal benefício.

Em relação ao Programa Bolsa Família, o mesmo foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007. O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a



R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoal de até R\$ 60,00) (BRASIL, 2004).

5. Considerações finais

Buscamos evidenciar nas nossas análises, a relação entre as expressões da "questão social" e o aumento de casos de Aids entre a população de menor poder aquisitivo, a chamada pauperização da doença, que se apresenta como uma das características atuais do HIV/Aids. Consideramos que o aumento dos casos da doença impõe desafios de controle da disseminação do vírus e, ponderamos para a necessidade de ações mais efetivas no que concerne à prevenção da doença.

É fundamental considerar o contexto social, as condições de vida, habitação, moradia, e também salariais de grande parte do segmento da população que vem contraindo a doença, conforme foi possível se evidenciar através do perfil dos pesquisados/as. Portanto, é possível afirmar que o baixo nível de renda e de escolaridade, associados à falta de acesso as informações seguras, e ao tratamento adequado, torna grande parte da população e principalmente os segmentos pauperizados, mais vulneráveis as doenças, a exemplo da exposição ao vírus HIV e a Aids.

Os dados quantitativos da pesquisa aqui apresentados, e que são resultado de um recorte do Trabalho de Conclusão e Curso anteriormente citado, demonstraram que a grande maioria dos pesquisados/as, correspondem a indivíduos do sexo feminino, advindos de baixo status econômicos, baixa escolaridade, com renda mensal de um salário mínimo e muitos sobrevivem com renda advinda de programas sociais governamentais, o que reforça os dados trazidos pelos últimos boletins epidemiológicos, acerca das características do HIV/Aids na contemporaneidade, dentre eles a pauperização da doença.

REFERÊNCIAS

BASTOS, F. I.; SZWARCOWALD, C. L. AIDS e pauperização: principais conceitos e evidências empíricas. *In: Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 16 (Sup. 1), p. 65-76,

[Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](#)



2000. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/csp/v16s1/2213.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

BARBOSA, M. J.G. AIDS e pauperização: Um Estudo junto a Rede Nacional de Pessoas Vivendo e Convivendo com HIV/Aids- Núcleo de Campina Grande –PB. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social (TCC), Universidade Estadual da Paraíba – UEPB; Campina Grande/PB, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada** – LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília: MPAS/SAS, 1993.

_____. Ministério da saúde -Secretária de Vigilância em Saúde - Departamento de DST, Aids e hepatites Virais. **Boletim epidemiológico Aids/DST**. Brasília Jan./ jun. 2016. Disponível em:<http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2016/59291/boletim_2016_1_pdf_16375.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CLEMENTINO, M O. SERVIÇO SOCIAL E HIV/AIDS: Uma Análise da Prática Profissional no Serviço de Assistência Especializada em Hiv/Aids e Hepatites Virais (SAE)do Município de Campina Grande –PB. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social (TCC), Universidade Estadual da Paraíba – UEPB; Campina Grande/PB, 2014.

FONSECA, M. G. et al. AIDS e grau de escolaridade no Brasil: evolução temporal de 1986 a 1996. *In: Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v,16 (Sup. 1), p. 77-87, 2000. Disponível em:<<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v16s1/2214.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

GARCIA, S.; SOUZA, F. M. de. Vulnerabilidades ao HIV/aids no Contexto Brasileiro: iniquidades de gênero, raça e geração. *In:Saúde Soc. São Paulo*, v.19, (supl.2) , p. 9-20, 2010. Disponível em : https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=lgbFU6eWOM6i8we45IGIBQ&gws_rd=ssl#q=Aids+em+peessoas+com+nivel+de+instru%C3%A7%C3%A3o+elevado+pdf. Acesso em: 15 jul. 2014.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil** – Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 1. ed. São Paulo: Cortez /CELATS, 1982.



MIRANDA, A. A. Aids e cidadania: avanços e desafios na efetivação do direito à saúde de soropositivos. *In: Direitos Humanos e HIV/Aids: avanços e perspectivas para o enfrentamento da epidemia no Brasil / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. — Brasília : Ministério da Saúde, 2008.* Disponível em

:<http://www.aids.gov.br/sites/default/files/DIREITOS_HUMANOS.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. *In: NETTO, J. P. capitalismo monopolista e serviço social.* 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PARKER, R. Construindo os alicerces para a resposta ao HIV/Aids no Brasil: o desenvolvimento de políticas sobre o HIV/Aids, 1982-1996. *In: Divulgação em saúde para debate.* Rio de Janeiro, n. 27, 2003.

SALDANHA, A.A.W. **Vulnerabilidade e construções de enfrentamento da soropositividade ao HIV por mulheres infectadas em relacionamento estável.** Tese (Doutora na área de Psicologia) Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da USP, Ribeirão Preto, SP – 2003. Disponível em:

www.teses.usp.br/teses/disponiveis/59/59137/.../Tesedoutorado.pdf Acesso em: 09 de jul. 2014.

SANTOS, R. M. dos. **O serviço social e a Exclusão/ Inclusão dos portadores de HIV/AIDS:** Demandas e Desafios nos hospitais públicos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN, Natal/RN, 2005.

SOUZA, D. M. de. **A questão Habitacional no Município de Campina Grande/PB naperspectiva do direito à cidade.** 2013. TCC (Graduação)- Curso de Serviço Social, Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, PB, 2013.

UNAIDS. **Organização Mundial de Saúde.** 2016, disponível em <http://www.unaids.org.br/>. Acesso em: 05 set. 2016



DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIOESPACIAL: O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM UIRAÚNA/PB

Emanuely dos Santos Marques²⁷¹
Boanerges de Freitas Barreto Filho²⁷²

Resumo

O presente trabalho demonstra o processo de expansão urbana da cidade de Uiraúna/PB enfatizando os principais aspectos que contribuíram para a formação da estrutura socioespacial atual. Para tanto, recorreu-se à pesquisa de campo, interpretando a realidade a partir da coleta de dados primários (fotografias e entrevistas com os moradores mais antigos), bem como, pesquisa documental e bibliográfica. Verificou-se que o crescimento da cidade foi impulsionado por forte especulação fundiária incentivada pelo Poder Público municipal por meio de constantes ampliações do Perímetro Urbano através da constituição de conjuntos habitacionais populares em lugares muito afastados do Centro. Além disso, evidenciou-se a priorização do investimento em infraestrutura urbana nas áreas centrais enquanto os assentamentos populares permanecem em condições pouco satisfatórias. Tal processo tem afetado os valores dos imóveis e dificultado o acesso a terra às camadas de menor renda, o que salienta a desigualdade espacial e a exclusão social na cidade de Uiraúna/PB.

Palavras-chave: Urbanização; Segregação espacial; Desigualdade social.

1 Introdução.

O desenvolvimento industrial do Brasil foi respaldado no capital estrangeiro, em forma de financiamentos e incentivos a instalação das grandes multinacionais. Para atrair tais investimentos foi necessário apresentar um ambiente aparentemente promissor de grandes negócios, muitas vezes até reproduzindo as formas de construção e paisagens das cidades europeias. Isso condiz com o fato de o governo ter investido tanto nas áreas centrais e buscado esconder a pobreza, empurrando-a para longe do que constitui a cidade hegemônica.

²⁷¹ Bacharela em economia, UERN, Pau dos Ferros/Brasil. E-mail: emanuely.marques@hotmail.com

²⁷² Aluno regular do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES. UERN, Pau dos Ferros/Brasil. E-mail: boanerges.sms@hotmail.com



Evidencia-se, portanto, uma das origens de práticas segregacionistas implementadas pelo governo que resultaram em formação de favelas e conseqüentemente, dificultaram a ascensão do proletariado por diversos aspectos: acesso ao local de trabalho, sistemas de saúde e ensino, lazer etc. Além disso, atrelado ao setor privado de incorporação imobiliária, o governo ao invés de atuar na promoção de justiça e equidade social, contribui para o aumento das desigualdades ao fornecer os equipamentos básicos de infraestrutura aos setores nobres.

Seja com a finalidade de minimizar os danos causados pela forma como se deu a urbanização do Brasil, seja para fomentar o setor da construção civil que gera emprego absorvendo mão de obra de baixa formação intelectual, é fato que o poder público, desde algumas décadas atrás, tem executado políticas para provisão de habitação, porém, priorizando inicialmente a classe média alta e mais recentemente também favorecendo a classe socioeconômica mais vulnerável, contudo não se pode afirmar que a ação do Estado, nesse aspecto, tenha logrado pleno êxito, pois, a demanda habitacional ainda é numerosa e a prática de aglomerar os pobres nas margens da cidade persiste.

Mesmo nas cidades pequenas onde não há um aporte industrial relevante é perceptível a preferência pela moradia na zona urbana. Fato este que se pode atribuir ao desenvolvimento do agronegócio que esmaga a agricultura familiar, fazendo com que o agricultor menos capitalizado não tenha condição de sustentar-se com a hostil produção rural e recorra à vida urbana para garantir sua sobrevivência, vendendo sua força de trabalho ou tornando-se beneficiário de programas de transferência de renda do Governo Federal.

A situação em Uiraúna/PB é semelhante à descrição acima. Ademais, a cidade apresentou, a partir de meados da década de 1990, certo crescimento urbano, porém desordenado e excludente.

A opção adotada foi o estudo de caso, cuja utilização serve para aprofundar a análise de uma determinada realidade a partir do cenário e de um contexto específico,

contribuindo para a compreensão de fenômenos sociais complexos (DENZIN & HAGUETTE, 1987; TRIVIÑOS, 1987; YIN, 2001). Procurando contribuir com o debate e tendo como base empírica a situação em Uiraúna/PB, reconhecendo-se a complexidade e a natureza multidimensional da realidade (materialidade), demonstra-se o processo de expansão urbana da cidade de Uiraúna/PB enfatizando os principais aspectos que contribuíram para a formação da estrutura socioespacial atual. Procedeu-se a caracterização do espaço geográfico, utilizando-se de fontes bibliográficas, documentais e trabalho de campo, com a observação direta (fotografias e entrevistas com os moradores mais antigos).

2 Considerações sobre o processo de urbanização brasileiro.

Século após século o homem criou as condições para garantir sua sobrevivência. A marcha foi inexorável, do nomadismo às megalópoles do século XXI, passando pela ascensão e queda das civilizações hidráulicas da Mesopotâmia, Roma, ruralização e revivescimento das cidades europeias a partir da intensificação do comércio e o advento da Revolução Industrial, além de tantos outros momentos marcantes que permeiam o processo civilizatório.

A constituição das cidades²⁷³ ou, o processo de urbanização, é uma característica comum na história do homem, mas a intensificação do fenômeno pode ser associada ao predomínio das relações tipicamente capitalistas que se iniciaram na Inglaterra do século XVIII e, depois, tornou-se predominante em todo o planeta (DOBB,1976).

A universalização das relações capitalistas demonstra uma produção realizada nas fábricas, devidamente organizada para atender o mercado em expansão, bem como, servindo de atrativo para as populações rurais dos países industrializados migrarem para as cidades, ou seja, o fenômeno da urbanização, pós-Revolução Industrial, seguiu,

273De acordo com Monte-Mór (2006, p. 189): “A cidade industrial resultante caracterizou-se pela produção, que trouxe com ela a classe trabalhadora, o proletariado, para o espaço do poder. A cidade não mais apenas controlava e comercializava a produção do campo, mas também passou a transformá-la e a ela agregar valor em formas e quantidades jamais vistas anteriormente. O campo, até então predominantemente isolado e auto-suficiente, passou a depender da cidade para sua própria produção, das ferramentas e implementos aos bens de consumo de vários tipos, chegando hoje a depender da produção urbano-industrial até para alimentos e bens de consumo básico”.



grosso modo, o padrão de deslocamento das populações rurais para as áreas com maior grau de industrialização²⁷⁴.

O afluxo de grandes contingentes populacionais para determinadas cidades acarretou enormes problemas sociais, destacando-se a aglomeração de pessoas em áreas sem qualquer infraestrutura. Infelizmente, nos países de industrialização mais recente, a precariedade das condições de moradia das classes menos favorecidas ainda é uma dura realidade.

O processo de urbanização no Brasil se intensificou após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento e esteve amplamente ligado ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu nessa época. Ou melhor, o processo de industrialização-urbanização teve início na passagem do Império para a República, quando o país vinha substituindo a mão de obra escrava pelo trabalho livre, a partir do primeiro surto apreciável de industrialização que ocorreu no último decênio do Império (BOTEGA, 2008).

Para Sarmiento (1984), antes mesmo de a República ser proclamada, a modernização da arcaica estrutura agrária brasileira já contribuía para acelerar o processo migratório e que esse fenômeno deve ser compreendido como uma consequência do modelo de crescimento econômico implementado, notadamente, desigual e excludente.

A industrialização e, conseqüentemente, a oferta de empregos, inclusive no setor de serviços, funcionaram como atrativos irresistíveis para as populações das áreas rurais, especialmente, daquelas regiões mais pobres. Os governos, de maneira geral, não estabeleceram políticas públicas eficientes para ordenar a transição rural-urbana e os

274 Amaral (2009, p.11) acrescenta que “a introdução do sistema fabril e o aumento da escala de produção estimularam o êxodo populacional do meio rural para as cidades, assim como o avanço do capitalismo no campo”. O autor introduz em seu trabalho esta citação de Marx (1977): “a cidade já é, na realidade, a concentração de população, de instrumentos de produção, de capital, de prazeres, de necessidades, enquanto o campo representa justamente, o oposto, seu isolamento e separação.”



resultados foram a ocupação irregular de áreas, a degradação ambiental, o crescimento da violência, a favelização, enfim, o crescimento desordenado das cidades.

De outro lado, a expansão urbana aumentou a demanda por terras para a implantação e/ou expansão das atividades produtivas associadas a industrialização, bem como, para a construção de habitações, o que levou a anexação de novas áreas ao perímetro urbano, inclusive de áreas anteriormente utilizadas, por exemplo, para fins agropecuários (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

A transição para essa nova forma de organização da sociedade implicou em movimentos migratórios intensos, por exemplo, os movimentos migratórios que foram os grandes responsáveis pelo processo de concentração urbana, tendo em vista que o crescimento vegetativo é tradicionalmente mais baixo nas áreas urbanas, notadamente nas cidades maiores (BELTRÃO; CAMARANO, 2000).

Santos (2005) chamou a atenção para a relação que existe entre a urbanização brasileira e a pobreza. De um lado, o campo brasileiro moderno repeliu (e continua repelindo) os pobres trabalhadores da agricultura capitalizada, obrigando-os a migrarem para as cidades, detentoras de todos os capitais e de todos os trabalhos. De outro, a indústria que se desenvolveu (e continua se desenvolvendo) com a criação de pequeno número de empregos em relação ao universo de pessoas deslocadas.

Por isso, a cidade tornou-se criadora de pobreza, palco de numerosas atividades “marginais” do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro, previdenciário e fiscal, mantendo-se muitas pessoas em condições subumanas. Em outros termos, o êxodo rural desempenhou função relevante no processo de urbanização, entretanto tenha contribuído para a concentração populacional em algumas regiões metropolitanas, acentuando o desequilíbrio espacial²⁷⁵ (SANTOS, 2005).

275 A expulsão em número crescente de habitantes do meio rural que ocasionam as migrações campo-cidade refletiu-se, por conseguinte, no empobrecimento de tal grupo. Em decorrência da distribuição desigual das oportunidades de trabalho e chances de sobrevivência ficou evidente o aprofundamento do subdesenvolvimento do Nordeste e o agravamento dos desníveis regionais (SARMENTO, 1984, p. 29).



O processo de urbanização no Brasil acompanhou as características dos demais países industrializados, principalmente, dos países de desenvolvimento tardio. A industrialização incentivada pelos governos concentrou habitantes nas regiões metropolitanas, como São Paulo, Rio de Janeiro e outros polos regionais. Entretanto, as políticas habitacionais, embora existentes, não deram conta de prover moradia e equipamentos urbanos necessários aos milhões que se aglomeraram em áreas cada vez mais inapropriadas e distantes dos locais de trabalho. O cenário de segregação socioespacial se reflete num padrão de urbanização desordenado e também revela as disparidades regionais (MARICATO, 2003).

3 Exclusão e segregação socioespacial.

O processo de urbanização desorganizado e segregacionista ao qual foram submetidas às classes menos favorecidas é a contra face do processo de especulação e enriquecimento que favoreceu a elite. Aliás, as áreas urbanas que recebem os maiores investimentos do Poder Público quase sempre coincidem com as propriedades dos mais ricos e, quando investimentos de grande monta são realizados nas áreas mais carentes, como obras viárias, acabam resultando no desalojamento dos mais pobres, seja através das desapropriações para realização das obras ou pelo aumento do custo de vida nas áreas beneficiadas.

Ademais, observa-se que os bairros com acesso fácil às atividades comerciais e sociais, como escolas, hospitais e supermercados, valorizam-se cada vez mais, impedindo que muitos adquiram um imóvel em tal região, além da manutenção de imensos vazios na cidade propiciada pela especulação imobiliária (SILVA, 2007). Com isso, uma parcela crescente da população acaba tendo restringido o acesso ao bem, via mecanismos de mercado (MOURA; ULTRAMARI, 1996).

A dificuldade de aquisição de terra para habitação gera a ocupação do solo de forma descontínua, além de sobrecarregar o poder público com as demandas sociais por serviços e equipamentos urbanos nas áreas periféricas, enquanto os centros desfrutam de boa estrutura, mas com preços inacessíveis para as camadas mais pobres (BOLAFFI; CHERKEZIAN, 1985).

A solução que resta para tais grupos é a aquisição de terrenos em áreas mal localizadas, por vezes desprovidas de condições adequadas de habitabilidade e desprivilegiadas quanto à acessibilidade aos principais centros de trabalho e consumo (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

De acordo com Silva (2007), o mercado imobiliário e a classe média alta segregaram e continuam segregando a população mais pobre, especialmente, porque acreditam que estando distante destes grupos sua segurança será aumentada, visto que relacionam pobreza e delinquência. Pode-se considerar ainda que favelas e imóveis antigos ou em condições precárias desvalorizam os imóveis vizinhos. Também por isso, os pobres não são bem vindos, no que diz respeito à estética da cidade, nas regiões mais nobres. A presença ou proximidade de moradias mais modestas mostram o lado negativo da organização urbana, causando incômodo e desconforto aqueles que são responsáveis pelo processo de segregação socioespacial (SILVA, 2007).

Percebe-se que a segregação, como resultado da ação especulativa ocorre, geralmente, com a anuência e até o apoio do Estado²⁷⁶, embora outros fatores mereçam considerações, até porque a maior parcela do déficit habitacional existente não tem como ser resolvida pelos mecanismos tradicionais do mercado. Isso porque, os demandantes das chamadas moradias populares não têm renda para comprar terrenos ou imóveis.

Neste aspecto, a segregação produzida pelo mercado é acompanhada pelo viés preconceituoso em relação às camadas mais pobres. Reconheça-se que até mesmo nas cidades menores, principalmente aquelas que passam por algum boom de crescimento, ocorre à aquisição das moradias das pessoas mais pobres localizadas nas áreas de expansão e/ou de interesse meramente especulativos (BARRETO FILHO; MARQUES, 2016).

276 É possível afirmar que o papel do Estado é decisivo nesse processo. Conforme Santos (2005, p.123, p. 123) “o próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez”, estimula a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades. Por ser “incapaz” de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias.



4 Desigualdade social e segregação espacial em Uiraúna/PB.

Uiraúna é um município brasileiro que está inserido na microrregião de Cajazeiras, localiza-se na região Oeste da Paraíba, limitando-se ao Sul com São João do Rio do Peixe e Poço de José de Moura, ao Leste Vieirópolis, ao Oeste Santarém (hoje Joca Claudino) e ao Norte com Luís Gomes no Estado do Rio Grande do Norte. É considerado um dos principais municípios do Alto Sertão Paraibano devido ao comércio ativo e sua localização privilegiada, sendo importante rota de ligação entre as diversas microrregiões da Paraíba, bem como, com os estados do Rio Grande Norte e Ceará (UIRAÚNA, 2014).

As características econômicas são similares aos demais pequenos municípios do Semiárido, sendo o setor primário praticado com baixíssimo aporte tecnológico e com predominância da agricultura de subsistência. Apresenta algum destaque na atividade agrícola a policultura de feijão, milho, arroz, cana-de-açúcar, mandioca, banana e coco. A pecuária é praticada através da criação extensiva de bovinos, ovinos, caprinos e suínos. E a produção é incentivada pelos seguintes programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP), Programa de Microfinanças Rural do Banco do Nordeste (Agroamigo), Fundo Constitucional de Financiamento para o Nordeste, Garantia-Safra que atende 817 agricultores, Bolsa Estiagem (117 agricultores) (UIRAÚNA, 2014).

O município vem passando por um processo de urbanização, com uma evidente intensificação a partir de meados da década de 1990. Saliente-se que os determinantes do processo de urbanização existente em escala nacional não se apresentam com a mesma intensidade na esfera local, principalmente, porque o município não apresenta uma tendência a intensificação do processo de industrialização, que, sem dúvidas, foi o principal determinante do processo ocorrido no país.

Na verdade, tem-se uma redução da participação rural e um crescimento do setor terciário. Passa-se de uma economia primária para uma economia baseada no setor



terciário, com elevada participação do comércio e expressiva dependência do setor público.

Na economia secundária, atividade que transforma matéria bruta em produtos para consumo, destacam-se pequenas indústrias que se utilizam de baixa tecnologia e fabricação artesanal para a produção de materiais de limpeza, temperos, leite de soja e fogão solar. O que há de mais sofisticado é uma fábrica de beneficiamento de milho que se utiliza de tecnologia um pouco mais avançada e que vem ganhando cada vez mais espaço no mercado regional (UIRAÚNA, 2013).

A maior parte da população urbana está ligada as atividades terciárias. A circulação de mercadorias, nos últimos anos, teve um avanço a nível interno e externo atendendo as expectativas dos municípios circunvizinhos, tornando-se um grande centro comercial com grande influência dos estados do Ceará e Rio Grande do Norte. Até o ano de 2012, a Secretaria de Tributos emitiu 758 Alvarás de Funcionamento para estabelecimentos comerciais e de serviços, ou seja, o município possui grande quantidade e variedade de estabelecimentos, concentrados, principalmente, no Centro da Cidade (UIRAÚNA, 2013).

O processo de urbanização da cidade de Uiraúna foi marcado por eventos impactantes, por exemplo, a emancipação política de distritos que, por conseguinte, resultou significativamente na diminuição de sua população. Além disso, em meados da década de 1990 ocorreu uma mudança na sua composição populacional, passando de predominantemente rural para majoritariamente urbana. Tal movimento coincide com as mudanças existentes na maioria dos municípios brasileiros e, em particular, no Nordeste.

Além disso, o poder público local contribuiu com a segregação socioespacial, especialmente, ao negligenciar a implantação de equipamentos urbanos nas áreas periféricas, bem como, por permitir a especulação imobiliária nas áreas do entorno do Centro.



Figura 01: Bairro Bela Vista.

Fonte: Google Earth.

A imagem (**Figura 01**) é do Bairro Bela Vista e é ilustrativa da segregação socioespacial existente em Uiraúna/PB, observando o distanciamento da região central e caracterizada pela ausência de infraestrutura urbanística, conforme se pode evidenciar pelas fotografias apresentadas abaixo.



Figura 02: Ruas do Bairro Bela Vista - Sem pavimentação e sem rede de Esgotos.

Fonte: Acervo próprio.

O mais antigo registro encontrado na Prefeitura Municipal de Uiraúna que evidencia a existência de uma ação direta para a habitação é a Lei nº 206/88. O

documento relata a autorização de doação de uma área de 10,5 (dez e meia) hectares localizada nas proximidades da AABB, (que correspondia a 50% de um terreno de propriedade da Prefeitura) à Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Uiraúna/PB, com a finalidade de construir 50 casas populares em regime de mutirão e em convênio com a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC). A Lei seguinte (Lei Nº 207/88) reconheceu de utilidade pública a referida Sociedade (UIRAÚNA, 2014).

O convênio resultou no embrião do que, atualmente, é o bairro Ananias Alves de Figueiredo. A ação pública de doação do terreno para a construção das casas já apresentou o viés da segregação socioespacial, tendo em vista que a região não dispunha de nenhum equipamento público instalado, enquanto a região central apresentava vazios que, ainda hoje não foram devidamente ocupados (UIRAÚNA, 2014).



Figura 03: Bairro Ananias Alves.

Fonte: Google Earth.

A Lei nº 406/98 denominou o conjunto habitacional popular (bairro Raimundo Daniel Duarte) mais um empreendimento habitacional voltado às classes menos favorecidas e localizado na periferia, no caso, construído à margem direita da BR-405, rodovia que liga Uiraúna ao município de São João do Rio do Peixe (UIRAÚNA, 2014).



Onze anos mais tarde foi promulgada a Lei nº 681/2009 que dispõe sobre a Política Municipal de Habitação de Interesse Social. A Lei instituiu o Conselho Municipal de Habitação Interesse Social e criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). O Art. 3º da Lei estabelece que os recursos têm que serem aplicados em construção de moradias populares pelo Poder Público em regime de administração direta (contratação de mão de obra, autoconstrução, ajuda mútua ou mutirão) e empreitada global. O Art. 4º estabelece que 70% dos recursos do FMHIS tem que ser destinados à população com renda até um salário mínimo vigente no país (UIRAÚNA, 2014).

No ano seguinte a Lei nº 682/2010 autorizou o Poder Executivo Municipal a desenvolver ações para implementar o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV:

Art. 1º - O Executivo Municipal fica autorizado a desenvolver todas as ações necessárias para reforma, ampliação e construção de unidades habitacionais, implementadas por intermédio do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, mediante Termo de Compromisso a ser firmado com instituição financeira devidamente autorizada pelo Banco Central do Brasil, como agentes repassadores do referido programa e/ou do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, na forma definida pelo – CNH (UIRAÚNA, 2014).

No período 2004 entre 2010 foram entregues 169 unidades habitacionais, construídas por meio do PMCMV e do Programa Morar Melhor, as quais constituíram os conjuntos denominados Projeto Mariz e Conjunto Frei Damião, além de 24 melhorias habitacionais nos bairros Bela Vista e Retiro. Ainda assim, existiam outras 385 famílias cadastradas aguardando moradia popular e a ação prevista era a provisão habitacional de apenas 40 Unidades habitacionais pelo PMCMV no bairro Bela Vista (UIRAÚNA, 2013).

Atualmente, a Política Habitacional Municipal está vinculada a Secretaria de Promoção Social e Cidadania e ao Departamento de Gestão de Contratos e Convênios, apesar disso, a prefeitura não possui um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborado e está pendente com o Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS).

População Residente	1991		2000		2010		Variação %		
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	1991-2000	2000-2010	1991-2010
Total	20.133	100,0	13.681	100,0	14.584	100,0	-32,00	6,6	-27,6
Urbana	8.937	44,4	8.946	65,4	10.349	71,00	0,1	15,7	15,8
Rural	11.196	55,6	4.735	34,6	4.235	29,00	-57,7	-10,6	-62,2

Domicílios Particulares Permanentes	1991		2000		2010		Variação %		
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	1991-2000	2000-2010	1991-2010
Total	4.174	100,0	3.421	100,0	4.252	100,0	-18,0	24,3	1,9
Urbana	1.964	47,1	2.287	66,9	3.024	71,1	16,4	32,2	54,0
Rural	2.210	52,9	1.134	33,1	1.228	28,9	-48,7	8,3	-44,4

QUADRO 01: Uso e ocupação da área urbana – população e número de domicílios

Fonte: Uiraúna (2013).

A redução da população que ocorreu entre as décadas de 1990 e 2000, acompanhadas pela redução da população rural e domicílios rurais foi resultado, principalmente, da emancipação política de distrito. Já o aumento da população urbana e redução da população rural na década seguinte (2000-2010) têm outras causas, conforme já discutido. Vale destacar o aumento significativo do aumento de imóveis urbanos que ocorreu na década 2000-10, em que quase 800 imóveis foram acrescidos.

Pode-se afirmar que as poucas iniciativas municipais na área de habitação serviram para “empurrar” os pobres para longe do Centro e, mais uma vez, percebe-se a adoção das mesmas práticas, inclusive, cometendo-se os mesmos erros característicos do que foi executado nas regiões metropolitanas.

A segregação socioespacial praticada em Uiraúna também reflete a ação daqueles que têm maior poder político e, exatamente por isso, conseguiram manter intocadas as áreas vazias do entorno do Centro.

A distribuição dos equipamentos públicos e o predomínio da área comercial, como nas demais cidades da região, concentram-se no entorno do Centro, bem como, nas áreas de adensamento mais antigas. Ainda convém ressaltar que a região Central é totalmente pavimentada (asfalto e paralelepípedos), bem como, o bairro São José e,



parcialmente, o bairro Garrafão. Já os bairros de Ananias Figueiredo, Bela Vista (somente duas ruas), Dom Alberto e Retiro não dispõem de pavimentação a paralelepípedo, servindo-se apenas do acesso asfaltado da BR 405.

A distribuição das obras de melhorias realizadas pelo poder público municipal demonstra a priorização das áreas de propriedade das pessoas com renda mais elevada, em detrimento das áreas periféricas, geralmente, ocupadas pelas pessoas de menor renda.

Segundo IBGE (2010) em Uiraúna existem 1.717 domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com acesso a pavimentação e em 1.201 domicílios não existe. De acordo com a referida fonte, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*, verificou-se que a ausência de pavimentação ocorre em 356 domicílios com renda de até 1/4 de salário mínimo; 374 com renda entre 1/4 a 1/2 e em 332 com renda de 1/2 a 1 salário mínimo, ou seja, o somatório de domicílios renda *per capita* mais baixa corresponde a 88,4% do total, portanto, os números comprovam que Uiraúna segue o padrão nacional de valoração, através de investimento público, das áreas onde residem os mais abastados financeiramente.

5 Considerações finais

Evidencie-se que a ocupação do solo urbano, no caso de Uiraúna-PB, não ocorreu de forma contínua e muitos dos moradores ocuparam as regiões periféricas, permanecendo áreas vazias nos arredores do Centro. Tais espaços estão sendo, paulatinamente, incorporados ao espaço urbano contínuo através da abertura de loteamentos, sendo, muitos deles, de padrão mais elevado. Isso se deve a existência de equipamentos públicos, como ruas pavimentadas, praças, escolas e pela proximidade com o Centro Comercial e demais prestadores de serviços.

A expansão urbana que a cidade vivencia também está relacionada ao crescimento do setor comercial e de prestação de serviços, bem como, ao surgimento de pequenas indústrias. A ampliação das oportunidades no mercado de trabalho atraiu a população rural através da oferta de empregos, que, por sua vez, impulsionou a



atividade econômica do município. Ressalte-se que essa melhoria geral da economia também foi favorecida pela expansão dos benefícios concedidos pelos governos como, aposentadoria rural, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), dentre outros.

Neste sentido, o incremento da população urbana, conforme observado nos dados do IBGE, foi superior a capacidade do Poder Público (prefeitura em parceria com secretarias estaduais e com o governo federal) em ofertar unidades habitacionais. A assimetria entre oferta e demanda foi, em parte, atendida por iniciativas do terceiro setor, no caso, essencialmente, através da atuação da Paroquia, com destaque para a atuação do Vigário local.

O envolvimento do religioso com as causas sociais permitiu a captação de recursos significativos, inclusive de doações internacionais, que foram utilizados para construção de inúmeras moradias para a classe menos favorecida. A ação resultou na construção de bairros inteiros como o Belém Novo, Dom Silvano, Mutirão Paulozini, e contribuiu para o surgimento e expansão de outros bairros.

A construção dos imóveis foi, predominantemente, em áreas afastadas do Centro e sem equipamentos públicos básicos. Tal aspecto, aliado ao perfil socioeconômico dos beneficiários, resultaram no crescimento de aglomerações marcadas pela segregação socioespacial. Nota-se que as pessoas foram “empurradas” para as margens da cidade, principalmente, para o entorno das rodovias que contornam o município. Ademais, as políticas adotadas recentemente seguem o mesmo modelo das pioneiras e, certamente, aguçarão ainda mais esse processo.

Destaque-se que o Poder Público tem desempenhado papel muito relevante em priorizar a implantação e construção de equipamentos públicos em áreas mais centrais e, também por isso, estimula-se a preservação de inúmeras áreas que ainda não foram destinadas para construção de moradias por evidentes interesses especulativos.

Verificou-se também que a especulação imobiliária, além de estimular a manutenção de glebas vazias na região central, tem abrangido a região periférica da



cidade através da abertura de loteamentos luxuosos, o que confirma a teoria de autoss segregação dos ricos em espaços exclusivos.

Deve-se observar que as áreas ocupadas pelas classes mais favorecidas, mesmo aquelas mais distante do Centro, apresentam características completamente diferentes daquelas ocupadas pelos pobres e a diferença começa pelo padrão das construções, além da maior capacidade que essas pessoas têm para pressionar o Poder Público para implantação de equipamentos urbanos.

Enquanto a expansão protagonizada pelas moradias de padrão mais elevado foi acompanhada pela ação do Poder Público em dotá-las de infraestrutura, muitas das áreas de ocupação bastante antiga, mas predominantemente, de famílias com baixo poder econômico ainda carecem de investimentos públicos e quando são realizados demonstram o viés da exclusão, como a existência de um Matadouro Público no bairro Ananias Figueiredo.

Em relação às políticas públicas habitacionais, tem-se que observar que o município de Uiraúna, quase sempre, dependeu da celebração de parcerias com as esferas estadual e federal e a construção das unidades habitacionais obedeceu, grosso modo, ao padrão que deu origem ao bairro Ananias Figueiredo. Em outros termos, a prefeitura doou terrenos para a construção das casas populares numa área sem quaisquer equipamentos públicos ou infraestrutura, manifestando-se de maneira inequívoca o viés da segregação socioespacial.

Com o advento do PMCMV a expansão urbana continuou com as mesmas práticas de segregar as classes menos favorecidas nos assentamentos das franjas da cidade, ademais essa percepção é corroborada pela falta de atitude do Poder Público municipal em instituir medidas mais enérgicas, como o IPTU progressivo, para induzir os proprietários de terrenos dotados de infraestrutura em seu entorno em colocá-los a disposição do mercado e/ou para construção de casas populares.

Referências



AMARAL, F. O. M. do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins**: uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008. 2009. Disponível em:

<file:///C:/Users/ADM/Downloads/2009_FranciscoOtavianoMerlidoAmaral.pdf>.

Acesso em: 02/2017.

BARRETO FILHO, B. de F; MARQUES, E. dos S. Segregação socioespacial no município de Pau dos Ferros/RN: “Conjunto Manoel Deodato e Beira-Rio”. In: I Encontro Nacional de Planejamento Urbano-Regional no Semiárido (ENAPUR-SEMIÁRIDO). **Anais...** Pau dos Ferros (RN): UERN, 2016.

BELTÃO, K.; CAMARANO, A. A. **Distribuição Espacial da População Brasileira**: Mudanças na segunda metade deste século. Texto para discussão N° 766. IPEA: Rio de Janeiro, nov. de 2000. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0766.pdf>. Acesso em:

02/2017.

BOLAFFI, G.; CHERKEZIAN, H. BNH, bode expiatório. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 13, p. 45-55, 1985.

BOTEGA, L. da R. A política habitacional no Brasil (1930-1990). **Revista Revela**. Ano I - N° 02, 2008. Disponível em:

<<http://www.fals.com.br/revela11/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em: 02/2017.

DENZIN, N. K.; HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. Ed.: Zahar, 1976.

IBGE Censo. Características gerais da população. **Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010.

MARICATO, E. MetrÓpole, Legislação e Desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 17, N° 48, 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>

Acesso em: 02/2017.

MONTE-MÓR, R. A Cidade e o Urbano. In: Brandão, C. (org.) **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora: UFMG, 2006. (pp. 185-197).

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. **O que é periferia urbana**. Brasiliense, 1996.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 23, 2011.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SANTOS, M. A **Urbanização Brasileira**. 5ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SARMENTO, W. M. **Nordeste: a urbanização do subdesenvolvimento**. 2ª. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

SILVA, K. de O. A Periferização causada pela desigual Urbanização Brasileira. Revista Urutágua - Revista Acadêmica Multidisciplinar. Maringá/PR, nº. 11, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br/011/11silva.pdf>>. Acesso em: 02/2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UIRAÚNA. Prefeitura Municipal (2014). **Página eletrônica**. Disponível em: <<http://www.uirauna.pb.gov.br/>>. Acesso em: 01/2017.

UIRAÚNA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo de Uiraúna/PB: Diagnóstico municipal**. 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.



DESIGUALDADE SOCIAL E FAMÍLIA: REFLEXÕES SOBRE O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS EM MARACANAÚ E A CONSTRUÇÃO SÓCIO HISTÓRICA DE GÊNERO

Lidiany Alexandre Azevedo²⁷⁷
Valdênia Lourenço Sousa²⁷⁸
Elismária Catarina Barros Pinto²⁷⁹
David Pereira Cruz²⁸⁰

Resumo

O presente artigo se propõe a discutir os impactos da desigualdade social sobre as famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) do município de Maracanaú-CE. Utilizamos como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica e análise dos dados contidos no CadÚnico do município supramencionado. Identificamos que estas famílias se encontram em situações precarizadas de acesso à renda e/ou às políticas sociais públicas e que, em sua maioria, possuem sua dinâmica familiar contendo a mulher como chefe de família. A matricialidade sociofamiliar retoma a mulher como principal sujeito responsável pela família, representando ainda seu maior público, corroborando para o fenômeno da feminização da política de assistência social. Tal situação não se evidencia apenas por esta conter a titularidade dos benefícios, mas por ser o sujeito que sofre os maiores impactos e responsabilizações atinentes aos cuidados com a família e/ou à participação nas atividades ofertadas e/ou requeridas nas unidades socioassistenciais e demais políticas da rede de proteção social.

Palavras-chave: Família; Gênero; Desigualdade Social.

1 Introdução

²⁷⁷ Psicóloga na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú-CE, Brasil. Especialista em Políticas Públicas pela Universidade do Parlamento Cearense, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Email: lidianyazevedo@gmail.com

²⁷⁸ Assistente Social na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú-CE, Brasil. Especialista em Serviço social, Políticas Públicas e Direitos Sociais e em Gestão em Saúde (ambas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE) e mestre em Serviço Social pela UECE. Email: valdeniass1985@gmail.com

²⁷⁹ Pedagoga na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú-CE, Brasil. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará e doutoranda em Educação pela UFC. Email: cattybarros@hotmail.com

²⁸⁰ Analista Judiciário da Justiça Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil. Especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais pela UECE e Mestrando em Serviço Social pela UECE. Email: davidpereiracruz@hotmail.com

Historicamente a família é impactada pelas transformações societárias, seja esta associada pelo modo de produção vivenciado, ou mesmo pelos processos de socializações sociais e culturais que corroboram para a configuração de inúmeras dinâmicas familiares.

A divisão social e sexual do trabalho ou mesmo os ditames das transformações sociais contribuem para a formulação e fundamentação de papéis sociais no qual por muito tempo competia à mulher a responsabilidade dos cuidados com a família e pelos afazeres domésticos, atuando eminentemente nos espaços de reprodução social, cabendo ao homem à provisão da sobrevivência da família, mediadas pelo trabalho.

É sabido que no âmago do desenvolvimento do modo de produção capitalista a desigualdade social se configura como a mola propulsora da manutenção dessa organização conjuntural, oriunda do substrato a absorção da mais-valia da classe trabalhadora, compondo um intenso e crescente exército industrial de reserva. A questão social²⁸¹ (fruto desta relação capital e trabalho) passou a ser “alvo” de políticas sociais públicas no Brasil, nos anos de 1930. Porém, embora a elenquem como algo a ser combatido, não há intencionalidade de mexer nos alicerces desta problemática, adotando, com o advento do neoliberalismo, ações de cunho eminentemente paliativo, focalizado e de “combate à pobreza”. Nestas a família pauperizada aparece como elemento fundamental para fins de proteção social, competindo prioritariamente à mulher ser esse agente protetor dos vínculos e da configuração familiar.

A contemporaneidade brasileira apresentou, com o advento da constituição de 1988, ações de proteção social que elencam a família como “parceira”, relegando a esta a responsabilidade do trabalho do cuidado, impulsionando a existência do fenômeno do “familismo” nas políticas sociais públicas. Assim, com este trabalho objetivamos evidenciar a partir do perfil das famílias inscritas no CadÚnico do município de Maracanaú questões atinentes à construção social da família brasileira, a

281 Nas palavras de Netto (2001, p. 45 – 46) “A questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da ‘questão social’; na sua integridade, longe de qualquer unicausalidade, ela implica a intercorrência de componentes históricos, políticos, culturais etc”.



centralidade destinada à família junto à intervenção das políticas públicas de assistência social, enfatizando a situação social e econômica das famílias inscritas neste banco de dados.

2 Percorso Socio-Histórico das (Re) Configurações Familiares e a Intervenção das Políticas Sociais

As famílias vêm, ao longo da história brasileira, assumindo a centralidade nas políticas sociais, representando uma “interface necessária na esfera pública” (CARVALHO, 2014, p. 304). É reconhecidamente o espaço de socialização primária dos sujeitos sociais, e são socialmente requisitadas como local de afetividade, segurança e, também, permeadas de conflitualidade.

Sarti (2011) aponta que as famílias pauperizadas foram, por muito tempo, evidenciadas pelas ciências sociais sob o prisma meramente econômico, evidenciando a necessidade de apreendê-las de maneira ampliada, identificando os aspectos sociais, econômicos, culturais e simbólicos que a constituem. Pois, a situação de pobreza que os acometem não se revela apenas no inaccessível à renda e aos direitos sociais, representando “uma categoria relativa. [No qual] Qualquer tentativa de confiná-la a um único eixo de classificação, ou a um único registro, reduz o seu significado social e simbólico (Ibidem, p. 42)”.

Paula (2008, p. 40) aponta a família como espaço de renda e consumo e ainda que possua diversos aspectos sociais, culturais e socializadores, assumem “a função primordial de garantir a sobrevivência de seus membros”. Assim podemos constatar que a família apresenta-se, também,

[...] como uma unidade social que se realiza concretamente dentro de uma situação de classe onde, do ponto de vista de seus membros, a organização e ação da família estão voltadas para a busca das condições de sobrevivência, e, de um ponto de vista mais amplo, sua ação está voltada para a reprodução da força de trabalho em seus aspectos materiais e ideológicos (NETO, 1982 *apud* PAULA, 2008, p.41).

Resaltamos, ainda, que a família se configura como o primeiro espaço de socialização, afetos, de construção e organização social e comunitária, representando, “[...] um forte agente de proteção dos seus membros[...]” (CARVALHO, 2014, p. 304). Sarti (2011, p. 52), ao estudar sobre as famílias empobrecidas no Estado de São Paulo, aponta que “A família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o instrumento do qual viabilizam se modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social”

Vale ressaltar que mesmo família representando esse espaço de acolhimento e proteção, não podemos nos limitar em compreendê-la de forma harmônica, pois esta se manifesta, também, como espaço de violação, conflitos, negligência e não garantia de sobrevivências de seus membros. Logo, na impossibilidade de suprir a necessidades de seus membros, o Estado é intimado a agir, garantindo a estes sujeitos sociais provisão de mínimos sociais que assegurem a sua sobrevivência.

Após situar brevemente a concepção de família adotada neste estudo, nos compete elucidar que esta passou e passa, constantemente, por transformações culturais, econômicas e societárias que implicam diretamente na convivência de seus membros, bem como na análise e intervenção sobre esta, quer seja por parte dos estudos a ela direcionada, quer seja pela provisão e intervenção das políticas públicas.

Ressaltamos que historicamente os estudos sobre família tomaram como norte um modelo específico. No Brasil, um dos principais expoentes deste estudo foi Gilberto Freyre que em *Casa Grande e Senzala* apresentou a família colonial como uma unidade social extensa e escravocrata, compondo economicamente um misto de produção e consumo, em que sua organização, os mandos e desmandos estavam direcionados a figura do patriarca (COSTA, 1989).

A família patriarcal foi, por muito tempo, o único registro de interações familiares conhecidas no Brasil. Freyre fez suas análises enfatizando fatos recorrentes as lavouras açucareiras da elite do Nordeste brasileiro. Porém, tal autor acabou por negligenciar a caracterização de outras dinâmicas familiares, principalmente as pertencentes às camadas mais pauperizadas da sociedade. Assim sendo,

Nas camadas dominantes dos senhores de engenho do Nordeste ou dos barões do Sul, o modelo predominante parece ter sido o patriarcal, mas nas



outras camadas sociais generalizam-se, em virtude dos elevados custos do casamento, o concubinato e as uniões consensuais, isentando os homens da responsabilidade pela prole provocando elevada incidência de mulheres chefes de família. (BRUSCHINI, 1995, p. 68).

Com a implementação do processo de industrialização e a adoção da perspectiva da medicina social a sociedade e conseqüentemente a família, passam a assumir “novos” contornos. A família patriarcal deu lugar a uma nova concepção familiar, focada nos processos de individuação e privacidade, potencializando-se a configuração da família nuclear burguesa, composta agora pelos filhos e seus genitores. Atribui-se à mulher, que antes se limitava às alcovas, um lugar social determinado, voltado para o cuidado e o trabalho familiar, já ao homem agrega-se o lugar público, o “trabalhador assalariado”, o papel social do provedor (COSTA, 1989).

Convém elucidar que embora haja o tencionamento para a construção de tipos ideais de famílias, outras inúmeras formas de se viver e conviver permeou/permeia o contexto social brasileiro. Era comum, principalmente àquelas que não compunham a classe dominante, a existência de mulheres chefes de famílias, famílias ampliadas, monoparentais, concubinatos, dentre outras tantas dinâmicas familiares.

Na contemporaneidade a revolução sexual proveniente da formulação de contraceptivos potencializou uma maior regulação e autonomia da mulher sobre seu corpo, corroborando para sua entrada no mercado de trabalho, retirando a mulher da ação de exclusividade ao trabalho doméstico. Tal movimentação histórica reconfigurou as dinâmicas familiares, reduzindo consideravelmente o número de filhos, modificando inclusive os cuidados que se tornam agora partilhados com outros familiares, preferencialmente do sexo feminino (avós, tias, e/ou outros parentes).

As novas configurações do mercado de trabalho chamam, cada vez mais, essas mulheres para desenvolverem atividades importantes. O direito a educação “qualifica” mulheres, que ocupam gradativamente, cargos antes essencialmente masculinos, embora com salários inferiores aos dos homens. A mulher ganha visibilidade, encontrando-se como sujeito de direito e de “relativa” autonomia, porém a “igualdade” advinda do acesso ao emprego cria o fenômeno da dupla jornada de

trabalho. A liberdade individual e a responsabilidade para com os filhos e os afazeres domésticos geram uma nova desigualdade.

Zola (2015, p.80-81) aponta que a mudança nas estruturas familiares advindos do lugar ocupado pela mulher na sociedade, deram novos contornos para as expressões da questão social. Assim, “um importante desafio das sociedades deste século é compreender as mudanças da dinâmica familiar e agir para prevenir e proteger seus membros, adaptando políticas sociais aos novos papéis exercidos pelas mulheres”.

Teixeira (2015) sinaliza que as ações de políticas sociais vêm assumindo como norteamento a centralidade na família, reconhecendo esta como espaço fundamental na proteção social de seus membros. Tal concepção foi inicializada por pensamentos liberais que identificavam a responsabilização destes como estratégia para saída de crises, pensamento no qual se socializa tensões e conflitos e se particulariza êxitos e riquezas.

Assim, há nas políticas sociais públicas o delineamento de um caminho dúbio na percepção desta unidade social que ora ressalta-lhes seus papéis e atribuições de educação, proteção, socialização e cuidados; ora questionam e responsabilizam-na de insucessos que possuem outra matriz geradora (associadas principalmente ao próprio modo de viver e conviver numa sociedade capitalista que adota a desigualdade social como seu mote de organização). Dessa forma, “[...] a família como forma de organização básica das sociedades, para sobrevivência, produção e reprodução da espécie humana, sofre determinações de ordens econômica, política e cultural, que impactam a esfera do cotidiano e da totalidade e provocam transformações na dinâmica interna e em suas configurações (ZOLA, 2015, p. 87)”.

Ao passo que identificamos como as formas e configurações familiares foram se delineando ao longo de um dado processo histórico-social²⁸², elucidamos que principalmente àquelas inseridas em um processo de pauperização foram gradativamente tomando proporção de problema público e sujeitos demandatários de

282 Transformações estas diretamente vinculadas ao modo de produção vigente em cada sociedade e classe social.



ações estatais, que no contexto neoliberal se redesenham como emergenciais, paliativos e focalizados.

Vale ressaltar que as intervenções junto às famílias pauperizadas foram, inicialmente, marginalizadas. Sob tal ótica, por não acessarem espaços de produção e reprodução de suas necessidades de sobrevivência, estas passaram a ser público-alvo da intervenção pública e/ou privada, porém mediadas pelo viés da caridade, filantropia e ajuda quer seja da Igreja ou mesmo pelas famílias da alta burguesia.

Posteriormente, motivados pelo clamor social e dos movimentos pela democratização e acesso a direitos sociais no Brasil, as famílias pauperizadas ganham conotação de sujeitos de direito e de intervenção estatal, que por meio das políticas públicas exerceriam ações que visassem garantir direitos sociais básicos, no qual nos reportaremos à política de assistência social. Vale ressaltar, porém, que ao perceber as famílias como coparticipantes de proteção social, as políticas de combate à pobreza corroboram, para a naturalização do processo de “responsabilização” destas, recaindo, principalmente sob a figura feminina com a promoção de ações de cunho, eminentemente, familista (MIOTO, 2016).

3 Política de Proteção Social e Combate à Pobreza: (Des) Caminhos para a Feminização da Assistência Social

A família, com base no artigo 226 da Constituição Federal de 1988, é considerada como “base da sociedade e tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 2003). Essa centralidade da família se faz presente nas mais distintas políticas sociais, não sendo diferente para a assistência social, a qual afirma essa centralidade por meio da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, sendo ratificada pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS/2005.

Ao observarmos a PNAS/2004, podemos visualizar que essa não se prende a uma definição de família, o que encontramos é a demarcação das funções ou papéis que

devem ser desempenhados pela família, tais como: cuidado, proteção, educação, socialização, meio de referência moral e ética. De acordo com o documento citado “a família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (BRASIL, 2004, p. 41).

Percebe-se assim que a PNAS/2004 reconhece os diferentes arranjos familiares, esquivando-se da ideia de um modelo único e hegemônico, pautado no modelo burguês de família nuclear. No entanto, continua afirmando como papéis da família aqueles estabelecidos a partir do modelo nuclear burguês.

Ainda é apontada a família como “o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão” (BRASIL, 2005a, p. 27). Esse é um entendimento idealizado e naturalizado sobre a família, em que é tratado apenas sob a ótica da harmonia, ignorando as demais possibilidades, onde existe também o conflito e mesmo a violência.

Ainda com base na PNAS, observa-se o foco das atenções do Estado para a família que tem crianças e adolescentes em sua composição familiar. Não há a legitimação de nenhum modelo familiar, no entanto constrói suas políticas com atenuada preocupação com “a produção e reprodução das relações familiares”. De acordo com Soares (2012, p. 101) “o cuidado é a tônica ao se discutir a família e um conceito de família. Por isso, a preocupação nos documentos analisados (...) de garantir à família com filhos, cuidados necessários para o seu desenvolvimento”.

Compreende-se assim que a assistência social, por meio de suas legislações, vem estabelecendo a filiação como um ponto de grande relevância para o atendimento das famílias. Além disso, apreende-se ainda questões de gênero, quando visualiza-se o reforço a determinadas funções de família associadas predominantemente as mulheres. De acordo com Rodrigues (2011) essa relação é fruto de uma “construção social das relações sociais de gênero, conservadoras e patriarcais, extremamente arraigadas na

nossa sociedade e que se revelam de modo bastante claro na divisão sexual do trabalho” (p. 119).

Compreende-se que a concordância a respeito das transformações da família tem se centrado nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. No que concerne às funções familiares, concorda-se com Carloto e Mariano (2008) que ainda permanece uma vinculação as obrigações tradicionais, esperando-se “um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e principalmente materno” (MIOTO, 2001).

Dessa forma, permanece fortemente a ideia da divisão sexual do trabalho, em que a família é o espaço de ação da mulher e o mercado de trabalho, o do homem. Mesmo com todos os avanços e a presença cada vez maior das mulheres nos mais diversos espaços, inclusive no mundo laboral, essa é a ideia ainda presente nas intervenções estatais, sendo por isso, as políticas de família enfocadas preferencialmente nas mulheres. Porém, essa posição não é exclusiva da política de assistência social, fazendo parte de várias outras políticas sociais brasileiras, como a saúde e a educação.

É de fácil visualização que a família costuma ser associada a figura da mulher, pela política de assistência social, no qual a mulher é percebida a partir das funções maternas. De acordo com Carloto e Mariano (2008)

os processos de fixação e essencialização de identidades de homens e mulheres constituem-se em sérios obstáculos para uma sociedade democrática, a qual exige a construção de sujeitos plurais e identidades contingentes. Consideramos, ainda, que a fixação de papéis sexuais, a exemplo do aprisionamento das mulheres às tarefas reprodutivas, contribui para o reforço da lógica binária de classificação e para a (re)produção subordinação feminina (p. 158).

Considera-se assim, a partir das questões levantadas até aqui, que a assistência social tem reforçado o enfoque familista, responsabilizando, na maioria das vezes, as mulheres pelo cuidado e pelo bem estar da família. Ou seja, mantêm-se, de acordo com Aguirre (2006), a centralidade da instituição do matrimônio e uma rígida divisão sexual do trabalho, como pressupostos ideológicos desse regime familista.

4 Perfil das Famílias Inscritas no Cadastro Único em Maracanaú



No Município de Maracanaú-CE a política de assistência social encontra-se sobre a gerência da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) na oferta de programas, serviços e benefícios socioassistenciais e de segurança alimentar, sob a caracterização de gestão plena.

O município supracitado possui rede socioassistencial governamental composta por onze Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, um Centro de Referência Especializado de Assistência Social, um Centro de Atendimento para a População em Situação de Rua – CENTRO POP, quatro Unidades de acolhimento institucional, um Restaurante Popular, um Centro de Convivência do Idoso, um Banco de Alimentos, seis Cozinhas Comunitárias, um Centro de Convivência Social e um Conselho Municipal de Assistência Social, além das coordenações da Gestão. Dentre os serviços operacionalizados pela SASC, existe a identificação e inserção de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)²⁸³, serviço intermediado pelas Unidades de CRAS e no CENTRO POP.

O município de Maracanaú, de acordo com a estimativa para o ano de 2015 do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, conta com uma população de 221504, destas, muitas famílias encontram-se em situação de desemprego e subemprego, carecendo de mediações dos sistemas de proteção social da rede Municipal, dentre os quais da política de assistência social.

Ao adentrarmos nos registros do CadÚnico, de julho de 2016, observamos que existem 38.965 famílias registradas no Cadastro Único (17,6% da população do município), sendo 16.724 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF -

²⁸³ O Cadastro Único, criado em julho de 2001, é o principal instrumento do Estado para a identificação e inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, dentre eles o Programa Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros, sendo utilizado ainda para a definição de beneficiários de programas sociais dos governos estaduais e municipais. O Cadastro Único possui a identificação de um número expressivo de famílias brasileiras com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo ou renda familiar total de até 3 salários mínimos. O referido instrumento contém uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida dessas famílias, como: 1) vulnerabilidade – composição familiar; 2) acesso a educação; 3) acesso ao trabalho; 4) disponibilidade de recursos financeiros (receitas e despesas familiares); 5) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos como água, saneamento e energia elétrica).

(7,55% da população do município) de acordo com a folha de pagamentos de abril de 2016. Identificamos ainda que, das famílias registradas no Cadastro Único 36.153 possuem mulheres como Responsável Familiar, representando 92,78% das famílias inscritas no Cadastro Único.

Cisne (2007) aponta que a política de assistência social é historicamente situada numa concepção de “não direito”, que vem se desenvolvendo baseado em ações de cunho familista, que atribuem à família, na figura da mulher, a responsabilização pelas situações de vulnerabilidades sociais vivenciadas, naturalizando as desigualdades sociais de classe e gênero, corroborando para o processo de “feminização” de seu público demandatário e executor (primeiro-damismo).

Verificamos que a centralidade da família nos programas sociais, especialmente nos da assistência social, configura-a como co-responsável pelos sucessos ou insucessos. O sentido de família, como vimos no tópico anterior e como vemos nos dados acima, é a mulher corporificando a família. Visualizamos que há uma centralidade na responsabilização da mulher pela proteção e os cuidados com a reprodução e o bem estar do grupo doméstico, principalmente nas famílias mais empobrecidas. Devemos recordar que desde a infância, e principalmente no âmbito familiar, as meninas são socializadas numa divisão sexual do trabalho e do poder, o qual tem sido repercutido no Estado por meio das concepções adotadas por suas políticas sociais (CARLOTO e MARIANO, 2008).

Ao adentrarmos um pouco mais nas informações sobre estas famílias (em que as mulheres são responsáveis familiares), podemos traçar um pouco do perfil das famílias que tem acessado a assistência social e os principais programas sociais:

- A composição familiar média dessas famílias é de 3 pessoas;
- 14282 famílias (39,5%) têm em sua composição cônjuge ou companheiro, sendo 14245 em um relacionamento heteroafetivo (99,74%) e 37 em um relacionamento homoafetivo (0,26%);
- No que concerne a composição familiar, 29561 famílias (81,77%) apresentam em sua composição filhos, 207 apresentam enteados (0,57%), 4082 apresentam netos (11,29%), 955 apresentam pai e/ou mãe (2,64%), 60

apresentam sogra(o) (0,16%), 815 apresentam irmão(ã) (2,25%), 309 apresentam genro ou nora (0,85%), 1036 apresentam outro parente (2,86%) e 263 apresentam pessoas sem vínculos sanguíneos (0,73%).

É notório nos dados acima o quão as famílias assumem múltiplas formas de se expressarem e que, embora ainda perdurem mesmo que “mascarado” um modelo nuclear burguês, foi comum identificar famílias nucleares, monoparentais, mulheres chefes de família, mulheres em relações homoafetivas e principalmente o contexto da família ampliada. Tais configurações e o direcionamento em elencar a mulher como a referência familiar, acabam por atribuir a esta o andar na contramão das transformações do mundo do trabalho (haja vista o número crescente de mulheres no mundo do trabalho), que a realocam no âmbito familiar e a responsabilizam no desenvolver de cada integrante familiar.

Quando adentramos nos aspectos de acesso ao trabalho e renda, condizente as famílias com mulheres como responsáveis familiares, temos os seguintes dados:

15845 famílias se encontram em um trabalho, formal ou informal (43,82%), apresentando uma renda familiar média de R\$ 205,48;

2917 famílias (8,07%) são aposentadas, pensionistas ou recebem BPC, apresentando uma renda familiar média de R\$ 460,67;

4796 famílias (13,26%) vivem exclusivamente de doação e

12070 famílias (33,39%) não possuem renda.

Os dados mostram que, diferentemente da falácia de que os usuários da assistência social, beneficiários das políticas de transferência de renda, não acessam o mundo do trabalho, percebemos que quase metade das famílias inscritas no Cadastro Único (com mulheres como responsável familiar) estão presentes no mercado de trabalho, de modo formal ou informal. Porém, identificamos que, mesmo 43,82% das famílias terem declarado rendas familiares, estas não conseguem, ao menos, superar o valor de meio salário mínimo vigente em 2016, ressaltando as condições de acesso insuficiente à renda que acometem essas famílias.

Salta-se à análise, ainda, o fato de 33,39 % destas famílias não possuírem renda declarada, sendo palco profícuo para situações de vulnerabilidade e não garantia

de subsistência familiar. Tal situação conclama o Estado a colaborar nesse processo, seja pelo viés da transferência de renda (com condicionalidades) e/ou pelo Trabalho social a ser realizado com estas famílias,

Apesar disso, os dados nos fazem refletir que embora haja grandes avanços das mulheres em aspectos como a saúde e a educação, ainda há desigualdades de gênero no mercado de trabalho, como podemos ver no caso estudado, em que mais da metade das famílias em que a mulher é a principal responsável não possuem nenhum vínculo laboral, sendo responsabilizada por todos os trabalhos da esfera da reprodução, os quais não são contabilizados para população economicamente ativa e para o qual não há remuneração. Ou seja, essas mulheres permanecem enquadradas numa divisão sexual do trabalho conservadora, que as responsabiliza pela economia do cuidado, e, devido as concepções adotadas pela proteção social brasileira, especificamente pela política de assistência social, configuram-se em seu principal público.

Concordamos com Alves e Cavenaghi (2013, p. 100) em que

a conciliação entre a vida profissional e familiar baseada na redistribuição das tarefas de cuidado entre o Estado, o mercado e as famílias continuam a ser o ponto cego das políticas públicas da América Latina e do Caribe. Existe um lapso entre as obrigações legais para com o cuidado de ambos os cônjuges em relação com seus descendentes e ascendentes e as normas, os serviços, a infraestrutura e as provisões disponíveis para sua realização. Nesta situação, as desigualdades de gênero são evidentes. Segundo Alicia Bárcena (...) não será possível conseguir igualdade de trabalho para as mulheres enquanto não for resolvida a carga de trabalho não remunerado e de cuidados que recai historicamente sobre elas.

Portanto, compreende-se que a inclusão das mulheres no mercado de trabalho em iguais condições que as dos homens, bem como um “despareamento” da relação com os cuidados familiares sob a responsabilidade prioritária das mulheres exige uma mudança estratégica da sua função social (CARLOTO e MARIANO, 2008). A conciliação por parte das políticas públicas entre o acesso ao trabalho e os cuidados familiares (para homens e mulheres) é fundamental para que haja uma maior equidade de gênero.

Referente ao acesso à educação “formal”, podemos dividir o perfil destas mulheres em dois grupos: 1) as mulheres que já concluíram os estudos: 54,33% com o ensino fundamental, 37,61% com o ensino médio, 0,85% com o ensino superior, 5,02%



nunca estudaram e 2) as mulheres que ainda estudam: 0,75% cursando o ensino fundamental, 1,14% cursando o ensino médio e 0,30% cursando o ensino superior.

Podemos visualizar que, assim como os dados gerais sobre as mulheres brasileiras, trazidos por Alves e Cavenaghi (2012), as mulheres das camadas mais pauperizadas têm acessado gradativamente, ganhos educacionais, com acesso a todos os níveis de ensino, inclusive o ensino superior, bem como na permanência de seus estudos.

Porém, o acesso ao trabalho não se condiciona, unicamente, pelo acesso a determinados índices educacionais (tendo na desigualdade social e na constituição crescente de um exército industrial de reserva, crucial para o andamento do modo de produção vigente). É fundamental a proposição de políticas de inserção ao mundo do trabalho e renda, pois a política de assistência social, por si só, não conseguirá suprir as necessidades destes sujeitos de direitos, necessitando de ações intersetoriais, para amenizar as situações sociais supramencionadas.

5 Considerações Finais

A partir dos estudos teóricos, bem como das legislações da política de assistência social e dos dados do Cadastro Único de Maracanaú (CE), abordados neste artigo podemos visualizar que a instituição “família” tem sido o equivalente à mulher, a qual se configura como representante deste arranjo familiar, e conseqüentemente, responsável por suas necessidades.

Ao “priorizar” a mulher acaba-se por dar espaço às concepções conservadoras sobre os papéis sexuais e reforçando a divisão sexual do trabalho. Assim, sob a falácia de “valorizar a mulher”, reforçam-se os papéis tradicionais femininos e impossibilitam-se as necessárias mudanças nas relações desiguais de gênero.

Questiona-se assim até que ponto esses programas de fato estão contribuindo para a autonomia e o exercício da cidadania (termos tão comuns às legislações e a todos que fazem essa política) dessas mulheres?

Por fim, concordamos com Zola (2015) ao elucidar



que apesar dos avanços nas políticas de proteção social brasileira, para o enfrentamento à pobreza, não se pode, entretanto repassar para a família e, nessa a mulher, responsabilidades das quais não consigam assumir, ou mesmo sobrecarregá-la e gerar relações de dependência pública, impeditiva de acesso a outras proteções, geradoras de autonomia, como educação e o trabalho. Condições que comprovam e fortalecem a diferença entre os gêneros feminino e masculino (p. 87).

Eleva-se, assim, para a reflexão de que, pó meio do trabalho social com famílias na política de assistência social poderá, ao menos, se construir subterfúgios capazes de elaborar estratégias para o alcance da emancipação política desses sujeitos, tendo como norte proporcionar aos seus usuários/as uma compreensão crítica das refrações da questão social que o acometem e do papel social que assumem, homens e mulheres, no âmbito da política de assistência social e na sociedade.

Referências

AGUIRRE, Rosário. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. In: CEPAL – **Série Seminários e Conferências**. n. 46. pp. 291-300, 2006.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. **Indicadores de Desigualdade de Gênero no Brasil**. Mediações, Londrina, v. 17, n. 2, p. 83-105, jul/dez 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MEC/SNAS, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: LegisSenado, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº 1. Proteção Social Básica de Assistência Social**. Brasília: MDS/SNAS, 2005a.

BRUSCHINI, Cristina. Teoria Crítica da Família. In: AZEVEDO, Maria (org.). **Infância e Violência Doméstica – fronteiras do conhecimento**. São Paulo, SP: Robe Editora, 1995.

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana. **A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social**. Sociedade em Debate, Pelotas, 14(2): 153-168, jul.-dez./2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Famílias e políticas públicas. In: ACOSTA, Ana Rojas (Orgs.) **Família: Redes, laços e políticas públicas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2014.



CISNE, Mirla. A “feminização” da assistência social: apontamentos históricos para uma análise de gênero. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Maranhão, 2007, **Anais...Maranhão, 2007**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoD/6912b8f5264e3ab9992bMIRLA_CISNE.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem Médica e Norma Familiar**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. **Política de Assistência Social e os Tempos Sociais Femininos: um caso brasileiro**. *Nômad*. n. 24, abril, 2006.

MIOTO R. **As famílias no Terceiro Milênio: um espaço a ser cuidado**. Florianópolis: Reflexão, 2001.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Trabalho social com famílias: entre as amarras do passado e os dilemas do presente. In: TEIXEIRA, Solange Maria (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel social, 2016.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **As coisas e seu lugar: diálogos sobre serviço social, assistência social, direitos e outras conversas**. São Paulo: Giz Editorial, 2008.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOARES, Ricardo Pereira. **A Concepção de Família da política de Assistência Social – desafios à atenção às famílias homoparentais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO (Orgs.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições das políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2015.

ZOLA, Marlene Bueno. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: MIOTO (Orgs.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições das políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2015.



DESIGUALDADES SÓCIO ESPACIAIS: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHO E RENDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Ana Paula Campos Gurgel²⁸⁴

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir as desigualdades sócioespaciais na Região Metropolitana do Cariri – RMC, a partir da análise dos indicadores de distribuição de trabalho e renda levantados nos censos demográficos do IBGE. Num contexto de crescimento das cidades médias, o Crajubar - conurbação entre as cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha - que sedia a RMC e congrega hoje o maior adensamento populacional do interior do estado do Ceará como um polo enérgico de serviços públicos e privados. Apesar da limitação em espacializar os dados apresentados, foi possível analisar que certas dinâmicas socioespaciais vistas na RMC são recorrentes no Brasil como um todo. Destaca-se a segregação entre as faixas de renda, processo que não é exclusivo da realidade nordestina aqui descrita, mas que se relaciona com a própria estruturação capitalista que (re)cria as desigualdades sociais e que diversos mecanismos que perpetuam esse sistema. Mas a própria forma urbana atua como variável independente no processo, ou seja, a morfologia da cidade oferece padrões desiguais de localização e as classes dominantes se apropriam dos lugares que oferecem melhores “vantagens”, tais como a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos.

Palavras-chave: desigualdades; renda; Cariri.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir as desigualdades sócioespaciais na Região Metropolitana do Cariri – RMC, a partir da análise dos indicadores de distribuição de trabalho e renda levantados nos censos demográficos do IBGE. A RMC foi criada a partir da Lei Complementar Estadual nº 78 sancionada em 29 de junho de 2009, englobando nove municípios (Barbalha, Caririáçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri) do sul do estado do Ceará (figura 01). O Crajubar, como é conhecida aglomeração das cidades de Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha desde meados dos anos 1960, congrega hoje o maior adensamento populacional do interior do estado e compartilham uma mesma ambiência climática e cultural que as diferencia dos sertões nordestinos à sua volta (GURGEL, 2012). O seu

²⁸⁴ Professora adjunta do Departamento de Teoria e História da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasil. anapaulagurgel@unb.com.br

processo de conurbação, acentuado a partir dos incentivos industriais dos anos 1990, é uma das justificativas que subsidiou a criação da RMC, conforme descrito na Lei Complementar nº 78:

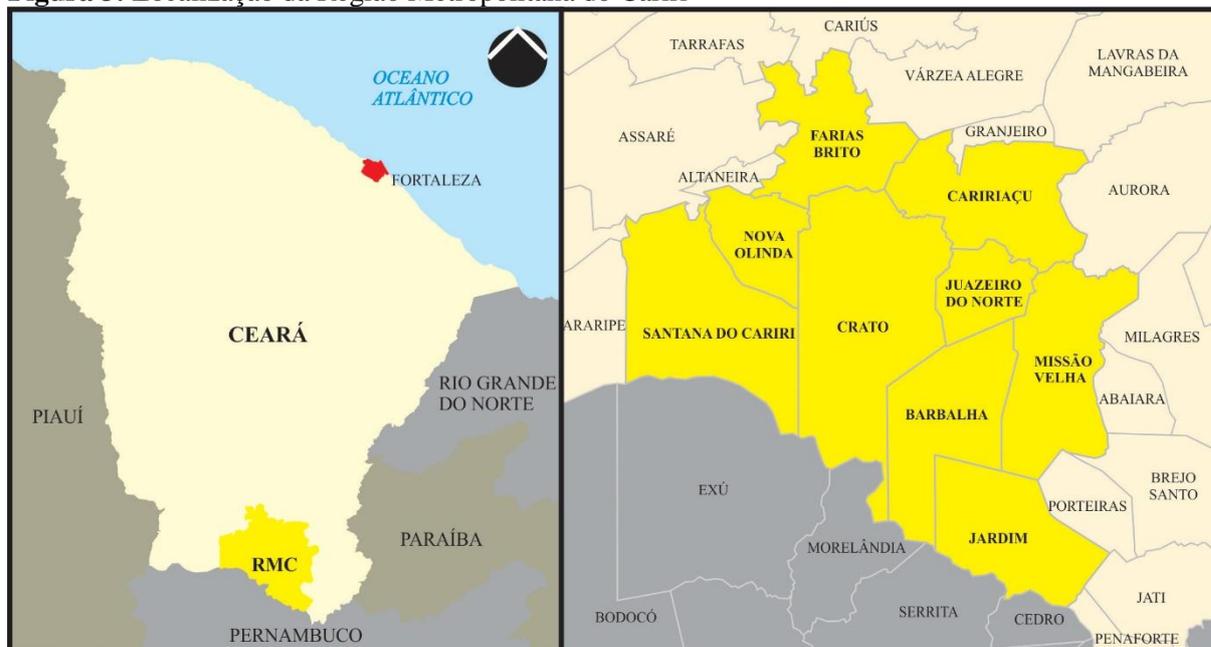
A Região Metropolitana do Cariri, unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, tem sua ampliação condicionada ao atendimento dos requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência, que são as seguintes:

I – Evidência ou tendência de conurbação;

II – Necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

III – Existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços (CEARÁ, 2009, s/p.).

Figura 3: Localização da Região Metropolitana do Cariri



Fonte: elaboração própria (2012)

Estas três cidades sempre foram intimamente ligadas: são desmembramentos de um mesmo território e compartilham uma mesma ambiência climática e cultural que as diferencia dos sertões nordestinos à sua volta. Especificamente no Ceará, a emergência de centros regionais apresenta alguns fatores comuns que podem ser vislumbrados desde o período colonial: (1) uma relativa autonomia em relação à capital Fortaleza, sobretudo em regiões mais distantes da capital – como as cidades de Sobral, Crato e

Juazeiro do Norte, embora esta última só comece a despontar no cenário urbano cearense no início do século XX; e, (2) pelo papel político das elites locais, que carregam recursos diretamente direcionados para suas regiões, tanto em termos de capital social, de infraestrutura e serviços (COSTA & AMORA, 2009, s/p).

O Crajubar detém os maiores índices de urbanização da região, enquanto o restante das cidades da RMC possui população majoritariamente rural. Essa posição destacada da região deve-se também pelo Crajubar apresentar alguns dos melhores indicadores socioeconômicos regionais, concentrando o segundo maior contingente populacional do estado depois da capital Fortaleza, com cerca de meio milhão de habitantes e taxa de urbanização de 72,3% (IPECE, 2015).

Este artigo é fruto da tese de doutoramento “As metrópoles do interior e o interior das metrópoles” defendida em 2016 no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, quando avaliou-se como as propriedades configuracionais, em termos de acessibilidade da malha viária em perspectiva comparada, dão suporte à constituição do que se denominou de Regiões Metropolitanas no Interior do Nordeste (RMINE’s). A tese focou-se em entender as bases socioespaciais que dão suporte à formação de RM’s, abrangendo cidades de médio porte do Nordeste, visando assim, contribuir para a análise dessas áreas frente à estruturação urbana regional, dando foco na estrutura interna dessas metrópoles, buscando a caracterização de um tipo metropolitano regional. No presente trabalho, apresenta-se o resultado de uma dessas RMINE’s, sob a ótica de suas características socioeconômicas, em especial relacionadas a emprego e renda na RMC.

2. CIDADES MÉDIAS E METROPOLIZAÇÃO: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

Somos “seres urbanos”. Há milênios a civilização humana entendeu a necessidade (e as vantagens) de se organizar em um espaço não-rural. Segundo relatório da Organização das Nações Unidas – ONU – de 2014, 54% da população mundial vive em áreas urbanas e deve atingir 66% em 2050. Esses números trazem consigo imensos desafios: habitação, infraestrutura, saúde, educação etc. Esta pesquisa tem a motivação

inicial de compreender tal crescimento urbano – em especial o caso brasileiro – e colaborar com a gerência e melhoria do maior artefato que a sociedade criou: a cidade.

Muito se fala das grandes metrópoles ou megacidades, mas apenas um a cada oito habitantes estão nesses centros, enquanto cerca de 1,9 bilhões de habitantes residem em aglomerações com até 500 mil habitantes (ONU, 2014). E estas são as cidades que apresentam maior taxa de crescimento. No Brasil os dados não são discrepantes: nos últimos anos, as cidades médias foram aquelas que apresentaram maior crescimento anual do Produto Interno Bruto – PIB – e crescimento mais elevado da população.

Não há definição cristalizada e aceita nas diversas áreas de estudo para o termo “cidade média”; entretanto, o critério mais adotado é o tamanho demográfico: significando, em geral, as populações entre 100 e 500 mil habitantes. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA definiu na década de 1970 as aglomerações urbanas com população entre 50 e 250 mil habitantes como cidades médias, o que demonstra como essa classificação demográfica mudou ao longo dos anos. Classificações congruentes trazem maior detalhamento, separando duas categorias: (1) cidades médias-pequenas, com população de 50 a 100 mil habitantes; (2) cidades médias-grandes, aquelas que possuem de 300 a 500 mil habitantes. Tais divisões por critérios demográficos são resquícios de uma tradição quantitativa da geografia de modo que:

[...] por um lado, uma das contextualizações para a definição das cidades médias é a temporal e, por outro lado, as cidades médias se apresentam médias quando permeadas pelos contextos e conteúdos do processo de urbanização. Nestes, portanto, devem ser apreendidas e desveladas de forma que sejam pensadas interpenetradas ao movimento dos processos sociais, econômicos e espaciais contemporâneos. As cidades médias, nesta direção, não se constituem inertes enquanto médias e definidas por atributos fixados temporalmente, não sendo apreendidas de forma dissociada ao processo de reprodução da sociedade e do capital, de forma dissociada da realidade social em incessante e inconstante movimento (OLIVEIRA JÚNIOR, 2008, p. 11).

Esse critério demográfico também pode ser criticado tendo em vista a heterogeneidade da rede urbana brasileira: seria ingênuo supor que duas cidades de 50 mil habitantes, uma no Norte e outra em São Paulo, possuem as mesmas capacidades de

polarização, como discutidas por Souza (2003, p. 30-31): “uma cidade média em uma região pobre [...] tenderá a não apresentar comércio e serviços tão diversificados e sofisticados quanto uma cidade de mesmo porte em uma região mais próspera, com uma presença bem mais expressiva de estratos de renda médios”. Nos últimos anos, novos estudos foram realizados acerca da temática, decorrentes do crescimento do número de cidades médias e do incremento populacional expresso nelas e, sobretudo, devido à posição que as estas passaram a ocupar na rede urbana brasileira. Ou seja, o termo “médio” faz referência à posição que essas cidades exercem na rede urbana: uma mediação entre os grandes centros urbanos e as pequenas aglomerações populacionais do interior. Em outras palavras, sua função de intermediação na hierarquia urbana permite-lhes constituir centros de desenvolvimento regional por meio da desconcentração das grandes metrópoles. Para Amorim Filho (1984, p. 9) as cidades médias devem apresentar os seguintes atributos:

- interações constantes e duradouras tanto com seu espaço regional, quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior;
- tamanho demográfico e funcional suficientes para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços ao espaço microrregional a elas ligado;
- capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural, através do oferecimento de oportunidades de trabalho, funcionando, assim, como pontos de interrupção do movimento migratório na direção das grandes cidades, já saturadas;
- condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural microrregional que as envolve;
- diferenciação do espaço intraurbano, com um centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica, evoluindo segundo um modelo bem parecido com o das grandes cidades, isto é, através da multiplicação de novos núcleos habitacionais periféricos;
- aparecimento, embora evidentemente em menor escala, de certos problemas semelhantes aos das grandes cidades, como por exemplo, a pobreza das populações de certos setores urbanos.

O fenômeno metropolitano é recorrente na narrativa urbana. Sua etimologia remete à Grécia Antiga, empregada para uma cidade progenitora de outras em uma relação de dependência. Portanto, a metrópole exercia um domínio sobre um determinado território por meio da oferta de bens e serviços distintos para uma região. Este é o cerne para compreender o fenômeno da metropolização, entendido como uma interdependência funcional entre a cidade-núcleo e outros municípios, e exemplificado



por um mercado de trabalho com mais oportunidades e uma maior oferta de equipamentos urbanos e serviços. De acordo com o exposto em Teixeira (2005), as RM's são compostas por um conjunto de municípios cujas áreas urbanas unem-se com certa continuidade, caracterizadas ainda por alta densidade demográfica e que compartilham familiaridades socioeconômicas que devem ser coordenadas por uma ação governamental conjuntamente planejada.

A temática das Regiões Metropolitanas é recorrente dentro dos estudos de Planejamento Urbano e Regional no Brasil e no mundo, pois em seu crescimento as metrópoles permeiam-se por diversos problemas de ordem urbanística que suscitam inúmeros debates. Destaca-se a rede de pesquisadores do “Observatório das Metrôpoles” que desenvolve estudos sobre 15 aglomerações urbanas brasileiras a partir de diferentes pontos de vista teórico-conceituais. Embora não esteja entre os objetivos deste trabalho discutir as bases teóricas e socioeconômicas do desenvolvimento urbano brasileiro, será considerado que o processo de formação das regiões metropolitanas brasileiras está intimamente ligado àquele de industrialização que estimulou o fluxo migratório expressivo, acarretando o inchamento populacional dessas áreas (SANTOS, 1993; GROSTEIN, 2001; LENCIONI, 2003).

Como consequência dos estrangulamentos externos gerados pelas duas Guerras Mundiais e pela Crise de 1929, nascem os planos de desenvolvimento nacional, com ênfase na industrialização e na construção de infraestrutura, intensificando-se na década de 1950 sob a égide do presidente Juscelino Kubitschek. Sua ambiciosa política modernizadora foi representada pela construção da nova capital, Brasília, mas que:

Em razão da priorização desse projeto, o governo de Kubitschek (1956-1961) sofreu diversas críticas e incomodava ao presidente um possível desvio de foco, ou a possibilidade de a construção da nova capital vir a ser interrompida. Sobre Brasília, era denunciado o fato de sua construção **absorver um montante importante de recursos, que costumava (ou poderia) ser destinado a políticas sociais**, as quais deveriam agir, sobretudo, na região mais carente de investimentos do Brasil: o Nordeste. (CABRAL, 2011, p. 19, grifo nosso).

A realidade nordestina compunha um panorama aterrador e ainda não completamente superado nos dias atuais: uma estrutura agrária marcada pelas secas e pelo latifúndio improdutivo, elevadas taxas de crescimento demográfico, deficiências de



infraestrutura básica (saneamento, distribuição de energia elétrica e transportes, por exemplo) e um quadro social onde predominava o analfabetismo, a mortalidade infantil, as endemias e a carência alimentar.

A situação agravou-se na década de 1950 com estiagens rigorosas. A estiagem de 1952, por exemplo, inspirou a canção *Vozes da Seca*, de autoria de Luiz Gonzaga e Zé Dantas, cujos versos dirigem-se aos políticos em forma de protesto. Na visão dos autores, o Nordeste não precisava de mais “esmolas”, mas sim de ações definitivas que não ferissem a dignidade do povo nordestino, acentuando a responsabilidade política dos governantes: “nosso destino [sic], mercê [sic] tem na vossa mão” (GONZAGA; DANTAS, s/d, s/p). A criação do Banco do Nordeste do Brasil naquele mesmo ano, a partir da Lei Federal nº.1649, se insere, portanto, na luta contra o subdesenvolvimento da região.

Em 1958, mais uma grande seca afligiu a região. Os governadores eleitos àquele momento assumiam um discurso desenvolvimentista ao mesmo tempo em que formavam um coro a respeito do desamparo da região pelo governo federal (CABRAL, 2011). Preocupado com essa pressão – que poderia vir a atrapalhar a construção de Brasília, além de seu plano de ser reeleito – JK deu início ao projeto de lei que originaria a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, criada em 1959. Um dos objetivos da SUDENE era o incremento industrial que permitisse a criação de novos empregos, promovendo a manutenção da mão de obra na Região ao invés da migração intensa para o Sudeste e o Sul do país. Entretanto, seus resultados apresentavam uma dissociação entre plano e ação, discurso versus prática, que se agravaram no período do Regime Militar.

Nas últimas décadas, tem-se vivenciado estes processos de metropolização nas áreas urbanizadas de médio porte. Novos estudos foram realizados acerca dessa temática, decorrentes do crescimento do número de cidades médias e do incremento populacional expresso nelas e, sobretudo, devido à posição que estas passaram a ocupar na rede urbana brasileira. Entende-se, portanto, o termo “médio” como referência à posição que essas cidades exercem na rede urbana: uma mediação entre os grandes centros urbanos e as pequenas aglomerações populacionais do interior. A crescente

importância das cidades de porte mediano no cenário econômico e na rede urbana brasileira tem destaque desde a década de 1970, cujo fortalecimento é evidenciado pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional. Entretanto, o estudo das cidades médias do Nordeste enquanto centros secundários da rede urbana é um campo ainda pouco explorado nos estudos urbanos.

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2000), transferiu-se aos Estados a competência de instituir regiões metropolitanas, definidas como “aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25 § 3º - BRASIL, 1988, s/p). A passagem dessa competência para instituir regiões metropolitanas não teve efeitos imediatos significativos, entretanto:

Numa perspectiva mais ampla, no entanto, a gestão metropolitana ganhou complexidade adicional, entre outros fatores, em virtude de efeitos perversos decorrentes da grande autonomia municipal após a constituição de 1988: a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional. (GARSON et al., 2009, s/p).

É nesse contexto que residem as discussões acerca do Estatuto das Metrôpoles, no qual se organizam as novas diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – PNPRU. Após ser discutida por quase uma década no Congresso Nacional, em 12 de janeiro de 2015 foi promulgada como a Lei nº 13.089 a qual “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados” (BRASIL, 2015, s/p). Em consonância com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a lei aprovada versa sobre as questões de governança e gestão metropolitana por meio de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado.

Neste contexto ainda, ressalta-se que as cidades de médio porte assumem importante papel na constituição das regiões metropolitanas. É importante destacar o seu potencial no desenvolvimento socioeconômico local uma vez que estas cidades ofertam uma variedade serviços numa demanda regional, correspondem aos melhores



indicadores sociais da região em que se inserem e têm os requisitos para a criação e desenvolvimento de polos tecnológicos. Ou seja, são alternativas à demasiada centralização industrial das regiões metropolitanas de grande porte, fatores que normalmente geram um aumento demográfico. Sua importância na rede urbana é visualizada como crescente entre os estudos do IPEA, IBGE, UNICAMP (2001) e do Regiões de Influência das Cidades - REGIC (IBGE, 2008), quando várias cidades mudaram de nível hierárquico. Seus processos de expansão urbana (algumas das quais com evidências de conurbação física), a transformação e modernização dos espaços intraurbanos são indícios que justificam a constituição das Regiões Metropolitanas no interior do Nordeste – RMINE, tal como no caso aqui avaliado. Entretanto, seu entorno compõe-se de municípios de pequeno porte, com capacidade financeira e de suporte social desigual, ou seja, são cidades que permanecem dependentes dos serviços e infraestrutura oferecidos pela cidade-polo.

3. ANÁLISES DE NÍVEIS DE INSTRUÇÃO E GRUPOS DE OCUPAÇÃO

Para avaliar os níveis de instrução foram utilizados os resultados do censo do IBGE 2010. O órgão apresenta estes dados por áreas de ponderação, ou seja, um agrupamento de setores censitários²⁸⁵ contíguos dentro de um único município que corresponde a um mínimo de 400 domicílios particulares ocupados na amostra (RIBEIRO & TENORIO, 2015; CORTEZ, MONTENEGRO & BRITO, 2012). Porém, vale ressaltar que nem todos os municípios constituintes da RMC foram localizados nas tabelas divulgadas pelo IBGE (2013), pois o estudo só apresentou as cidades com duas ou mais áreas de ponderação. Infelizmente também, esses dados não permitem a espacialização pois as malhas cartográficas dessas unidades territoriais não foram disponibilizadas. Porém, foi confeccionada a Tabela 1 e o Gráfico 1 que se dividem nos seguintes níveis de instrução: sem instrução e fundamental incompleto, fundamental completo e médio incompleto, superior completo e não determinado.

²⁸⁵ Um setor censitário é definido como “a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador.” (IBGE, 2010). Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/operacao-censitaria.html>>. Acesso em 08 ago. 2016.

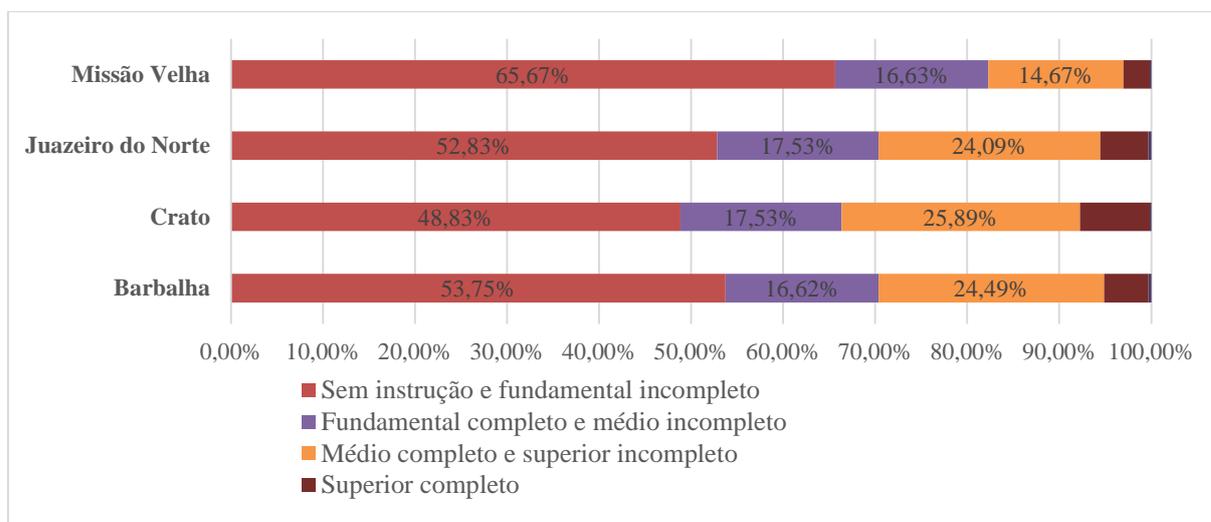
Tabela 3: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução – 2010

Municípios	Pessoas de 10 anos ou mais de idade										
	Total	Nível de instrução								Não det.	
		Sem instrução e fundamental incompleto	%	Fundamental completo e médio incompleto	%	Médio completo e superior incompleto	%	Superior completo	%	Não det.	%
RM DO CARIRI/CE											
Barbalha	45 923	24 685	53,75%	7 632	16,62%	11 244	24,49%	2 222	4,84%	139	0,30%
Crato	101 955	49 786	48,83%	17 872	17,53%	26 394	25,89%	7 733	7,59%	170	0,17%
Juazeiro do Norte	208 158	109 973	52,83%	36 491	17,53%	50 150	24,09%	10 823	5,20%	720	0,35%
Missão Velha	28 051	18 421	65,67%	4 665	16,63%	4 114	14,67%	809	2,88%	42	0,15%

Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de tabela base do Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação (IBGE, 2013).

Avaliando os dados, observa que cerca de metade da população pesquisada tem baixa permanência na vida escolar, o que parece agravar-se no município de Missão Velha (fora da área conurbada). Este índice inverte-se para os graus mais altos de instrução médio e superior incompleto/completo, onde as cidades componentes do Crajubar obtêm melhores porcentagens, como um reflexo de que estas três cidades sejam as sedes dos principais estabelecimentos de ensino superior da região.

Gráfico 1: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal por municípios da RMC.



Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de tabela base do Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação (IBGE, 2013).

Para a variável “Grupos de ocupação no trabalho principal” são apresentadas onze categorias de ocupação trabalhista que variam de cargos de gerência e chefia até atividades elementares ou mal definidas. Os dados foram colhidos no censo 2010, também por áreas de ponderação e estão apresentados na Tabela 2 e Gráfico 2 a seguir.

Embora sejam muitas categorias, o nosso argumento de disparidades intraregionais é novamente reforçado. Ao avaliarmos que os cargos de direção e gerência (na legenda representado pelo número 01 e cor azul escuro), bem como correlacionado com a variável de Instrução, os profissionais das ciências e intelectuais (na legenda representado pelo número 02 e cor laranja), tem maior porcentagem nas cidades do Crajubar, o que parece revelar uma hierarquia na distribuição destes postos de trabalhos ao nas cidades de maior hierarquia da rede urbana. Por outro lado, em Missão Velha predominam com cerca 32% os trabalhadores qualificados em atividades ligadas ao mundo rural (na legenda representado pelo número 01 e cor verde escuro). É importante ressaltar que Juazeiro do Norte destaca-se por possui 24,65% dos seus moradores trabalhando com o comércio (na legenda representado pelo número 05 e cor azul claro), especificamente relacionado com o turismo religioso associado às romarias e ao Padre Cícero, responsável pela atração de cerca de 2,5 milhões de fiéis por ano ao município.

Tabela 4: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grandes grupos de ocupação no trabalho principal - 2010

Municípios	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência																						
	Total	Grandes grupos de ocupação no trabalho principal																					
		01	%	02	%	03	%	04.	%	05	%	06	%	07	%	08	%	09	%	10	%	11	%
RM DO CARIRI/ CE																							
Barbalha	22 137	595	2,69%	1 957	8,84%	1 383	6,25%	1 270	5,74%	3 708	16,75%	3 055	13,80%	1 983	8,96%	1 671	7,55%	5 683	25,67%	-	-	831	3,75%
Crato	50 055	1 802	3,60%	5 126	10,24%	2 276	4,55%	2 948	5,89%	8 554	17,09%	5 307	10,60%	5 274	10,54%	3 899	7,79%	12 498	24,97%	72	0,14%	2 298	4,59%
Jua. do Norte	102 036	4 089	4,01%	8 148	7,99%	5 135	5,03%	5 608	5,50%	25 154	24,65%	3 982	3,90%	13 543	13,27%	9 034	8,85%	20 882	20,47%	424	0,42%	6 038	5,92%
Missão Velha	14 196	293	2,06%	711	5,01%	621	4,37%	454	3,20%	1 676	11,81%	4 597	32,38%	755	5,32%	575	4,05%	4 007	28,23%	-	-	507	3,57%

LEGENDA

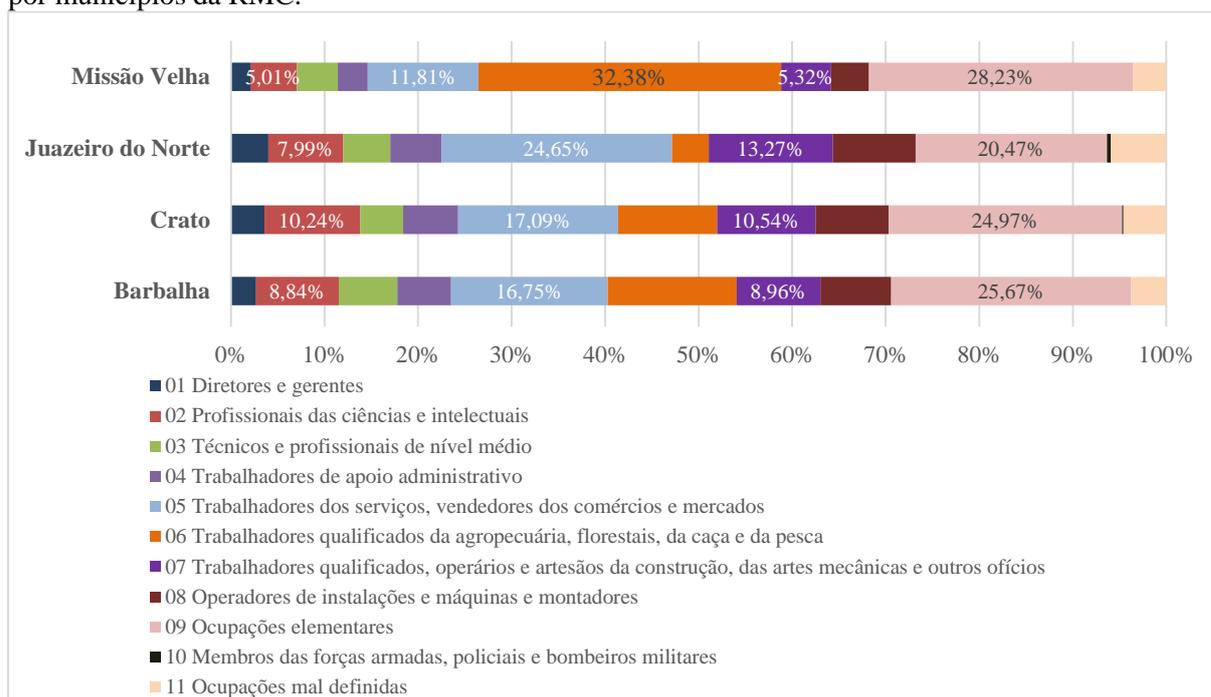
01 Diretores e gerentes	02 Profissionais das ciências e intelectuais	03 Técnicos e profissionais de nível médio	04 Trabalhadores de apoio administrativo
05 Trabalhadores dos serviços,	06 Trabalhadores qualificados	07 Trabalhadores qualificados,	08 Operadores de instalações

vendedores dos comércios e mercados e da agropecuária, florestais, da caça e da pesca operários e artesãos da construção, das artes mecânicas e outros ofícios e máquinas e montadores

09 Ocupações elementares 10 Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares 11 Ocupações mal definidas

Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de tabela base do Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação (IBGE, 2013).

Gráfico 03: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal por municípios da RMC.



Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de tabela base do Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação (IBGE, 2013).

4. ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Para Villaça (2001), a segregação espacial das elites em determinadas áreas da cidade é uma das características mais marcantes das metrópoles brasileiras. Porém, estudos precedentes (HOLANDA, 2013; MEDEIROS, 2006; CARMO JÚNIOR, 2014, dentre outros) demonstram que nem sempre essa dicotomia entre ricos e pobres é tão clara, ou ainda, que as classes mais baixas nem sempre se localizam em áreas periféricas da mancha urbana.

Optou-se por avaliar a questão em três escalas: (1) numa escala regional, o Produto Interno Bruto - PIB total e *per capita* por RM's ou municípios; (2) também na

escala municipal, as classes de rendimento nominal mensal, em salário mínimo, de acordo com as áreas de ponderação do censo 2010; (3) na escala dos setores censitários, o valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes espacializados no território municipal ou metropolitano.

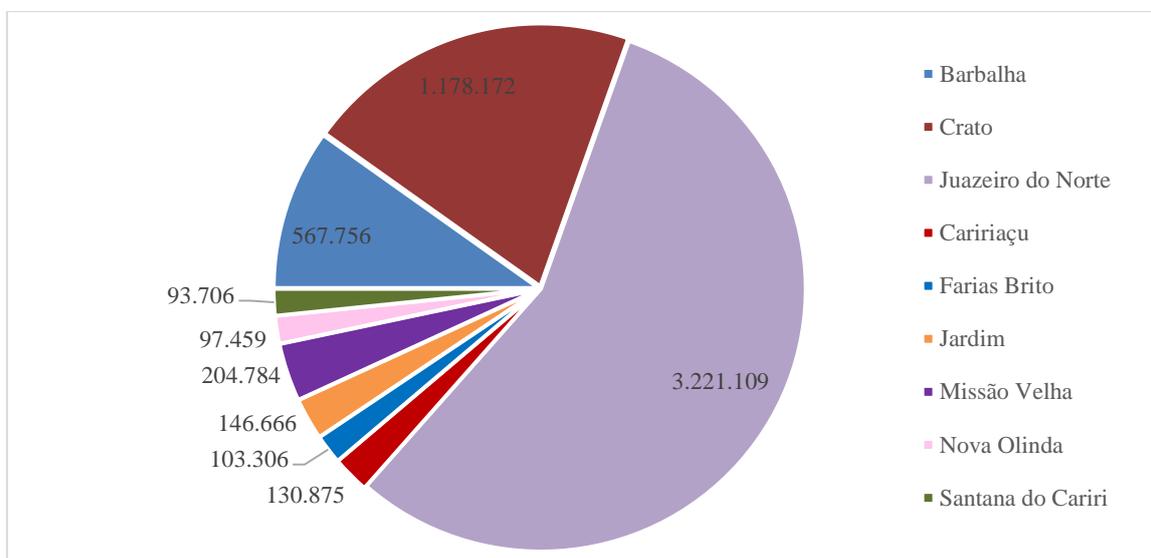
A Tabela 3 e o Gráfico 3 apresentam os resultados para aquele primeiro nível de análise. Observa-se que o entorno da conurbação é relativamente mais pobre que o núcleo, o que pode demonstrar uma relação de dependência entre centro e periferias nesta escala metropolitana. Este fenômeno de desigualdade intraregional reflete uma dinâmica urbana comum a muitas cidades brasileiras, nas quais os interesses comerciais e imobiliários unem-se para promover novas escalas de distribuição de bens e serviços (SPÓSITO, 1998, p. 30). Essa dinâmica centro-periferia é não apenas recorrente na escala metropolitana, mas reflete-se também na rede urbana brasileira: cidades que respondem a uma escala global de articulação e que concentram os investimentos públicos e privados (até mesmo do capital internacional) enquanto outras são completamente dependentes economicamente, carentes até das infraestruturas mais básicas que temos a dificuldade de classificá-las como “cidades”.

Tabela 5: PIB total da RM's, do município sede e per capita

Aglomeração	População Estimativas IBGE/2014	PIB 2013 (Total da RM) – em mil reais	PIB 2013 (Município sede) – em mil reais	PIB <i>per capita</i> 2013
RM do Cariri/CE	590.209	R\$ 5.743.833	R\$ 3.221.109	R\$ 9.731,86

Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de dados coletados pelo IBGE (2013 e 2014), disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/>>.

Gráfico 3: Distribuição do PIB 2013 (em mil reais) por municípios da RMC.



Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de dados coletados pelo IBGE (2013 e 2014), disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/>>.

Outra maneira de se avaliar a distribuição de renda foi por meio do rendimento nominal mensal dados em salários mínimos (que na época da pesquisa, 2010, equivaliam a R\$510,00). Os resultados estão sistematizados na Tabela 4 e no Gráfico 4. A maior parcela da população nas cidades avaliadas recebia apenas um salário mínimo (que na época da pesquisa correspondia a R\$ 510,00) ou não tinha rendimentos, categoria na qual foram incluídos aqueles que recebiam apenas benefícios, por exemplo do programa social Bolsa Família, embora essas porcentagens sejam menores no Crajubar. O núcleo da RMC é também onde estão os maiores salários. Esse resultado pode ser interpretado como uma relação de interdependência – neste caso à oferta de empregos – entre os municípios do entorno e o Crajubar.

Tabela 6: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal

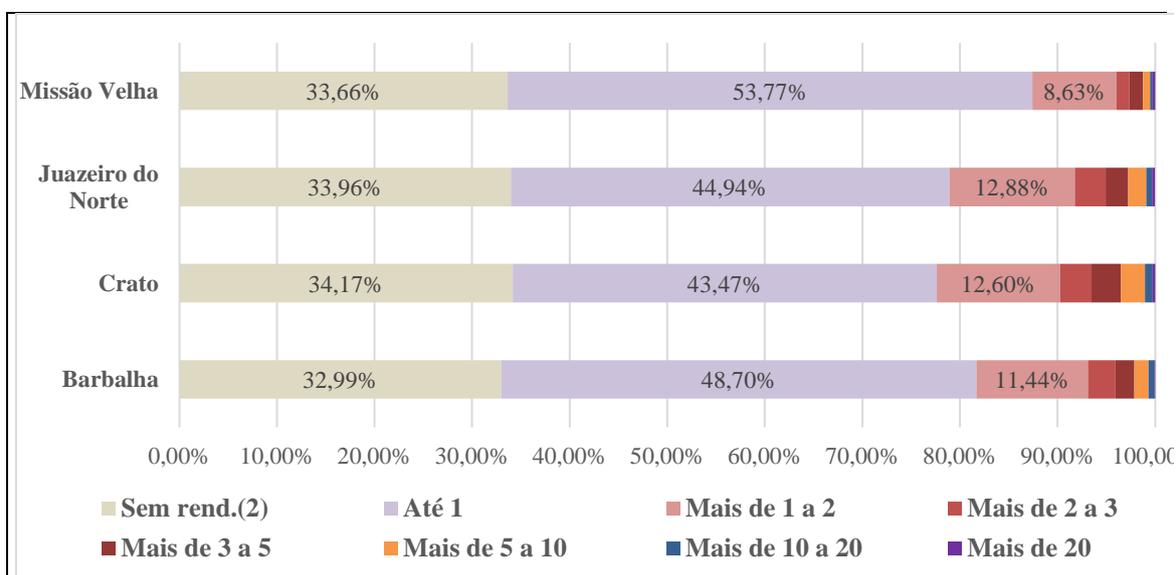
Municípios	Pessoas de 10 anos ou mais de idade																
	Total	Classes de rendimento nominal mensal (salário mínimo) ⁽¹⁾															
		Até 1	%	Mais de 1 a 2	%	Mais de 2 a 3	%	Mais de 3 a 5	%	Mais de 5 a 10	%	Mais de 10 a 20	%	Mais de 20	%	Sem rend. ⁽²⁾	%
RM DO CARIRI/CE																	
Barbalha	45 923	22 365	48,70%	5 253	11,44%	1 266	2,76%	916	1,99%	661	1,44%	283	0,62%	28	0,06%	15 152	32,99%
Crato	101 955	44 316	43,47%	12 843	12,60%	3 305	3,24%	3 046	2,99%	2 540	2,49%	808	0,79%	259	0,25%	34 837	34,17%

Jua.do Norte	208 158	93 553	44,94%	26 818	12,88%	6 530	3,14%	4 846	2,33%	3 849	1,85%	1 213	0,58%	648	0,31%	70 700	33,96%
Missão Velha	28 051	15 083	53,77%	2 421	8,63%	355	1,27%	404	1,44%	196	0,70%	76	0,27%	74	0,26%	9 443	33,66%

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00. (2) Inclusive as pessoas que recebiam somente em benefícios.

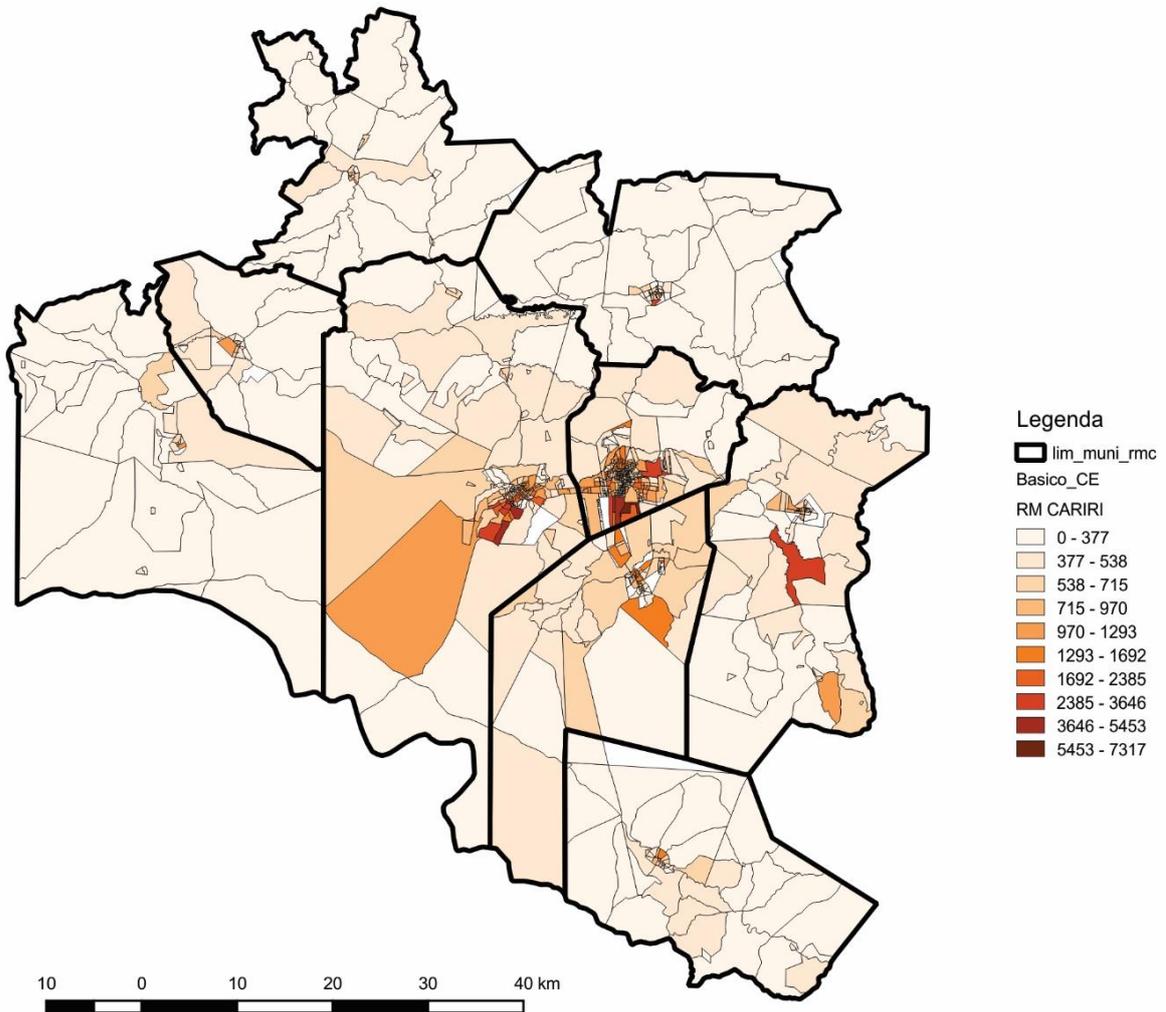
Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de tabela base do Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação (IBGE, 2013).

Gráfico 4: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal por municípios da RMC.

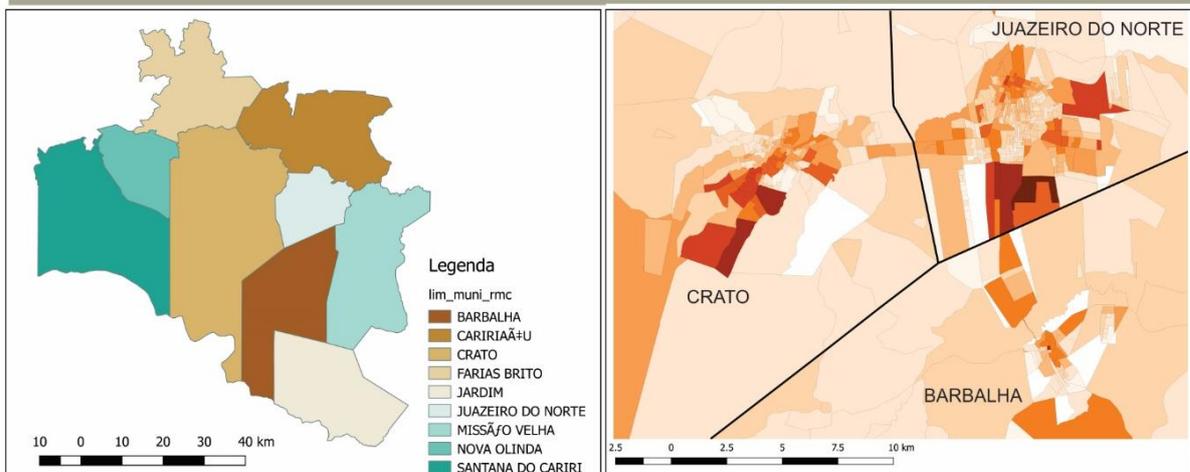


Fonte: Elaboração própria (2016) a partir de tabela base do Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação (IBGE, 2013).

Figura 4: Mapa de distribuição de renda (V005) por setor censitário da RM Cariri/CE.



MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR SETOR CENSITÁRIO
NA RM CARIRI/CE



MAPA-CHAVE: MUNICÍPIOS
CONSTITUINTES DA RM CARIRI/CE

DETALHE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR
SETOR CENSITÁRIO NA RM CARIRI/CE

Fonte: Elaboração própria (2016) a partir da Base Cartográfica do IBGE (2010) e dados do censo de 2010.

Por fim, num terceiro nível, para avaliar a distribuição de renda na escala municipal foram utilizados os dados do censo de 2010 do IBGE, especificamente o V005 – Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento), apresentado na tabela “características da População e dos Domicílios”. Como os dados são desvinculados das bases cartográficas, foi necessário o uso de ferramentas de geoprocessamento que permitiram observar a distribuição dos dados por setores censitários.

Novamente destaca-se a concentração de renda nas cidades-sede da RM. O Crajubar possui uma característica de conurbação que já ultrapassa a questão meramente espacial: as três cidades dividem, embora não de forma igualitária, as ofertas de emprego e geração de renda com destaque para os maiores rendimentos no Crato e no Juazeiro do Norte/CE. O mapa permite avaliar as principais localizações das faixas de renda: (1) a população de maior poder aquisitivo reside na porção sul do Crato, em bairros como o Granjeiro, e em Juazeiro e Barbalha ao longo do eixo da av. Leão Sampaio, onde têm destaque as novas dinâmicas residenciais, sejam elas por meio de verticalização ou por meio da instalação de condomínios horizontais fechados, desde aqueles de pequeno porte (com até 10 casas) até grandes conjuntos que se apartam e negam o traçado urbano tradicional.

No bairro Cidade Universitária (pois abriga o campus em Juazeiro da Universidade Federal do Cariri – UFCa) está localizado o Cidade *Kariris Residencial Club* (Figura 3), um grande empreendimento imobiliário que reproduz a lógica dos condomínios fechados e que traz à tona a discussão de perda da urbanidade. O percentual de espaços cegos, representados pelos muros altos que apartam os condôminos da cidade a sua volta, com uma justificativa de “segurança” sugere uma diminuição da possibilidade de contato social, refletida também na falta de espaços de lazer comuns (externos ao condomínio) no bairro. A lógica locacional residencial em voga na região tende a se valer dos princípios urbanísticos de caráter monofuncional, por vezes apoiada na própria legislação urbanística municipal que dialoga com a lógica

imobiliária. Observa-se uma tendência de crescimento urbano centrífugo por meio da rarefação do tecido urbano, calcado na disseminação do automóvel próprio e onde a tipologia de ocupação pouco atende à escala do pedestre (GURGEL, 2012).

Figura 5: Exemplo dos novos loteamentos no Cariri: à esquerda, imagem de satélite de condomínio fechado “Cidade Kariris Residencial Club” e, à direita, uma imagem promocional do mesmo.



Fonte: Foto de Google Earth (2016). Acesso em 17 de ago. 2016.

Fonte: Foto de autor desconhecido (s/d). Disponível em: <<http://ce.olx.com.br/>>. Acesso em 15 de ago. 2016.

5. Considerações finais

Apesar da limitação em espacializar os dados apresentados, foi possível analisar que certas dinâmicas socioespaciais são recorrentes nas cidades analisadas e quiçá no Brasil como um todo. Destaco a segregação entre as faixas de renda, processo que não é exclusivo da realidade nordestina aqui descrita, mas que se relaciona com a própria estruturação capitalista que (re)cria as desigualdades sociais. Há diversos mecanismos que perpetuam esse sistema: gestão pública, acesso a bens e serviços (CARMO JÚNIOR, 2014).

Mas a própria forma urbana atua como variável independente no processo (HOLANDA, 2007). Em outras palavras, a própria morfologia da cidade oferece padrões desiguais de localização e as classes dominantes se apropriam dos lugares que oferecem melhores “vantagens” sendo a “[...] mais decisiva é a otimização dos gastos de



tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano” (VILLAÇA, 2001, p. 328). Este processo, portanto, deverá se correlacionar com a produção habitacional (regular ou irregular), bem como com as densidades de ocupação do espaço urbano.

Estas desigualdades também aparecem na escala regional, onde o Crajubar congrega os melhores índices de escolaridade, os empregados de maior escalão e, conseqüentemente, as maiores rendas. Essa polarização se dá pela localização dos empregos, especialmente os qualificados, que estimula também os movimentos de deslocamento entre casa-trabalho cada vez de maior duração, seja pela expansão do tecido urbano ou pela atração dos habitantes dos municípios de entorno. Entretanto, possuir os melhores indicadores nos quesitos analisados não é sinônimo de falta de problemas urbanos. Vale retomar que o aumento do tempo de deslocamentos entre a residência e o local de trabalho pode agravar os problemas de mobilidade caso estas áreas continuem a priorizar o transporte individual em detrimento do coletivo, calcado no escuso planejamento do poder público.

As desigualdades sociais são intrínsecas à formação metropolitana no Brasil: a população migrante do campo, ao fixar-se nos centros urbanos não os integrava econômica e territorialmente. Isso se agrava com as exigências por maiores qualificações profissionais, associadas a um nível de escolaridade maior. Por não possuir as habilitações requeridas, uma grande parcela da mão de obra brasileira passa a formar um mercado de trabalho informal e a ocupar áreas da cidade através da autoconstrução que irão subsidiar os processos de favelização e periferação (RIBEIRO, 2012). Embora timidamente, assistimos nos últimos anos a redução da desigualdade de renda no Brasil decorrente das políticas de transferência de renda e do aumento contínuo do salário mínimo, apesar do país ainda permanecer como um dos mais desiguais do mundo. E os espaços metropolitanos, sejam eles de grande ou médio porte, expõem claramente estas desigualdades.

Referências



AMORIM FILHO, Osvaldo B. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. **Revista Geografia e Ensino**, Belo Horizonte: v. 2, n. 5, p. 5-35, 1984.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CABRAL, Renan. 1959. Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado – oportunidade histórica e resistência conservadora. **Cadernos do Desenvolvimento**. Ano 5, nº 8. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsfurtado.org.br/arquivos/image/201109201209490.CD8_0_018.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2016.

CARMO JÚNIOR, João Batista. **A forma do privilégio: renda, acessibilidade e densidade em Natal-RN**. 2014. 306 f. Tese (Doutorado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/12324>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CEARÁ. Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009. **Diário Oficial do Estado**. Governo do Estado, Fortaleza, CE, 03 de julho de 2009. Série 3, Ano I, nº121, p. 1-2.

CORTEZ, Bruno Freitas; MONTENEGRO, Flávio Marcelo Tavares; BRITO, José André de Moura Censo Demográfico 2010 - definição das áreas de ponderação para o cálculo das estimativas provenientes do questionário da amostra. **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP**, 2012. Disponível em: <http://wiki.dpi.inpe.br/lib/ece/fetch.php?media=ser457-cst310:aulas_2015:cortez_2012.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2016.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; AMORA, Zenilde Baima. Transformações nas cidades médias do Ceará (Brasil). **Anais do 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina – ENGAL**, 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/246.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2015.



GARSON, Sol; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. Regiões Metropolitanas do Brasil. **Observatório das metrópoles/ IPPUR/ UFRJ/ CNPQ /FAPERJ**, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/observatorio_RMs2010.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GONZAGA, Luiz; DANTAS, Zé. **Vozes da seca**. Disponível em: <http://www.mpbnet.com.br/musicos/luiz.gonzaga/letras/vozes_da_seca.htm>. Acesso em: 25 jun. 2015

GURGEL, Ana Paula C. **Entre serras e sertões: a(s) (trans)formação(ões) de centralidade(s) da Região Metropolitana do Cariri/CE**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/12378>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

HOLANDA, Frederico de. Arquitetura Sociológica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.9, n.1, Anpur, 2007.

_____. **Dez mandamentos da arquitetura**. Brasília: FRBH, 2013.

IBGE. **Contagem da População 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

_____. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. **Divisão Urbano Regional**. Diretoria de Geociência, Coordenação de Geografia. 2013. Disponível em: <ftp://geofp.ibge.gov.br/divisao_urbano_regional/documentacao/divisao_urbano_regional_apresentacao_do_trabalho.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. **Censo Demográfico 2010: Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação**. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/centso2010/resultados_gerais_amostra_areas_ponderacao/default.shtm>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. **Produto interno bruto dos municípios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default.shtm>>. Acesso em: 08 ago. 2015.



IPEA, IBGE, UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana.** Volume 01. Brasília: IPEA, 2001a. (Série de 6 volumes)

_____. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-oeste.** Brasília: IPEA, 2001b. (Série de 6 volumes)

IPECE. **Anuário Estatístico do Ceará 2015**, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2015/index.htm>. Acesso em: 30 ago. 2016.

LENCIONI, Sandra. Uma Nova Determinação do Urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. (Orgs.). **Dilemas Urbanos: Novas Abordagens sobre a Cidade.** São Paulo: Contexto, 2003.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. **Urbis brasiliae ou sobre cidade do Brasil. Inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas.** 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Programa de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

OLIVEIRA JÚNIOR, Gilberto Alves de. **Novas expressões de centralidade e (re)produção do espaço urbano em cidades médias: o Jequitibá Plaza Shopping em Itabuna-BA.** 2008. 449 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/1185>. Acesso em: 28 abr. 2010.

ONU. Department of Economic and Social Affairs, Population Division World urbanization prospects. **The 2014 revision.** New York: United Nations, 2015. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Educação, estrutura social e segmentação residencial do território metropolitano: análise das desigualdades de renda do trabalho em regiões metropolitanas do Brasil.** 321 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2012. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/789782.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENORIO, Gabriela de Souza. Estrutura social e organização social do território. In RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENÓRIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de; RIBEIRO; Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). **Brasília transformações na ordem urbana.** 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 176-200.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SANTOS, Milton. Involução Metropolitana e Economia Segmentada. O caso de São Paulo. In: RIBEIRO, Ana C.T. et al (org.). **Seminário Metropolização e Rede Urbana, Perspectivas dos anos 90**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Revista Território**, ano III, n. 4, jan./jul. 1998. p. 27-37. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/04_3_sposito.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A B C do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TEIXEIRA, Ana Carolina W. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea - dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 205p.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001. 373p.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

POPULAÇÃO, ESPAÇO, AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE



ARTICULAÇÕES INTER-INSTITUCIONAIS NO PROCESSO DE DESERTIFICAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

Douglas Rodrigues Feitosa²⁸⁶
Maria Daniele Cruz dos Santos²⁸⁷
Camila Pereira Brígido Rodrigues²⁸⁸
Larissa da Silva Ferreira Alves²⁸⁹

Resumo

A desertificação no semiárido brasileiro é um fenômeno que está afetando algumas áreas e prejudicando a fertilização do solo, o estudo do fenômeno torna-se chave como proposta e medida de prevenção. Entender o que é, suas origens e como combatê-lo é o grande primeiro passo a ser instituído. Tendo como objetivo apresentar tópicos que podem contribuir com políticas públicas que mitiguem os efeitos do fenômeno, este trabalho foi fundamentado nas pesquisas bibliográficas acerca da desertificação e dos estudos do fenômeno circunscritos no semiárido. Esta região é a que mais tem características de tendências a desertificação no Brasil, comungado com outros fatores, agrava ainda mais a situação da população. Utilizou-se como fontes o material disponibilizado pelo Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Meio Ambiente, e trabalhos publicados em anais de eventos. Sobre os estudos regionais das zonas afetadas, boa parte deles foi extraída do Congresso Brasileiro de Meteorologia – CBMET, onde foram apontadas diversas áreas propícias a desertificação. Com base na bibliografia reunida, percebeu-se que a inter-relação de instituições pode ser um caminho para reduzir os efeitos do fenômeno, reunindo esforços para combatê-lo, evitando prejuízos e a inutilidade de áreas, ou até quem sabe, evitando a sua total desertificação.

Palavras-chave: Desertificação; Semiárido; Políticas públicas.

1 Introdução

²⁸⁶ Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – PLANDITES, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, Pau dos Ferros – RN/Brasil. Email: douglasfeitosa@gmail.com

²⁸⁷ Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – PLANDITES, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, Pau dos Ferros – RN/Brasil. Email: danielecruzeconomia@gmail.com

²⁸⁸ Mestre em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza – CE/Brasil. Email: pbr.camila@gmail.com

²⁸⁹ Doutora em Geografia, Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza – CE/Brasil. E-mail: larissa0185@gmail.com



As ações do homem vem sendo estudadas sob os diversos prismas, sobretudo no que diz respeito a degradação do meio ambiente. O interesse de agentes e corporações que visam somente crescimento, principalmente nas zonas mais propicias a desertificação, podem dizimar áreas inteiras, e pode-se arriscar, sem regeneração. Atitudes não (ou mal) planejadas podem incorrer em graves problemas de qualidade de vida das gerações futuras, que necessitam ser repensadas desde este século para não prejudicar a existência, manutenção e reprodução dos seres vivos no planeta.

Foi a partir da relação diacrônica existente entre a busca pelo aumento da produtividade visando o crescimento econômico e a necessidade de proporcionar uma vida melhor aos cidadãos, com o uso racional dos recursos naturais, que diversas organizações e instituições estatais buscam alternativas de convivência harmônica desses interesses. Dentre eles, destaca-se a elaboração de leis e a criação de acordos multilaterais entre os diversos países no mundo. É nesse intuito que a ONU vem realizando periodicamente conferências e convenções para o debate sobre a desertificação, visando reduzir os efeitos nocivos da atuação humana na natureza, requerendo o comprometimento das nações no intuito de trabalhar em conjunto para combater a desertificação.

Dificuldades básicas, a exemplo da classificação e conceituação do processo estão paulatinamente sendo vencidas, ainda que se tenha a consciência de se perpetuarem ainda por um longo período.

A identificação de zonas propicias a desertificação no Brasil vai facilitar pesquisas que visem a mitigação do evento, atuando em regiões até preventivamente. Uma dessas áreas é o semiárido brasileiro, que luta secularmente para não só mobilizar a população para convivência com o clima, mas também evitar efeitos nocivos ao meio ambiente tais como exemplo a desertificação.

A atuação conjunta de órgãos e instituições pode contribuir com o desenvolvimento de políticas que reduzam os efeitos da ação antrópica na desertificação, elaborando conhecimento técnico e difundindo-os com vistas a reunir forças na sociedade civil conscientizando e traçando metas para dizimar o processo



na região semiárida.

Nesse intuito, tem-se como objetivo basilar apontar tópicos que possam contribuir com o desenvolvimento de políticas públicas, concatenando as ações entre instituições públicas e privadas, agentes, sociedade civil, com vistas a apreensão de suas potencialidades. Para isso, foi construída uma seção que descreve sucintamente o processo de desertificação, com o intuito de facilitar ao leitor o que é o fenômeno, como ele é tratado atualmente na literatura e como é visto no Brasil. Depois é feita a descrição da região semiárida e como ela se relaciona com o fenômeno, buscando compreender como se dá essa relação. Criando uma fase neste trabalho que aponta alguns estudos sobre as áreas de desertificação no semiárido, foi escolhido por palavra-chave “desertificação” no site do CBMET estudos que identificam áreas propícias, relatando seus apontamentos.

A validade de um estudo como esse, se apresenta pela forte tendência à desertificação na região do semiárido brasileiro e não aproveitamento das forças internas para a sua mitigação, com atuações pontuais e sem grande envergaduras. A unificação de esforços das diversas esferas e múltiplas instituições pode ser a chave para desenvolvimento de políticas assertivas.

Baseou-se no método científico bibliográfico, de natureza básica e na busca por matérias de anais de eventos que contivessem as palavras-chave “desertificação” “semiárido”, juntas ou separadas, para formar a base bibliográfica.

Assim sendo, para esse trabalho optou-se pela subdivisão em 5 seções a contar com esta introdução. Na seção 2, descreve-se o processo de desertificação e as origens de seu estudo, bem como as dificuldades encontradas pela literatura em delimitar o evento e conceituá-lo; na seção 3, aponta-se a relação entre o semiárido e esse fenômeno, primeiro, descrevendo as características da região e como ela foi definida e segundo, apontando alguns estudos que foram realizados sobre desertificação em algumas áreas e seus respectivos resultados. Neste tópico se aponta algumas relações institucionais para estudo e elaboração de projetos com vistas a resolver ou pelo menos, minimizar o processo de desertificação; na seção 4 aponta-se as considerações sobre a pesquisa realizada e finaliza-se com o referencial utilizado



neste estudo.

2 Breve contextualização sobre a desertificação

No início do século XX a desertificação foi considerada um fato exclusivamente da atuação humana, que poderia ser combatida e erradicada pelo próprio homem (LAVAUDEN, 1927). No ano de 1935, o evento conhecido como “domingo preto” marca o início da preocupação científica em revelar como o mau uso do solo atrelado ao fenômeno das secas podem converter áreas produtivas em poeira (CAMPELLO, 2007), onde intensos processos de degradação ocorridos no meio oeste americano²⁹⁰, foram considerados como desertificação.

O francês Andre Aubreville populariza o termo desertificação, em 1949, designando que as atividades humanas tinham consequências predatórias, principalmente nas florestas tropicais africanas, através do desmatamento indiscriminado e abusivo das árvores, que tem como efeito a degradação do solo. Os incêndios provocados no intuito de transformarem aquelas áreas em pastagens e em campos de cultivo estavam provocando a transformação das florestas tropicais africanas em savanas (CAETANO, 2014).

A região de Sahel, localizada na África Subsaariana, passou por uma forte seca entre os anos de 1968 e 1974, chegando a precipitação anual de 54 mm em 1972. Um cenário iconográfico que contemplou ampla migração e campos de refugiados, serviu de pano de fundo para que Nações Unidas recorressem à cooperação internacional no combate à desertificação (CAMPELLO, 2007) criando em 1977, por meio do PNUMA²⁹¹, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação, na cidade de Nairóbi (CAETANO *et al.*, 2015). Tem-se, então, a primeira delimitação oficial sobre o termo desertificação, definida como a deterioração do potencial biológico da

²⁹⁰ Esse fenômeno ficou conhecido como *Dust Bowl*

²⁹¹ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

terra que pode conduzi-la a condições similares a de um deserto (PAN-BRASIL, 2005)

Processo de causas naturais e antrópicas, a degradação das terras e a desertificação trazem consigo graves consequências (MATALLO JUNIOR, 2009) deixando de ser um problema ambiental e implicando em agravamento nas questões socioeconômicas. Alguns desses resultados podem ser apontados como a diminuição da produtividade da região afetada, o aumento do custo de produção, a perda em recursos hídricos, o desmatamento, a perda de qualidade de vida e saúde além de o deslocamento da população – comprometem diretamente as possibilidades de desenvolvimento (MATALLO JUNIOR, 2003).

Entretanto, combater um evento que não se conhece as causas pode incorrer em planejamentos mal estruturados, haja vista o estudo sobre o fenômeno ainda encontrar diversas barreiras. A principal delas consiste em delimita-las, ainda que muitos esforços tenham sido empenhados nesse sentido. A própria definição do termo desertificação já suscita novas questões. Uma delas, é que ela seria um processo dinâmico, comumente agindo em ciclos viciosos, onde alguns eventos são tidos como a causa inicial do processo (erosão, desmatamento, baixa renda, irrigação inadequada etc.) dando lugar a consequências que podem retroalimentar as causas originais - aumento do custo de produção, diminuição da produtividade, agravando as condições de vida (SAMPAIO; ARAÚJO; SAMPAIO, 2005).

Outras relações de natureza climática dificultam a compreensão da desertificação: partem das associações feitas entre o fenômeno e a seca. Estudos recentes definem que a seca tem uma inter-relação com os fenômenos do *El Niño*, do Dipolo do Atlântico²⁹² e até mesmo com a emergência de atividades vulcânicas (MELO, 1999). Porém isto não evidencia correlação estrita entre a desertificação e a seca, mesmo havendo a possibilidade de ocorrência simultânea como observado nas *Dust Bowl*. Pode-se afirmar então, que esses dois eventos acontecem de forma disjunta, já que a desertificação é um processo que pode ser gerado inclusive nos anos em que não há seca.

Todas essas razões concorrem para acentuar as dificuldades de compreensão e

²⁹² Aquecimento/ esfriamento do Atlântico Norte/ Sul



visualização da desertificação, bem como seu dimensionamento como questão relevante a ser enfrentada. Além disso, ela tem sido bastante discutida na ausência de métodos de estudos universalmente aceitos. O único que parece existir é um conjunto de conhecimentos de diferentes áreas que é posto ao serviço da compreensão do problema da desertificação, se não constituindo no método, no sentido clássico do termo.

Essas limitações prejudicam as estimativas da extensão do problema, já que em alguns casos, o que é computado pode se referir estritamente à degradação do solo, levando à uma subestimação, ou ainda, que a degradação da vegetação está incluída no processo e que por esse motivo pode ser revertida, criando dados superestimados. O PNUMA afirma que 36 milhões de Km² dos ecossistemas das terras secas estão inclusos no ambiente de hiper-árido e apresenta alguns tipos de degradação.

Define-se pois, que o processo de desertificação é consequência de um conjunto de fatores, que podem atuar conjuntamente ou em separado, estão intimamente relacionados, mas podem não apenas fortalecer e como também atuar no fenômeno isoladamente. Esses fatores são constituídos pelas ações do homem, pelos fenômenos naturais como a seca e pelos fatores climáticos, priorizando as regiões no mundo de clima árido e semiárido. Em consequência, depreende-se que o estudo do fenômeno sucedido na região semiárida brasileira deve apresentar os resultados de estudos locais recentes e como eles vem sendo aplicados, vencidos e dialogados com a comunidade civil e acadêmica.

3 Semiárido e o processo de desertificação

3.1 Caracterização do semiárido

As áreas mais suscetíveis à desertificação no país são as regiões de clima semiárido, que estão circunscritas em menos de 20% do território nacional, em geral encontradas no Nordeste brasileiro, no norte de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Conforme Novaes (2010), a área mais sujeita à desertificação abrange 16% do território nacional e incorpora 11 estados – Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo,

Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Já no século XX, os climas secos eram definidos como áridos e semiáridos, correspondendo as áreas desérticas e de estepe para muitos autores (MEIGS, 1952). Culturalmente, as zonas áridas representavam aquelas regiões em que a precipitação em determinadas partes não é adequada para a produção de culturas. Já nas terras semiáridas, a precipitação é suficiente para algumas culturas, e a grama é um item importante da vegetação natural, exceto quando o sobrepastoreio o tenha substituído por vegetação rasteira e densa (MEIGS, 1952). Essa definição sofreu acréscimos e modificações significativas sobre a definição de clima semiárido, o que não foi diferente no caso do Brasil.

O espaço semiárido brasileiro vem sendo discutido e ampliado na literatura, que aponta diversas propostas de delimitação da região. Uma delas sugere uma dimensão de 882.081Km², que tem como vantagem, do ponto de vista do planejamento público, a união de microrregiões homogêneas (CARVALHO, 1988). O texto original da lei nº 7.827 de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, define que a região do semiárido estaria inscrita na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm (oitocentos milímetros) e definida pelo órgão (BRASIL, 1989). Em 2007 o texto foi reformulado pela LC 125 e adota uma nova classificação.

Apesar dos questionamentos sobre o que de fato é considerado semiárido no Brasil, neste trabalho, optou-se pela delimitação formulada pelo Ministério da Integração Nacional – MI em 2005. Foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, que utilizou três critérios sobrepostos para o delimitar i) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; ii) índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; iii) risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016).

As propostas elaboradas pelo MI advieram de diversos debates e discussões, dos quais incorreram na apresentação de cinco modelos de possibilidade aplicável prática: a) do índice de aridez de *Thorntwaite*²⁹³; b) o risco de ocorrência de seca; c) Unidades geossistêmicas d) Isoieta de 800mm e; e) percentual de dias com déficit hídrico. Após avaliação e apresentação dos resultados, o GTI sugeriu o acréscimo do risco de seca superior a 60% ao já utilizado da isoieta de 800mm, além da avaliação pelo índice de *Thorntwaite*, que não deve ultrapassar 0,5. Resulta-se, assim, a divisão do clima das regiões terrestres em cinco classes, porém as áreas sujeitas à desertificação são as que possuem índice de aridez entre 0,05 e 0,65, ou seja, as classificadas como Áridas, Semiáridas e Subúmidas Secas. Como pode ser visto na tabela 1.

Tabela 7 - Classificação do Clima segundo o Índice de Aridez

Clima	Índice de Aridez
Hiperárido	< 0,05
Árido	0,05-0,20
Semiárido	0,21-0,50
Subúmido Seco	0,51-0,65
Subúmido Úmido	>0,65

Fonte: Conselho Nacional do Meio Ambiente – Resolução No. 238/97

Segundo a delimitação oficial²⁹⁴, o semiárido é composto por 1133 municípios (Figura 01) distribuídos por oito Estados do Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e o norte de Minas Gérias. Estende-se por uma área de 982.563,3 km² compreendendo as bacias do Parnaíba e São Francisco além do Sertão Meridional e Setentrional. Possui cerca de 22,6 milhões de

²⁹³ Este índice se relaciona com a quantidade de precipitações pluviométricas anuais e a perda máxima possível de água através da evapotranspiração potencial.

²⁹⁴ Estabelecido pela portaria Nº 89, de 16 de março de 2005 do Ministério da Integração.

habitantes, o que significa 15% da população do país (Ministério da Integração, 2005). O Instituto Nacional do Semiárido (INSA) trabalha com 1135 municípios, divididos de acordo com o quadro 1

Quadro 1 - Distribuição dos municípios da região semiárida brasileira por estado

Estado	Número de municípios
Alagoas	38
Ceará	150
Rio Grande do Norte	147
Bahia	266
Minas Gerais	85
Paraíba	170
Pernambuco	122
Sergipe	29
Piauí	128
<i>Total</i>	<i>1135</i>

Fonte: Adaptado de INSA (2016)

Uma região de contrastes e heterogênea, nem sempre foi objeto de pesquisas e estudos que de fato contribuam com o desenvolvimento regional. O Nordeste em si, passou a ter visibilidade a partir dos anos 1910 (ALBUQUERQUE JR, 2012). Com a criação do GTDN na década de 1950 e da SUDENE na década seguinte, esforços foram desempenhados para a difícil missão de desenvolver a região, com umas das pautas centrada na industrialização local. As medidas adotadas, apesar de cumprirem seu papel de industrializar o Nordeste, ainda excluem a região do ponto de vista de participação na composição do produto nacional. Com uma renda *per capita* média em 2010 de R\$287,53 e variações estaduais que superam seu próprio peso do ano 2000, ainda está muito aquém da realidade nacional, correspondendo a apenas 36,2% da média brasileira. Isso mostra que apesar da taxa crescente no período de 10 anos, a renda *per capita* continua baixa, colaborando para desigualdade social (CGEE, 2016).



Figuras 01: Delimitação do Território do semiárido brasileiro

Fonte: Brasil (2005)

Observa-se que medidas como o Programa de Prevenção a Desertificação – PBA24, criado pelo MI, são de suma relevância para propagar e estabelecer medidas de convivência com o clima semiárido no Brasil, baseadas em diagnósticos dentro da realidade local para evitar e mitigar os efeitos antrópicos ao meio ambiente. Necessita-se entender a relação existente entre a região semiárida brasileira e o fenômeno da desertificação, bem como alguns estudos que já estão sendo realizados e apontar as possíveis alternativas já identificadas por alguns pesquisadores.

3.2 A relação do semiárido com a desertificação

Há indícios dos vários desafios que a humanidade deverá enfrentar com relação às mudanças climáticas, que são decorrentes do efeito estufa (NOBRE, 2011). Diversas



pesquisas apontam para um estado de alerta eminente. Estudos apontam as consequências das mudanças climáticas nos biomas na América do Sul. Há evidências da elevação da temperatura e apontamentos para a região leste da Amazônia de condições climáticas futuras propícias para a substituição da floresta por savana, implicando incisivamente na agricultura e nos recursos hídricos (SALAZAR; NOBRE; OYAMA, 2007). O bioma caatinga, situado no semiárido brasileiro, é considerado um dos mais vulneráveis em caso de aumento das temperaturas globais, representando uma pressão acentuada para a desertificação na região, culminando em um “estado especial de alerta” para a Região Nordeste do Brasil (OYAMA; NOBRE, 2003 *apud* NOBRE, 2011). Há também uma tendência ao processo de semidesertificação nas áreas compreendidas entre os Estados de Alagoas e Sergipe e em pontos isolados dos Estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Paraíba (SILVA *et al.*),1998). Os estados do Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará tem a maior parte de seus territórios sujeitos aos processos de desertificação. Piauí e Bahia estão também sujeitos ao fenômeno, mas em escala proporcional territorial menor. Os estados de Alagoas e Sergipe tem, segundo os autores, aproximadamente metade dos seus territórios favoráveis aos processo (COSTA; BRITO, 2004).

Tem-se o desmatamento como uma das ações mais visíveis do processo de degradação e desertificação. Além de comprometer a biodiversidade, deixa os solos descobertos e expostos à erosão que, de acordo com alguns estudiosos, é o maior fator de degradação do solo no caso do semiárido brasileiro (PEREZ-MARIN *et al.*, 2013). Com isso, o resultado das atividades econômicas não pode ser outro, uma vez que esse cenário dá condições a um estado seco prejudicando terras agrícolas ou irrigadas, e também a criação de gado. Mesmo fator negativo acontece quando a vegetação nativa é substituída por pastagem ou quando é diretamente utilizada para o uso da madeira como fonte de energia (lenha e carvão).

Já existem discussões e experiências importantes que oferecem outras possibilidades para o uso sustentável da vegetação caatinga. Outra causa econômica de desertificação no Brasil reflete-se pelo uso intensivo do solo, sem pausa e sem técnicas de conservação, considerando que auxiliam no aumento das causas de erosão que



comprometem a produtividade e influenciam na direta repercussão da situação econômica do agricultor.

Devido ao uso intensivo do solo, todos os anos, a colheita diminui, motivando inclusive a necessidade de ter reservas de alimentos para o período de seca. É comum verificar, nas regiões de solo semiárido, a atividade da pecuária que passa ser desenvolvida sem considerar a capacidade de suporte da superfície, o que pressiona tanto a pastagem nativa como as plantadas, além de tornar o solo endurecido e compacto.

Por sua vez, a má irrigação faz com que os solos se tornem áreas inviáveis colocando em risco vários investimentos públicos. Nos perímetros irrigados do semiárido, o problema tem sido causado pelo tipo de irrigação, muitas vezes insuficiente para as características do solo, como, e principalmente, pela forma como a atividade é executada, fazendo "regar" em vez de irrigação. Uma outra ótica, a de utilização de agrotóxicos, faz acelerar o processo de corrosão do solo, devido a "aquisição de um pacote" por parte dos produtores nesse perímetro (DOSSIÊ, 2016).

Além disso, eles são correlacionados, a outros problemas naturais de extrema gravidade. Como exemplo o caso da diminuição os cursos de água e reservatórios causada pela erosão desencadeada pelo desmatamento e pelas atividades econômicas desenvolvidas sem se preocupar com o meio ambiente.

No que diz respeito à erosão, os dados relativos ao trópico semiárido são pouco detalhados. A unidade de solos da Embrapa está trabalhando na elaboração de um mapa de erosão, para a região, mas as estimativas já podem ser construídas com uma base no nível de efeitos humanos e suas correlações com outros elementos.

O Governo Federal brasileiro tem demonstrado alguma preocupação com a redução do processo de desertificação no país. Alguns estados que são mais propícios ao fenômeno, em articulação com órgãos governamentais e não governamentais, tem apresentado alguns projetos que realizaram ações de curto e de longo prazo, no intuito de mitigar esses efeitos. O Instituto Nacional do Semiárido – INSA tem realizado algumas ações para mitigação do processo de desertificação. O Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente também possuem programas que apoiam a



causa do combate à desertificação.

O trabalho feito pelo INSA promove estudos e pesquisas, e apresenta e realiza projetos específicos para diversos temas na região semiárida, dentre eles, o da desertificação. São 4 projetos que tem o objetivo de: a) monitorar a desertificação para subsidiar a formulação das políticas públicas dentro do tema; b) criar alternativas para enfrentar a desertificação e as mudanças climáticas (articulação Insa – ASA); c) organização de sistemas produtivos camponeses inovadores que visem a soberania alimentar, facilitem a comercialização da produção e uma convivência sustentável local e; d) criação de um núcleo de pesquisas que realizem a caracterização mineralógica e biogeoquímica em matrizes ambientais e industriais (INSA, 2016).

O MI em articulação com o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura) e órgãos governamentais e ONGs, tem o objetivo de fomentar o estudo das regiões afetadas e trabalhar soluções pontuais, que respeitem cada uma das configurações regionais. A exemplo, o PBA-24 é um programa que está inserido nos 38 programas ambientais formulados para integração do rio São Francisco. Tem por fundamentação o PAN-BRASIL (2004) do MMA, oriundo dos acordos conveniados com as Nações Unidas (UNCCD).

A criação de núcleos de pesquisa acadêmicos na região semiárida pode contribuir ainda mais com a identificação do fenômeno, suas causas e seus efeitos de curto e longo prazo, formando a base técnica necessária para realização de ações que reduzam ou extingam o processo de desertificação em zonas ameaçadas. No semiárido foi criada uma Universidade Federal específica do semiárido, localizada no Estado do Rio Grande do Norte, a UFERSA (Universidade Federal Rural do Semiárido). Em 2015, foi criado um curso de pós-graduação *strictu-sensu* pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN para identificar os problemas específicos do semiárido – programa intitulado Planejamento e dinâmicas territoriais do Semiárido – PLANDITES, veio com o intuito de promover estudos pontuais do semiárido que podem contribuir com inclusive, pesquisas a respeito do fenômeno desertificação. Outra maneira de integração das instituições de nível superior é como o que fora realizado pela Universidade Federal do Cariri – UFCA, em 2014: o encontro internacional sobre



desertificação²⁹⁵, no qual participaram pesquisadores de diversas universidades (UNIFACS, UFCG), com o propósito de aprofundar seus conhecimentos na temática e debate-los nas mesas (UFCA, 2014). A UNILAB (Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira) realizou em Redenção/CE uma roda de conversa com representantes de países da CPLP²⁹⁶ sobre desertificação também em 2014, debatendo sobre quais ações os países de língua portuguesa podem realizar em conjunto para mitigar os efeitos da desertificação (UNILAB, 2014).

A criação e manutenção desses centros de estudo são necessárias porque estudam a região semiárida com os olhares de quem vivencia a realidade local e pode contribuir significativamente com o andamento e continuidade de projetos. O envolvimento da comunidade percebe aos projetos realizados uma perpetuidade, melhorando e aperfeiçoando-os com vistas a diminuir o efeito da desertificação.

4 Considerações finais

Tendo em vista que o aperfeiçoamento das ações do homem provém de sua incansável busca pelo conhecimento, e a geração desse conhecimento é oriundo da pesquisa, do envolvimento dos agentes, da participação e da conexão e distribuição de informações, percebe-se que o engajamento entre órgãos governamentais, nacionais e internacionais, iniciativa privada com ou sem fins lucrativos, a sociedade civil, os institutos acadêmicos e pesquisadores, é a base da construção do conhecimento técnico para futuras elaborações e implementações de projetos, bem como, a manutenção e melhoramento dos já existentes no combate ao fenômeno da desertificação. Permite-se aludir que a união de esforços das instituições para o combate à desertificação é uma tendência para os próximos tempos, já que a indicação precisa sobre o acontecimento do fenômeno, bem como sobre as suas causas não são bem definidas, principalmente, sobre as diferenciações existentes sobre a origem de sua ocorrência nos diferentes espaços

²⁹⁵ Seminário Internacional “Convivência com o Semiárido: desafios e possibilidades no âmbito das ações para o combate à desertificação”.

²⁹⁶ Comunidade de países de língua Portuguesa



mundiais.

Infere-se que, o estudo da desertificação está em construção, e que a mitigação dos seus efeitos só poderá ser plenamente compreendida se houver a participação de diversos agentes, cada um com sua especialidade, realizando debates e construindo conceitos, aplicando o conhecimento adquirido em projetos e melhorando as intervenções já propiciadas. Só com a participação e comunhão de interesses gerais pode-se entender o fenômeno, combatê-lo e evitar futuras zonas propícias a sua ocorrência.

Referência

ALBUQUERQUE JR, D. M. **A Invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez Editora., 2012. 376 ISBN 9788524914850.

CAETANO, F. A. O. **Desertificação e pobreza rural: Uma análise do município de Irauçuba, Ceará**. Fortaleza-Ce. 2014. (Monografia de Bacharelado – Departamento de Economia – Universidade Federal do Ceará - UFC)

_____. et al. **Clima, pobreza e Desertificação: uma análise das vulnerabilidades Município de irauçuba - ceará**. CEURCA - Colóquio Sociedade, Políticas publicas, Cultura e desenvolvimento. Crato/CE: URCA 2015.

CGEE - CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Desertificação, degradação da terra e secas no Brasil**. Brasília, DF: 2016. 252p

CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste – secas irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1988.

CAMPELLO, L. G. B. **O problema da desertificação**. Revista de Direito Ambiental. V 2007.

COSTA, D.C.; BRITO, J. I. B. . Contribuição do DCA/UFCG ao Plano Nacional de Controle da Desertificação. In: **XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE METEOROLOGIA**, 2004, Fortaleza. Livro de Resumos, 2004. Acesso em 26 de agosto de 2016.

DOSSIÊ Perímetros irrigados. **Compreendendo os perímetros irrigados enquanto geometria e geopolítica de redesenho do semiárido nordestino**. Disponível em: <<https://dossieperimetrosirrigados.net/sobre/>>. Acesso em: 13 out. 2016.

INSA - INSTITUTO NACIONAL DO



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SEMIÁRIDO. (SEMIÁRIDO). DESERTIFICAÇÃO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA REGIÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Disponível em: <http://www.insa.gov.br/?page_id=63#.V_-i1uArLIV>. Acesso em: 13 out. 2016.

MATALLO Jr, H. **Desertificação**. 2ª edição. Brasília: UNESCO, 2003.

MATALLO JUNIOR, Heitor. (2009). Glossário de Termos e Conceitos usados no Contexto da UNCCD. Brasília: MMA.

Ministério da Integração Nacional. **RELATÓRIO FINAL**. Grupo de trabalho interministerial para redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas. Brasília, Janeiro de 2005.

MELO, M. J. C. O de.Fenômeno El Niño e as secas no Nordeste do Brasil. **Raízes,(SI), ano XVIII**, n. 20, p. 13-42, 1999.

MEIGS, P. **World distribution of arid and semi-arid homoclimates**. UNESCO. Paris 1952.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. BRASIL. PROGRAMA DE PREVENÇÃO À DESERTIFICAÇÃO. 1. Disponível em:<<http://www.mi.gov.br/documents/10157/3675235/PBA24.pdf/7c79728c-4e44-40fc-a6af-2f99b5c64122>>. Acesso em: 13 out. 2016.

NOBRE, P. Mudanças climáticas e desertificação: os desafios para o Estado Brasileiro. **Desertificação e Mudanças Climáticas no Semiárido Brasileiro**, p. 25-35, 2011.

NOVAES, W. Mudou o jornalismo, não o Semi-árido. Boletim Ecodebate, 2010.

PAN-BRASIL. Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca. **Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos**, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/pan_brasil_portugues.pdf>.

PEREZ-MARIN, A. M. et al. Núcleos de desertificação do semiárido brasileiro: ocorrência natural ou antrópica? **Parcerias Estratégicas**, v. 17, n. 34, p. 87-106, 2013. ISSN 2176-9729.

SALAZAR, L. F.; NOBRE, C. A.; OYAMA, M. D. Climate change consequences on the biome distribution in tropical South America. **Geophysical Research Letters**, v. 34, n. 9, 2007. ISSN 1944-8007.

SAMPAIO, E. V. S. B.; ARAÚJO, M. D. S. B.; SAMPAIO, Y. S. B. **IMPACTOS AMBIENTAIS DA AGRICULTURA NO PROCESSO DE DESERTIFICAÇÃO NO NORDESTE DO BRASIL**. Revista de Geografia. Recife. 22: 23 p. 2005.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SILVA, V. D. P. R. da. *et al.* SEMIDESERTIFICAÇÃO NO NORDESTE DO BRASIL.

UFCA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI. (JUAZEIRO DO NORTE/CE). SEMINÁRIO INTERNACIONAL: **Convivência com o Semiárido: desafios e possibilidades no âmbito das ações para o combate à desertificação.** 2014. Disponível em: <<https://ufca.edu.br/portal/documentos-online/eventos/1444--1015/file>>. Acesso em: 13 out. 2016

UNILAB - UNIVERSIDADE DE INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DE LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA. (REDENÇÃO/CE). **Comunidade acadêmica participa de roda de conversa com representantes de países da CPLP sobre desertificação.** 2014. Disponível em: <<http://www.unilab.edu.br/noticias/2014/11/17/comunidade-academica-participa-de-roda-de-conversa-com-representantes-de-paises-da-cplp-sobre-desertificacao/>>. Acesso em: 13 out. 2016.



ESTUDO DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA P1+2 E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE MAIS SUSTENTÁVEL A PARTIR SEGURANÇA ALIMENTAR DAS FAMILIAS BENEFICIADAS NO MUNICÍPIO DE IGUATU, CEARÁ.

Mirian Raquel do Nascimento Fernandes²⁹⁷

João Emmanuel Barbosa Rocha²⁹⁸

Resumo

Este trabalho tem como objetivo mostrar o estudo da execução do programa P1+2, (Uma Terra e Duas Águas) e sua contribuição para a construção de um sociedade mais sustentável no município de Iguatu – CE no ano de 2016. O P1+2 é um Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido da ASA Brasil (Articulação no Semiárido Brasileiro), que aposta na implementação de tecnologias que promovem a segurança alimentar e nutricional de famílias que residem no semiárido. O cenário da pesquisa foi o município de Iguatu, Ceará. Os dados são de origem primária, coletados através da aplicação de questionários junto a cem beneficiários do projeto. Os resultados mostram que mesmo diante de pontos positivos, o projeto mostra sua fragilidade diante de algumas outras variáveis que foram identificadas. Existem também as dificuldades trazidas pela falta de assistência no tocante à manutenção estrutural das tecnologias do programa P1MC, que faz com que algumas famílias utilizem a água do P1+2 para beber e cozinhar, o que não é indicado. Dessa forma o projeto caracteriza-se como instável diante da não realização de um dos seus propósitos fundamentais que é garantir produção de alimentos mesmo nos períodos de estiagem.

Palavras-Chave: ASA; P1+2; seca;

1 Introdução

Durante muitos anos, as políticas para desenvolvimento do Nordeste não passavam de práticas emergenciais, que não davam nenhuma condição de autonomia ou independência para a maior parte do povo nordestino, tornando cada vez maior à busca por ajuda do governo, mesmo sabendo que o que era oferecido só amenizaria a situação

²⁹⁷ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), campus Iguatu, Ceará.

E-mail: mirian-raquel@hotmail.com

²⁹⁸ Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC) campus FEAAC – Fortaleza, Ceará. E-mail: bluradm@hotmail.com

dessas pessoas por pouco tempo e que isso, perduraria até a mudança ideológica de que o fenômeno da seca não se combate, mas se aprende a conviver. Por isso que, com o passar dos anos, cansados de sofrer, a sociedade civil do semiárido se organizou, nascendo assim a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA, 1999) para iniciar um árduo trabalho de condicionar o homem e a mulher sertaneja a ser um articulador na luta para o desenvolvimento formando-os e lhes dando condições para ser conhecedor dos seus direitos como cidadão brasileiro.

Um dos primeiros passos da ASA foi garantir ao homem do campo água de qualidade para beber e cozinhar, principalmente nos períodos de estiagem, instituindo-se o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC, 2003). Posteriormente, se viu que apesar dos bons resultados alcançados por esse projeto deveria se ir mais além, como algo que desce condições às pessoas do semiárido de produzir seu próprio alimento garantindo a sua soberania alimentar além de possibilitar colocar em prática seus conhecimentos como produtores e gestores com a importância da preservação ambiental, surgindo então o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2, 2007). .

O numeral 1(um) significa a luta pela terra suficiente para que nela sejam desenvolvidos processos produtivos, visando a segurança alimentar e nutricional, e o 2 corresponde a duas formas de utilização da água – a potável para consumo humano, e água para produção agropecuária de forma que as famílias de agricultores vivam dignamente em seus locais de origem.

O P1+2 fundamenta-se também na construção do conhecimento a partir de experiências em curso, tendo com o pressuposto a socialização e a troca de conhecimentos, de forma horizontal e socialmente construída o programa promove intercâmbios de agricultor para agricultor e deles com os técnicos. Esses momentos de partilha acontecem entre comunidades, municípios e territórios. Também são promovidos intercâmbios entre os estados, fazendo circular o conhecimento produzido nos diversos lugares de todo o Semiárido.

Em decorrência das secas, mortes eram comuns na região semiárida brasileira, especialmente a morte de crianças. “Um genocídio praticado pelo Estado”, como afirmava o sociólogo Herbert José de Sousa, o Betinho. A partir dos programas “Fome



Zero” e “Brasil sem Miséria”, para os quais a ASA e suas organizações tiveram a oportunidade de propor várias ações que, assumidas hoje como políticas de governo e até mesmo como Políticas Públicas, transformam a realidade na região.

Tendo isso em vista, pode-se indagar a seguinte problemática: Através de uma agricultura sustentável, o Programa P1+2 está proporcionando algumas mudanças e/ou benefícios na vida das famílias beneficiadas e do meio ambiente onde elas vivem? Existem influência do programa P1+2, na garantia da soberania alimentar para seus beneficiários?

O fato é que entre 2010 e 2014 o Semiárido atravessou a maior estiagem dos últimos 60 anos, sem haver uma só morte humana decorrente da seca, embora tenha se deparado com morte de animais, dizimação de sementes e outros problemas. Isso vem como resultado da luta do povo por seus direitos diante de toda a sociedade brasileira, mostrando ao Estado que através de projetos eficazes, a realidade do semiárido pode deixar de ser tão trágica, como em períodos anteriores durante seus polígonos de seca.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento de projetos fundamentais para a sobrevivência digna do homem e da mulher no semiárido brasileiro é tido como essencial para regiões dependentes de políticas públicas, assim, este estudo possui uma grande importância social, econômica e ambiental, de forma a mostrar os resultados advindos do programa.

2 Referencial teórico

2.1 Semiárido: realidade e práticas históricas vivenciadas na região

A construção da proposta de convivência com o semiárido tem suas iniciativas vindas de centros de pesquisa, como a EMBRAPA, e das organizações não governamentais que vêm desenvolvendo projetos nas áreas de recursos hídricos, produtivos e socioculturais em áreas do semiárido brasileiro desde o início da década de 1980. A proposta ganhou impulso significativo no final da década de 1990, com a criação da Articulação no Semiárido (ASA).

Um grande ponto trazido pela implantação dessas tecnologias sociais de convivência com o semiárido é relação de desenvolvimento sustentável rural

estabelecido através da formação dos beneficiários, onde os mesmos recebem capacitação para melhor gerir e ampliar seus recursos disponíveis e preservar a tecnologia recebida, amplia-los, resultando em preservação da fauna e flora, assim também como da água e dos alimentos de qualidade que produziram para as suas famílias lhes garantindo água para consumir e produzir alimentos livres da utilização de venenos e agrotóxicos, entre outros meios agravantes para a saúde das pessoas.

A sustentabilidade envolve desenvolvimento econômico, social e respeito ao equilíbrio e às limitações dos recursos naturais. De acordo com o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU em 1983, o desenvolvimento sustentável visa "ao atendimento das necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às próprias necessidades".

O programa de Alimentação Saudável no Semiárido fala sobre a importância dos agricultores e das agricultoras da região a produzirem alimentos saudáveis, de forma agroecológica. Essa forma de produção favorece a saúde de quem consome esses alimentos.

A valorização da captação e armazenamento adequado da água de chuva é apenas o início de uma mudança cultural que se pretende construir na região. Ao lado das cisternas para abastecimento familiar, a Articulação do Semiárido vem disseminando práticas e tecnologias apropriadas de manejo de recursos hídricos e de agroecologia que fortalecem a agricultura familiar.

Segundo Brasileiro (2009, p.4):

O bioma caatinga vem despertando cada vez mais o interesse, principalmente, de pesquisadores e cientistas que trabalham com áreas em processo de desertificação, pois observa-se uma tendência à expansão de áreas desérticas. O avanço do processo de degradação ambiental na região deve-se a vários fatores, entre os quais, destacam-se: as práticas agrícolas inadequadas, o desmatamento, a infertilidade e a compactação do solo, os processos erosivos, e a salinização de algumas áreas[...]. As comunidades rurais do semiárido estão cada vez mais empenhadas em conservar o pouco da vegetação caatinga ainda existente. Essa preocupação pode ser percebida nas mais variadas experiências e relatos que foram destacados. Além da adesão a técnicas de desenvolvimento rural sustentável, supõe-se também estar nascendo um novo conceito da relação ser humano e natureza. Esse conceito procura aproximar as comunidades da biodiversidade existente no



bioma caatinga através de manejos mais adequados e de uma convivência mais harmoniosa.

“A agroecologia desenvolvida no semiárido consolida-se na medida em que os agricultores familiares nutrem-se de uma visão mais aprofundada de sua relação com o meio [...]” (BRASILEIRO, 2009, p.9).

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), por Segurança Alimentar e Nutricional - SAN entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

De acordo com o plano nacional de segurança alimentar – BRASIL (2011) “o Brasil tem realizado grandes avanços no campo da segurança alimentar e nutricional desde 2003, quando lançada a Estratégia Fome Zero. Ao eleger como prioridade o combate à fome e à pobreza, o Governo Federal fortaleceu e criou políticas públicas que se mostraram efetivas para a melhoria das condições sociais e de alimentação dos grupos sociais mais vulneráveis. Igualmente importante foi o processo de institucionalização desta política, que se inicia com a promulgação da Lei nº 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu as bases para a construção da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

Atualmente uma das maiores dificuldades encontradas pelas famílias do semiárido brasileiro é o acesso à água para manutenção de suas vidas, para atividades domésticas e econômicas. Essa dificuldade secular já relatada em diversas obras por autores como José Guimarães Duque, Graciliano Ramos, Rachel de Queiroz entre tantos outros, que relataram de forma ficcional a real história do flagelo das famílias pela incidência das secas. Secas essas que se consagraram como meio de dominação dos coronéis e ocasionando conseqüentemente o maior atraso no desenvolvimento social e



econômico das famílias que dominadas pelos mais poderosos, se submetiam a aceitação de uma vida de miséria. A situação desenvolvimentista do Nordeste, território dominante dentro da região semiárida vem mudando nos últimos anos, em um comparativo com as demais regiões brasileiras.

Segundo pesquisas o Nordeste é a região que mais tem se desenvolvido nos últimos anos, porém a grande questão é mensurar os resultados obtidos para a renda per capita dessas famílias, o acesso aos direitos sociais básicos: cultura, lazer, educação, moradia e saúde e principalmente medir o nível de independência financeira econômica dessas famílias quanto aos recursos governamentais dispostos às mesmas, os famosos projetos de bolsões que dificilmente geram algum retorno econômico para as famílias que se beneficiam dos mesmos.

As famílias beneficiadas pelo P1+2 são famílias oriundas da Agricultura familiar, que a partir de uma dinâmica metodológica do projeto são identificadas em escala que segue a seguinte ordem: estadual, regional, municipal, territorial local e comunitária.

Quanto ao acesso à água, são nas regiões Norte e Nordeste que identificam-se os índices mais baixos de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água no total de domicílios (58% e 78%, respectivamente), enquanto a região Sudeste tem o mais alto índice de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água no total de domicílios (92%). A região Centro-Oeste apresenta o mais baixo índice de domicílios dotados de esgotamento sanitário por rede de esgoto ou fossa séptica no total de domicílios (48%). O Nordeste vem em seguida (55%) e a região Sudeste apresenta a melhor posição (IBGE, 2009).

Mais de 1,9 milhão de famílias de agricultores familiares e 390 mil famílias de assentados da reforma agrária acessaram as políticas do Plano Brasil Sem Miséria, desde a sua criação em 2011. Elas saíram da extrema pobreza e tiveram acesso à água para beber e produzir, à energia elétrica, à assistência técnica e recursos não reembolsáveis, e a mercados para comercialização da produção, graças às ações do eixo de inclusão produtiva rural do plano (Ascom/MDS).



Ao retirar milhões de famílias da extrema pobreza, o Brasil Sem Miséria foi determinante para a saída do país do mapa da fome. O Brasil é destaque no “Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo” de 2014, da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), por ter construído uma estratégia de combate à fome e ter reduzido de forma muito expressiva a desnutrição e subalimentação nos últimos anos.

Com o Brasil Sem Miséria, as famílias agricultoras puderam acessar diferentes programas, entre eles, o programa Água para Todos, que entregou 1,2 milhão de cisternas de água para consumo humano no Semiárido e 121,4 mil tecnologias sociais voltadas à produção de alimentos. Já o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais garantiu que 354 mil famílias recebessem assistência técnica para aumentar a produção e melhorar a renda. Destes, 171,5 mil famílias passaram por todo o processo de assistência técnica e receberam os recursos financeiros do programa (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015).

As cisternas são soluções simples para captar e armazenar água da chuva, tanto para consumo humano, amenizando os efeitos da seca prolongada. Com a tecnologia é possível que uma família de cinco pessoas possa conviver com a estiagem por até oito meses, dentre outros benefícios, melhores condições de saúde. Além disso, reduzem o tempo e o esforço gastos nos deslocamentos das famílias para a obtenção de água, destaca o secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Arnaldo de Campos (2014).

2.2 Aspectos sobre a segurança alimentar

Alimentação é base da estrutura humana, é dela onde tiramos a energia que nosso corpo precisa para desenvolvermos nossas atividades básicas diárias, é base para manutenção da saúde física e mental das pessoas influenciando totalmente em uma melhor qualidade de vida. Conforme Hipócrates²⁹⁹, já dizia, “faça de seu alimento um remédio que dele não precisará.” A garantia de uma alimentação de adequada tem toda

²⁹⁹ Hipócrates ver em: <http://pensador.uol.com.br/frase/MTE3MDU0/>



influência no nível de qualidade de vida das pessoas e por esse motivo as políticas públicas devem ser mais perspicazes no desenvolvimento de planos e ações que viabilizem esse acesso de forma mais concreta dando meios para melhoria de vida das famílias mais vulneráveis.

Diante da realidade pragmática vivida pelas famílias do semiárido de escassez de recursos, o projeto P1MC já garante as famílias beneficiadas, acesso à água para beber e cozinhar, mas não dá parâmetro suficiente para garantir água para a produção de alimentos para sustentar essas famílias do semiárido, tendo essa visão da realidade trágica a ASA vem desenvolvendo o projeto que é justamente a continuidade do projeto um milhão de cisternas, que é o projeto P1+2. O mesmo busca através de tecnologias sociais garantir as famílias já beneficiadas pelo projeto P1MC, uma nova estrutura que ofereça condições para a produção de alimentos, tornando-as mais soberanas no tocante a segurança alimentar.

A importância de se conhecer bem o conceito de Segurança e soberania nos coloca a par de nossas responsabilidades e desafios como seres transformadores e construtores da história, considerando as palavras de Smith, “nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, dos quais a maior parte dos membros são pobres e miseráveis” (RIQUEZA DAS NAÇÕES, 1776, p. 129).

Na Cúpula Mundial da Alimentação realizada pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), em Roma no ano de 1996, nesse evento foi aprovada a Declaração e um Plano de Ação destinados a combater a fome no mundo, no mesmo ambiente foi abordado o conceito de soberania e segurança alimentar em prol do desenvolver de questões que pudessem garantir o desenvolvimento integral do ser humano.

Para a FAO (2014):

O maior desafio da segurança alimentar hoje é o acesso à alimentação adequada e saudável, que seja dada de forma permanente e sustentável, como articulado claramente pela construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. Esse desafio envolve a institucionalização e a gestão do Sistema Nacional de SAN (SISAN) com a missão de fortalecer a noção do direito humano à alimentação adequada vista por meio de programas e ações públicas. No entanto, a consolidação das formas de



proteção, respeito, provimento e exigibilidade do direito à alimentação não constitui uma tarefa simples. Fica ainda muito mais complexa se for vista qualitativamente como a promoção de uma alimentação adequada e saudável. É importante pensar na criação de um amplo programa de educação alimentar que contemple e incentive hábitos alimentares mais saudáveis. Para tal, é preciso fortalecer os instrumentos de regulação no Brasil. Isso deve ocorrer dentro do contexto de uma política de abastecimento alimentar fundamentada em alimentos frescos, produzidos localmente, a menor custo, mais qualidade e diversidade.

Considerando a preocupação apresentada pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) e analisando a importância da segurança alimentar, levando em conta que o abastecimento de alimentos tem importância estratégica decisiva para a preservação dos interesses de cada país, de tal forma a se tornar um caso de Segurança Nacional, uma vez que a falta ou deficiência de alimentos nas dimensões geográficas de uma nação quebra a base estrutural do seu povo, tornando a nação mais vulnerável interna e externamente, podemos citar como exemplo países do continente africano, considerado o território mais miserável do mundo.

Tendo em vista a relevância do assunto devem ser enfatizadas questões que abordem sobre o nível desenvolvimentista do país no tocante a ações de políticas públicas voltadas para a resolução, prevenção e combate a esse problema principalmente na região semiárida brasileira.

A segurança alimentar está diretamente ligada à soberania alimentar uma vez que é reconhecido ao ser humano o direito de liberdade e desenvolvimento. O Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA, defende duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada.

“Os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada são disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do acesso a alimentos produzidos e consumidos de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória. Uma abordagem de direitos humanos também requer ações específicas, para contextos específicos. Assim, é fundamentação adoção de ações afirmativas e políticas que considerem a dimensão de gênero, raça, geração e etnia” (SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2013).

Sendo assim, os trabalhos e projetos a serem executados como mediação ou resolução das problemáticas surgidas não devem ser construídos somente apenas para



apresentação de uma evolução sustentável voltados apenas à segurança alimentar porque assim ainda haverá continuidade na dependência das pessoas ao acesso ao alimento, por isso a importância também da construção da soberania alimentar.

Segundo Freire (2011):

Já foi constatado em nível mundial que o alimento é usado como forma absoluta de dominação de um ser humano sobre outro ou de um Estado sobre outro, justificando a importância deste tema, tornando-o em um assunto que merece ser discutido sistematicamente, buscando soluções.

E por isso é que o projeto P1+2, devendo a construção dessa população soberana e sustentável possa ser autônoma sem medo de tomar decisões.

3 Metodologia

Para a realização desta etapa da pesquisa, foi lançada mão da pesquisa empírica, que consiste naquela que relaciona processos de interação face a face, isto é, possibilita que o pesquisador não isole sua pesquisa somente em livros, mas sim que visualize *in loco* o problema pesquisado.

O espaço geográfico desta pesquisa foi o município de Iguatu, que se localiza a 380 quilômetros da cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará. Iguatu se encontra na microrregião do Centro Sul. Neste sentido, esta etapa de pesquisa visa o reconhecimento de componentes individuais por meio de distintos ângulos e dados.

Os dados foram de origem primária e a forma de obtenção foi através dos cadastros fornecidos pelo Instituto Elo Amigo, organização social ligada a rede ASA que executa o P1+2 e diversos outros programas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar agroecológica na região. A segunda constou-se de uma pesquisa em campo através da aplicação do mesmo questionário realizada no ano 2016, com intuito construir uma análise comparativa do projeto antes e após sua execução. A população alvo correspondeu a cem beneficiários atendidos pelo instituto no município em questão.

O método de análise consistiu na apresentação de tabelas de distribuição de frequência e apresentação gráfica de forma que se possam extrair o máximo de

informações necessárias para o estudo em questão. Para a operacionalização dos dados foi utilizado o *software* Stata12 e o *Microsoft Excel 2010*.

4 Resultados e discussão

4.1 Características dos beneficiários do programa P1+2 no município de Iguatu, Ceará.

A análise realizada a partir da coleta dos dados foi no sentido de caracterizar o perfil dos beneficiários do programa P1+2 no município de Iguatu, Ceará, objetivando a partir dos entrevistados de forma clara, evidenciar características entre eles com relação ao programa. Foram utilizados um total de cem (100) indivíduos para fazerem parte do estudo, correspondendo ao total da amostra.

De acordo com os dados da Tabela 1, pode-se observar que os beneficiários do programa em sua maioria são compostos por pessoas do sexo feminino representando um percentual de 60% do total de entrevistados. Já os indivíduos do sexo masculino representam 40% dos beneficiários.

Tabela 8- Distribuição percentual do gênero dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

SEXO	Freq.	Percent	Cum.
Masculino	40	40.00	40.00
Feminino	60	60.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Na composição familiar dos beneficiários em relação à quantidade de pessoas, observa-se que 5% das famílias possuem apenas um integrante, 19% dois integrantes, 25% três integrantes, 28% quatro integrantes, 12% cinco, 3% sete, e as famílias com oito ou dez membros correspondem a 1% cada uma. Ou seja, em sua maioria as famílias são compostas por três a quatro membros.

Tabela 9- Distribuição percentual da composição familiar dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

TAMANHO DA FAMÍLIA	Freq.	Percent	Cum.
1	5	5.00	5.00
2	19	19.00	24.00
3	25	25.00	49.00
4	28	28.00	77.00
5	12	12.00	89.00
6	6	6.00	95.00
7	3	3.00	98.00
8	1	1.00	99.00
10	1	1.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Quando analisados os resultados da Tabela 3, observa-se que em relação à raça dos beneficiários, observa-se que 44% dos beneficiários se consideraram como brancos, 21% se consideraram como pretos e 35% se consideraram pardos.

Tabela 10- Distribuição percentual por raça dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

RAÇA DO BENEFICIÁRIO	Freq.	Percent	Cum.
Branca	44	44.00	44.00
Preta	21	21.00	65.00
Parda	35	35.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Com relação à escolaridade do chefe da família dos beneficiários, pode-se observar que 36% são analfabetos, 26% sabem ler e escrever, 14% possuem ensino fundamental incompleto, 8% ensino fundamental completo, 10% ensino médio completo, e apenas 6% médio completo. Nenhum dos chefes das famílias possui ensino superior completo ou incompleto e 76% como mostra a frequência acumulada não possuem o ensino fundamental completo (Tabela 4).

Tabela 11- Distribuição percentual da escolaridade do chefe da família dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

ESCOLARIDADE DO CHEFE DA FAMÍLIA	Freq.	Percent	Cum.
Analfabeto	36	36.00	36.00
Sabe ler e escrever	26	26.00	62.00

Fund. Incompleto	14	14.00	76.00
Fund. Completo	8	8.00	84.00
Médio incompleto	10	10.00	94.00
Médio completo	6	6.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Os resultados da Tabela 5 abaixo, onde mostra o percentual dos beneficiários em relação ao tipo de benefício indicam que 12% não possuem benefício ou não possuem nenhum tipo benefício, 29% dos beneficiários são contemplados com aposentadoria e em sua maioria 59% são beneficiados com o programa bolsa família.

Tabela 12- Distribuição percentual por tipo de benefício dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

TIPO DE BENEFICIO	Freq.	Percent	Cum.
Não	12	12.00	12.00
Aposentadoria	29	29.00	41.00
Bolsa família	59	59.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Segundo os resultados da Tabela 6, dos beneficiários em estudo 3% não participam de qualquer organização social, a grande maioria, em torno de 90% tem participação em associação comunitária, 6% destes participam de sindicato rural e apenas 1% participa de grupo pastoral.

Tabela 13- Distribuição percentual da participação em organização social dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

PART. EM ORG. SOCIAL	Freq.	Percent	Cum.
Não	3	3.00	3.00
Assoc. Comunitária	90	90.00	93.00
Sindicato rural	6	6.00	99.00
Grupo pastoral	1	1.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A Tabela 7 que mostra o percentual dos beneficiários do P1+2 em relação à sua atividade principal. Os resultados indicam que em sua maioria, a principal atividade dos

beneficiários e suas famílias é a prática da agricultura com um percentual de 96%. Os 4% restantes tem como atividade a prática agropecuária.

Tabela 14- Distribuição percentual da atividade principal dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

PRINCIPAL ATIVIDADE	Freq.	Percent	Cum.
Agricultura	96	96.00	96.00
Agropecuária	4	4.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A Tabela 8 abaixo indica a principal cultura do roçado. Assim, o resultado mostra que a principal cultura de roçado dos beneficiários e suas famílias é a de milho e feijão representando um percentual de 98%. Em sua minoria, apenas 2% dos beneficiários possuem no roçado a abóbora como cultura principal.

Tabela 15- Distribuição percentual da cultura principal de roçado dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

PRINCIPAL CULTURA DE ROÇADO	Freq.	Percent	Cum.
Milho/feijão	98	98.00	98.00
Abobora	2	2.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Os resultados da Tabela 9 mostram que em sua maioria, cerca de 35% dos beneficiários e suas famílias não possuem culturas animais, 32% tem cultura animal de bovinos, 20% de ovinos, 10% de caprinos, e apenas 3% possuem outras culturas animais.

Tabela 16- Distribuição percentual das principais culturas animais dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

PRINCIPAIS CULTURAS ANIMAIS	Freq.	Percent	Cum.
Não	35	35.00	35.00
Bovino	32	32.00	67.00
Caprino	10	10.00	77.00
Ovino	20	20.00	97.00
Outros	3	3.00	100.00

Total	100	100.00
-------	-----	--------

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A Tabela 10 mostra a distribuição percentual da assistência técnica. Os resultados mostram que 71% dos beneficiários nunca possuíram nenhuma assistência técnica, 19% obtiveram assistência técnica da EMATERCE, e 5% tiveram assistência técnica de sindicatos ou outros cada um respectivamente.

Tabela 17- Distribuição percentual da Assistência Técnica dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA	Freq.	Percent	Cum.
Não	71	71.00	71.00
Emater	19	19.00	90.00
Sindicato	5	5.00	95.00
Outros	5	5.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Em relação ao acesso de crédito dos beneficiários, os resultados mostram que 50% nunca acessaram nenhum tipo de crédito, 30% acessaram crédito do PRONAF B, 13% tiveram acesso ao PRONAF C, 5% tiveram acesso ao PRONAF AC e seguidos de apenas 1% cada, pelo acesso ao crédito do PRONAF D e PRONAF S ARIDO (Tabela 11).

Tabela 18- Distribuição percentual do acesso ao crédito dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

JÁ ACESSOU CRÉDITO?	Freq.	Percent	Cum.
NÃO	50	50.00	50.00
PRONAF B	30	30.00	80.00
PRONAF C	13	13.00	93.00
PRONAF D	1	1.00	94.00
PRONAF MC	5	5.00	99.00
PRONAF S ARIDO	1	1.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A Tabela 12 diz respeito ao percentual dos beneficiários em relação as dificuldades de acesso ao crédito. De acordo com os resultados pode-se perceber que 96% dos beneficiários nunca possuíram nenhuma dificuldade para ter acesso a credito, apenas 1% possui dificuldades por questões burocráticas e 3% por insuficiência de informações.

Tabela 19- Distribuição percentual das dificuldades de acesso ao crédito dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

DIFICULDADE DE CRÉDITO	Freq.	Percent	Cum.
Não	96	96.00	96.00
Burocracia	1	1.00	97.00
Informação	3	3.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Ainda em relação aos resultados da pesquisa, mostram que 53% dos entrevistados que já acessaram crédito acessariam novamente e 47% não voltariam a acessar crédito e destes pose-se dizer que 97% dos entrevistados que já acessaram crédito não tiveram dificuldades para quitação e apenas 3% enfrentaram dificuldades para pagar o crédito.

Tabela 20- Distribuição percentual da participação em organização social dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

Tipo Benefício	Participação em organização social				Total
	NÃO	ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA	SINDICATO	GRUPO PASTORAL	
NÃO	1	11	0	0	12
APOSENTADORIA	0	27	2	0	29
BOLSA FAMÍLIA	2	52	4	1	59
Total	3	90	6	1	100

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Os resultados da Tabela 13 acima mostram que 90% dos entrevistados tem participação em organizações sociais em associação comunitária, sendo que 57,77% são beneficiários do Programa Bolsa Família e 30% aposentados.

Quando perguntados se acessariam o crédito novamente, os resultados apontam que 98% dos beneficiários que não acessaram crédito não acessariam novamente, 100%

dos beneficiários que acessaram crédito do PRONAF B acessariam crédito novamente e 76,92% dos beneficiários que acessaram o PRONAF C acessariam crédito novamente. Com relação a participação social por atividade principal, os resultados indicam que 97,77% dos beneficiários que participam de associações comunitárias tem como principal atividade a agropecuária.

4.2 Resultados em relação ao programa P1+2

Os resultados da Tabela 14 mostram a distribuição percentual dos beneficiários que captaram água na tecnologia implementada pelo programa. Os resultados mostram que 92% das Cisterna do P1+2 captaram água após o primeiro período de chuvas 8% não captaram água.

Tabela 21- Distribuição percentual da captação de água dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

CAPTAÇÃO	Freq.	Percent	Cum.
Sim	92	92.00	92.00
Não	8	8.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Em relação a Tabela 15, pode-se observar que 42% das cisternas estavam cheias, 31% com a metade da capacidade de captação e 19% das cisternas estavam com 1/4 da capacidade de captação de água.

Tabela 22- Distribuição percentual do Nível de Captação de Água dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

NÍVEL	Freq.	Percent	Cum.
Cheia	42	42.00	42.00
Meia	31	31.00	73.00
¼	19	19.00	92.00
Vazia	8	8.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Os resultados da Tabela 16 abaixo mostram que 53% dos beneficiários responderam que estavam utilizando a água da cisterna exclusivamente para produção, 16% não estavam produzindo, mas sim estocando água para o período de estiagem, 13% estavam usando a água para produção e uso doméstico e 10% estavam utilizando a água somente para o uso doméstico.

Tabela 23- Distribuição percentual do Aproveitamento da Água dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

APROVEITAMENTO DA AGUA	Freq.	Percent	Cum.
Doméstico	10	10.00	10.00
Produção	53	53.00	63.00
Produção /domestico	13	13.00	76.00
Estoque	16	16.00	92.00
Vazia	8	8.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Com relação ao uso da água para fins de produção, pode-se dizer que 48% dos beneficiários responderam que estavam utilizando a água da cisterna exclusivamente para produção vegetal, 5% estavam somente com produção animal e 13% estavam usando a água para produção animal e vegetal (Tabela 17).

Tabela 24- Distribuição percentual do Tipo de Produção dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

TIPO DE PRODUÇÃO	Freq.	Percent	Cum.
Animal	5	5.00	5.00
Vegetal	48	48.00	53.00
Animal/Vegetal	13	13.00	66.00
Sem Produção	34	34.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Os resultados da Tabela 18 abaixo mostram que 27% dos beneficiários responderam que estavam utilizando a água da cisterna exclusivamente para produção de hortaliças, 6% estavam somente com produção de frutas, 28% estavam usando a água para produção de hortaliças e frutas simultaneamente.

Tabela 25- Distribuição percentual do Tipo de Produção Vegetal dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

PRODUÇÃO VEGETAL	Freq.	Percent	Cum.
Hortalças	27	27.00	27.00
Frutas	6	6.00	33.00
Hort./Frutas	28	28.00	61.00
Sem produção	39	39.00	100.00
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Quando analisado em relação ao tipo de produção animal na Tabela 19 abaixo, pode-se constatar que 16% dos beneficiários responderam que estavam utilizando a água da cisterna para produção de aves, 2% estavam somente com produção de pequenos animais e 82% dos beneficiários não optaram pela produção de animais ou não tinham água para produção.

Tabela 26- Distribuição percentual do Tipo de Produção Animal dos Beneficiários do P1+2, Iguatu, Ceará, 2016.

PRODUÇÃO ANIMAL	Freq.	Percent	Cum.
Aves	16	16.00	16.00
Peq. Animais	2	2.00	18.00
Sem Produção	82	82.00	
Total	100	100.00	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A distribuição do destino da produção dos beneficiários do P1+2 no município de Iguatu, assim os resultados indicam que 60% dos beneficiários responderam que estavam consumindo a produção, 6% estavam consumindo e vendendo o excedente da produção e 34% não estavam produzindo ou por estarem usando a água para uso doméstico, estoque ou por não terem água.

5 Comparação dos resultados em relação ao programa P1+2 no período de 2015-2016.

Análise comparativa dos monitoramentos realizados nos anos de 2015 e 2016 do projeto P1+2 – FBB, no município de Iguatu – CE. Apesar de comparar os dois períodos em questão, deve-se ficar bem claro que a análise estende-se para

aproximadamente dois (2) anos após a implementação, pois a primeira coleta foi realizada em 05/2015 e a segunda foi em 11/2016.

No Gráfico 1, é possível observar que houve crescimento na captação de água da chuva pelas tecnologias implantadas de 2% do primeiro ciclo chuvoso em 2015 em relação ao segundo de 2016 e uma diminuição de 4% no número de tecnologias que não captaram água da chuva.

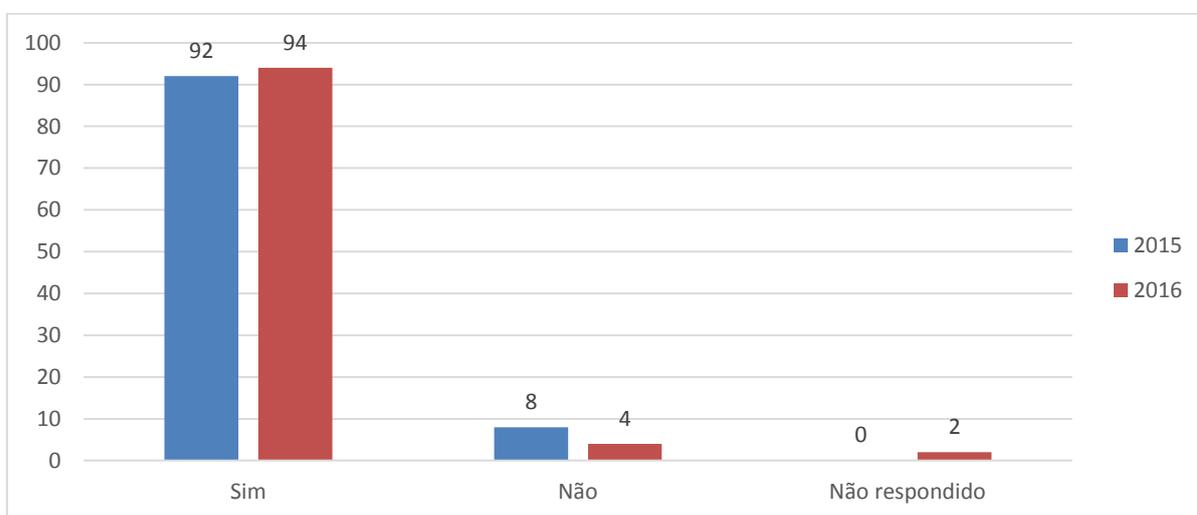


GRÁFICO 3: Comparação 2015-2016 na captação de água da chuva pelas tecnologias implantadas.

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

No Gráfico 2, houve uma diminuição de 23% no número de cisternas cheias, um aumento de 15% no número de cisternas com metade da capacidade, um aumento de 4% na quantidade de cisternas com $\frac{1}{4}$ da capacidade e um aumento de 2% na quantidade de cisternas vazias.

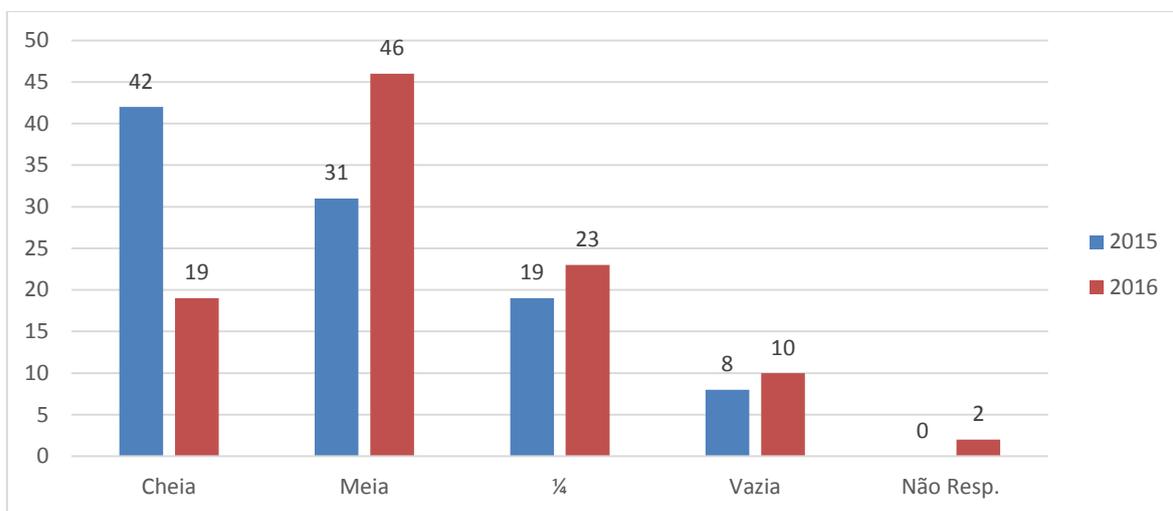


GRÁFICO 4: Comparação 2015-2016 do número de cisternas cheias
Fonte: Dados da pesquisa (2016)

De acordo com o Gráfico 3, houve um aumento de 19% para utilização da água para o uso doméstico, uma diminuição de 31% no nível de produção animal e/ou vegetal, aumento de 22% no nível de utilização para uso doméstico e produção animal e/ou vegetal, diminuição de 14% para estoque e um aumento de 2% em cisternas vazias.

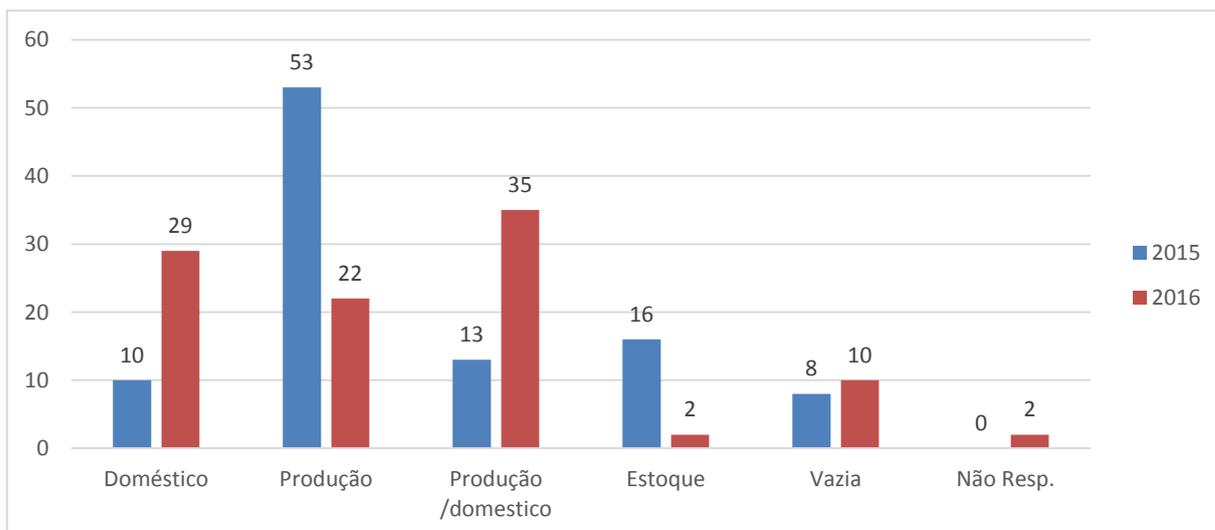


GRÁFICO 5: Comparação 2015-2016 da utilização da água
Fonte: Dados da pesquisa (2016)

No Gráfico 4, observou-se um crescimento de 5% de produção animal, uma diminuição de 11% de produção vegetal, uma diminuição de 3% na produção simultânea de animal e vegetal, e um aumento de 7% de tecnologias sem produção.

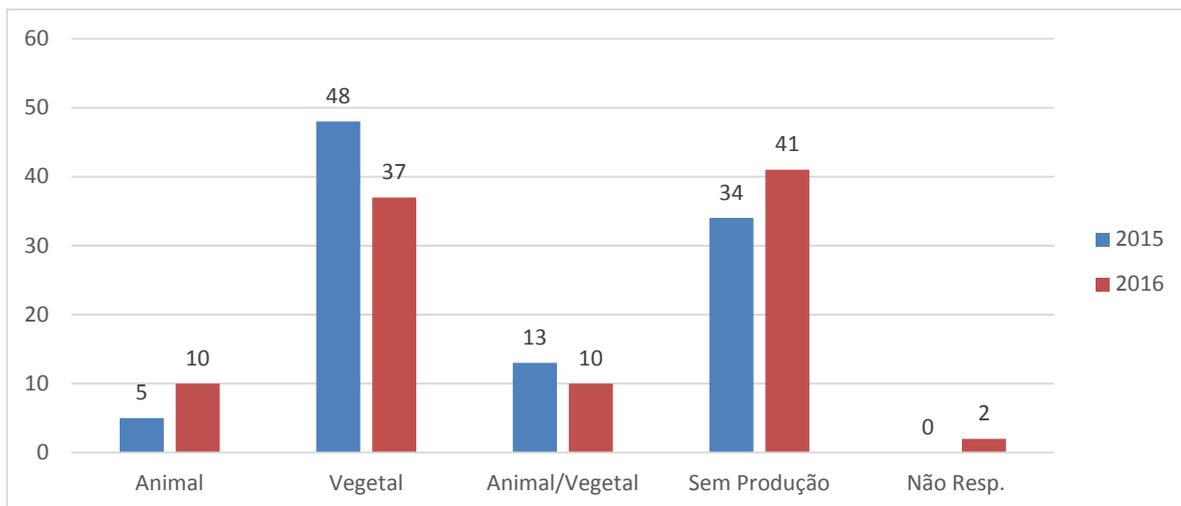


GRÁFICO 6: Comparação 2015-2016 do tipo de produção

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

No Gráfico 5, houve uma diminuição de 7% na produção de hortaliças, um aumento de 2% na produção de frutas, uma diminuição de 12% na produção simultânea de hortaliças e frutas, um aumento na produção de 2% na produção de hortaliças, frutas e medicinais, um aumento de 1% na produção de medicinais e um aumento de 12% na quantidade de tecnologias sem produção.

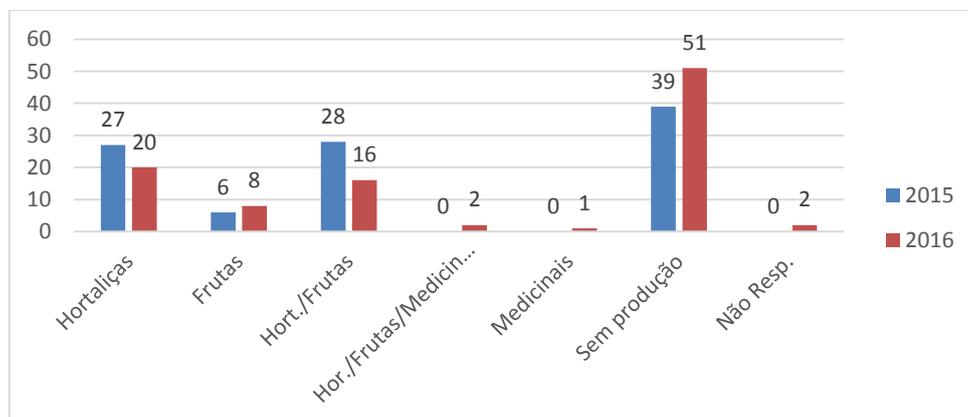


GRÁFICO 7: Comparação 2015-2016 do Tipo de Produção Vegetal

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

No Gráfico 6, houve um aumento de 2% na produção de aves, uma estabilidade de 2% na produção de pequenos animais e uma diminuição de 4% na categoria de sem produção animal.

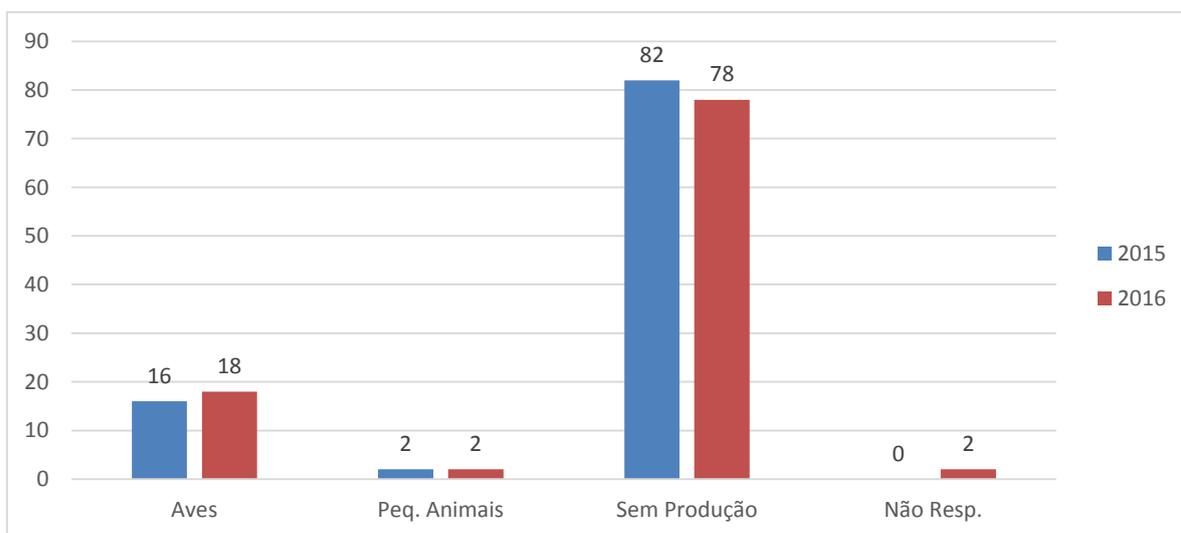


GRÁFICO 8: Comparação 2015-2016 do Tipo de Produção Animal

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

No Gráfico 7, houve uma diminuição de 14% nas tecnologias que destinavam a sua produção apenas para o consumo, uma estabilidade de 6% para os que consomem e vendem, um aumento de 7% para os que não produzem e um aumento de 2% - para os que consomem e doam a sua produção.

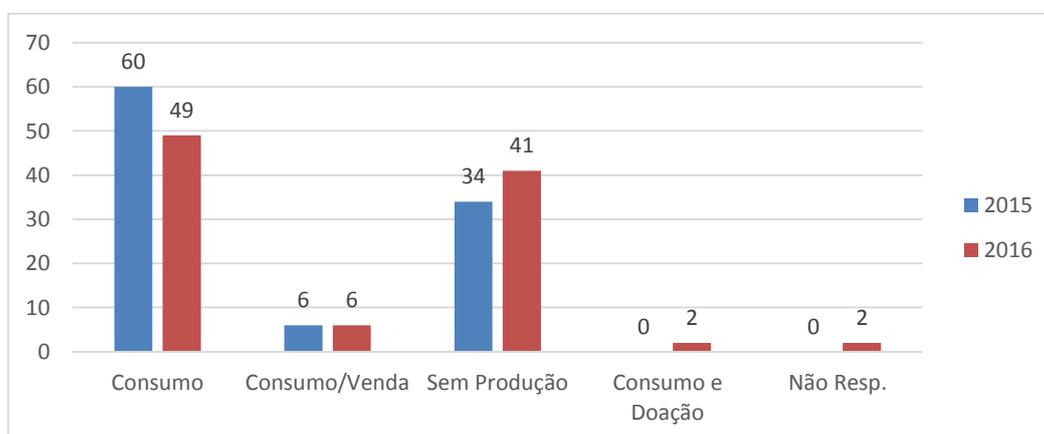




GRÁFICO 9: Comparação 2015-2016 do destino da Produção

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a seguinte relação podemos concluir que o projeto P1+2 – FBB, executado no município de Iguatu-CE, auxilia na melhoria de vida dos agricultores lhe proporcionando uma estrutura habita a armazenar 52 mil de água para produção mas não só isso, também fortalece os processos educativos através de capacitações, é importante destacar também o crescimento da consciência agroecológica sustentável dos agricultores beneficiários em estarem produzindo seus alimentos através de uma metodologia que se segue em consonância e respeito com o meio ambiente, mesmo diante de todos esses pontos positivos, o projeto mostra sua fragilidade diante de algumas outras variáveis que foram identificadas durante a aplicação da pesquisa, como, a falta de reservatórios que possam garantir a reposição de água das tecnologias depois da utilização da mesma durante o processo de produção, fazendo com que o processo produtivo seja interrompido, a instabilidade pluviométrica ou falta de chuvas gerando um medo às famílias beneficiárias de utilizar a água captada para produzir e posteriormente dada a sazonalidade das chuvas terem uma grande necessidade de água principalmente para beber.

Existem também as dificuldades trazidas pela falta de assistência no tocante a manutenção estrutural das tecnologias do programa P1MC, que faz com que algumas famílias utilizem a água do P1+2 para beber e cozinhar, o que não é indicado, assim também como a sua distribuição que não atinge todas as famílias da zona rural, fazendo com que as famílias que possuem a tecnologia de primeira água, compartilhe da sua água potável com outras famílias tornando-a insuficiente para passar o período de estiagem levando-os a consumir a água das tecnologias do P1+2, tudo isso auxilia o surgimento de barreiras para a não produção de alimentos. Sendo assim, o projeto caracteriza-se como inviável, diante da não realização de um dos seus propósitos fundamentais que é garantir produção de alimentos mesmo nos períodos de estiagem, mas ressaltando a importância do projeto na melhoria de vida das famílias beneficiadas, sugere-se que seja feita uma análise do projeto para possíveis reformulações e/ou que as



políticas públicas trabalhem em prol a melhoria ou extinção das variáveis exógenas e endógenas que prejudicam o desenvolvimento do mesmo que foram citadas anteriormente.

Referências

ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO. Programa de formação e mobilização social para a convivência com o Semi-árido. Recife, 2001. (Mimeografado).

Articulação no Semi-Árido Brasileiro. Semiárido. Disponível em: <www.asabrazil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=105>. Acesso em: 31 de Maio, 2016.

Articulação no Semi-Árido Brasileiro. **P1+2**. Disponível em: <www.asabrazil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=1151> Acesso em: 4 de Jun.2016.

BRASILEIRO, Robson S. **Alternativas de desenvolvimento sustentável no semiárido nordestino: da degradação à conservação**. Recife-PE, Março/Maio, 2009.

Brasil sem Miséria. Disponível em: <<http://www.upb.org.br/noticias/brasil-sem-miseria-renda-das-familias-extremamente-pobres-no-campo-melhorou-em-88/>> Acesso no dia: 16 de novembro de 2016.

Blog do Roberto Flávio. 1915 – 2015: Maior seca da história completa 100 anos em 2015. Publicado em, 29 de agosto 2015. Disponível em: <www.robertoflavio.com.br/1915-2015-maior-seca-da-historia-completa-100-anos-em-2015>Acesso em: 21 de Maio de 2016.

Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria>> Acesso no dia: 20 de novembro de 2016.

Direito Humano à Alimentação Adequada – Revista Eletrônica de Direito. Disponível em: <<http://npa.newtonpaiva.br/direito/?p=1464>> Acesso em: 12 de Jun. de 2016.

Direito Humano à Alimentação Adequada. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acao-a-informacao/institucional/conceitos/direito-humano-a-alimentacao-adequada>> Acesso no dia: 15 de jun. de 2016.

Ministério da Agricultura. **Programas**. Disponível em: <www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/conservacao-solo-agua/programas> Acesso em: 02 de Jul. 2016.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015**. Disponível em: <www.mds.gov.br/segurancaalimentar> Acesso em: 09 de Jul. de 2016.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Composição do CAISAN**. Publicado em, 06 de Fev.2015. Disponível em: <caisan.gov.br/index.php/component/content/article?id=126> Acesso em: 16 de Jul. de 2016.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/programa/pt/#c356409>> Acesso em: 12 de Jun. de 2016.

Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. - Brasília, DF: CAISAN, 2011. Disponível em: <http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano_nacional_seg_alimentar.pdf> Acesso no dia: 21 de agosto de 2016.

Plano Brasil Sem Miséria. Brasil Sem Miséria: renda das famílias extremamente pobres no campo melhorou em 88%. Publicado em, 19 de Jun. de 2015. Disponível em <www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/ultimas-noticias/2015/junho/brasil-sem-miseria-renda-das-familias-extremamente-pobres-no-campo-melhorou-em-88> Acesso em: 30 de Jun. de 2016.

SILVA, R. M. A. **ENTRE DOIS PARADIGMAS: combate à seca e convivência com o semiárido**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

Soberania Alimentar. Disponível em: <<http://fase.org.br/pt/o-que-fazemos/soberania-alimentar/>> Acesso no dia: 20 de jun. de 2016.



ESTUDO SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO DE IGUATU-CE NO PERÍODO ENTRE 2002 A 2015

Danilo Ferreira de Carvalho³⁰⁰
Maria Daniele Cruz dos Santos³⁰¹
Camila Machado Pinheiro³⁰²
Ronildo Ferreira Andrade³⁰³

Resumo

Estudo realizado acerca dos principais indicadores do Saneamento Básico do município de Iguatu-CE, entre 2002 e 2015, sendo necessário um comparativo a nível: estadual, regional e nacional. O objetivo consiste analisar a evolução desse atendimento no decorrer do tempo, construindo um diagnóstico preciso. O trabalho teve início com base em diversas pesquisas bibliográficas, levantamento de dados secundários junto ao Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), órgão do Ministério das Cidades e posteriormente, foram analisados os dados e os indicadores, na tentativa de abordar a situação atual do saneamento básico municipal, para isso foi investigado em 6 subseções aspectos concernentes a evolução, estagnação ou retrocesso desses serviços no qual os resultados obtidos através dessa análise apresentaram resultados insatisfatórios no decorrer da investigação, mostrando uma disparidade entre os indicadores selecionados.

Palavras-chave: Saneamento Básico, Indicadores, Água.

1 Introdução

O despejo de esgoto sem tratamento nos rios, lagos e mares está afetando a qualidade das águas brasileiras e têm se tornado um problema ambiental, social e de saúde pública. Dados do Instituto Trata Brasil, apontam que de todo o esgoto produzido no país, apenas 38% passa por algum tipo de tratamento. Isso significa que 62%, mais da metade da população do país, não possui acesso ao esgotamento sanitário e todo esgoto produzido por essa população é despejado

³⁰⁰ Estudante de Ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri - URCA, Iguatu/Brasil, e-mail: danilo.asteca@hotmail.com

³⁰¹ Mestranda em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido - PLANDITES, UERN, Pau dos Ferros-RN/Brasil, e-mail: danielacruzconomia@gmail.com

³⁰² Assistente Social, CREAS de Iguatu/Brasil, e-mail: mila_camis@hotmail.com

³⁰³ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri, Campus Avançado de Iguatu-Ce, e-mail: roniferreira2009@hotmail.com



in natura em nossos mananciais.

Um dos maiores desafios da humanidade é o uso racional da água e a universalização do saneamento básico, estes estão diretamente interligados. Segundo *WORLD HEALTH ORGANIZATION* (2004), saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem estar físico, mental e social.

Na atualidade, os problemas e os avanços relacionados ao saneamento básico no Brasil persiste, estando longe da universalização, ou seja, do acesso para todos, apesar de estar presente na Constituição Federal (C.F) de 1988 e na Lei Federal nº 11.445/07³⁰⁴. Os três níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal) são responsáveis por estas medidas.

Consta na CF do Brasil de 1988, que a saúde é considerada um direito de todos e um dever do Estado, sendo responsabilidade dele também prover as ações necessárias para garanti-la, dentre elas, as ações de saneamento.

Na concepção de Saker (2007) além dos aspectos elencados pela citada lei, saneamento básico é bem mais abrangente, envolve também toda uma “questão cultural, ambiental, sanitária, estritamente ligadas à saúde pública, problema de desenvolvimento ligado à economia, além de corolário dos direitos humanos essencial à sadia qualidade de vida” (SAKER, p16, 2007).

Conforme estudos já realizados por entes como o Instituto Trata Brasil, existe ainda uma discrepância institucional entre os diversos indicadores de saneamento básico, onde apontam que 83,3% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água (IN055), não é um número suficiente e deixa descobertos cerca de 35 milhões de brasileiros. Ao mesmo tempo apenas 48,6% da população brasileira têm acesso a coleta de esgoto (IN056), ainda significa que mais de 100 milhões de pessoas no País não têm acesso a esse atendimento.

³⁰⁴ Cumpre inicialmente, conceituarmos saneamento básico de acordo com a Lei 11.445/07, artigo 3º, inciso I, alíneas a, b, c e d, saneamento básico se configura como o “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável [...] b) esgotamento sanitário [...] c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos [...] d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas [...]”.



A cada 100 litros de água coletados e tratados, em média, apenas 63 litros são consumidos, ou seja, 37% da água no Brasil é perdida, seja com vazamentos, roubos, ligações clandestinas, falta de medição ou medições incorretas no consumo de água.

Esse desperdício, agrava-se diante das crises hídricas, vivenciadas por diversas regiões do Brasil, atualmente vivida pelo Nordeste e Sudeste Brasileiro. Provocados pelo alto consumo, longos períodos de estiagem e baixos índices de precipitações e políticas públicas negligentes. Estudos realizados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) revelam que as chances dos agricultores colherem boas safras são de três anos em dez na região (3/10) [SILVA, 2011]. Em quatro anos, a produção cai muito e, em três, as perdas são quase totais. Nesses anos de secas mais severas, o Produto Interno Bruto (PIB) agrícola da região sofre uma redução de 60%. A distribuição geográfica da água – superficiais ou subterrâneos – é bastante irregular. A região Norte, com 8,3% da população, dispõe de 78% da água do País, enquanto o Nordeste, com 27,8% da população, tem 3,3%.

Fez-se necessário um estudo a nível municipal, tendo em vista que a maioria dos estudos se concentram para as capitais, para as maiores cidades ou então para os níveis, estadual, regional ou nacional. Um diagnóstico sobre os avanços, estagnação ou regressão nesse atendimento a nível municipal é de extrema importância, uma mensuração quantitativa da realidade dos indivíduos e do coletivo, serve como ferramenta para tomada de decisões dos gestores públicos, pois espera-se que com o aprofundamento desse tema, possa deslumbrar os efeitos positivos dos investimentos feitos sobre este atendimento, impactando nas receitas municipais de forma benéfica no médio e longo prazo, demonstrado a viabilidade e os efeitos positivos sobre a população a qual se atende.

Conforme a Lei Federal, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), tende ser implantando para os municípios brasileiros. Com a metodologia definida foram selecionados os indicadores fornecidos pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Essas informações são inseridas pelos municípios e pelos prestadores do serviço, no caso de Iguatu-CE, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

Para isso foi feito um levantamento teórico para a temática proposta. Sendo



primordial para aprofundar-se sobre o tema proposto. A área do saneamento é bem mais complexa do que parece ser, pois envolve aspectos qualitativos e quantitativos para se conseguir uma mensuração, aferição, através de uma série de indicadores econômico-financeiros, administrativos e operacionais.

Já com os indicadores definidos, foi feito um primeiro capítulo: contexto histórico do saneamento básico no Brasil e no mundo, ao qual faz um retrospecto histórico, é uma análise da evolução dos indicadores. No segundo capítulo o estudo em si: O cenário do Saneamento Básico do município de Iguatu-CE entre os anos 2002 e 2015, aqui se começa a tabular e a trabalhar os dados em si, tendo como parâmetro os níveis estadual, regional e nacional. No terceiro capítulo é abordado: Consumos médios *per capita* de água, a nível municipal, estadual, regional e nacional. No quarto capítulo é abordado e analisado as perdas de água na distribuição, pelo valor de água produzida, consumida e coletada, o qual emergiu a importância de outra seção para uma investigação mais profunda. No quinto capítulo: é feito um balanço hídrico para o período 2002 e 2015, e feito uma estimativa de perdas hídrica em m³ e reais. No sexto capítulo foi abordado resíduos sólidos para o período entre 2011 e 2015. Na última seção foi feita uma avaliação entre os dados trabalhados no decorrer do período e o Plano Municipal de Saneamento Básico.

2. Contexto histórico do saneamento básico no Brasil e no mundo.

Os primeiros sistemas de esgotos visavam apenas ao escoamento das águas das chuvas, ou seja, pluviais, inexistindo assim redes de esgotos residenciais. De acordo com Fernandes (1997). Sabendo da importância da água para a vida humana, as cidades tendem a se instalar próximo às margens de rios, lagos e lagoas, desse modo favorecia à constante poluição destes rios, pois era comum o lançamento de dejetos e lixo nestes locais, o que influenciava a constante mudança dos moradores.

Ocorreu, no entanto, exceções, como as cidades de Harappa e Mohenjo Daro, no vale da Índia, nas quais foram encontrados vestígios, datados com mais de 3000 anos a.C, de ruas pavimentadas, sistemas de canalização de esgotos subterrâneos e a existência de banheiros com esgotos nas residências.

Dentre as práticas sanitárias destinadas à população, talvez umas das que mais se destacaram, na idade Antiga, foram as construções de aquedutos³⁰⁵ para o banho público na Europa, sobretudo em Roma. Na América do Sul foram encontradas em ruínas da civilização Quíchua³⁰⁶, redes de esgotos e drenagem de áreas afetadas por enchentes, sinalizando o possível conhecimento dessa sociedade em engenharia sanitária. No palácio de *Cnossos*, na ilha de Creta, existiam sistemas de drenagem com coletores das águas residuais, essas eram despejadas em locais distantes da população.

Em cidades como Babilônia, Jerusalém e Bizâncio haviam redes de drenagens construídas, contudo segundo Fernandes (1997) a quantidade insuficiente colaboraram para que essas cidades se tornassem conhecidas pelos seus odores desagradáveis. Ainda durante o período medieval ocorre certa estagnação nas práticas sanitárias urbanas. As ruas das cidades medievais não eram pavimentadas, não possuíam sistema de drenagem, o lixo e dejetos eram despejados nas ruas.

Contudo, na Europa cidades como Paris, Praga e Nuremberg foram umas das primeiras a retomarem a construção de sistemas de drenagem pluviais e águas servidas, isso ocorreu no final do século XII, entretanto só a partir do século XIV surge as primeiras leis relacionadas ao controle e uso de serviços.

Durante os séculos XVI e XVIII, o saneamento básico sofre um período de transição havendo um desenvolvimento no processo de abastecimento de água o qual passa a utilizar a máquina a vapor para o seu bombeamento. Com a revolução industrial, ocorreu um disparate entre as práticas de saneamento básico e expansão das cidades, da população e das construções, porém o investimento nesse setor não acompanhou a expansão das cidades e o aumento da densidade demográfica, por conta do êxodo rural e da industrialização nos centros urbanos. As ruas começam a ser pavimentadas, serviços

³⁰⁵ Os aquedutos romanos eram construídos para funcionar usando a gravidade. Seus túneis eram construídos no nível do solo e do subsolo, com uma pequena inclinação para manter a água fluindo com a força da gravidade. Disponível em: <http://www.ehow.com.br/funcionavam-aquedutos-romanos-fatos-360532/>. Acesso em: 09 de março de 2017.

³⁰⁶ Os quíchuas são um povo indígena sul-americano que vive no planalto andino desde o Equador até a Bolívia. Seu idioma também se chama quíchua e é falado com muitas variações regionais, sendo uma das línguas oficiais do Peru, da Bolívia e do Equador, ao lado do espanhol. No início do século XV, os quíchuas foram conquistados pelo povo chanca, que, por sua vez, foi dominado pelos incas até o final desse mesmo século. Disponível em:

<http://escola.britannica.com.br/article/483493/qu%C3%ADchua>. Acesso em 09 de março de 2017.

de iluminação, drenagem e encanamento de água começam a ser oferecidos. Ocorre também a disseminação de peças sanitárias com descarga hídrica, porém os esgotos eram lançados nos leitos das ruas o que influenciou no processo de contaminação do solo e de lençóis freáticos. Para solucionar o problema algumas cidades como Paris buscaram utilizar fossas domésticas as quais pela ausência de manutenção adequada, poluíram águas de poços e fontes de abastecimento da população o que gerou problema de diversas doenças.

As águas de esgotos eram despejadas em canais que atravessavam os centros urbanos, no entanto esses canais eram destinados para as águas pluviais drenadas as quais eram depositadas em rios, o que transformou os rios das grandes cidades em grandes esgotos a céu aberto. Os resíduos produzidos pelas indústrias que eram despejados nas águas serviam para agravar os problemas de saúde pública. Nesse período cientistas descobriram que muitas doenças infecciosas poderiam ser causadas por microrganismos. As autoridades começaram a perceber a relação existente entre a sujeira e as doenças nas cidades, se notava também que as doenças ocorriam em maior intensidade nas áreas mais poluídas. Surge então em 1842, a proposta de reforma sanitária, que previa a separação da água potável da água servida e a utilização de encanamentos subterrâneos para os esgotos. Em 1859 o sistema de esgoto de Londres passa a ser considerado eficiente, servindo de modelo para outros países.

No Brasil colonial, o imperador D. Pedro II chegou a contratar projetistas ingleses para implantar sistemas de esgotos. Sendo criado na época um sistema separador parcial que buscava redução dos custos de implantação e das tarifas pagas pelo usuário. O sistema separador absoluto só foi adotado em 1912.

Logo, pode-se concluir que saneamento básico, é de fato, primordial para o bem-estar social, porém esse setor ainda é muito carente de estudos a nível municipal, tendo uma relevância maior, porquê no município esse comparativo entre dados e índices torna-se muito mais tangível, presente e concreto ao se comparar com a realidade. Então o saneamento básico possui estreita relação com a comunidade a qual atende.

3. Metodologia

O estudo ocorreu, no município de Iguatu que possui uma área de 380 km². O acesso rodoviário principal, a partir de Fortaleza, é feito pela BR 116 até o Município de Icó, percorrendo-se 370 km (CAVALCANTE et al., 2007). As principais atividades econômicas do Município compreendem a agropecuária, indústria de transformação, administração pública, comércio e serviços (IPECE, 2014).

O presente estudo pode ser classificado como uma pesquisa descritiva-exploratória. Segundo Gil (1989), os objetivos de uma pesquisa descritiva se concentram em identificar características de determinada população ou objeto de estudo. Já as pesquisas exploratórias são empregadas para “[...] aumentar o entendimento do problema de administração”, bem como “[...] reunir informações anteriores sobre o tópico para refinar a questão de pesquisa” (Cooper e Schindler, 2003:222).

Os dados e indicadores³⁰⁷ foram obtidos através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento SNIS³⁰⁸, é administrado pelo Governo Federal, constitui-se como o maior e mais importante sistema de informações do setor saneamento no Brasil, apoiando-se em um banco de dados que contém informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

O SNIS - Série Histórica é um programa via web que permite consultar as informações e os indicadores do SNIS em seus dois componentes: "Água e Esgotos" e/ou "Resíduos Sólidos Urbanos", desde os primeiros anos de coleta em 1995 até o atual 2015. Ele permite também realizar o cruzamento dos dados para possibilitar melhor compreensão e avaliação do setor de saneamento.

³⁰⁷ O termo “Indicador” provem da palavra latina “indicare” que significa anunciar, apontar ou indicar (VON SCHIRNDING, 1998). Dentre os usos dos indicadores, pode-se destacar: Assinalar problemáticas; Identificar tendências; Priorizar; Formular e implantar políticas; Avaliar avanços. Os principais objetivos dos indicadores é: Prover informações; Demonstrar o desempenho, da prestação dos serviços regulados, ao longo do tempo; Estimar cenários tendenciais; Monitorar variações espaciais e temporais das ações tomadas pelos prestadores de serviços regulados. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/vii-008.pdf>. Acesso em 28 de fevereiro de 2016.

³⁰⁸ É importante ressaltar que o SNIS possui defasagem de dois anos em relação aos dados. Isso significa que o SNIS divulgado, por exemplo, em 2017, tem por base os dados referentes ao ano de 2015, sendo, por este motivo, chamado de SNIS 2015. O presente Ranking segue o mesmo padrão de nomenclatura do SNIS, significando que o Ranking 2017 tem por base o SNIS 2015.



Utilizou-se fontes secundárias para reunião dos dados necessários. Para tanto, foram coletadas informações nos sites dos principais órgãos públicos que têm relevância quanto aos estudos a respeito do saneamento básico no Brasil, como Ministério das Cidades, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Trata Brasil (ITB). Também foram pesquisadas leis e políticas públicas relacionadas a saneamento no Brasil, além de artigos acadêmicos, autores, entidades, reportagens e documentos sobre o tema proposto. Sendo de suma importância para uma mensuração quantitativa da realidade, demonstrando em números os problemas vivenciados pela sociedade.

Foram selecionados alguns indicadores econômico-financeiros e administrativos, indicadores operacionais – água e indicadores operacionais de esgoto.

4. Cenário do saneamento básico do município de Iguatu – CE entre 2002 e 2015.

Não há como escapar à menção da água e do meio ambiente quando se estuda o saneamento básico. O Rio+20³⁰⁹ reconheceu a importância do uso racional da água para a promoção do desenvolvimento sustentável, inclusive em relação à redução da poluição da água por fontes residenciais, industriais e agrícolas, bem como para a promoção da eficiência hídrica, tratamento e uso de águas.

Através da análise dos dados e utilizando alguns dos indicadores adotados pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS, dados estes do Ministério das Cidades, sendo dados fornecidos pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto³¹⁰ (SAAE) de Iguatu, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre outros, foi feita uma análise com o intuito de fomentar uma avaliação comparativa entre os dados e indicadores.

³⁰⁹ A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, foi realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Disponível em:

http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em 05 de março de 2017.

³¹⁰ HISTÓRIA DO SAAE, Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Iguatu-CE, foi criado por força da Lei nº 070 de 19 de abril de 1962, na forma de Autarquia Municipal, sendo gerenciada naquela oportunidade pela extinta FSESP, hoje Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Com a mudança de regime da FNS, foi rescindido o convênio de cooperação técnica, passando o sistema a receber a coordenação direta da Prefeitura Municipal de Iguatu. Disponível em:

<http://www.saae.iguatu.ce.gov.br/>. Acesso em 12 de março de 2017.

Tal estudo, tem nesse capítulo, o objetivo de tabular, analisar, compreender e interpretar alguns dados e indicadores de água e esgoto do município de Iguatu-CE, no decorrer de 14 anos, sendo o período selecionado de 2002 a 2015. Faz-se então necessário uma comparação a nível estadual e nacional, servindo como parâmetro e para uma melhor compreensão, interpretação e comparação desses dados.

Através dos dados tabelados, verifica-se que houve avanços nos índices selecionados, sendo estes primordiais para aferição e diagnóstico do estudo sobre saneamento básico, avanços que demonstraram através dos dados ser desproporcionais ao longo da série.

Tabela 1: População Total residente, População atendida com rede de água (%) (IN055), População atendida com rede de esgotos (%) (IN056) e volume de esgoto tratado x água consumida (%) (IN046), Período 2002 a 2015 Iguatu-CE. Dados Ceará e Brasil, SNIS 2015.

Ano	População total residente - N	População atendida com rede de água (%) - IN055	População atendida com coleta de esgotos (%) - IN056	Volume de esgoto tratado x água consumida (%) - IN046
2002	87.712	79,86	2,59	3,45
2003	88.685	93,05	2,46	3,41
2004	90.728	97,68	2,4	3,53
2005	91.859	100	3,28	3,2
2006	92.260	89,27	8,67	2,96
2007	92.981	86,25	8,6	3,03
2008	96.201	89,6	5,43	4,85
2009	96.495	87,29	11,36	10,97
2010	97.203	80,76	12,35	10,01
2011	97.331	86,54	14,83	12,03
2012	98.138	83,34	15,12	21,39
2013	100.053	82,76	13,76	22,53
2014	100.733	84,02	15,28	17,26
2015	101.386	84,21	15,29	19,53
IGUATU	15,59 %	4,35 %	12,7 %	16,08 %
CEARA	15,52 %	64,04	25,17 %	34,5 %
BRASIL	17,01 %	83,3	50,3 %	42,67 %

Fonte: Ministério das Cidades através do SNIS, 2015. Disponível em:

<http://apccidades.gov.br/serieHistorica/#>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2015. Disponível em: Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1840>

Notas: a) Para aferir a crescente populacional de Iguatu foi feito através População total residente de 2015 (V.F) subtraindo-se a população total residente 2002(V.I) dividido pela população total residente 2002 vezes 100. $V.F - V.I / V.I * 100$. Dados do Ministério das Cidades. Disponível em: <http://apccidades.gov.br/serieHistorica/#>

b) Para aferir o crescimento do Ceará o cálculo foi feito através, População total residente de 2015 (V.F) subtraindo-se a população total residente 2002(V.I) dividido pela população total residente 2002 vezes 100. $V.F - V.I / V.I * 100$. Dados este do IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1840>

c) Para aferir o crescimento do Brasil o cálculo foi feito através, População total residente de 2015 (V.F) subtraindo-se a população total residente 2002(V.I) dividido pela população total residente 2002 vezes 100. $V.F - V.I / V.I * 100$. Dados este do IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1840>.

A população total residente de Iguatu cresceu em 15,59 % de 2002 a 2015, ficando a um patamar maior que do estado do Ceará que foi de 15,52% e menor que o nacional que foi de 17%. Quanto ao índice da população atendida com rede de água (IN055)³¹¹ ao longo desses 14 anos aumentou em 4,35 % sendo que em 2015 esse percentual ficou em 84,21%, ficando acima do índice estadual de 64,04% e o nacional de 83,3%. Vale ressaltar em 2005, segundo os dados, houve uma universalização desse atendimento, porém será descartado, pois o número de pessoas atendidas com abastecimento de água foi maior que a população total residente, mostrando uma não veracidade desse dado.

O aumento da população Iguatuense em 15,59% e o atendimento com rede de água (IN055) de apenas 4,35%, podem justificar a decrescente da população atendida com rede de água (IN055), que por investimentos insuficientes nesse setor, não acompanhou a expansão demográfica, ou seja, maior que a expansão do abastecimento de água.

O segundo indicador da população atendida com coleta de esgoto (IN056)³¹², mostra que de 2002 a 2015, passou respectivamente de 2,59% para 15,29%, ocorrendo um crescimento de 12,7%, três vezes maior do atendimento de rede de água (IN055) 4,35%. Visto que ocorria e ainda ocorre uma disparidade maior para esse atendimento, pois em 2002 a população atendida com rede de água já era de 79,86%, enquanto a população atendida com coleta de esgoto era de 2,59%. Mesmo com essa evolução, um

³¹¹ IN055 - Índice de Atendimento Total de Água. O SNIS define o cálculo do Índice de Atendimento Total de Água como: *Índice de Atendimento Total de Água = População Total Atendida com Água/População Total*

³¹² IN056 - Índice de Atendimento Total de Esgoto. De acordo com o SNIS, o Índice de Atendimento Total de Esgoto é dado por: *Índice de Atendimento Total de Esgoto = População Atendida com Esgoto/População Total*

dado alarmante emerge, pois este indicador ficou muito abaixo do índice estadual 25,17% e nacional 50,3%.

Já para o indicador de água tratada x água consumida (IN046)³¹³, houve um crescente maior, passou de 3,45% em 2002 para 19,53% em 2015, um crescente de 16,8%. Contudo, essa evolução ficou muito abaixo do índice estadual 34,5% e nacional 42,67%.

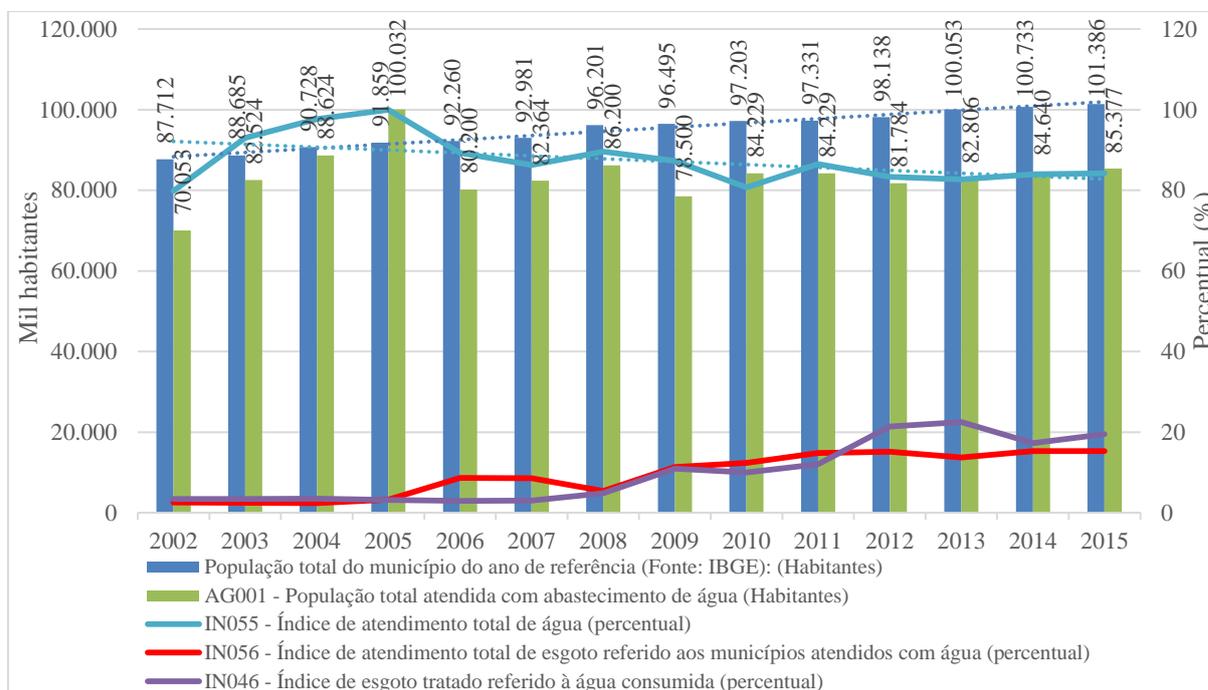
Outro dado relevante, mostra que o indicador de população atendida com coleta de esgotos (IN056)³¹⁴, apesar de 2002 ser superior ao do indicador de volume de esgoto tratado x água consumida (IN046)³¹⁵ e estar em tendência crescente no decorrer do período, esse indicador passa a ficar abaixo do indicador de volume de esgoto tratado x água consumida, comprovando que esse atendimento não está recebendo sua devida ampliação, ou seja, investimento. Evidenciando indiretamente também que a população total do município está em crescente maior do que a população total atendida com esgotamento sanitário, pois o cálculo é aferido através da relação entre população atendida com coleta de esgoto dividido pela população total, fazendo com que esse índice tenha queda caso não haja ampliação desse serviço e a população aumente, conforme visto no quadro 1 e também no próximo gráfico.

Gráfico 1: Evolução da população total do município, (AG001), população total atendida com abastecimento de água. Indicadores de atendimento total de água (IN055), atendimento total de esgotos (IN056) e indicador de esgoto tratado referente à água consumida, entre 2002 e 2015 do município de Iguatu-CE. Linhas de tendência.

³¹³ IN046 - Índice de Esgoto Tratado Referido à Água Consumida: *Índice de Esgoto Tratado por Água Consumida = Volume de Esgoto Tratado / Volume Água Consumida – Volume Água Exportado*

³¹⁴ N046: Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%) Equação: $(ES006_R / AG010_R) * 100$
AG010: Volume de água consumido ES006: Volume de esgotos tratado. Disponível em:
<http://www.saaeitapira.com.br/arquivos/SIMISA/Indicadores.pdf>. Acesso em 14 de março de 2017.

³¹⁵ IN056: Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água (%)
Equação: $(ES001_R / GE12a_R) * 100$ ES001: População total atendida com esgotamento sanitário
GE12a: População residente total, segundo o IBGE. Disponível em:
<http://www.saaeitapira.com.br/arquivos/SIMISA/Indicadores.pdf>. Acesso em 14 de março de 2017.



Fonte: SNIS, 2015. **Elaboração:** Própria.

Nota: Em 2005, segundo dados, a quantidade da população com abastecimento de água foi maior que a população residente total do município de Iguatu-CE. Pode ocorrer uma divergência nesse dado, nesse período.

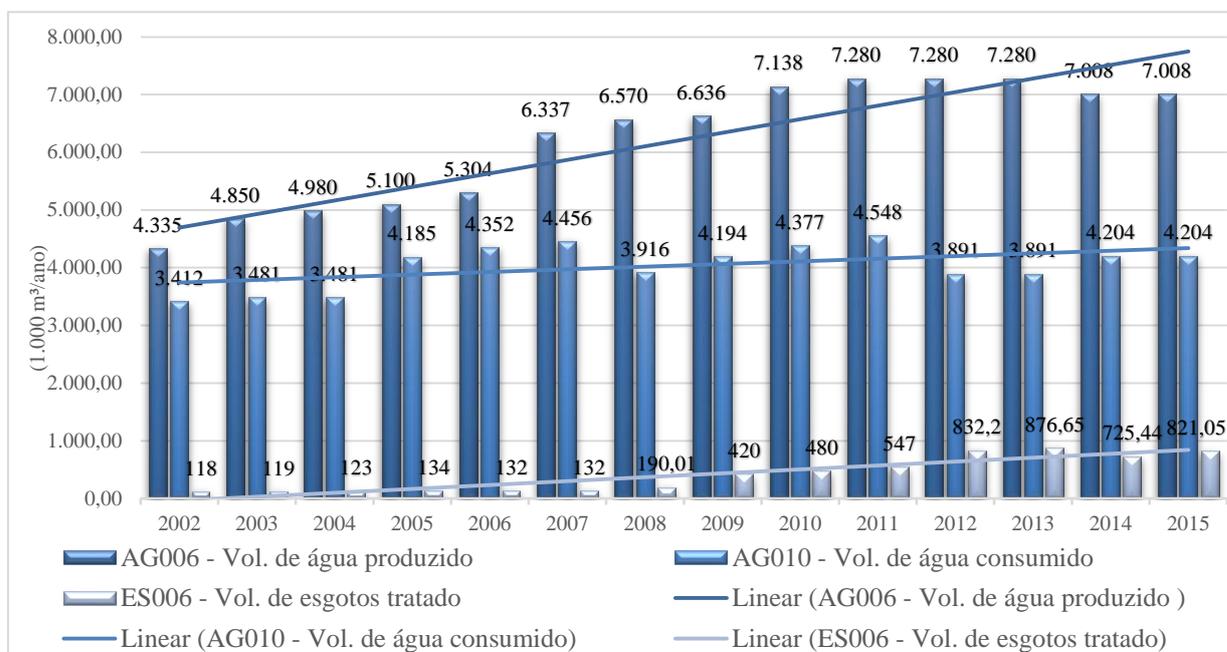
Segundo dados do SNIS (2015), o volume de água consumida (AG010)³¹⁶ no decorrer de 14 anos de Iguatu foi de 4.204.000 m³ enquanto o valor de água tratada foi de apenas 821.050 metros³, corresponde dizer que 3.561.000 m³ foi despejado no meio ambiente somente em 2015, sem nenhum tipo de tratamento, ou seja, 84,71 % desse esgoto toma rumo de certa forma “ignorado”, pela população e pelos gestores públicos. Sabe-se empiricamente que a tendência da água, com ou sem contaminação é escorrer para partes mais baixas do relevo, podendo seguir para um riacho, um rio, um lago ou uma lagoa, e também para o lençol freático, modificando sua composição física, química e biológica, diminuindo assim sua potabilidade. Afetando maleficamente de forma direta e indireta a saúde das pessoas e dos animais, desequilibrando o meio ambiente e todo seu ecossistema, a qualidade das águas ficam comprometidas tornando-se um problema ambiental, econômico-social e de saúde pública.

³¹⁶AG010: VOLUME DE ÁGUA CONSUMIDO Volume anual de água consumido por todos os usuários, compreendendo o volume micromedido (AG008), o volume de consumo estimado para as ligações desprovidas de hidrômetro ou com hidrômetro parado, acrescido do volume de água tratada exportado (AG019) para outro prestador de serviços. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2015>. Acesso em 01 de março de 2017.

Gráfico 3: Evolução do Volume de água produzido (AG006) x (AG010) Volume de água consumida (AG010) x Volume de esgoto tratado (ES006) em 1.000 m³/ano da cidade de Iguatu-CE, período entre 2002 e 2015.

Fonte: Ministério das cidades, SNIS 2015.

Percebe-se que essa linha tendencial está crescente para ambos os indicadores, apesar de existir uma redução do volume de água produzida (AG006) em 2014 e 2015 com relação a anos anteriores. Ficando este volume a um patamar maior do que do ano inicial da série em 2002. Vale mencionar que o maior volume de água consumida nesses foi em 2007, com 4.456.000 m³ de água, a partir daí há uma oscilação nesse valor, porém continua em uma tendencial de aumento em relação a 2002. Somando o volume somente o volume de água consumida (AG010) e subtraindo o volume de esgoto tratado (ES006) ao longo desses 14 anos, foram



despejados 50.941.300,00 m³ de esgoto de forma irregular, daria para encher 20.376,5 piscinas olímpicas³¹⁷ com toda essa água. Há uma diferença entre o valor de água produzida e água consumida. No próximo capítulo, haverá uma avaliação dos resultados do consumo médio *per capita* e índice de perdas na distribuição (IN049).

4.1 CONSUMOS MÉDIOS *PER CAPITA* DE ÁGUA

³¹⁷ Essas piscinas estão presentes em praticamente todos os clubes esportivos do país, e em vários clubes recreativos. Comprimento: 50 metros de largura: 25 metros de profundidade: 2 metros, volume: mínimo 2.500 m³ (2 milhões e 500 mil litros). Disponível em: <http://www.fazfacil.com.br/reforma-construcao/piscina-olimpica-semi-olimpica/>. Acesso em 10 de março de 2017.

Especialistas estimam em 1 bilhão e 386 milhões de quilômetros cúbicos (Km³) o volume de água no Planeta, valor que tem permanecido praticamente constante nos últimos 500 milhões de anos (REBOUÇAS, 2002). Desse total, 97,5% estão, sob forma de água salgada, nos mares e oceanos; representando a água doce apenas 2,5%, desse total 1,72% da água doce encontra-se em geleiras e nas calotas polares. Melhor dizendo, 99,22% da água total no Planeta está nos mares (água salgada) ou em geleiras e nas calotas polares (gelo). Restando apenas 0,78% (cerca de 11 milhões de quilômetros cúbicos) para aproveitamento, ou seja, para consumo, quantidade mais ou menos disponível a depender ainda da posição em que se encontra no ciclo hidrológico e do grau de degradação (poluição) a que está submetida esse recurso.

O consumo médio *per capita* de água (indicador IN022)³¹⁸ é determinado, no SNIS, como o volume de água consumido (AG010), subtraindo-se o volume de água exportado (AG019) e dividido pela média aritmética da população atendida com abastecimento de água (AG001) de 2014 e 2015, ou seja, é a média diária, por indivíduo, dos volumes utilizados para satisfazer os consumos residenciais, comercial, público e industrial. É uma informação importante para as projeções de demanda, para o dimensionamento de sistemas de água e de esgotos, e para o controle operacional.

Em particular, os municípios com previsões de aumento de população e com restrições na disponibilidade hídrica nas captações devem tomar medidas para inverter a tendência crescente do consumo *per capita*. Além da sustentabilidade hídrica e energética com impactos ambientais benéficos, dentre as vantagens da redução do consumo per capita, destaca-se a maior durabilidade das infraestruturas físicas, em especial das tubulações. O estabelecimento de ações contínuas de sensibilização da população para o uso racional da água assegura benefícios em curto, médio e longo prazos, com eficiência e eficácia.

Tabela 2: Valores do consumo médio per capita de água (indicador IN022) para microrregião selecionada do SNIS, em 2015 e média dos últimos três anos (2012, 2013 e 2014), segundo município, estado, região geográfica e Brasil.

Município/Estado/Região/Brasil	IN022 L/Hab/ dia	IN022 L/Hab/ dia	Varição %
--------------------------------	------------------	------------------	-----------

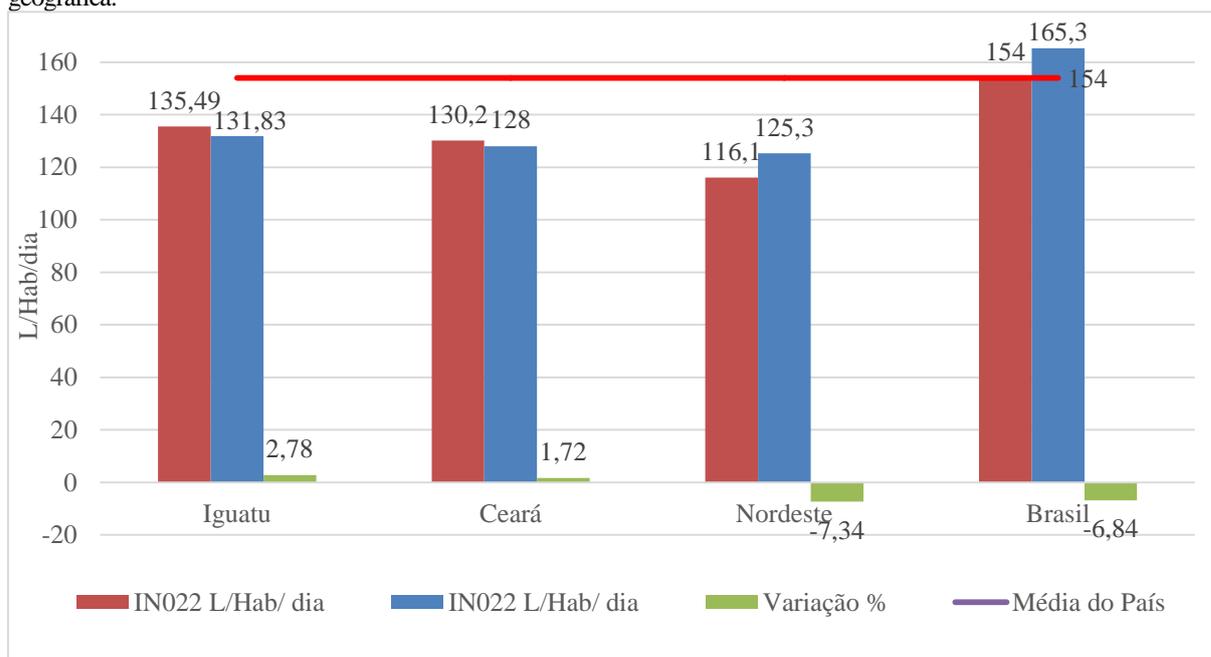
³¹⁸ O consumo médio *per capita* de água. Formula do Cálculo = [(AG010-AG019)/(AG001)*(1000/365)].
Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017

	Média dos anos 2012, 2013 e 2014	Ano 2015	Ano 2015/Média (2012,2013 e 2014)
Iguatu	131,83	135,49	2,78
Ceará	128	130,2	1,72
Nordeste	125,3	116,1	-7,34
Brasil	165,3	154	-6,84

Fonte: SNIS, 2015. Elaboração: Própria

Verifica-se que a variação do consumo médio *per capita* de água (IN022) de Iguatu teve uma crescente de 2,78%, e a estadual de 1,72% enquanto houve uma redução para nível regional (-7,34) e nacional (-6,84%). Graficamente representado abaixo.

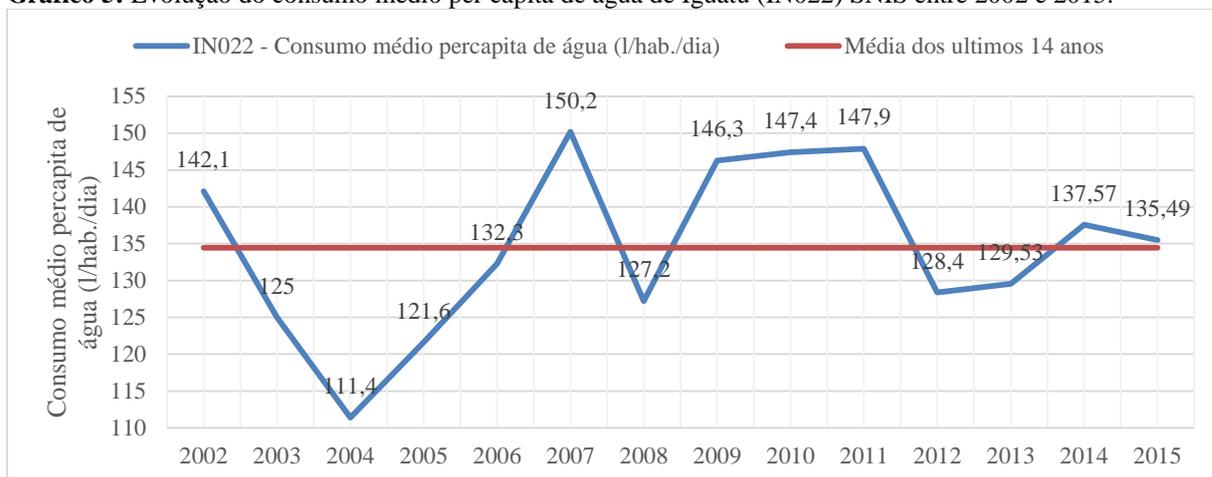
Gráfico 4: Consumo médio per capita (indicador IN022) em 2015 e na média dos últimos 3 anos, conforme região geográfica.



Fonte: SNIS, 2015. Elaboração: Própria.

Por sua vez, o Gráfico 4 mostra o consumo médio per capita (IN022) em 2015 e na média dos últimos 3 anos, segundo a microrregião, estado, região geográfica e país. Os valores desse indicador, respectivamente, resultam em 131,83 L/Hab/dia e 135,49 L/Hab/dia para o Iguatu-CE, 128,0 e 130,2 L/Hab/dia no Ceará, 125,3 e 116,1 L/Hab/dia na região Nordeste e 154 L/Hab/dia, representado pela linha vermelha como média brasileira, e 165,3 L/Hab/dia.

Gráfico 5: Evolução do consumo médio per capita de água de Iguatu (IN022) SNIS entre 2002 e 2015.



Fonte: SNIS, 2015. **Elaboração:** Própria.

O Gráfico mostra a evolução do consumo médio per capita de água (IN022) de Iguatu, conforme gráfico acima, as linhas demonstram uma oscilação muito grande entre 2002 e 2012, sendo que em 2004 teve seu menor consumo de 111,40 L/Hab/dia e seu ápice em 2007 quando esse consumo atingiu os 150,2 L/Hab/dia. Contudo essa média ficou ao longo dos 14 anos em uma média de 134,45 L/Hab/dia ao ano, permanecendo abaixo do consumo médio nacional 154,0 L/Hab/dia, contudo esse consumo médio está acima do nordeste 116,1 L/Hab/dia e do Ceará 130,2 L/Hab/dia.

Conclui-se pela análise dos dados, que mesmo com toda evolução da série ainda temos um alto consumo médio per capita, a ONU estabelece que 110 Litros/Habitante/dia é a quantidades de água suficiente para atender as necessidades básicas de uma pessoa, enquanto a cidade de Iguatu-CE está acima dessa média internacional.

4.2 PERDA DE ÁGUA NA DISTRIBUIÇÃO.

Neste capítulo, dá-se um enfoque maior à avaliação dos resultados do Índice de perdas

na distribuição (IN049³¹⁹), dado em valores percentuais. O indicador é calculado pela diferença entre o volume da água produzido (AG006) e o volume da água consumido (AG010), dividido pelo volume de água produzido (AG006) descontado o volume usado para atividades operacionais e especiais (AG024)³²⁰ somando-se ao volume tratado importado (AG018)³²¹. Estudos mostram que a média a cada 100 litros produzidos no Brasil, apenas 63 são consumidos, isso significa que 37% são de perdas.

As perdas, se caracterizam como ineficiências técnicas, sendo inerentes a qualquer sistema de abastecimento de água. É um tema sempre atual devido à escassez hídrica e aos altos custos de energia elétrica, além da sua relação com a saúde financeira dos prestadores de serviços. Com relação ao conceito de perdas, teoricamente, as perdas se dividem em perdas aparentes³²² e perdas reais³²³.

Embora o quadro de escassez verificado em âmbito mundial, avalia-se em 37% o desperdício médio de água no Brasil; enquanto nos países desenvolvidos essa perda é de no máximo até 20%. A Alemanha e o Japão, conseguiram reduzir suas perdas para aproximadamente 10%, enquanto países como a Austrália e Nova Zelândia conseguiram romper o patamar, sendo inferior a 10%.

Na tabela abaixo, foi feito um comparativo entre o valor percentual do índice de perdas na distribuição IN049 e os valores de água produzida, consumida e usada para atividades especiais, entre 2002 e 2015, ou seja, é de grande relevância o comparativo desse índice uma vez que mostrará o cenário municipal em relação aos níveis, estadual, regional e nacional. Posteriormente, foi construído um gráfico demonstrando essa interação entre os dados tabelados, para uma melhor visualização.

³¹⁹IN049 - Índice de Perdas na Distribuição O Índice de Perdas na Distribuição é calculado pelo SNIS segundo a fórmula que segue: *Volume de Água (Produzido + Tratado Importado – de Serviço) – Volume de Água Consumido / Volume de Água (Produzido + Tratado Importado – de Serviço)*

³²⁰ AG024 - Volume de serviço Valor da soma dos volumes anuais de água usados para atividades operacionais e especiais, acrescido do volume de água recuperado. As águas de lavagem das ETA(s) ou UTS(s) não devem ser consideradas.

³²¹ AG018 - Volume tratado Importado, será desconsiderado do cálculo, segundo dados SNIS, esse valor é igual a zero. Então não será utilizado nos cálculos.

³²² As perdas aparentes, podem ser chamadas de perdas não físicas ou comerciais, estão relacionadas ao volume de água que foi efetivamente consumido pelo usuário, mas que, por algum motivo, não foi medido ou contabilizado, gerando perda de faturamento ao prestador de serviços.

³²³ As perdas reais, conhecidas como perdas físicas, referem-se a toda água disponibilizada para distribuição mas que não chega aos consumidores. Geralmente essas perdas acontecem por vazamentos em adutoras, redes, ramais, conexões, reservatórios e outras unidades operacionais do sistema.

Tabela 3: Evolução do Índice de perdas na distribuição (IN049) x volume de água produzido (AG006) x volume de água produzida (AG010) x volume de serviços (AG024) de Iguatu-CE, entre 2002 e 2015.

Ano	IN049 - Índice de perdas na distribuição (percentual)	AG006 - Volume de água produzido x 1000 m ³ /ano	AG010 - Vol. de água consumido x 1000 m ³ /ano	AG024 - Volume de serviço x 1000 m ³ /ano
2002	20,42	4.335,00	3.412,00	47
2003	27,44	4.850,00	3.481,00	52
2004	29,36	4.980,00	3.481,00	52
2005	16,93	5.100,00	4.185,00	62
2006	16,97	5.304,00	4.352,00	62
2007	28,95	6.337,00	4.456,00	65
2008	39,68	6.570,00	3.915,81	78
2009	36,05	6.636,00	4.194,00	78
2010	37,27	7.138,00	4.377,00	160
2011	36,12	7.280,00	4.548,00	160
2012	45,35	7.280,00	3.890,92	160
2013	45,35	7.280,00	3.890,92	160
2014	38,75	7.008,00	4.204,00	144,35
2015	38,75	7.008,00	4.204,00	144,35
TOTAL	18,33 pp	87.106,00	56.591,65	1424,7

Fonte: SNIS, 2015. **Elaboração:** Própria.

Nota: a) A variação percentual de 18,33 pp foi calculada através da dedução do Indicador IN049 do Ano 2015 e 2002.

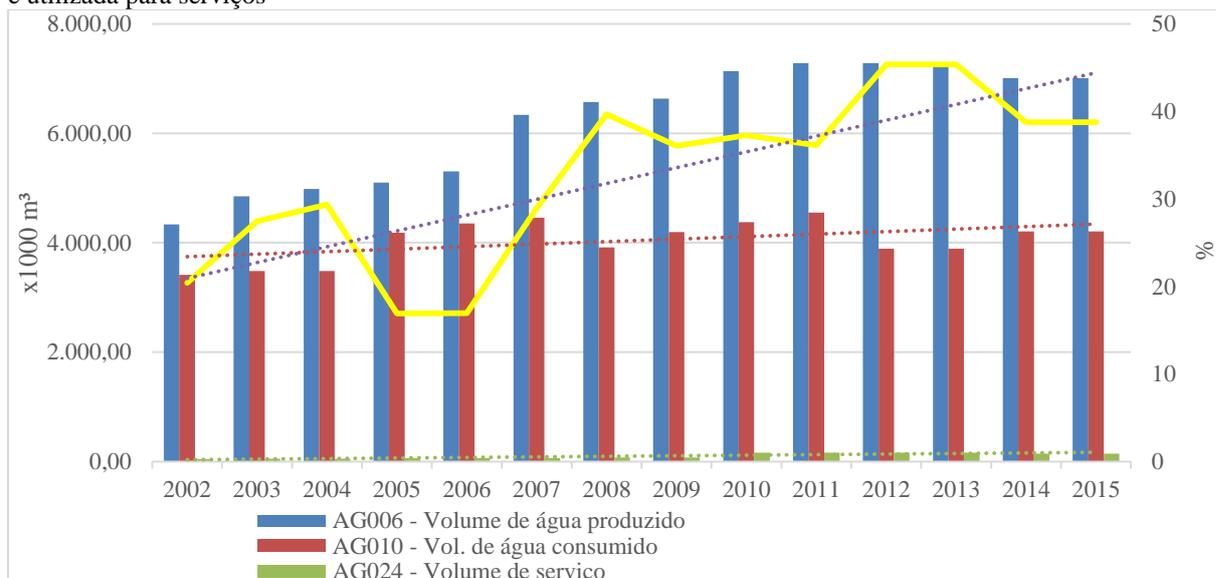
Conforme dados apresentados, o índice de perdas d'água (IN049) de Iguatu foi em 2015 de 38,75%, estando acima do índice nacional 36,7%, e abaixo dos índices estadual 41,2% e regional 45,7%. Esse setor evoluiu-o 18,33 % ao longo dos 14 anos. Contudo, ainda existe uma disparidade tamanha em relação a outros países desenvolvidos, demonstrando a ineficiência do sistema. Há um volume muito grande de perdas na distribuição na cidade, ou seja, a cada 100 litros de água captados para abastecimento da população, aproximadamente 39 Litros “perdem-se” na rede de distribuição, causando prejuízos financeiros e agravando a escassez hídrica, vivenciada nos dias atuais.

As perdas reais afetam diretamente os custos de produção e a demanda hídrica.

Neste sentido, um elevado nível de perdas reais equivale a uma captação e a uma produção superior ao volume efetivamente demandado, gerando ineficiências nos seguintes âmbitos: Produção; o Maior custo dos insumos químicos, energia para bombeamento, entre outros fatores de produção; o Maior manutenção da rede e de equipamentos; o desnecessário uso da capacidade de produção e distribuição existente; e o maior custo pela possível utilização de fontes de abastecimento alternativas de menor qualidade ou difícil acesso ambiental; a desnecessária pressão sobre as fontes de abastecimento do recurso hídrico; e o maior custo de mitigação dos impactos negativos desta atividade (externalidades).

Percebe-se que, que a linha de tendência do índice de perdas segue em um crescente muito maior que do volume de água consumida, demonstrando que o volume de água produzida é que está elevando esse índice de perdas na distribuição a patamares elevados, sendo que seu ápice aconteceu em 2012 e 2013, com 45,35 % de perdas. No decorrer desses 14 anos foram 29.089.650 m³ de água desperdiçada, evidenciando o descaso do poder público em investigar, diagnosticar e solucionar o porquê desse percentual de perdas. Tornando-se essencial a construção de um capítulo com o balanço hídrico. Conforme evolução do gráfico abaixo.

Gráfico 6: Índice de perdas na distribuição IN049, em relação ao volume de água produzida, consumida e utilizada para serviços



Fonte: SNIS, 2015. Elaboração: Própria.

4.3 Diagnóstico para redução das perdas através de um balanço hídrico.

Esta seção estima os potenciais ganhos da redução de perdas o município, tendo como base o índice de perdas de faturamento total, o qual inclui perdas aparentes, perdas reais e consumos não autorizados. Os benefícios esperados são de aumento da receita (com a redução de perdas aparentes) e diminuição de custos (com diminuição das perdas reais e consumos não autorizados). A metodologia utilizada contou com cinco passos³²⁴.

Passo 1; Como primeiro passo foi estimado o balanço hídrico, utilizando como fonte as informações agregadas, reportadas pelos SNIS 2015. Assim, o volume de água produzida (AG010) 87.106.000 m³, dos quais 56.875,610 m³ correspondem ao consumo autorizado e 30.230.390 m³, às perdas de água. Nota-se que o consumo autorizado não faturado corresponde ao volume de serviço AG024, com um valor de 1.424.700 m³. Com isso, a água não faturada chega a 31.655.090 de m³.

Quadro 1: Quadro Balanço hídrico de Iguatu, entre 2002-2015.

AG010 Volume de água produzida 87.106.000 m ³	Consumo autorizado 56.875.610 m ³	AG011 Volume faturado 55.450.910 m ³	AG011 água faturada 55.450.910 m ³
	Perdas de água 30.230.390 m ³	AG024 Volume de serviços 1.424.700 m ³	Água não faturada 31.655.090 m ³
		Perdas Aparentes (67,33%) 20.354.121,59 m ³	
		Perdas Reais (32,67%) 9.876.268,41 m ³	

Fonte: SNIS, 2015. **Elaboração:** Própria.

Passo 2. Definição da divisão das perdas de água entre perdas aparentes (comerciais) e físicas (vazamentos). Neste ponto, optou-se por utilizar metodologia própria sendo esse índice a média do indicador de perdas na distribuição (IN049) entre 2002 e 2015, resultando em uma média de 32,67% reais, logo 67,33% de perdas

³²⁴ Para o cálculo dos volumes e dos custos das perdas foram utilizados como referência as metodologias apresentadas pelos engenheiros Airton Sampaio, no “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotamentos Sanitários de 2007” do Ministério das Cidades, e o Engenheiro Carlos Rosito, no documento “Perdas em Sistemas de Abastecimento de Água: Diagnóstico, Potencial de Ganhos com sua redução e Propostas de Medidas para o Efetivo Combate” da ABES.

aparentes. Assim, do volume total de perdas de água de 30.230.390,00 m³, chega-se a 9.876.268,41 m³ de perdas reais (32,67%) e 20.354.121,59 m³ de perdas aparentes (67,33%).

Passo 3. Quantificação dos custos que poderiam ser evitados com a redução das perdas reais. Como mencionado, o volume de perdas reais estimado é de 9.876.268,41 de m³. Estima-se que o custo médio de produção³²⁵ de água no Iguatu foi R\$0,68 m³. Neste total estão incluídos os custos com produtos químicos, energia e parcela dos serviços de terceiros (equivalentes a manutenções operacionais que podem ser reduzidas com as quedas nas perdas). Assim, o custo total das perdas reais é dado por: Custo das perdas reais = Volume de perdas reais x Custo marginal de produção. Custos das perdas reais = 9.876.268,41 de m³ x R\$ 0,68 por m³. Custos das perdas reais = R\$ 6.760.878,37 a preços correntes.

Tabela 4: Volume de água produzida, despesas com pessoal, produtos químicos, energia elétrica e custos de produção de Iguatu-CE.

Ano	AG006 Volume de água produzida X 1000 m ³	FN010 - Despesa com pessoal próprio (R\$/ano)	FN011 - Despesa com produtos químicos (R\$/ano)	FN013 - Despesa com energia elétrica (R\$/ano)	FN014 - Despesa com serviços de terceiros (R\$/ano)	Total dos custos (R\$/ano)	Custos de produção o (R\$/m ³)
2002	4.335	1.030.345	67.012	364.107	305.532	1.766.996	0,41
2003	4.850	1.038.859	94.443	418.590	345.862	1.897.754	0,39
2004	4.980	1.245.482	123.445	483.179	387.580	2.239.687	0,45
2005	5.100	1.722.634	215.515	583.920	558.677	3.080.747	0,60
2006	5.304	1.233.437	234.450	767.814	1.272.757	3.508.459	0,66
2007	6.337	1.252.519	112.338	770.214	592.298	2.727.369	0,43
2008	6.570	1.971.444	170.387	742.095	305.212	3.189.138	0,49
2009	6.636	2.159.456	77.335	777.685	918.321	3.932.797	0,59
2010	7.138	2.605.667	141.630	1.007.256	1.166.645	4.921.199	0,69
2011	7.280	2.927.153	210.641	898.982	1.344.290	5.381.066	0,74
2012	7.280	3.108.225	230.586	906.768	1.408.902	5.654.480	0,78
2013	7.280	3.623.185	264.199	795.541	1.973.843	6.656.769	0,91
2014	7.008	4.288.085	284.420	950.875	2.352.627	7.876.007	1,12
2015	7.008	4.956.248	297.888	1.492.836	2.486.980	9.233.953	1,32

³²⁵ Formula do cálculo, foi calculado pelo somatório dos custos para produção de água ao ano (FN010+FN011+FN013+FN014) dividido pelo volume total de água produzida AG006 ao ano, para cada período entre 2002 e 2015. Posteriormente aferido a média do valor pago por m³ de água (R\$/m³), no decorrer do período de 14 anos, resultando em uma média do somatório dos custos de produção R\$ 0,68 por m³.

Fonte: SNIS, 2015. **Elaboração:** Própria.

Passo 4. Quantificação das receitas que poderiam ser geradas com a redução das perdas aparentes. Como mencionado, o volume de perdas aparentes estimado é de 20.354.121,49 m³. Nesse caso, a receita esperada resulta da multiplicação desse montante pela tarifa média de água³²⁶, que, de acordo com o SNIS, era de R\$ 1,33 por m³. Assim, o custo total das perdas aparentes (receita que deixa de ser obtida) é dado por: Custo das perdas aparentes = Volume de perdas aparentes x Tarifa Média. Custo das perdas aparentes = = 20.354.121,49 de m³ x R\$1,33/m³. Custo das perdas aparentes = R\$ 27.070.981,71 preços correntes.

Do mesmo modo, calcula-se o custo do consumo autorizado não faturado, tendo em vista que o índice de perdas de faturamento total inclui este volume na avaliação das perdas.

Custo do consumo autorizado não faturado = Volume do consumo autorizado não faturado x Tarifa Média. Custo do consumo autorizado não faturado = 1,424.700 m³ x R\$1,33/m³. Custo do consumo autorizado no faturado = R\$ 1.894.851.

Passo 5. Quantificação do custo total das perdas. O custo total das perdas entre 2002 e 2015.

Quadro 2: Custos das perdas entre 2002 e 2015 (Milhões de Reais)

Perdas Aparentes	R\$ 27.070.981,71
Perdas Físicas	R\$ 6.760.878,37
Consumos autorizados não faturados	R\$ 1.894.851.
TOTAL	R\$ 35.726.711,08

Fonte: SNIS, 2015. **Elaboração:** Própria.

O custo total das perdas entre 2002 e 2015 estima-se em R\$ 35.726.711,08³²⁷, o que comprova a ineficiência do sistema, resultando em custos maiores, perdas de receita e perdas hídricas. Sendo de suma importância maiores investimentos no setor, implantação de projetos e programas para sanar a problemática.

Com a redução das perdas aparentes, decorrentes de fraudes nas ligações,

³²⁶ Foi calculado o valor média cobrado entre os anos 2002 e 2015. Fórmula somatório das tarifas praticadas por m³, dividido pela quantidade de anos, no caso 14. Resultando em uma tarifa média praticada de R\$ 1,33.

³²⁷ Valor total a preço correntes, R\$ 35.726.71,08. Deflacionando esse valor, ou seja, deduzindo a inflação, as perdas totais para 01 janeiro de 2002, representaria R\$14.417.176,16³²⁷.

consumo não faturado, falta de hidrômetros, problemas de medição, dentre outros, a principal consequência é o aumento do volume faturado e, conseqüentemente, da receita. Além disso, a empresa pode postergar investimentos necessários para atender ao aumento da demanda decorrente do crescimento populacional. Entre aumentar a capacidade de produção de água e diminuir as perdas de água, a segunda alternativa será, em muitos casos, a mais adequada do ponto de vista econômico-financeiro e também ambiental. Com o aumento da eficiência na produção e distribuição de água, a mesma quantidade produzida atende mais pessoas. Os ganhos com redução de perdas de água podem ter impactos em termos de receitas, custos e investimentos.

4.4 Resíduos Sólidos de Iguatu-CE entre 2012 e 2015.

O lixo na atualidade é chamado de resíduos sólidos, são considerados resíduos sólidos todos os tipos de materiais, substâncias provenientes da natureza ou da ação humano, podendo esses resíduos serem sólidos, líquidos ou gasosos.

Tabela 5: Evolução do indicador de resíduos sólidos Iguatuense entre 2012 e 2015.

Ano	Quantidade total de RDO e RPU coletada por todos os agentes (Tonelada/ano)	População total atendida no município	POP_TOT - População total do município	IN015 - Taxa de cobertura do serviço de coleta de rdo em relação à população total do município (%)
2012	14.983,10	74.027	98.138	75,43
2013	14.095,30	75.040	100.053	75,00
2014	14.977,60	74.000	100.733	73,46
2015	13.901,00	70.569	101.386	69,60

Fonte: SNIS, 2015. Elaboração: Própria.

Segundo dados SNIS (2015), a quantidade total de RDO + RPU³²⁸ coletada por todos os agentes (Tonelada/ano) somente entre 2012 e 2015 foram descartados

³²⁸ RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES (RDO) Resíduos sólidos resultantes das atividades domiciliares ou atividades comerciais cujas características sejam similares aos resíduos domiciliares. Vale notar que em diversos municípios não há dados exclusivos de resíduos domiciliares e resíduos públicos. Para estes casos, informar somente as informações relativas ao campo 'quantidade total de resíduos coletados' (RDO + RPU).



57.957.000 Kg de resíduos sólidos de forma inapropriada em um lixão³²⁹, o que é proibido pela legislação, pois desde 2014 o descarte correto apenas os rejeitos deveriam ir para um aterro sanitário. O lixão de Iguatu constitui na atualidade um problema de saúde pública, social e econômico.

Não existe coleta seletiva, somente as empresas contratadas pela prefeitura e os catadores de lixo no perímetro urbano e no lixão. Catadores estes expostos a dejetos hospitalares dos serviços de saúde, entre outros problemas como o contato direto com animais e insetos vetores de doenças. Inexistindo gestão dos resíduos da construção civil, industrial, ou seja, todo esse lixo é descartado de forma irregular dentro de terrenos baldios, lagos e lagoas, servindo de aterro para a construção civil.

Instalado em 1989, o Lixão de Iguatu prejudica diretamente a população local, principalmente as que têm problemas alérgicos e respiratórios. Localizado a 5 km da cidade no Bairro Chapadinha, Rodovia CE 282, além da fumaça tóxica, outro grave problema é a contaminação do solo e do lençol freático (LIMA, 2015)³³⁰.

Conclui-se que população Iguatuense já vem percebendo alguns impactos ambientais, no entanto, outros ainda mais sérios não são vistos a olho nu, e podem demorar alguns anos para aparecer. O município tem um aterro sanitário, contudo, encontra-se embargado por ter sido construído em local impróprio e por uma investigação de desvio de verbas públicas, federais, estaduais e municipal.

5 Plano Municipal de Saneamento Básico de Iguatu-CE.

Segundo relatório do Ministério Público do Estado do Ceará (2013), Apesar da expansão dos serviços de abastecimento de água no centro urbano de Iguatu, a universalização das demais atividades de saneamento básico, seja esgotamento sanitário ou manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, permanecem em níveis incipientes,

³²⁹ LIXÃO (OU VAZADOURO) Local em que os resíduos sólidos urbanos, de todas as origens e naturezas, são simplesmente lançados, sem qualquer tipo ou modalidade de controle sobre os resíduos e/ou sobre seus efluentes.

³³⁰ Lima, danielle. Reportagem Especial: O lixão de Iguatu e suas peculiaridades. Disponível em: <http://www.maisfm.com/reportagem-especial-o-lixao-de-iguatu-e-suas-peculiaridades/>. Acesso 15 de março de 2017.

ou sejam, nível baixo. O município já elaborou seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)³³¹, abrangendo os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais, para o horizonte de vinte anos.

Quadro 3: Projetos definidos pelo Plano Municipal de Saneamento Básico de Iguatu, comparativo entre alguns indicadores e metas definidas para imediato (2011-2013) curto prazo (2014-2015)

Água e Esgoto	Imediata			Curto Prazo	
	2011	2012	2013	2014	2015
Implantação/Ampliação dos Sistemas de Abastecimento de Água para a Sede e os Distritos (%)	86,54	83,34	82,76	84,02	84,21
Meta do índice de abastecimento de água (IN055)	91%			100%	
Descrição	Imediata			Curto Prazo	
	2011	2012	2013	2014	2015
Esgotamento Sanitário para população difusa mediante soluções Individuais (%)	14,83	15,12	13,76	15,28	15,29
Meta do índice de coleta de esgoto (IN056)	10%			20%	
Resíduos Sólidos	Imediata			Curto Prazo	
	2011	2012	2013	2014	2015
Coleta Seletiva dos Resíduos Domiciliares com Inclusão Social	Não	Não	Não	Não	Não
Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil	Não	Não	Não	Não	Não
Unidade de Triagem	Não	Não	Não	Não	Não
Unidade de Compostagem	Não	Não	Não	Não	Não
Índice de Cobertura da população atendida com coleta de resíduos (%)	0	75,43	75	73,46	69,04
Meta do índice para a gestão dos resíduos sólidos	84%			100%	

Fonte: Plano Municipal de Saneamento Básico de Iguatu-CE, 2010.

Dados estes verificados pelo estudo proposto como meio de mensurar essa realidade. Verifica-se através dos indicadores que as metas definidas no PMSB como imediatas e de curto-prazo não foram cumpridas ou alcançadas pela administração, o SAAE e demais parceiros.

6. Considerações Finais

Os problemas ambientais e de saúde coletiva decorrentes da precariedade da

³³¹ Com a aprovação da Lei 11.445/07, o setor de saneamento básico passou a ter um marco legal, baseado em princípios da eficiência e da sustentabilidade econômica, controle social, segurança, qualidade e regularidade, buscando fundamentalmente a universalização dos serviços. Disponível em: <http://www.saae.iguatu.ce.gov.br/storage/app/media/docs/PLANO-MUNICIPAL-DE-SANEAMENTO-BASICO-IGUATU.pdf>. Acesso em 15 de março de 2017.



oferta dos serviços de saneamento básico é, antes de tudo, resultante de processos fundamentalmente políticos e sociais. A situação das perdas nos sistemas de água no Iguatu é insatisfatória, visto feito o balanço hídrico; há fatores limitadores em vários aspectos, e um deles reside na priorização das ações de investimento na expansão dos sistemas com vistas à Universalização, em detrimento à busca da excelência operacional no sistema de abastecimento de água. Neste caso, há de existir uma das preocupações mais legítimas é relativa ao "uso social da água", que envolve aspectos sociais, legais, ambientais, sanitários e econômicos, e que compõem o montante de "águas não faturadas" da operadora. A solução escapa não somente do rol de atribuições das operadoras ou companhias de saneamento, necessitando a intervenção das municipalidades na resolução das questões fundiárias e urbanísticas vinculadas, da conscientização social e do Ministério Público, nas questões de cunho legal.

Segundo o ministro da Saúde, Ricardo Barros, disse em 26 de novembro de 2016: Que o Brasil precisa investir fortemente em saneamento básico para que políticas de combate à disseminação de doenças possam dar certo. Durante a abertura do 1º Encontro da Rede Nacional de Especialistas em Zika e Doenças Correlatas, Barros destacou que para cada R\$ 1 investido em saneamento, o país economiza R\$ 4 em saúde.

A indissociabilidade entre saneamento básico, qualidade de água e saúde coletiva, nos remete a uma reflexão sobre a forma como este tema é tratado nos municípios e a aparente imobilidade da sociedade em reivindicar um direito que, inclusive, é garantido pela Constituição, que é o de prover a todos os cidadãos direito ao acesso à saúde em todos os seus aspectos.

É indispensável que se estabeleça um equilíbrio entre os aspectos ecológicos, econômicos e sociais, de tal forma que as necessidades materiais básicas de cada indivíduo possam ser satisfeitas, sem consumismo ou desperdícios, e que todos tenham oportunidades iguais de desenvolvimento de seus próprios potenciais e tenham consciência de sua co-responsabilidade na preservação dos recursos naturais e na prevenção de doenças.



Referências

- Agência Brasil. **Investir em saneamento reduz gasto em saúde, diz ministro**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/investir-em-saneamento-reduz-gasto-em-saude-diz-ministro>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. Ed, Brasília: Câmara dos Deputados: 2012.
- BRASIL. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 09 de março de 2017.
- CAVALCANTE, I.N.; PARENTE, R. C.; GOMES, M.C.R.; FREITAS, L.C.B.; MATTA, M.A.S.; MAIJ, T.V. **As Águas Subterrâneas de Iguatu e Quixelô** – Ceará. 2007. Disponível em: Acesso em: 06 de dezembro de 2014.
- COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- FERNANDES, Carlos. - *Esgotos Sanitários*. Ed. Univ./UFPB, João Pessoa, 1997, 435p.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE-FUNASA. **PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE IGUATU / CE**. Fortaleza, Janeiro de 2011. Disponível: <http://www.saae.iguatu.ce.gov.br/storage/app/media/docs/PLANO-MUNICIPAL-DE-SANEAMENTO-BASICO-IGUATU.pdf>. Acesso em: 28 de fev. de 2017.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra por domicílios - PNAD**. IBGE, 2015. Disponível em <http://sidra.ibge.gov.br/tabela/1840#resultado>. Acesso em 01 de Março de 2017.
- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), **Perfil Básico Municipal, 2014**. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2014/Iguatu.pdf. Acesso em: 25 de fevereiro de 2017.
- Instituto Trata Brasil. **RANKING DO SANEAMENTO INSTITUTO TRATA BRASIL 2016**. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2016/relatorio-completo.pdf>.



Acesso em: 9 de março de 2017.

____, **Situação Saneamento no Brasil, 2015**. Disponível em:
<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>. Acesso em: 9 de março de 2017.

Lima, Daniela. **Reportagem Especial: O lixão de Iguatu e suas peculiaridades**. Iguatu – 2015. Disponível em: <http://www.maisfm.com/reportagem-especial-o-lixao-de-iguatu-e-suas-peculiaridades/>. Acesso em: 04 de Março de 2017.

Ministério Público do Ceará. Procuradoria Geral de Justiça. **Relatório Técnico de Vistoria Nº 671/2013 - NAT / AMBIENTAL Núcleo de Apoio Técnico. 2013**. Disponível em: <http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOMACE/cordenadorias/material.apoio/rel.vistoria.municipios/Relatorio.de.Vistoria671.2013-Saneamento.Ambiental.de.Iguatu.pdf> Acesso em: 28 de fev. de 2017.

REBOUÇAS, A. C. **Água doce no mundo e no Brasil**. In: REBOUÇAS, A. C. et al. (orgs.) **Águas Doces no Brasil – Capital Ecológico, Uso e Conservação**. São Paulo: Escrituras, 2002. 2ª Ed. Revisada e ampliada.

SAKER, João Paulo Pellegrini. **Saneamento Básico e Desenvolvimento**. 207.138f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackensie, São Paulo.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico –Água e Esgoto 2015**. Brasília (DF): Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; c2015. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2015>. Acesso em: 11 de março de 2017.

____, **Série histórica**, Brasília (DF): Ministério das Cidades. Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/#>. Acesso em: 01 de março de 2017.

SILVA, C.H.R.T. Recursos hídricos e desenvolvimento sustentável no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas – Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2011.

VON SCHIRNDING Y. E. R. **Indicadores para o Estabelecimento de Políticas e a Tomada de Decisão em Saúde Ambiental** - Versão preliminar (junho, 1998). Genebra: OMS, 1998.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – **Water, Sanitation and Hygiene Links to Health**. November, 2004.



GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE

José Washington Pereira³³²
Josefa Renagila Nunes de Lima³³³
Bertulino José de Sousa³³⁴

RESUMO

Os Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - RSS são aqueles gerados por estabelecimentos, operações e atividades oriundas de prestação de assistência em saúde. Os estudos acerca do gerenciamento dos RSS são de fundamental importância, visto que, a ineficiência deste, traz consequências diretas à saúde pública, sobretudo para as pessoas que manuseiam esses resíduos; também, os efeitos ao meio ambiente podem atingir indiretamente a sociedade. Portanto, este estudo propôs-se promover um diagnóstico do Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - GRSS e suas possíveis consequências em São Miguel-RN, através de uma pesquisa qualitativa-exploratória, onde utilizou-se de entrevistas para coleta de dados. O GRSS é um processo rígido que objetiva garantir a saúde dos atores que entram em contato direto e indireto com tais resíduos. Através da análise dos dados, evidenciou-se os riscos à saúde dos envolvidos, desde os servidores de limpeza interna e externa, até os catadores de materiais recicláveis, que sofrem riscos de contaminação/transmissão de doenças. Constatamos que o GRSS de São Miguel necessita de mudanças de planejamento, que atendam as exigências da política e dos planos de gerenciamento dos RSS, promovendo a qualidade de vida dos envolvidos e a preservação da natureza.

Palavras-Chave: Gerenciamento; Planejamento em Saúde; Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde.

1 INTRODUÇÃO

Os Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (RSS) são aqueles gerados por estabelecimentos, operações e atividades oriundas de prestação de assistência médica, sanitária, farmacêuticas, enfermagem, odontológicas, análises clínicas e fontes congêneres. Por suas características específicas necessitam de manejo, tratamento

³³² Discente do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmica Territoriais no Semiárido-PLANDITES/UERN, Pau dos Ferros/Brasil, washingtonpereira10@hotmail.com

³³³ Discente do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmica Territoriais no Semiárido-PLANDITES/UERN, Pau dos Ferros/Brasil, renagylla@hotmail.com

³³⁴ Professor Doutor do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmica Territoriais no Semiárido-PLANDITES/UERN, Pau dos Ferros/Brasil, bj_panorama@hotmail.com



especial ou não - de acordo com o grau de periculosidade - e destinação diferenciadas. (FUNASA, 2006; CUSSIOL, 2008).

Os resíduos sólidos de saúde constituem um tipo específico de resíduo que precisa ser tratado especialmente. Segundo Cussiol (2008) os RSS necessitam passar meticulosamente por uma série de etapas, os menos perigosos podem ser destinados a uma célula especial do aterro sanitário, enquanto mais perigosos devem ser depositados em aterro industrial.

Por uma série de falhas em diferentes etapas, o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos parece não ocorrer apropriadamente. Desse modo, suscita-se uma questão norteadora: o gerenciamento dos resíduos sólidos de serviços de saúde no município de São Miguel-RN acontece de forma adequada?

Destarte, o objetivo deste estudo consiste em realizar um diagnóstico do processo de GRSS, acompanhando cada uma das etapas, apontando suas falhas e as possíveis consequências. Sabe-se que esse tema é ainda pouco discutido, desse modo, o estudo poderá servir de fonte de pesquisa para estudos posteriores, além de contribuir para o planejamento do gerenciamento dos resíduos sólidos de saúde do município de São Miguel.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A presente pesquisa se classifica como exploratória e a abordagem é qualitativa. Buscamos informações acerca do processo de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde no município de São Miguel-RN, a fim de identificar eventuais falhas em cada etapa, trazendo as formas corretas de gerenciamento através da literatura. A tipologia do estudo se justifica pela pouca exploração do tema no território micalense/são miguelense. Segundo Gil (2009, p. 40), a pesquisa exploratória:

Têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu



planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao estudo.

A abordagem adotada neste estudo foi qualitativa, de modo que englobasse um coeficiente de necessidade que não pode ser quantificado. A pesquisa qualitativa permite uma maior aproximação com o objeto de estudo possibilitando o conhecimento de valores culturais, determinantes sociais, econômicos e políticos (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2008).

O município de São Miguel-RN fica acerca de 430 km de Natal, capital do estado. Segundo o censo 2010, a população do município era de 22.157 habitantes e a estimativa para 2016 era de 23.444. Sua área equivale a 166,233 km² e sua densidade demográfica é 129,05 hab./km² (IBGE, 2017).

Para a coleta de dados, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com gestores municipais dos estabelecimentos de saúde (Apêndice 01) e com catadores de materiais recicláveis do lixão municipal (Apêndice 02). Foram, portanto, sete gestores entrevistados: os diretores da maternidade e do hospital, o enfermeiro da secretaria municipal de saúde e enfermeiras dos quatro postos de saúde da zona urbana. Outras quatro entrevistas foram realizadas com os catadores de materiais recicláveis.

Foram entrevistados os gestores de todos os estabelecimentos de saúde pública da zona urbana micalense. O posto de saúde do bairro Alto Santa Teresa está sem enfermeiro, assim declarou uma funcionária que lá se encontrava, não sendo possível, portanto, obter maiores informações. Nos postos de saúde da zona rural os atendimentos são prestados uma ou duas vezes por semana pelos mesmos profissionais dos estabelecimentos urbanos, desse modo, a tendência seria a repetição das respostas e por isso as entrevistas não foram feitas.

A entrevista objetiva a construção de informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e a abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente relacionados. (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2008). E dentre as modalidades diferentes que existem de entrevistas Minayo (2007) explica que o roteiro para as entrevistas semiestruturadas “[...] deve desdobrar os vários indicadores considerados essenciais e suficientes, em tópicos que contemplem a abrangência das informações esperadas”.



Os dados coletados foram armazenados pelos pesquisadores responsáveis, em pasta identificada e lacrada com fita adesiva, onde ficará arquivada durante um período de cinco anos.

Após a realização da coleta e transcrição dos dados, os mesmos foram analisados com base na análise de conteúdos definida por Minayo (2007, p. 303) “[...] diz respeito a técnicas de pesquisa que permitem tornar replicáveis e válidas inferências sobre dados de um determinado contexto, por meio de procedimentos especializados e científicos. Em comum, as definições ressaltam o processo de *inferência*”.

Para Minayo (2007) do ponto de vista funcional, a análise de conteúdo parte de uma leitura de primeiro plano das falas, depoimentos e documentos de modo que se atinja um conhecimento mais profundo acerca do objeto estudado.

3 RESÍDUOS SÓLIDOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE – RSS

Um tipo de resíduo que precisa ser tratado e disposto de maneira especial é o de serviços de saúde, que são resíduos produzidos em hospitais, clínicas médicas e veterinárias, laboratórios de análises clínicas, farmácias, centros de saúde, consultórios odontológicos, entre outros estabelecimentos (SCHALCH ET AL, 2002).

Resíduo de Serviço de Saúde - RSS é resultado das atividades exercidas por estabelecimento gerador que necessitam de processos diferenciados no manejo, exigindo ou não tratamento prévio para a disposição final (Cussioli, 2003). De acordo com a resolução da ANVISA e da CONAMA, os RSS são separados em cinco grupos pelas suas características principais e podem ser classificados como biológico, químico, radioativo, semelhantes aos domiciliares e recicláveis e pelo potencial de risco.

O Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde (GRSS) é dividido em duas fases, uma dentro do estabelecimento, que consiste desde a geração até a colocação destes para a coleta e a fase externa ao estabelecimento, que ocorre desde a coleta até a disposição final. Esses resíduos devem ser classificados, separados, tratados e dispostos de acordo o grau de periculosidade de cada material. Os resíduos menos perigosos podem ser destinados a uma célula especial num aterro sanitário, enquanto os mais

perigosos devem ser depositados em aterro industrial, construído segundo padrões rígidos de engenharia, de maneira a não causar danos ao meio ambiente e a saúde pública. (CUSSIOL, 2008).

Os municípios brasileiros mostraram-se bastante deficientes quanto à gestão de RSS. Dados do ano de 2008 indicam, segundo a PNSB (2008), que 61,1% das entidades dispuseram os resíduos em vazadouros ou aterros em conjunto com os demais resíduos, enquanto 24,1% destinaram em aterros específicos para resíduos especiais. Regionalmente, o destino dos resíduos de saúde em aterros comuns e lixões foram de 39,3% no Sul e 46,4% no Sudeste, contrastando com o Nordeste (72,6%) e o Norte (65,7%), o meio termo foi representado pelo Centro-Oeste, com 52%. As diferenças políticas, sociais e, sobretudo, econômicas entre as regiões explicam a distância dos números, ainda assim a situação é preocupante em todas as regiões.

Para superar esse quadro, foi criado um conjunto de leis, planos e políticas públicas voltadas à gestão de resíduos sólidos que deverá ser compartilhada entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal). Alguns resultados já aparecem, segundo a ABRELPE (2014), no ano de 2014 foram coletados 264,8 (t x 1000/dia) de RSS no Brasil, 5% a mais que 2013³³⁵. Os destinos finais dos RSS coletados pelos municípios em 2014 foram: 44,5% incineração, 21,9% autoclave, 2,5% micro-ondas e 31,1% outros (aterros, valas sépticas e lixões).

A ABRELPE (2014), projeta que dos 1.794 municípios que compõem a Região Nordeste, 1.312 apresentaram em 2014, total ou parcialmente, serviços concernentes ao gerenciamento de RSS. Dos resíduos coletados, 53,4% dos municípios incineram, 8,4% fazem autoclave e 38,2% realizam outras modalidades de destinação não especificadas na pesquisa, portanto, incorretas. O estado do Rio Grande do Norte coleta 2.669 (t/ano) de RSS, sendo o segundo maior gerador do Nordeste por habitante ao ano (0,783 kg/hab./ano), atrás apenas da Bahia.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

³³⁵ Deste valor, 38,5 (tx1000/dia) é da região NE, que fica atrás apenas do SE com 182,9 (tx1000/dia).

O gerenciamento de resíduos consiste no conjunto de atividades técnicas e administrativas destinadas ao correto manuseio dos resíduos de serviços de saúde. Este processo passa por várias etapas internas ao ambiente de serviço de saúde e externas a ele, são elas: minimização da geração, manuseio seguro, segregação na origem, acondicionamento, identificação, tratamento interno, coleta e transporte interno, armazenamento temporário, registros para o controle dos resíduos especiais, armazenamento externo, coleta e transporte externos, tratamento externo, transbordo ou estações de transferência, e disposição final (CUSSIOL, 2008).

4.1 Minimização da geração dos RSSS

De acordo com a ANVISA (2006) o setor de saúde vem passando por uma rápida evolução da ciência médica, com o desenvolvimento de novas tecnologias incorporadas aos métodos de diagnóstico e tratamento. Um dos resultados desse processo são a geração de materiais, substâncias e equipamentos com presença de componentes mais complexos e de difícil segregação que, como consequência, tornam-se mais perigosos para o manuseio e para o meio ambiente.

A geração de resíduos deve ser mantida a níveis mínimos praticáveis de volume, pois, além de minimizar os riscos de exposição a agentes perigosos presentes em algumas frações, há redução dos custos para o gerenciamento (CUSSIOL, 2008).

De acordo com as respostas dos entrevistados, é unânime que não é executada qualquer política de minimização da geração de RSS nos estabelecimentos de saúde. Assim, percebe-se o descuido quanto à produção e também quanto ao registro desses resíduos, outra etapa importante para o controle.

Brollo (2016) elenca uma série de princípios que norteiam a política de gerenciamento dos RSS, um deles é o de “poluidor-pagador” o qual alerta sobre os custos de prevenção de contaminação e aponta como responsabilidade de custeio e de cumprimento das normas estabelecidas o órgão gerador, os agentes econômicos, as empresas industriais, dentre outros.



4.2 Manuseio seguro

Os ambientes de serviços de saúde são áreas de risco de contaminação, tendo em vista a presença de resíduos com alto potencial transmissor. Para diminuir o máximo possível qualquer risco de contaminação foram criados os EPIs (Equipamentos de Proteção Individual): “todo dispositivo ou produto, de uso individual utilizado pelo trabalhador, destinado à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no trabalho” (NR06). Os EPIs necessários estão previstos na própria Norma Regulamentadora-NR 06 e seguem, também, a NR32 referente à Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde.

Toda unidade de saúde tem a obrigação de fornecer e promover o uso dos EPIs devidamente regulamentados pela NR06. Em São Miguel, ao serem questionados sobre o fornecimento e uso dos equipamentos de proteção individual, obtivemos as seguintes respostas: Os profissionais do hospital e da maternidade dispunham de luvas, máscaras, botas, toucas, óculos e aventais; porém muitos não têm o hábito de uso. Os servidores das unidades de saúde dispõem apenas de máscaras e luvas.

4.3 Segregação na origem

Operação que deve ser feita no próprio ponto de geração e de acordo com as características físicas, químicas, biológicas e radiológicas do resíduo, estado físico (sólido e líquido) e forma química. Deve-se sempre observar as exigências de compatibilidade química dos resíduos entre si para que acidentes sejam evitados (CUSSIOL, 2008).

Em todas as unidades de saúde, os entrevistados relataram que é executada uma pequena atividade de segregação: os materiais perfurocortantes são colocados em caixas de papelão apropriadas, já os resíduos infectantes (materiais usados para fazer curativos, coleta de citologia oncológica, e demais matérias que possuem sangue e líquidos corpóreos) são colocados em sacos de lixo pretos, junto dos resíduos comuns, ou seja, em desacordo com as normas regulamentadoras.

4.4 Identificação

A identificação das embalagens no local da geração é de suma importância para a diminuição de riscos no manuseio. Devem-se utilizar rótulos com anúncio de perigo nos sacos, caixas e tambores. (ANVISA, 2006).

A enfermeira da Unidade Básica Sabino Leite, afirmou que são colocados esparadrapos para identificar os resíduos com a advertência como: cuidado, perigo! Nas demais unidades, todos afirmaram que as embalagens não são identificadas, o que coloca em risco as etapas posteriores.

4.5 Acondicionamento e transporte internos

“É a colocação do resíduo em embalagens adequadas para coleta, transporte, armazenamento e disposição final seguros. Deve ser de acordo com o tipo do resíduo e os limites de enchimento devem ser obedecidos” (CUSSIOL, 2008, p. 21). Cada tipo de material possui regras específicas de acondicionamento³³⁶.

Os tipos de embalagens citados nas entrevistas realizadas nos postos de saúde são: caixa para materiais perfurocortantes, sacos de lixo pretos para os demais tipos de resíduos e tambores. No hospital e na maternidade, os gestores responderam que havia dois tipos de saco de lixo: um branco, específico para os materiais infectantes; e um preto, destinado aos resíduos comuns.

Os resíduos infectantes devem ser acondicionados em sacos plásticos brancos leitosos. Esses resíduos representam até 30% do total gerado (MONTEIRO, 2001). A coleta desses resíduos acontece no local de geração de onde são levados para a sala de resíduos. O carro ou recipiente empregado para o transporte interno deve ser de uso exclusivo e diferenciado para cada grupo de resíduos (CUSSIOL, 2008).

³³⁶ Os tipos de resíduos e de embalagens estão descritos no Manual de Gerenciamento de Resíduos dos Serviços de Saúde do ILSL (GALAN & SILVA, 2014, p. 35).

As entrevistas revelaram que os resíduos são levados para a sala de resíduos, ou “casinha”, embalados em sacos, caixas e/ou tambores. Quanto ao uso de carros para transporte interno, somente o hospital dispõe desse equipamento, entretanto, não atinge as exigências regulamentares, pois não é de uso exclusivo para resíduos infectantes, não é devidamente identificado e nem é estruturalmente adequado.

4.6 Armazenamento temporário

O armazenamento interno durante o aguardo da coleta regular deve ser feito em sala próxima aos pontos de geração, priorizando a agilidade do transporte interno e a garantia do isolamento dos materiais com grau médio e alto de periculosidade. Os resíduos precisam estar bem acondicionados, pois não podem ter contato direto com o chão ou as paredes da sala (SILVA E GALAN, 2014).

Na Secretaria de Saúde, não existe sala para o armazenamento interno dos resíduos de serviços de saúde, sendo estes, portanto, colocados na calçada à espera da coleta externa. No posto do bairro Treze de Maio, as caixas de materiais perfurocortantes são lacradas com esparadrapo e guardadas na sala de arquivos e materiais diversos. As demais instituições possuem sala de resíduos específica.

O armazenamento interno é facultativo caso a distância entre os pontos de geração e de armazenamento externo for pequena (CUSSIOL, 2008). Pela extensão dos estabelecimentos de saúde micalenses a sala de armazenamento não seria necessária, mas somente se as etapas de transporte interno e de armazenamento externo estiverem de acordo com as normas técnicas, o que não ocorre.

4.7 Armazenamento externo

O armazenamento externo “Consiste na guarda dos recipientes de resíduos até a realização da etapa de coleta externa, em ambiente exclusivo com acesso facilitado para os veículos coletores” (COSTA, 2012, p. 17). Acrescenta-se que “Deve ser construído em local afastado das edificações e de fácil acesso aos veículos coletores. Sua dimensão

e capacidade devem ser compatíveis ao volume de resíduos” (SILVA & GALAN, 2014, p. 30).

Em São Miguel nenhum dos estabelecimentos possui “abrigo externo”, os resíduos são colocados em tambores ou até mesmo nas calçadas para a coleta. O posto José Torquato armazena todos os tipos de resíduos de saúde numa sala específica o qual o portão dá acesso à rua, consequentemente, à coleta pelos garis. **Figura 01.**



**Figura 01: Abrigo para resíduos sólidos do posto de saúde José Torquato.
Fonte: Arquivo dos pesquisadores.**

Segundo o enfermeiro da secretaria de saúde, o estabelecimento - onde são realizados vários tipos de exames e procedimentos - não possui nenhum ambiente interno ou externo específicos para armazenamento de resíduos, assim, estes são colocados na calçada para a coleta regular potencializando os riscos de vazamentos, aberturas por pessoas e animais, atração de insetos etc., e com isso, possibilitando contaminações.

Os demais postos de saúde colocam os sacos com materiais biológicos na calçada para a coleta regular de resíduos urbanos e aguardam alguém da secretaria coletar as caixas com materiais perfurocortantes. Desse modo, considera-se que praticamente não existe armazenamento externo na maioria dos estabelecimentos estudados.

4.8 Coleta e transporte externo

A coleta e o transporte externo é a etapa onde ocorre a remoção dos RSS do “abrigo/sala de resíduos” até a unidade de tratamento ou destinação final. Este processo deve garantir a preservação e a integridade física dos coletores/garis, da população e do meio ambiente, em acordo com as normas dos órgãos de limpeza urbana (SILVA & GALAN, 2014).

Faz parte do gerenciamento a preparação dos profissionais que manuseiam os RSS, todos precisam saber os riscos e como minimiza-los ao máximo, para tanto, “Os resíduos infectantes e parte dos resíduos especiais devem ser acondicionados em sacos plásticos brancos leitosos e colocados em contêineres basculáveis mecanicamente em caminhões [ou carros] especiais para coleta de resíduos de serviços de saúde”. (MONTEIRO ET AL, 2001, p. 82).

O Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento Básico – SNIS³³⁷, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Básico (SNSA) do Ministério das Cidades (MCID), informa, através de seu banco de dados, que no caso dos RSS dos serviços públicos de saúde, no município de São Miguel, a coleta diferenciada destes resíduos é executada por empresa contratada. Ressalta-se que se trata da mesma empresa que executa a limpeza urbana.

Os dados do SNIS informam ainda que a coleta ocorre em veículo destinado à coleta domiciliar, porém em viagem exclusiva. Os dados pesquisados são do ano de 2015. De acordo com as entrevistas realizadas neste ano (2017) e as observações de campo, as informações do SNIS não condizem integralmente à situação atual e nem à realidade de dois anos atrás.

Nos postos de saúde estudados e na secretaria de saúde a coleta ocorre sem maiores cuidados por parte dos garis provocando a mistura dos RSS com os RSU comuns. Os veículos utilizados são os mesmos dos resíduos comuns, portanto, em

³³⁷ O SNIS se constitui no maior e mais importante sistema de informações do setor saneamento no Brasil, apoiando-se em um banco de dados que contém informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

desacordo com a ABNT, os órgãos de segurança do trabalho e ambientais. O SNIS descreve que os RSS são coletados no mesmo veículo que os resíduos urbanos comuns, porém em viagem exclusiva. Esta última descrição mostra-se incongruente com os resultados da pesquisa, pois se comprovou que os RSS são coletados na mesma viagem de coleta dos demais resíduos.

O período de coleta deve acontecer todos os dias da semana, inclusive aos domingos, o que não ocorre em São Miguel. Segundo os servidores entrevistados, os resíduos perfurocortantes gerados nos postos de saúde devem ser coletados e transportados por uma equipe da secretaria de saúde, entretanto, esta atividade acontece de forma esporádica, chegando a passar semanas seguidas sem acontecer, incorrendo em duas ações: 1) o transporte independente e irregular por parte de funcionários dos postos de saúde que transportam em veículo próprio as caixas com perfurocortantes para a secretaria de saúde, e 2) a colocação de todos os tipos de resíduos (biológicos, perfurocortantes) para a coleta de resíduos urbanos, sendo, portanto, misturados aos resíduos comuns.

No hospital e na maternidade os resíduos biológicos são coletados pelos garis e transportados juntamente com os resíduos comuns por caminhões sem adaptações adequadas. O diretor da maternidade responde que os “resíduos perfurocortantes são transportados em caçambas, pois não podem ser compactados”. Quando se fala em transporte adequado de RSS,

Trata-se de equipamento destinado à coleta de resíduos infectantes de serviços de saúde (hospitais, clínicas, postos de saúde). É equipado com carroceria basculante, de formato retangular ou cilíndrico, dotado de dispositivo de basculamento de contêineres na boca de carga, com a característica de ser totalmente estanque, possuir reservatório de chorume e ser menos ruidoso (MONTEIRO ET AL, 2001, p. 83).

Como observado, além da caçamba não ser um veículo adaptado aos resíduos de saúde, ainda transporta os resíduos urbanos domiciliares, misturando assim todos os tipos de resíduos urbanos com os de saúde.

Constatam-se, portanto, graves irregularidades em todo o sistema de coleta e transporte, pois esta deve ser executada por empresa especializada que atenda todas as exigências de segurança da saúde pública e preservação ambiental.



4.9 Tratamento final

O tratamento de resíduos sólidos, grosso modo, se configura como processos manuais, mecânicos, físicos, químicos ou biológicos que modifique as características dos resíduos, objetivando a eliminação ou minimização de riscos à saúde pública e, mais direta e especificamente, a do trabalhador (ANVISA, 2006).

A Resolução da ANVISA nº 306/04, indica que o tratamento dos RSS deve considerar os princípios da biossegurança na vigência de medidas técnicas, administrativas e normativas na prevenção de acidentes, preservação da saúde pública e do meio ambiente.

No município de São Miguel os RSS não recebem nenhum tipo de tratamento, não existe política de minimização de riscos, deixando os trabalhadores vulneráveis a contaminações, transmissões, cortes, furos, entre outras consequências. Segundo o diretor da maternidade, uma empresa terceirizada deverá realizar o tratamento adequado destes resíduos, porém ainda não tem data para sua contratação.

Desse modo, os estabelecimentos de serviços de saúde do município, ao não tratarem seus resíduos, favorecem a proliferação de agentes patogênicos, potenciais transmissores de doenças.

4.10 Disposição final

A disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde consiste na derradeira etapa do GRSS que deve ser realizada em aterro controlado ou, de preferência, sanitário implantado em local criteriosamente avaliado para o qual é exigido licenciamento ambiental de acordo com a Resolução CONAMA nº 237/97. O projeto técnico do aterro precisa seguir as normas da ABNT (ANVISA, 2006; FUNASA, 2006).

O município de São Miguel faz parte da proposta de consórcio intermunicipal de saneamento básico que contém a implantação de aterro sanitário em Pau dos Ferros, há

42 km da sede micalense, porém o consórcio avança de forma demasiadamente lenta, expondo a despreocupação dos gestores municipais e as rivalidades políticas existentes. Assim, em São Miguel, todos os tipos de resíduos coletados são destinados no lixão municipal sem nenhum tratamento ou separação.

As enfermeiras entrevistadas responderam que não têm conhecimento sobre o tratamento e a destinação final dos materiais perfurocortantes coletados pelos servidores da secretaria de saúde, mas manifestaram que estes são rotineiramente dispostos no lixão, visto que é comum este tipo de material ser levado pela coleta de resíduos urbano regular, como ocorre com os resíduos com materiais biológicos.

Os diretores do hospital, da maternidade e da secretaria de saúde afirmaram que os resíduos são dispostos em um “local exclusivo” no lixão. O diretor da maternidade acrescenta que existe um buraco no lixão para onde são destinados os RSS. As observações *in loco* e as entrevistas realizadas no lixão com os catadores de materiais recicláveis comprovam uma realidade distinta da descrita pelos gestores. Existe uma vala/buraco no lixão, porém, este não serve de destino exclusivo de RSS, como se pode ver na **figura 02**.



Figura 02: Buraco localizado no lixão municipal de São Miguel.

Fonte: arquivo dos pesquisadores

Para ser mais preciso, a observação não identificou RSS no único buraco feito no lixão exclusivamente para sua disposição, como mencionado pelos gestores dos órgãos supracitados. Contraponto ainda mais claro foi à constatação de RSS, inclusive os perfurocortantes, misturados aos demais RSU, como se pode ver na **Figura 03**.



Figura 03: Resíduos perfurocortantes misturados aos resíduos sólidos comuns. Fonte: Arquivo dos pesquisadores

Uma das caixas de perfurocortantes está aberta e as seringas espalhadas pelo solo. Todos os catadores de materiais recicláveis entrevistados afirmaram que os resíduos não eram separados, um deles especificou que “Seringas, soro, material de curativo, remédio, tudo no mundo vêm misturado. Toda desgraça vem misturada pra cá”.

A **Figura 04** flagra o perigo a que estão expostos os catadores de materiais recicláveis, em vista do alto grau de risco de contaminação existente. Um dos catadores entrevistados relatou ter sofrido duas furadas de agulhas e que após a ocorrência não procurou qualquer atendimento profissional de saúde. Os quatro catadores entrevistados expuseram já terem ou conhecerem algum catador que sofreu acidente (corte, pancada, furada, etc.) durante o trabalho.



Figura 04: Catadores de materiais recicláveis próximos aos resíduos de serviços de saúde.

Fonte: Arquivo dos pesquisadores

Questionados acerca do uso de equipamentos de segurança no trabalho, os catadores responderam que nunca receberam nada de qualquer órgão público ou privado e que as únicas peças que usam são calças e botas/tênis encontradas no lixão.

Os catadores mencionam ainda que quando os RSS são despejados no lixão, algumas vezes os “caçambeiros” queimam e outras vezes pedem para eles próprios [os catadores] separarem e queimarem. Verifica-se, pelas observações e entrevistas, que não há padronização no serviço dos garis e motoristas dos veículos de transporte dos resíduos sólidos, incorrendo em riscos à saúde deles próprios e dos catadores.

Como se pôde comprovar, a destinação final dos RSS é executada de maneira despadronizada por parte dos garis, pois não possuem uma rotina de trabalho que destine em célula exclusiva no lixão esses resíduos. A queima não é praticada com regularidade nem com todos os materiais de saúde, sendo muitos destes misturados aos RSU.

5 CONSIDERAÇÕES

O gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde – GRSS é um processo rígido que objetiva garantir à saúde dos servidores, usuários e demais atores que entram em contato direto e indireto com os RSS, sempre respeitando o meio ambiente. Para tanto, um série de etapas precisa ser seguida e o resultado de uma delas influi diretamente nas posteriores.

A presente pesquisa traz elementos significativos de cada etapa do GRSS no município de São Miguel-RN, revelando as falhas do processo e a baixa atividade dos gestores públicos municipais e dos dirigentes dos estabelecimentos de saúde no que confere o manuseio dos RSS.

As mais graves constatações referem-se a não segregação dos RSS na sua origem; os servidores não utilizam os EPIs necessários; o acondicionamento ocorre em sacos comuns sem qualquer distinção/separação de resíduos; os RSS são coletados pela



coleta de resíduos urbanos comuns sem regularidade, misturando todos os tipos de resíduos; o transporte externo não é realizado por veículo adaptado ou em viagem exclusiva; os RSS são dispostos no lixão municipal sem destinação em célula específica, além de nenhum tratamento prévio.

Desse modo, evidenciam-se os riscos à saúde de todos os envolvidos diretamente com os RSS, desde os servidores de saúde (enfermeiros, técnicos, médicos, etc) dos estabelecimentos públicos, passando pelos de limpeza interna (auxiliares de serviços gerais) e externa (garis), até chegar aos catadores de materiais recicláveis que sofrem sérios riscos de contaminação/transmissão de doenças.

Como solução ou minimização dos problemas encontrados sugere-se a contratação de empresa especializada na coleta, tratamento e destinação adequada desses resíduos, capacitação de todos os servidores mencionados e aquisição de todos os materiais necessários e viáveis em cada etapa descrita do gerenciamento. Além disso, pertence aos gestores públicos resguardar à saúde dos catadores de materiais recicláveis, orientando-os, fornecendo equipamentos de segurança e de preferência criar uma associação ou cooperativa que seja capaz de dignificar o trabalho destes trabalhadores.

6 REFERÊNCIAS

ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**, 2014.

BRASIL. **Manual de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde**. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Brasília, 2006.

_____. Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. **Manual de saneamento**. ed. 3. rev. - Brasília, 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**, 2008.

BROLLO, M. J. **21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL EM RESÍDUOS SÓLIDOS. REVISÃO E ANÁLISE SOBRE A ATUAL SITUAÇÃO NO BRASIL**. São Paulo, 2016.



COSTA, E. C. L. da. **Manejo de resíduos de serviços de saúde** : manual básico de procedimentos. Câmara dos Deputados, Edições Câmara. Brasília, 2012.

CUSSIOL, N. A. M. **Manual de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde**. Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM. Belo Horizonte, 2008.

DESLANDES, S.F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HENRIQUES, C. M. P. **Resolução RDC nº 306**, de 7 de dezembro de 2004.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=241250&search=||info%EF5es-completas>> Acessado em: 12 fev. 2017.

MINAYO, M. C. de S.. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10 ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/#>>. Acessado em: 25 fev. 2017.

MONTEIRO, J. H. P. et al. **Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos**. IBAM. Rio de Janeiro, 2001.

NR 6 - **Equipamento de Proteção Individual** - Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR6.pdf>>. Acessado em: 27 fev. 2017.

SCHALCH, V., LEITE, W. C. A., JÚNIOR, J. L. F., CASTRO, M. C. A. A. **Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Universidade de São Paulo Escola de Engenharia de São Carlos Departamento de Hidráulica e Saneamento. São Carlos, 2002.

SILVA, S. M. U. R.; GALAN, N. G. A. **Manual de gerenciamento de resíduos dos serviços de saúde do ILSL**. Ed. rev. ampl. Bauru, SP: Instituto Lauro de Souza Lima. São Paulo, 2014.



ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE NAS DIFERENTES ATIVIDADES PRATICADAS PELAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS DA COMUNIDADE UBALDINHO, CEDRO E VÁRZEA ALEGRE-CEARÁ

Francisca Mônica Silva³³⁸

Resumo

O presente estudo tem a finalidade de analisar no Distrito de Ubaldinho, Cedro/Ceará, as forças existentes entre o associativismo, capital social, bem como o desenvolvimento econômico social com o objetivo de analisar o índice de sustentabilidade nas diferentes atividades praticadas pelas associações comunitária da comunidade Ubaldinho, Cedro e Várzea Alegre-Ceará, no intuito de estabelecer diretrizes para que seja praticado o desenvolvimento sustentável e o associativismo. Como também, levantar e instituir questões e meios de práticas que estimulem os participantes a preservar o patrimônio natural da comunidade que é o açude Ubaldinho. Buscou-se a análise e interpretação dos dados obtidos para mostrar os níveis de cada indicador averiguado a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável da comunidade. Neste contexto obteve-se nível satisfatório do indicador de Desenvolvimento Econômico-Social, haja vista que a comunidade disponibiliza de infraestrutura adequada, é acessível a locomoção a cidades vizinhas, o comércio local é bastante diversificado. Contudo o Índice de Sustentabilidade apresentou o valor de 0,47773, o que mostra que a comunidade de Ubaldinho ainda não está em um nível desejado de sustentabilidade.

Palavras-chave: Sustentabilidade, Capital social, Desenvolvimento Econômico Social

1 Introdução

Compreender o verdadeiro conceito de Capital Social e Desenvolvimento Sustentável, estes por serem temas bastantes complexos, como também entender suas finalidades na interação de um processo de mudanças que visam promover inclusão social, com atuações ativas na sociedades pelas esferas econômicas, social, política e ambientais, para que assim o desenvolvimento juntamente com o crescimento econômico, seja de fato, sustentável.

³³⁸ Bacharel em Ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri, Iguatu/Brasil,
mncmarques39@gmail.com



As discussões sobre esses novos paradigma do desenvolvimento econômico, tanto o Capital social como o desenvolvimento sustentável veio fazer parte de variáveis econômicas, quando o cenário social, político e ambiental estava em crise. Estes por sua vez, foi uma forma de restituir-se de uma situação através do coletivo.

Várias foram as associações e cooperativas que veio a surgir quando a revolução industrial veio a substituir homens por máquinas. Essas pessoas que vieram a ser excluída da sociedade, na busca de novos ares, descobriram nas associações e cooperativas, novas forma de vidas, novas forma de renda.

A análise da presença do capital social na comunidade de Agrovila Ubaldinho, é indispensável quando se pensa em cooperativismo. Segundo Putnam (1996), o capital social é identificado através de traços da vida em sociedade, em suas interações, normas e confianças, que estabelecem uma ação em conjunto, de objetivos em comuns. Com intuito de desvendar os entraves de políticas de sustentabilidade na comunidade de Ubaldinho, o presente tem a incumbência de analisar a importância da sustentabilidade, do fortalecimento do capital social e do nível de desenvolvimento econômico, para assim destinar os passos as associações para que sejam praticadas atividades que promovam o bem-estar comunitário, que gere economia local e que o capital social seja consolidado pela cooperação de todos os envolvidos e, ainda a permanência da sustentabilidade nas atividades desenvolvidas.

Em busca de alternativa vias associações existentes e, pela união da comunidade, que será mostrado neste trabalho as diretrizes de preservação e de sustentabilidade. Diante do exposto, entende-se por desenvolvimento sustentável aquele que satisfaz as carências da geração presente sem agredir as das gerações futuras (MATOZINHO et al 2010. p.2). Neste contexto, a promoção de políticas de preservação do meio ambiente, em meio ao crescimento econômico, vem se alastrando a anos. Com embasamento na comunidade estudada, que utilizam das águas do Ubaldinho, a preocupação de preservar esse bem natural, é necessário que se faça diretrizes que possam ser colocadas em práticas tanto pelos moradores como pelo poder político municipal.

De acordo com o exposto, existem várias formas de definir desenvolvimento sustentável, seja no meio ambiente, seja na sociedade, o intuito sempre será o mesmo - a



busca da igualdade para todos. Nesse conceito, o presente trabalho analisou através de coleta de dados e verificação dos índices avaliados se existe um nível desejado de sustentabilidade na comunidade de Ubaldinho. A organização por meio das associações, que será inserido através dos resultados obtido o fortalecimento do capital social na comunidade, esse por ser um determinante fundamental para o desenvolvimento local, a extração do cooperativismo dos moradores na busca incessante de tornar realidade a preservação constante da sustentabilidade local. Várias atividades são desenvolvidas as margens do açude Ubaldinho ao longo do seu percurso até a cidade de Cedro-Ceará. Irrigações, criação de peixe em gaiolas, hortaliças, plantio de frutas, são atividades que geram um complemento de renda aos produtores familiares.

Neste contexto, justifica-se a presente pesquisa, por sua relevância, pois a mesma pretende analisar em dados, as práticas desenvolvidas na comunidade de Ubaldinho voltadas para a sustentabilidade, bem como o capital social, o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. As ações cometidas pelos associados/moradores serão analisados a partir de questionários, que determinaram os rumos da pesquisa.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

- Analisar o índice de sustentabilidade nas diferentes atividades praticadas pelas associações comunitária da comunidade Ubaldinho, Cedro e Várzea Alegre-Ceará, no intuito de estabelecer diretrizes para que seja praticado o desenvolvimento sustentável e o associativismo.

2.2 Objetivos Específicos:

- Caracterizar o associativismo e seu papel para o desenvolvimento local, levantando as associações comunitárias existentes na comunidade de Agrovila;

- Explicar a importância da prática sustentável das atividades desenvolvidas pelas associações comunitárias da comunidade visando o desenvolvimento sustentável;
- Calcular os índices de desenvolvimento socioeconômico e de sustentabilidade nas Associações Comunitária da Comunidade Ubaldinho, Cedro, Ceará.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 A Importância do Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Local

As associações no geral têm um papel fundamental de estímulo de ideais mútuos que contribui para o desenvolvimento da sociedade. Segundo Alencar *apud* KUNZLER, 2009, p.77, “associativismo refere-se à atividade humana, desenvolvida em um grupo social que é constituído por uma coletividade de indivíduos ligados entre si por uma rede ou sistema de relações sociais”. O associativismo é o ponto chave para o desenvolvimento local, principalmente se tratando de uma comunidade pequena. Para tanto, deve existir a cooperação entre os agentes. É necessário que haja um elo entre participantes para que flua o desenvolvimento.

Segundo o SEBRAE (2014), os princípios do associativismo, resumem-se em sete. O princípio da adesão voluntária e livre: na qual estabelece que as associações são organizações voluntárias, onde os responsáveis são os próprios sócios e, que nela não existe distinção de classe, cor, raça, etc. O segundo princípio está ligado a participação econômica, na qual os sócios contribuem de forma equitativa, e que esses recursos são utilizados para os objetivos dos próprios associados. A autonomia e independência é outra característica adotada pelo associativismo, haja vista que, os sócios entre si decidem acordos e mantem o poder democrático.

O princípio da gestão democrática pelos sócios, indica que os associados participam ativamente no estabelecimento de suas políticas e na tomadas de decisões. O quinto princípio, indica que as associações contribuem com a educação, formação e informação entre os associados no intuito de contribuir para o desenvolvimento interno da organização. A interação, é necessária para que haja o fortalecimento da confiança



entre os entes. Por fim, o interesse pela comunidade, é que confere a essência do associativismo. Pois nesse princípio as associações lutam por desenvolvimento sustentável e melhorias de suas comunidades.

A formação de associação mostra a importância que se tem de lutar em conjunto. “A via do associativismo fomenta um debate permeado de pontos e contrapontos onde o dialogo abre caminho para a reconstrução, para o desenvolvimento” (FRANTZ, 2002, p. 1).

E é nesse contexto que o fomento do associativismo é impulsionada como o principal ponto para o desenvolvimento sustentável, no qual busca captar as contradições e organizar as pessoas no intuito de engaja-las, dando alternativas as necessidades suas e coletivas. (CANTERLE, 2004, p. 8).

Ainda nesse pensamento, de acordo com Arruda (*apud* FRANTZ, 2002, p. 29), é notório que, cada indivíduo em particular possui uma distinta habilidade para desenvolver algo que proporcione melhorias ao coletivo.

Cada pessoa possui diferente forma de pensar e agir, porém o importante é coloca-las todas em prol de uma causa, objetivo. É necessário a união e envolvimento de todos para catar o desenvolvimento, através de laços solidários, de modo a desenvolver quanto possível for de talentos, capacidades e competências coletivas. (Arruda *apud* FRANTZ, 2002, p. 29).

Conforme o SEBRAE (2014), a diferença existente entre as associações e o cooperativismo, é que as associações são organizações que tem por natureza a integração do social, do interesse de classe, enquanto as cooperativas têm como ênfase a inserção do produto de seus associados no mercado.

O cooperativismo é um termo que em sua essência tem o mesmo propósito das associações. Busca a ideia individual para se aglomerar com o coletivo. O cooperativismo, desde seu surgimento tem a incumbência de inserir no mercado as pessoas que de alguma forma foram excluídos, sejam pela falta de emprego seja pela ausência de qualificação seja por uma nova oportunidade. A contribuição que essa nova forma de organização entre as pessoas foi êxtase, principalmente para comunidades de pequeno porte, por estimular a novas formas de renda, como também para comunidades

grandes que se situa como uma alternativa de renda. Segundo Frantz (2012), as cooperativas nasceram devido a necessidade da organização humanitária, bem como da colaboração de todos. Ainda na concepção de Frantz (2012), “O cooperativismo moderno se ocupa da economia dos interesses dos indivíduos livres, isto é, expressa a economia dos interesses dos indivíduos livres e não do capital, pela associação das individualidades”.

3. 2 Desenvolvimento Regional Sustentável

É indiscutível que os assuntos sobre desenvolvimento sustentável vem sendo enfatizado há algumas décadas, porém, só ganhou destaque a partir de mudanças ocorridas no meio natural, social e política.

O conceito de sustentabilidade na visão de Sanchs (1997), destaca que é uma forma de pensar nos limites naturais, na fragilidade do meio, no foco nas questões sociais, culturais e políticas.

Quando se fala em desenvolvimento, não se deve atar-se a somente o desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social, ambiental, cultural, político e humano. Por isso, faz-se necessários insistir no capital humano, social e natural, além do financeiro e econômico, pois o desenvolvimento envolve todas essas dimensões. Segundo Levy (apud FRANTZ, 2002, p. 17), considera-se o humano como o principal do desenvolvimento. Pois é extraído dele todas as demais riquezas.

[...]nada é mais precioso que o humano. Ele é a fonte das outras riquezas, critérios e portador vivo de todo o valor. [...] é preciso ser economistas do humano, [...]. É necessário igualmente forjar instrumentos – conceitos, métodos, técnicas – que tornem sensível, mensurável, organizável, em suma, praticável o progresso em direção a uma economia do humano. Os instrumentos de construção da economia do humano deverão ser forjados pela via do associativismo, pela organização cooperativa, mais que pela competição. A economia do humano pode ser entendida como uma das expressões mais próximas do desenvolvimento local. LEVY (Apud FRANTZ, 2002, p.17)

Ao debater sobre desenvolvimento sustentável, muitos frisam a ideia de preservar o meio ambiente. E estão corretos. Porém, desenvolvimento sustentável não se define em apenas manter o meio ambiente nas suas condições favoráveis de uso. Desenvolvimento



sustentável está além de preservação dos meios naturais. Desenvolvimento sustentável está presente, nas necessidades básicas de vida, tais como: saúde, educação, segurança, lazer, política, economia, entre outros. O desenvolvimento sustentável deve ser entendido que é um processo complexo que exige transformações econômicas, políticas e principalmente humana e social.

3. 2. 2 Capital Social

Segundo Putnam (1996), o capital social é caracterizado pelas ações em comuns, conjuntas de normas e confiança que facilitam a interação entre os membros. É compreendido pelas ações coletivas realizadas em um determinado meio com mesmo ideais, quanto maior a interação dos agentes no processo de desenvolvimento em uma dada região maior a prospecção de crescimento de riqueza.

Bordieu (1980), destaca, que o capital social é como redes de interação, na qual os indivíduos extraem recursos e vantagens como outras formas de capital. Já na concepção de Coleman (1984;1990), o conceito de Capital Social é muito importante quando se diz respeito ao desenvolvimento econômico por meio do coletivo.

Para Melo Neto e Fróes, (2002), o capital social possui seis bases, sejam elas: 1. Participação social; 2. Organização; 3 Solidariedade; 4. Iniciativa; 5. Cooperação; e 6. Confiança. Constituída essas bases dentro das associações é possível uma convivência mútua e benéfica para a comunidade no geral.

A participação social está ligada a interação entre os agentes, onde cada um nos seus mais diferentes pensar agem em comum, na busca de mesmos ideais. A organização se dá pela cooperação, pela ajuda mutua, onde todos da associação são peças importantes para fazer acontecer. A solidariedade vem com o respeito adquirido entre os participantes devido a confiança conquistada.

Putnam (2002) diz que, quanto mais elevado for o nível de confiança existente entre os membros de uma dada comunidade maior será a prospecção de existir cooperação. Quanto maior a cooperação entre os indivíduos maior será o desenvolvimento. E é nessa progressão que a comunidade avança rumo ao desenvolvimento sustentável.



Entretanto o capital social é um determinante fundamental no desenvolvimento sustentável de um local, de uma região, de uma comunidade e etc. Conforme Sem (2000, p.10), "o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que elimina as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente".

4 METODOLOGIA

4.1 Tipo de pesquisa

A presente pesquisa se classifica como quantitativa pois estabelece dados numéricos no qual identifica a real situação da comunidade em relação aos índices examinados.

O procedimento usado foi o estudo de caso, no qual foi aprofundado a investigação das análises na comunidade de Ubaldinho com foco nos índices de Desenvolvimento Econômico- Social, índice de Capital Social e Índice Ambiental, para ter a mensuração do Índice de Sustentabilidade.

4.2 Localização da área de estudo.

A comunidade de Agrovila Ubaldinho foi construída nos limites territoriais dos municípios de Cedro e Várzea Alegre, região Centro Sul do Estado do Ceará. Distante a 20 Km e 40 km, respectivamente de Cedro e Várzea Alegre.

4.3 População e amostra

A comunidade de Ubaldinho possui, de acordo com cadastros domiciliares de agentes comunitários de saúde um total aproximadamente de 216 famílias, que vivem de atividades extraída do açude Ubaldinho. A Piscicultura, irrigação, agropecuária, pequenos comércios movem a economia local a base de subsistência. (Secretaria Municipal de Saúde Várzea Alegre/Secretaria Municipal de Saúde Cedro, 2015).

A amostra usada foi por acessibilidade, pois a entrevista foi realizada com os moradores que se dispuseram em responder aos questionários. Ao todo, o estudo



realizou-se 45 questionários, com 15 famílias da comunidade. Sendo que para cada índice analisado (IDES, ICS e IA) foi feito um tipo de questionário.

4.4. Descrição das Associações Comunitárias

Contêm nesta comunidade 4 associações. Dentre elas são: ISCA (Instituição Sócio Comunitário da Agrovila), ASSUSA (Associação dos Usuários do Açude Ubaldinho), ASSAUBA (Associação dos aquicultores do Açude Ubaldinho), Associação dos Produtores de leite da Bacia do São Miguel e a Colônia Z-29. Para tanto, cada associação tem um objetivo que contribui para o crescimento local, visando interesse coletivo.

A ISCA é composta por 42 associados que, por ter um número satisfatório de associados, não possuem um elo que fortifique as ações realizadas. Para tanto, a ISCA já iniciou um projeto de avicultura, no qual não veio a vigorar devido à falta de instrução e a presença de técnico na criação para ensinar a maneira correta da produção de aviários.

A água que abastece a comunidade de Ubaldinho é monitorada pelo Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR), e que de iniciativa da ASSUSA foi possível a alocação deste órgão na comunidade, no intuito de distribuir a água em igualdade para todos. Antes do SISAR fincar raízes na Agrovila, o abastecimento era feito por meio de um motor que ficara localizado em um poço profundo exposto ao sol e chuva, sem nenhuma proteção. A água hoje desta comunidade é tratada, tem armazenamento numa caixa d'água para distribuição e, todas as casas possuem hidrômetro.

A ASSAUBA por sua vez, mantém na comunidade um projeto de criação de peixes em gaiolas, que beneficia 10 sócios. De acordo com o presidente da associação o projeto encontra algumas dificuldades devido à queda nas vendas da tilápia, porém continuam na esperança de aquecer a economia local com seu produto.

A Colônia Z-29 é um composto de associados que se beneficiam com a pesca livre realizada através de canoa, vara de pesca e que, dentro desta associação estão



inseridos também os associados da ASSAUBA. Esta associação tem a finalidade de união de todos os pescadores do açude Ubaldinho.

A Associação dos Produtores de leite da Bacia do São Miguel, por sua vez, mantém 10 sócios, pelo qual se reúnem mensalmente para discussão. É uma associação em cada sócio se mantém por si só. Pois dependem exclusivamente do rebanho de gado leiteiro em cada um possui.

4.5 Caracterização do Associativismo e seu Papel para o Desenvolvimento Local

O associativismo é uma organização entre pessoas que coincide com objetivos comuns. Em municípios pequenos as associações são fundamentais para o desenvolvimento local, pois estimula o grupo a lutar pelos seus ideais.

Pois como afirma Frantz (2002): “[...] potencialmente, o associativismo, a cooperação contém o desenvolvimento local [...]”. A associação expressa uma relação dinâmica, uma relação em movimento, em direção a um lugar melhor para a cooperação. O desenvolvimento é um processo também fundado em relações sociais associativas, das quais podem nascer formas cooperativas (FRANTZ, 2002, p. 25).

É indiscutível a importância do papel das associações nas comunidades. Pois quando estas são atuantes os resultados de desenvolvimento das comunidades são perceptíveis. O elo de comunicação e convívio social aumenta a mesma proporção que o estímulo a união e a luta em conjunto aumenta.

As associações e as formas de organização desse tipo, favorecem as pessoas o desejo da realização pessoal. Pois estabelecem a participação ativa, nas decisões em conjunto. Promove a integração, estimulando as ideias e a busca de crescimento financeiro para o local como também vínculo social. A comunidade pela qual, cresce através de ligação por associações, se tem maior crédito do que se possa imaginar. Os desejos coletivos prevalecem em relação ao individualismo, o que faz se tornar de grande relevância para a comunidade a formação de associações.

4.6 Método da criação do Índice de Sustentabilidade

A criação do índice de Sustentabilidade (IS) foram considerados um elenco de variáveis representativas de desenvolvimento econômico-social, capital social e ambiental para a comunidade de Ubaldinho. Na busca de conhecer os entraves e as potencialidade da área de estudo para o tomador de decisões uma formulação de acertadas praticas no desenvolvimento sustentável local com a participação ativa da comunidade.

4.6.1 Índice de Desenvolvimento Econômico – Social – IDES

Para analisar a comunidade de Ubaldinho em relação a qualidade de vidas dos moradores, foi feito uma avaliação dos indicadores tais como: educação, saúde, habitação, aspectos sanitário, lazer e renda.

A metodologia aplicada foi desenvolvida por Fernandes (1997 *apud* Khan 2001) apresentando os seguintes passos: I – estabelece indicadores construtivo para o IDES e seus respectivos escores e pesos; II – Organiza os posicionamentos em ordem crescente dos valores, partindo da situação onde o indicador é menos expressivo, até a situação mais expressiva.

Matemática representada na formula, pode-se definir o IDES como:

$$IDES = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left[\frac{\sum_{i=1}^m E_{ij} \cdot P_{ij}}{\sum_{i=1}^m E_{\max_i} \cdot P_{\max_i}} \right]$$

A contribuição de cada índice é representada matematicamente da seguinte maneira:

$$C_i = \frac{\sum_{i=1}^m E_{ij} \cdot P_{ij}}{n(\sum_{i=1}^m E_{\max_i} \cdot P_{\max_i})}$$

Onde: IDES= Índice de Desenvolvimento Econômico-Social; P_{ij} = Peso do i -ésimo indicador, alcançado pelo j -ésimo produtor; P_{max_i} = Peso máximo do i -ésimo indicador; E_{ij} = escore do i -ésimo indicador obtido pela j -ésimo produtor; $E_{max, i}$ = escore máximo do i -ésimo indicador; C_i = contribuição do indicador “ i ” no índice de desenvolvimento econômico – social dos entrevistados; $i = 1, \dots, m$, número de indicadores; $j = 1, \dots, n$, número de entrevistados.

Quanto mais próximo de um, maior o valor do índice de Desenvolvimento Econômico- Social na comunidade. Optou-se por estabelecer os seguintes critérios:

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| a) Baixo nível do IDES | $0 < IDES \leq 0,5$ |
| b) Médio nível de IDES | $0,5 < IDES \leq 0,8$ |
| c) Alto nível de IDES | $0,8 < IDES \leq 1,0$ |

4.6.2 Índice de Capital Social

A análise do capital social na comunidade de Ubaldinho, foi elaborado a partir dos indicadores que se referem as relações interpessoais entre os membros da comunidade. Seus indicadores indica a participação e cooperação entre os moradores na promoção do desenvolvimento da comunidade.

Assim, matematicamente, representada pela seguinte formula:

$$ICS = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left[\frac{\sum_{i=1}^m E_{ij}}{\sum_{i=1}^m E_{max_i}} \right]$$

A contribuição de cada índice foi obtida da seguinte maneira:

$$C_i = \frac{\sum_{j=1}^n E_{ij}}{\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n E_{\max,i}}$$

Em que: ICS= Índice de Capital Social; E_{ij} = escore do i -ésimo indicador obtido pelo j -ésimo entrevistado; $E_{\max,i}$ = escore máximo da i -ésimo indicador; C_i = Contribuição do indicador “ i ” no índice de Capital Social; $i = 1, \dots, m$, número de indicadores; $j = 1, \dots, n$, número de entrevistado.

Quanto mais próximo de 1, o valor do índice de Capital Social maior a concentração de capital social na comunidade. Estabelece os seguintes critérios Khan e Silva (2002):

- | | |
|--|----------------------|
| a) Baixo nível de acumulação de capital social | $0 < ICS \leq 0,5$ |
| b) Médio nível de acumulação de capital social | $0,5 < ICS \leq 0,8$ |
| c) Alto nível de acumulação de capital social | $0,8 < ICS \leq 1,0$ |

4.6.3 Índice Ambiental

Segundo PEREIRA (2001), a justificativa pela qual se estabelece o índice de sustentabilidade está ligada a perguntas referentes a atividades agrícolas, degradação do solo ou/e preservação, ou seja que esteja de acordo com o conceito e a pratica do desenvolvimento sustentável.

Estabelece porém, a seguinte:

$$IA = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left(\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \left(\frac{E_{ij}}{E_{\max,i}} \right) \right)$$

A contribuição dos indicadores fica representativa por:

$$C_i = \frac{\sum_{j=1}^n E_{ij}}{\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n E_{\max,i}}$$

Em que: IA= Índice Ambiental; E_{ij} = escore da i-ésimo indicador obtida pela j-ésimo entrevistado; $E_{\max,i}$ = escore máximo da i-ésimo indicador; C_i = contribuição do indicador “i” no Índice Ambiental; $i= 1, \dots, m$, número de indicadores; $j= 1, \dots, n$, número de entrevistados.

Quanto mais próximo de 1, maior a concentração do índice Ambiental. Opta-se por estabelecer os seguintes critérios:

- | | |
|----------------------|---------------------|
| a) Baixo nível do IA | $0 < IA \leq 0,5$ |
| b) Médio nível do IA | $0,5 < IA \leq 0,8$ |
| c) Alto nível do IA | $0,8 < IA \leq 1,0$ |

4.6.4 Índice de Sustentabilidade

O índice de Sustentabilidade divide-se em três partes dos índices analisados anteriormente: IDS, ICS E IA.

Assim sendo, o índice de Sustentabilidade fica representado por:

$$IS = \frac{1}{k} \sum_{h=1}^k I_h$$

Em que: IS= Índice de Sustentabilidade;

I = valor do h-ésimo índice; $h= 1, \dots, k$

A média aritmética dos três índices estudados anteriormente compõe o valor o Índice de sustentabilidade. Compreende-se que quanto mais próximo de 1, maior a sustentabilidade da comunidade.

- | | |
|----------------------|---------------------|
| a) Baixo nível de IS | $0 < IS \leq 0,5$ |
| b) Médio nível de IS | $0,5 < IS \leq 0,8$ |
| c) Alto nível de IS | $0,8 < IS \leq 1,0$ |

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Serão discutidos posteriormente o papel desenvolvido pelas associações comunitárias e seus impactos no desenvolvimento de uma comunidade, além de serem apresentados em dados os índices de Desenvolvimento econômico- social, índice de capital social, índice ambiental e o índice de sustentabilidade, no intuito de delinear o grau de sustentabilidade da comunidade de Ubaldinho.

5.1 Índice de Desenvolvimento Econômico- Social na comunidade de Ubaldinho

Considerando a amostra geral, o indicador Econômico, que confere a renda líquida mensal da família apresentou mais relevante na participação do IDES, com o valor de 0,1856, correspondendo a 20,18% em relação ao total 0,9198%. Em consideração ao Índice de Desenvolvimento Econômico – Social, 0,9198, a comunidade de Ubaldinho apresenta-se muito desenvolvida. Haja vista que os moradores da comunidade usufrui de uma fonte natural que permite a realização de serviços e trabalho extraído do açude Ubaldinho. Esta por ser uma forma de geração de renda comunitária, é notório pelos dados da pesquisa realizada que o açude Ubaldinho é o protagonista desta realidade.

Tabela 1 – Valores absolutos e relativos dos indicadores do IDES na comunidade de Ubaldinho.

COMUNIDADE		
INDICADOR	UBALDINHO	
	Valor Absoluto	Valor Relativo

Saúde	0,1708	18,57
Educação	0,0759	8,25
Habitação	0,1392	15,13
Condições Sanitária e Higiênico	0,1772	19,26
Econômico	0,1856	20,18
Lazer	0,1708	18,57
IDES	0,91983113	100,00

Fonte: Dados da pesquisa

5.1.1 Indicador Saúde

O indicador Saúde encontra com o valor relativo de percentual, 0,1857%. Vale dizer que, de acordo com as variáveis analisadas para determinados indicadores as condições de acesso a saúde estão satisfatório. O PSF (Posto de Saúde da Família) atende a comunidade diariamente, com atendimento médico, dentário, e Farmácia Pública, variáveis estas que é necessária para o nível está ótimo.

5.1.2 Indicador Educação

O Indicador Educação, é o que apresenta menor desenvolvimento, com um percentual de 8,25%. A Escola Municipal da comunidade funciona com séries iniciais até o 9º (nono) ano do ensino fundamental. O que contribui para que o indicador educação ficasse abaixo dos demais, pois a comunidade não tem acesso ao ensino médio, caso quem tiver interesse em continuar os estudos deve se deslocar a cidade do Cedro ou Várzea Alegre para concluir.

5.1.3 Indicador Habitação

O Indicador Habitação verificava na comunidade tipos de construção de casas e acesso a iluminação. O índice resultante foi de 15,13%, o que mostra que todas as casa da comunidade são de tijolo, com reboco e piso, e todas possui energia elétrica.

5.1.4 Indicador Condições Sanitárias e Higiênico

Com o percentual de 19,26%, o este indicador mostra que todas as residências destina seus dejetos humanos em fossa ou rede de esgoto, que a água para consumo é tratada por meio do órgão competente e que o destino dos lixos são recolhido através de coleta domiciliar.

5.1.5 Indicador Econômico

A renda da comunidade é basicamente extraída de atividades resultantes do açude Ubaldinho. Com percentual de 20,18 %, foi o índice que mais contribuiu para o indicador geral do IDES, pois o nível de renda líquida mensal de cada família de entrevistado foi de um salário mínimo.

5.1.6 Indicador Lazer

O indicador Lazer levava em consideração acesso a entretenimento das famílias da comunidade. 18,57% foi o percentual adquirido neste índice, o que resulta que a comunidade possui campo de futebol, quadra de esporte, televisores em todas as residências, acesso à internet, balneários entre outros.

5.2 Índice de Capital Social na comunidade de Ubaldinho

De acordo com a tabela 2, onde apresenta os dados obtido da pesquisa sobre a participação e interação das pessoas na comunidade de Ubaldinho, o índice geral de ICS teve um nível médio.

Tabela 2 – Valores absolutos e relativos dos indicadores do Índice de Capital Social

COMUNIDADE		
INDICADOR	UBALDINHO	
	Valor Absoluto	Valor Relativo
<i>O interesse é maior pelo bem-estar individual</i>	0,0583	11,47
<i>Participa nas reuniões</i>	0,0291	5,73
<i>É comunicado sobre reuniões</i>	0,0250	4,91
<i>Participa das escolhas de líderes</i>	0,0291	5,73
<i>Decisões são aprovadas em reuniões</i>	0,0416	8,19
<i>Apresenta sugestões nas reuniões</i>	0,0541	10,65

<i>As decisões tomadas são executadas</i>	0,050	9,83
<i>Realizam prestações de contas</i>	0,0333	6,55
<i>Paga taxa mensal</i>	0,0333	6,55
<i>Participa de eventos sociais</i>	0,0416	8,19
<i>Para problemas, sempre aparece pra ajudar</i>	0,0541	10,65
<i>Assumi algum cargo na associação</i>	0,0583	11,47
ICS	0,5083	100,00

Fonte: Dados da pesquisa;

É notório que o indicador que maior contribuiu para o ICS, foi o de “*interesse é maior pelo bem-estar individual*” e “*exerce algum cargo na associação*”, ambos com 11,47% do valor geral. O indicador que menos contribuiu foi “*É comunicado sobre reuniões*”, com valor de 0,0250, equivalendo a 4,91.

Diante análise, os dados fazem total referência a comunidade. Haja vista que, não há um elo de interação ativo entre os moradores. Cada pessoa (cada família) busca mais o objetivo pessoal do que mesmo o coletivo. A participação nas reuniões e nas associações é um meio de os moradores/associados terem acesso a informações comprobatórias para um determinado fim (aposentadoria) que para eles é total relevância serem sócios.

Nas associações pelas quais foram desenvolvidas esta pesquisa, foi perceptível, que em algumas delas, a presença da confiança estava mais aguçada do que em outras. A diretoria da ISCA, em todas as datas comemorativas é realizado uma simbologia, com presentes aos sócios, com sorteios de brindes. E em todas as demais reuniões mensais, eles realizam bingos de qualquer objeto para arrecadar valores e distração entre os sócios.

Nas demais associações, não foi possível ver um clima de interação além dos objetivos específicos da mesma. A reunião é monótona, com assuntos objetivos.

O índice de 0,50%, calculado e analisado, foi real quanto aos dados observacionais e da entrevista haja vista que ainda precisa-se trabalhar conceitos como a importância do associativismo e do capital social para que este seja fortalecido.

5.3 Índice Ambiental na Comunidade de Ubaldinho

De acordo com a tabela 3, observou-se que o indicador que mais contribui para o índice ambiental foi o de sistema de esgoto e fossa, com o valor absoluto de 0,0206, no total geral de 33,62%.

O indicador de “Planta árvores na conservação do solo e uso de esterco animal” apresentaram o menor percentual, ambos com 2,58%, e valor absoluto de 0,0015.

O índice ambiental se mostrou em baixo nível, haja vista que na comunidade não tem se quer nenhuma forma de preservação do recurso natural existente (açude Ubaldinho), nem mesmo nas atividades desenvolvidas pelos moradores. Seja por falta de conhecimento seja por irresponsabilidade ambiental.

Foi notório diante pesquisa de campo que nas margens do açude Ubaldinho concentra-se quantidades significativas de entulhos e lixos que podem ser reciclados. Os balneários que existem próximos ao açude facilitam que os turistas, acabem deixando objetos acumulados.

As matas ciliais não é possível mais ver, não existem ao longo da extensão do Ubaldinho, se quer alguma mata preservada. Não há nenhuma pratica sustentável desenvolvida na comunidade.

Tabela 3 – Valores absolutos e relativos dos indicadores dos indicadores ambientais na comunidade de Ubaldinho.

COMUNIDADE		
INDICADOR	UBALDINHO	
	Valor Absoluto	Valor Relativo
Controle de praga	0,0042	6,89
Uso de queimadas nas atividades agropecuárias	0,0047	7,75

Planta árvores na conservação do solo	0,0015	2,58
Área de reserva nativa	0,0031	5,17
Pratica de plantio para preservar a degradação do solo	0,0079	12,93
Sistema de esgoto e fossa	0,0206	33,62
Rotação de cultura	0,0047	7,75
Faz calagem	0,0047	7,75
Usa esterco animal	0,0015	2,58
Utiliza o solo de acordo com a vocação	0,0079	12,93
IA	0,0613	100,00

Fonte: Dados da pesquisa;

5.4 Índice de Sustentabilidade da comunidade de Ubaldinho

De acordo com a tabela 4, o indicador que mais contribuiu para o Índice de Sustentabilidade foi o IDES, com um percentual de 64,22 do total geral. O ICS se mostra em o segundo indicador contribuinte para o IS, com 35,51%. Com 0,27 % o Índice Ambiental se mostra que na comunidade a preservação do meio ambiental está longe do desenvolvimento sustentável.

É correto afirmar que, a sustentabilidade só é possível com todas as esferas agindo em comum. Uma prova disso está a pesquisa, na qual mostra que o IDES e ICS contribuíram em maior parte para o desenvolvimento, enquanto o IA não teve um percentual para ajudar a comunidade a ter um índice de sustentabilidade favorável.

Ainda é necessário que planeje programas e capacitações na comunidade para despertar os moradores para práticas sustentáveis.

Tabela 4 – Valores absolutos e relativos dos indicadores na contribuição do Índice de Sustentabilidade na comunidade de Ubaldinho.

COMUNIDADE		
INDICADOR	UBALDINHO	
	Valor Absoluto	Valor Relativo
Econômico-Social	0,9198	64,22
Capital Social	0,5083	35,51
Ambiental	0,0040	0,27
IS	0,4773	100,00

Fonte: Dados da pesquisa

6 CONCLUSÕES

Diante dos resultados foi possível constatar a adequação da metodologia desenvolvida para avaliação da sustentabilidade, oferecendo significativas contribuições para o processo de decisão e implementação de ferramentas de desenvolvimento local.

Os resultados contribuem de forma efetiva para a ampliação de debate sobre o desenvolvimento sustentável em suas perspectivas teórica e aplicada, no sentido de conduzir rumos para uma construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

De acordo com as averiguações da pesquisa realizada, foi notório o nível satisfatório do indicador de Desenvolvimento Econômico- Social, haja vista que a comunidade disponibiliza de infraestrutura adequada, é acessível a locomoção a cidades vizinhas, o comércio local é bastante diversificado, que concerniu de certa forma numa elevada porcentagem de contribuição para o IS- Índice de Sustentabilidade.

O índice de Capital social, encontra-se através da pesquisa, na comunidade de Ubaldinho, em um nível médio. Podemos dizer que, o capital social está em construção. O que é percebido que as famílias da comunidade ainda não estão totalmente voltadas para desenvolver objetivos concretos com vínculos coletivos.

Entretanto, o índice Ambiental, deixou muito a desejar. As práticas agrícolas desenvolvidas pelos associados\moradores da comunidade de Ubaldinho não tem conhecimento científico de como fazer a coisa certa nas suas plantações. Falta para estes



pequenos produtores, a base de subsistência, um conhecimento técnico de manejo agrícola. Representando um percentual de apenas 0,27 % do total de índice de Sustentabilidade, o índice ambiental, por ser o mais importante para aquela comunidade, já que a base da renda das famílias é gerida direta ou indiretamente pelo açude Ubaldinho, e estes por sua vez, não ter nenhuma prática de preservação do mesmo, contata que os associados/moradores são leigos na questão de sustentabilidade ambiental.

O Índice de Sustentabilidade apresentou o valor de 0,47773, o que mostra que a comunidade de Ubaldinho ainda não está em um nível desejado de sustentabilidade.

Considera-se importante proporcionar cursos relativos a produção sustentável, com temáticas voltadas para o manejo agricultável correto, sobre o associativismo e as forças existentes do capital social para todos os moradores e sobre a organização, especialmente para os líderes das associações.

REFERÊNCIAS

BOHE,D.M.;SILVA,K.M.. **Redes de cooperação**: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE,2004.

BUARQUE, Sergio C. 2002. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. In: LEONELLO,J.C. O associativismo como alternativas de desenvolvimento na dinâmica da economia solidária. 2010. Disponível em : <www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/ServicoSocial/leonello.pdf> . Acesso em: 25/06/2016

CHAVES, F.D. PINTO, J. I.M. **Economia solidária como alternativa para o desenvolvimento regional**. 2007. T E C Amazônia. Disponível em : <www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/economia-solidaria-como-alternativa-de-desenvolvimento-regional-2.pdf> . Acesso em 27/06/2016

COLEMAN, J. Foundations of social theory. Cambridge: The Belknapp press of Harvard University Press, 1984.

_____. Foundations of Social Theory. Cambridge: The Belknapp press of Harvard University Press, 1990.

FRANTZ, Walter. **Associativismo, cooperativismo e economia solidária, 2012**. Disponível

em:

<<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/963/Associat>



ivismo,%20cooperativismo%20e%20economia%20solid%C3%A1ria.pdf?sequence=1
>. Acesso em: 26/06/2016.

FRANTZ, Walter. **Desenvolvimento local, associativismo e cooperação**, 2002.
Disponível
em: <<http://www.unijui.tche.br/~dcre/frantz.html>>. Acesso em: 26/06/2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Disponível em:
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=231400>. Acesso em 12/11/2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Disponível em:
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=230380>>. Acesso em 12/11/2015.

KHAN, A. S. & SILVA, L. M. R.. **Avaliação do Projeto São José no Estado do Ceará: Estudo de caso**. UFC/CCA/DEA, Fortaleza, Ceará, 2002.

MATOZINHO. Cynthia M S. F. et al. **O empreendedorismo no âmbito das associações rurais**. 2010. Disponível em: <www.sober.org.br/palestra/15/1030.pdf>. Acesso em: 04/02/2016.

MELO NETO, F.P.: FRÓES, C. **Empreendimentos social**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

PEREIRA, N. L. . **Análise da sustentabilidade da produção do algodão orgânico: o caso do município de Tauá**. 152 fs. Dissertação (Mestrado em Economia Rural), Departamento de Economia Agrícola do Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, 2001. Fortaleza

PUTNAM, ROBERT D. **Comunidade e democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 177, 364 p.

SANCHS, I. Desenvolvimento Sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbana: os casos da Índia e do Brasil. In: VIEIRA, P.F., WEBER, J. **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1999.

SEBRAE, 2006. CRUZ. T.R.. **A potencialização do associativismo e do cooperativismo na internacionalização de produtos de micro e pequenas empresas: o exemplo da cachaça**. Revista de Negócios Internacionais. Piracicaba, (2006). P. 35-41.p.39. Disponível em : <www.unimep.br/rni/n7/RNI_n7/artigos/RNI_n7_art04.pdf> Acesso em 27/06/2016.

SEN, Amartya. (2000) **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000. 10 p.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SILVA, A. K. de M. da. **Perfil sócio-econômico e nível de qualidade de vida dos produtores rurais do município de Mossoró – RN.** 55fs. Monografia, (Graduação em Engenharia Agrônômica), Escola Superior de Agricultura de Mossoró – ESAM, Mossoró, 2000.

Ex.

ALBAGLI, S. Sociedade da Informação e do Conhecimento: novos desafios às políticas de informação em ciência, tecnologia e inovação. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais...** Recife (PE): UFPE, 2007.

DAL’BÓ, R. A. **A importância das micro e pequenas empresas para a economia do país.** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-importancia-das-micro-e-pequenas-empresas-para-a-economia-do-pais/48688/>>. Acesso em: 08/2012.

KRONEMBERGER, D. **Desenvolvimento Local Sustentável:** uma abordagem prática. São Paulo: Senac, 2011. 277 p.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Revista Economia**, Brasília, v.9, n.1, p1-21, 2008.



MUDANÇAS CLIMÁTICAS E IMPACTOS NOS MUNICÍPIOS DO SEMIÁRIDO NORDESTINO: ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS ASSOCIADOS À UM ÍNDICE DE VULNERABILIDADE À SECA

Fátima Morgana da Costa Santos Araújo³³⁹

Pablo Aurélio Lacerda de Almeida Pinto³⁴⁰

Resumo

O Brasil pode sofrer graves consequências decorrentes das mudanças do clima, suas áreas mais vulneráveis são a Amazônia e o Semiárido. Desta forma, o objetivo desse estudo foi analisar o impacto das mudanças climáticas na vulnerabilidade à seca dos municípios do semiárido nordestino, evidenciando as áreas mais vulneráveis no intuito de subsidiar a adoção de políticas públicas que possam amenizar os seus impactos. Fez-se a relação de alguns indicadores socioeconômicos com o índice de vulnerabilidade climática. Foram coletados dados do Censo Demográfico do Índice Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos anos 1991, 2000 e 2010. Os dados do índice de vulnerabilidade climática foram coletados no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), dados referentes ao ano de 2015. Com os municípios definidos em seus níveis de vulnerabilidade, foi construído um mapa informando onde estão localizadas as cidades e qual o seu nível de vulnerabilidade, Martins (RN), Juazeiro do Norte (CE) e Lagoa Seca (PB), são alguns dos municípios menos vulneráveis. Caracol (PI), São José do Peixe (PI) e Dois Riachos (AL), são os mais vulneráveis do semiárido nordestino. Concluiu-se, através das análises, que as áreas mais vulneráveis são as mesmas áreas que apresentam piores indicadores socioeconômicos.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; Semiárido Nordeste; Vulnerabilidade à Seca.

³³⁹ Graduada em Administração, Universidade de Pernambuco (UPE), Salgueiro/PE, morganaastasantos@gmail.com

³⁴⁰ Professor Dr. da Universidade de Pernambuco (UPE), Salgueiro/PE, pabloaurelioap@hotmail.com
Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017



1 Introdução

A comunidade científica internacional tem discutido bastante sobre as mudanças climáticas globais durante os últimos anos, por estas trazerem implicações sociais, políticas, econômicas e ambientais, sendo constatada uma preocupação acerca das principais vulnerabilidades ligadas às mudanças do clima, os impactos e consequências, assim como a apresentação de possíveis formas de minimização e/ou adaptação a situações decorrentes. (TIBURCIO; CORRÊA, 2012).

De acordo com o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil- NAE (2005), as mudanças globais do clima vêm se manifestando de várias formas, e as que se destacam são: aquecimento global, a maior frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, alterações nos regimes de chuvas, perturbações nas correntes marinhas, retração de geleiras e a elevação do nível dos oceanos. Embora ainda sejam incertos os impactos futuros das mudanças climáticas, estudos de natureza científica apontam um aumento de temperatura da média global, o que traz para a sociedade e a comunidade da ciência uma preocupação a nível planetário.

Autores como Fenner *et. al* (2009) e o NAE (2005) apontam que países em desenvolvimento, como o Brasil, podem sofrer graves consequências de vulnerabilidade decorrentes das mudanças climáticas.

As áreas brasileiras mais atingidas são a Amazônia e o Nordeste, sendo que no Nordeste a situação agrava um pouco mais (MARENGO, 2008). A mais recente divisão administrativa nacional afirma que esta região possui quase 1.800 municípios distribuídos em 9 Estados. Marengo (2008), assim como Confalonieri *et. al.* (2008), apontam que a área mais vulnerável às mudanças do clima no Brasil é o semiárido (sertão), localizado no interior da região nordeste e norte de Minas Gerais e abrangendo oito estados nordestinos, o que o torna um dos objetos de estudo com maior interesse a ser abordado.

Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe são os oito estados nordestinos onde se localiza a região semiárida, estando presente em 1.048 municípios. Segundo a SUDENE (2008), são considerados

pertencentes à região semiárida os municípios que atenderem a pelo menos um dos três critérios que serão descritos a seguir.

O primeiro é ter isoietas de 800 mm, significa dizer que é traçada uma linha em um mapa unindo pontos da superfície terrestre com precipitações médias anuais abaixo de 800 milímetros, tendo registros pluviométricos entre os anos de 1961 e 1990. O segundo critério é ter a média do índice de aridez de Thornthwaite abaixo de 0,50. Este indicador é utilizado para medir o grau de aridez, acidez de uma região, calculado a partir de uma relação entre o potencial hídrico, a quantidade de água proveniente da chuva e a evapotranspiração potencial. O terceiro critério é ter um risco de seca superior a 60%. Este índice corresponde à percentagem de dias com déficit hídrico (período entre os anos de 1970 e 1990) (SUDENE, 2008).

O semiárido nordestino conta com aproximadamente 30 milhões de habitantes, o que equivale a, aproximadamente, 15% da população nacional. Estes estão espalhados por 86% do território nordestino e sofrem com problemas de falta de água e chuvas abaixo de 800mm por ano. A irregularidade das chuvas na região semiárida torna-se um obstáculo para o desenvolvimento da agropecuária, e os sistemas de armazenagem de água ainda são utilizados por poucos, o que torna mais intenso os efeitos sobre a sociedade.

É recorrente a incidência de fortes ciclos de secas e estiagens no semiárido nordestino que variam entre poucos anos até décadas, desarticulando assim, as condições de vida dos pequenos produtores e de grupos mais pobres, os levando a abandonar a região. Alterações entre secas e chuvas abundantes se dão de formas erráticas, mesmo que haja um curto período de chuvas fortes, no futuro um período de seca pode implicar impactos no qual afete a agricultura da região e os grupos de subsistência. (MARENGO, 2008).

Confalonieri *et al.* (2008) asseguram que em quaisquer cenários de alterações climáticas, seja ele pessimista ou otimista, os estados do Ceará e Pernambuco sofreriam mais os efeitos negativos, estando entre as mazelas: a perda de renda, a dificuldade com o acesso à água, mais casos de doenças e o aumento da taxa de migração. Em um cenário mais pessimista, no qual a elevação da temperatura e as emissões de gás

carbônico aumentariam, além do Ceará e Pernambuco, o estado da Bahia sofreria também os mesmos efeitos. Os autores ainda afirmam que a população sofrerá com problemas de saúde, como a desnutrição causada pela falta de alimentos em consequência da seca, além das doenças endêmicas geradas a partir das migrações. Ou seja, à medida em que o número de migrações aumenta, maior será o número de doenças endêmicas geradas como dengue, malária, leishmaniose, entre outros.

Em meio à consequências e impactos causados pelas mudanças do clima, fica claro a existência de vulnerabilidade principalmente na região semiárida, visto que Blaikie *et al.* (1994, p. 09) definem vulnerabilidade aos efeitos climáticos como “o conjunto de características de uma pessoa ou grupo em relação a sua capacidade de antecipar, lidar com, resistir e recuperar-se dos impactos dos perigos naturais”. Ainda nesse sentido, Ayoade (2004) conceitua vulnerabilidade do clima como “a medida pela qual uma sociedade é suscetível de sofrer por causas climáticas”.

Com base nisso, a pesquisa tem como objetivo analisar o impacto das mudanças climáticas no nível de vulnerabilidade à seca dos municípios do semiárido nordestino, no intuito de buscarmos evidências, utilizaremos um índice de vulnerabilidade climática construído pelo INPE e variáveis socioeconômicas. Pretende-se auxiliar a adoção de políticas públicas que visem amenizar os impactos das mudanças climáticas nos municípios do semiárido nordestino.

O presente artigo está dividido em mais cinco seções além desta introdução. A próxima seção apresenta uma fundamentação teórica sobre o tema mudanças climáticas e seus impactos. Na terceira apresentamos características do semiárido nordestino e suas vulnerabilidades. A quarta seção apresenta a metodologia utilizada. A quinta seção realizará análise e discussão dos resultados. Por fim, as conclusões.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Mudanças Climáticas, Impactos e Implicações na vida das pessoas

De acordo com o quinto relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change*– IPCC (2014), as mudanças climáticas têm causado grandes impactos

principalmente nos sistemas naturais. Dentre os impactos, estão o derretimento de neve e gelo, alterando assim os recursos hídricos e os afetando quanti e qualitativamente. Espécies terrestres, aquáticas e marinhas mudando suas atividades sazonais, suas áreas geográficas e sendo extintas do ecossistema. Impactos sobre a saúde humana, aumentando os casos de doenças e a mortalidade consequentes do aquecimento. Sobre grande parte das regiões, as mudanças tem afetado negativamente a produção agrícola, tanto para aqueles que a utilizam como atividade de subsistência, quanto para o mercado desta, atingindo assim a economia pelo aumento dos preços dos alimentos (milho, soja, arroz, trigo, entre outros).

O IPCC *apud* Marinho; Confalonieri (2007) reconheceu três efeitos sobre a saúde da população provindos das mudanças climáticas, são estes: efeitos diretos dos eventos climáticos extremos, no qual afeta a saúde sobre a fisiologia do ser humano (ondas de calor, por exemplo) ou a provocação de traumas físicos ou psicológicos em acidentes como em secas, inundações e tempestades; efeitos sobre o meio ambiente, afetando assim a produção agrícola, a água, o ar, a ecologia de vetores de agentes infecciosos desencadeando doenças; e efeitos dos eventos climáticos sobre os processos sociais, trazendo rupturas socioeconômicas, culturais e demográficas, como por exemplo a migração da população para áreas urbanas por causa da seca.

Segundo Marengo (2008), países em desenvolvimento como o Brasil poderão sofrer grandes consequências, vítimas de impactos provindos das mudanças do clima. A ameaça de intensificação de dificuldades do acesso à água é grande. A alteração do clima com pouca chuva e um grande aquecimento, tornando a água escassa, aumentando assim a competitividade por recursos hídricos, pode implicar em uma catastrófica crise, sendo que os mais vulneráveis são os agricultores pobres, como os agricultores de subsistência no semiárido do Nordeste. Com um semiárido transformado em uma área mais árida, com a seca sendo mais frequente, a atividade de agricultura de subsistência será mais difícil e acarretará em migrações da população para as cidades ou para áreas na qual seja possível desenvolver a atividade da agricultura irrigada.

Confalonieri (2003) aponta alguns impactos no Brasil oriundos das variabilidades do clima. Esses impactos estão relacionados à saúde humana, na qual é



afetada por meio de vetores de agentes infecciosos, tais como mosquitos que transmitem a malária, dengue, entre outras doenças. Pessoas vítimas de acidentes, como tempestades seguidas de inundações, que provocam deslizamento de terra, desabamentos de prédios, mortes por afogamentos etc. Em casos extremos como a seca, as mudanças do clima podem impactar em perda de produção agrícola, implicando assim em desnutrição para as famílias que utilizam a atividade de subsistência, por exemplo. Ainda, em cidades na qual a coleta de lixo e o saneamento são precários, mudanças do clima podem causar impactos como doenças infecciosas veiculadas a água, como é o caso da leptospirose, uma doença disseminada pelas águas das inundações.

Segundo Nobre *et. al.* (2008), no Brasil as mudanças do clima ocorrerão de forma mais intensa no final do século XXI e atingirão a região tropical, mais especificamente na Amazônia e Nordeste. Essas regiões representam as áreas mais vulneráveis do país em relação às mudanças climáticas, tanto socioeconomicamente, quanto em termos de biodiversidade. Em um cenário de planeta mais aquecido, projeções de eventos climáticos extremos e intensos são feitas, como secas, vendavais, tempestades, inundações, entre outras. Com uma ampliação desses eventos extremos, é necessária a adaptação de vários setores econômicos. Portanto, é preciso que o país lance estratégias de adaptação para as consequências das mudanças climáticas.

Confalonieri *et. al.* (2008) apontam que em um cenário mais drástico, até o ano de 2050 poderá haver uma redução média de 11,4% do PIB (Produto Interno Bruto) provocada pelas mudanças climáticas. Essa perda equivale a dois anos de crescimento econômico da região no período de 2000 a 2005. O setor mais afetado é o setor agrícola, o qual é a base de subsistência de várias famílias, visto que estas utilizam de terras aptas para a criação de animais e agropecuária.

Sendo assim, uma vez que as mudanças do clima afetam essas terras, as tornando impróprias para a utilização das atividades, essas famílias buscam encontrar outras áreas onde será possível praticar suas atividades de subsistência. É onde surge outra consequência, a migração. Quando os agricultores migram para outras cidades dos

seus estados ou país, ou ainda buscam transferir-se para outros setores menos afetados, podem assim acarretar em acúmulo populacional em algumas cidades.

Com a redução do PIB e a tendência de crescimento da população, a renda per capita da população nordestina crescerá até o ano de 2050, porém com uma redução de 11,9% do crescimento esperado se não houvessem alterações no clima (cenário positivo). Mas, é sabido que ocorrem mudanças climáticas, e em um cenário no qual a temperatura teria um aumento moderado, esse crescimento de possível redução de 11,9% do esperado poderá aumentar, sendo acrescido reduções de 6,4% (cenário negativo). Ou seja, em um cenário mais drástico, poderá sofrer reduções de aproximadamente 18%, o crescimento que é esperado até 2050.

É de se esperar que parte da população, especialmente aqueles que tem um nível educacional menor, obtenham grandes dificuldades de migração e de reação aos impactos das mudanças climáticas. Cidades em que a renda per capita é baixa, apresentarão taxas de crescimento muito baixas também. Em todos os municípios o consumo sofrerá redução, seja qual for o cenário (CONFALONIERI *et. al.* 2008).

Como já mencionado, as mudanças do clima afetam a agricultura, em especial a agricultura de subsistência, o que influencia as pessoas a migrarem para áreas onde se possa realizar tal atividade. Em um cenário pessimista, as migrações para outras cidades cresceriam significativamente a partir de 2035. Um número de aproximadamente 246.777 pessoas se deslocando de seus municípios para outros entre os anos de 2035 a 2040, e de 236.065 pessoas no período de 2045 a 2050, enquanto em um cenário otimista a migração seria de 13.565 pessoas entre os anos de 2035 a 2040 e de 20.603 entre 2045 a 2050. (CONFALONIERI *et. al.* 2008).

As mudanças climáticas gerarão efeitos negativos sobre a região nordeste como: maior dificuldade de acesso a água, elevação nas taxas de migração, perda de renda e mais casos de doenças. Esses impactos sobre a vida das pessoas aumentará os gastos com saúde e assistência social nos municípios e estados. O envelhecimento da população também influenciará nesse aumento, pois uma população mais idosa irá implicar em maiores gastos com atendimentos em ambulatórios e internações hospitalares, grande parte dos gastos será decorrente da prevalência das doenças



cardiovasculares e crônico-degenerativas provocadas pelas alterações no clima. Em 2040 as despesas poderão crescer em 49%, somando R\$ 4,35 bilhões somente neste ano, obtendo uma diferença de R\$ 1,43 bilhão em relação aos gastos do ano de 2005 (CONFALONIERI *et. al.*2008).

2.2 Indicadores de Vulnerabilidade Climática

Indicadores de vulnerabilidade além de determinar até que ponto podem ser perigosos os impactos originados das mudanças climáticas, estão sendo utilizados também para identificar os grupos mais vulneráveis, dando uma base norteadora para que governos, sejam eles municipais, estaduais ou federal, possam adotar melhores estratégias para mitigação e adaptação desses grupos, oferecendo uma melhor resposta às mudanças do clima.

O Portal Brasil (2015) aponta que o Brasil criou indicadores de vulnerabilidade às mudanças do clima. Ele destaca que esses indicadores irão ajudar a avaliar os impactos do agravamento do efeito estufa de acordo com recortes das regiões do país. Essa avaliação servirá de contribuição para o plano de adaptação (em fase de construção) das regiões e grupos mais vulneráveis.

Para um país do tamanho do Brasil, realizar um estudo regional e setorial de vulnerabilidade e risco à mudança climática é de grande importância. Além disso, os padrões climatológicos do futuro influirão nos processos de tomada de decisões e de planejamento. A vulnerabilidade é construída socialmente, portanto é susceptível a mudanças como resultado da tomada de decisões, principalmente de caráter governamental.

Ainda, o crescimento econômico é fundamental para reduzir a pobreza e atingir metas sociais como os “*Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*”. Todo este crescimento dependerá do aumento na capacidade de diminuir os impactos do desenvolvimento econômico no meio ambiente e de nossa capacidade de reduzir a vulnerabilidade e minimizaras perdas provocadas pelos desastres naturais como enchentes, tempestades e secas. (RAIGOSA; MARENGO, 2007, p.2.)

Para um planejamento estratégico de minimização dos impactos é necessário criar indicadores tanto dos impactos causados pelas mudanças do clima quanto de monitoramento. Deve ser avaliado os riscos, o custo e ser feito um planejamento permanente, especialmente na saúde, no qual é necessário que o planejamento seja feito

a longo prazo, permitindo solucionar problemas de desnutrição, mantendo um programa de informações e treinamento dos profissionais da área e aperfeiçoando controle de vetores causadores de doenças. (CONRADO *et al.*, 2012).

Raigosa e Marengo (2007) colocam que para a avaliação da vulnerabilidade, existem diversas metodologias. Estas têm como intenção apoiar o desenvolvimento de políticas de adaptação à tomada de decisões e à elaboração de programas educativos de sensibilização. Todas as metodologias utilizadas para a avaliação são baseadas no uso de indicadores de vulnerabilidade. A seleção desses indicadores depende do estudo, cada caso tem sua particularidade. Alguns estudos estão voltados para uma análise individual de um pequeno grupo, outros se voltam para um caso regional, nacional, entre outros. Por isso, muitas das pesquisas existentes obtêm um estudo mais específico.

Para se fazer uma análise dos impactos causados pelas mudanças do clima, é necessário que sejam capturados os elementos do estudo em que se pretende desenvolver. O número de indicadores e medidas da análise deve ser amplo a ponto de capturar todos esses elementos, mas também, deverá ser restrito para que não se sobrecarregue a análise dos dados. A eleição dos indicadores deverá ser provisória, até que estes tenham sido provados empiricamente (RAIGOSA; MARENGO, 2007).

Tibúrcio e Corrêa (2012) trazem em seu trabalho um indicador de que faz uma avaliação quantitativa da vulnerabilidade utilizando-se três índices, estes são índice socioeconômico, climatológico e epidemiológico. O indicador que abrange os três referidos índices, recebe o nome de indicador de vulnerabilidade geral. Com isso, fica claro que dependendo da área a ser estudada, pode ser compilado abarcar em um único indicador vários índices, desde que este não perca sua essência no que se pretende estudar e avaliar.

Dentro dos índices de vulnerabilidade poderão ser coletados dados de densidade demográfica, renda, nível de escolaridade, saneamento, saúde (encontrados no índice de vulnerabilidade socioeconômica), número de municípios atingidos por eventos extremos, a porcentagem da destruição do município de acordo com o evento ocorrido (encontrados no índice de vulnerabilidade climática), dentre outros (TIBÚRCIO; CORRÊA, 2012).



Como já citado, estudos variam de caso para caso, em alguns estudos as coletas serão mais socioeconômicas, em outros, a climática será a mais apropriada, em outros casos, poderá ocorrer uma junção de índices, como foi o caso da criação de um indicador de vulnerabilidade geral citado no parágrafo anterior, e assim sucessivamente. Toda essa coleta de informações se dá para que o resultado da avaliação sobre a vulnerabilidade da população seja o mais próximo da realidade possível, e que a construção de indicadores realmente sirva de base para tomada de decisões, criações de políticas de mitigação e adaptação das populações mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, entre outros.

O Centro Regional do Nordeste (CRN) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) realizou um mapeamento da vulnerabilidade da população rural através de um índice de vulnerabilidade climática composto por 11 indicadores, baseados em dados do IBGE e agências estaduais de meteorologia, considerando aspectos sociais, econômicos, político-institucionais e climáticos (INPE, 2015). No estudo realizado pelo INPE, foram abordadas as noções de sensibilidade, exposição e capacidade adaptativa. A sensibilidade trata da irritabilidade do sistema socioeconômico aos eventos climáticos, como prejuízos e impactos. A exposição está relacionada à intensidade da seca a que os agricultores estão expostos. E a capacidade adaptativa diz respeito à habilidade dos sistemas socioecológicos de ajustar, fazer adequações e se recuperar de distúrbios ambientais (INPE, 2015).

3 Características do Semiárido Nordestino e suas Vulnerabilidades

No Brasil as áreas mais vulneráveis são a região Nordeste e a Amazônia. O semiárido por sua vez, está localizado no interior da região nordeste, se estendendo somente a um estado de outra região. Segundo a sinopse do censo demográfico do IBGE no ano de 2010 para o semiárido brasileiro, elaborada pelo Instituto Nacional do Semiárido (INSA), o semiárido abrange 1135 municípios distribuídos nos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais (estado que não faz parte da região nordeste), com uma população de

22.598.318 habitantes, sendo que no semiárido nordestino a população é de 21.365.929 habitantes (INSA, 2012).

O INSA (2012) ainda aponta que 93,39% dos municípios do semiárido brasileiro são considerados de pequeno porte, com contingentes populacionais variando até 50.000, 5,02% dos municípios considerados de porte médio, variando entre 50.001 a 100.000 habitantes e 1,59% são considerados de grande porte, apresentando contingentes populacionais variando de 100.001 a 900.000. Vale ressaltar que 65,23% da população total do semiárido residem nos municípios de pequeno porte, 16,48% nos de médio porte e nos municípios de grande porte 18,30%.

Figura 3.1 – Mapa Semiárido Brasileiro



Fonte: INSA, 2013.



O semiárido nordestino é também conhecido como o polígono das secas, tem grandes problemas de falta de água e irregularidades nas chuvas, dificultando ainda mais o desenvolvimento das atividades agropecuárias, atividade esta que é mais utilizada na região, tornando mais intensos e nocivos os efeitos sociais. As secas e estiagens costumam atingir a região por períodos que vão de poucos anos até décadas, desarticulando assim as condições de vida dos pequenos produtores e outros grupos mais pobres, que já são frágeis, os levando a abandonar a região. Mesmo que haja chuva, ela por si só não garante que as culturas de subsistência obterão sucesso, pois um curto período de seca entre essas chuvas pode acarretar em grandes impactos negativos na agricultura (MARENCO, 2008).

O Nordeste, assim como a região semiárida (por estar situada no interior da região nordeste), é caracterizado naturalmente como região de alto potencial de evaporação de água em função da enorme disponibilidade de energia solar e do calor. Aumentos de temperatura consequentes das mudanças do clima, independente do que possam causar com as chuvas, podem influenciar em impactos na região, como uma maior evaporação dos rios, lagos e outros reservatórios de água, inclusive uma redução de água no subsolo, tornando-a ainda mais escassa (MARENCO, 2008).

Com as mudanças do clima, a região semiárida terá maiores impactos em relação à escassez de água, tornando mais acirrada a competição por recursos hídricos. Sua população mais pobre e que depende de atividades de subsistência terá mais chances de migrar para outras regiões. Terá aumento de desnutrição e problemas de saúde relacionados à falta de comida, água e a elevação do calor. Sua economia estará afetada pelo fato de grande parte dela depender de produções agrícolas, pecuária, entre outros. Seu solo estará ainda mais degradado, impossibilitando as atividades agropecuárias (MARENCO, 2008).

A principal manifestação das mudanças climáticas no semiárido é a seca, porém esta região sempre foi afetada por grandes secas ou grandes cheias provindas das chuvas. A população rural é a que mais sofre com essas mudanças. Com a variabilidade do clima e grandes enchentes (fato possível de acontecer) a região, ao contrário do que se pensa, poderá também sofrer impactos (MARENCO, 2008).

As enchentes que ocorreram no ano de 2004 deixaram pessoas e animais mortos, famílias desabrigadas e desalojadas, milhares de feridos, mais de 100.000 casas destruídas ou danificadas, barragens e açudes destruídos e a produção agrícola sofreu perda significativa (MARENGO *et al*, 2011). Impactos relacionados a eventos climáticos extremos, sejam eles seca ou fortes chuvas, podem ter grandes consequências na economia, tanto regional, quanto nacional, forçando o governo federal a ter que tomar ações para mitigar os danos e reduzir o prejuízo.

Os prováveis impactos da mudança de clima num cenário de aquecimento global, considerando-se os cenários otimistas e pessimistas identificados pelo IPCC AR4, e dos resultados do Relatório de Clima do INPE, são:

- Aumento de 3 °C ou mais na temperatura média e reduções nas chuvas de até 3 a 4 mm dia-1 (20 a 50%) deixariam bem mais secos os locais que hoje têm déficit hídrico agravando ainda mais a seca no semiárido;
- Uma frequência maior de dias secos consecutivos e de ondas de calor decorrente do aumento na frequência de veranicos;
- Alto potencial para evaporação no Nordeste, combinado com o aumento de temperatura, causaria diminuição da água nos lagos, açudes e reservatórios e nas vazões dos rios, levando a uma redução da produção de energia elétrica nas usinas do rio São Francisco;
- A área atualmente ocupada pelo semiárido poderia estender-se geograficamente no futuro, de forma particular na região que compreende o norte da Bahia, o leste do Piauí e o oeste de Pernambuco;
- O semiárido nordestino ficaria vulnerável a chuvas torrenciais e concentradas em curto espaço de tempo, resultando em enchentes e graves impactos socioambientais;
- A produção agrícola de subsistência de grandes áreas pode tornar-se inviável, colocando em risco a própria sobrevivência da população;
- A caatinga pode dar lugar a uma vegetação mais típica de zonas áridas, com predominância de cactáceas e
- As mudanças climáticas podem ter impactos sociais e econômicos graves, como aumento do desemprego, especialmente no setor agrícola, problemas de saúde e aumento de migração para áreas urbanas da região ou para outras regiões. (MARENGO *et al*.2011, p.413).

Preocupações quanto às implementações de ações mais urgentes voltadas ao ecossistema da caatinga são existentes, pois a caatinga é o único bioma exclusivamente brasileiro, localizado no Nordeste, no qual obtém fauna e flora únicas, que também sofrerá consequências relacionadas as mudanças do clima, como uma vegetação com predominância de cactáceas, mais típica de zonas áridas e desertos, e espécies endêmicas não encontradas em nenhum outro lugar, poderão vir a serem extintas até o final do século XXI. (MARENGO, 2008; MARENGO *et al*, 2011).



4 Metodologia

Este estudo tem por finalidade realizar uma pesquisa de natureza aplicada, por esta utilizar o conhecimento de pesquisas básicas (teorias já existentes) para chegar a conclusão da análise de um indicador de vulnerabilidade climática para os municípios do semiárido nordestino.

Consiste em, quanto ao objetivo, uma pesquisa exploratória, por ser indispensável um levantamento bibliográfico para melhor entendimento do assunto e principalmente uma pesquisa explicativa, por ser necessário identificar os fatores que contribuem para a variabilidade das mudanças climáticas, trazendo o conhecimento da realidade das mudanças do clima e dos impactos causados por elas (GIL, 2008).

Quanto aos procedimentos, pode citar a necessidade de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se de livros, artigos, revistas, dentre outros materiais para um melhor conhecimento sobre o problema a ser solucionado e utilizando essas fontes para a obtenção de dados secundários (ANDRADE, 2007).

Marconi e Lakatos (2002) afirmam que coletas e elaborações de dados estatísticos, entre eles os censitários, sob responsabilidade de vários órgãos particulares e oficiais, entre eles o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), departamentos municipais e estaduais de estatística, etc.

Os mais diversos dados são coletados, como as características da população (idade, sexo, raça, entre outros); fatores que influenciam na dimensão da população (nascimentos, mortes, imigração etc.); fatores econômicos (desemprego, renda per capita, entre outros); moradia (número de moradia, infraestrutura, número de cômodos, etc.), dentre outros dados. (MARCONI; LAKATOS, 2002). “As fontes estatísticas abrangem os mais variados aspectos das atividades de uma sociedade, incluindo as manifestações patológicas e os problemas sociais”. (MARCONI; LAKATOS, 2002 p. 65).

O instrumento utilizado para a coleta dos dados será a revisão bibliográfica, visto que é a partir dela que se coleta os dados secundários no qual serão necessários



para a realização e conclusão do presente estudo. Ainda, servirá de base para o estudo, o indicador de vulnerabilidade climática lançado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Para o cálculo do índice foram adotadas as noções de exposição, capacidade adaptativa e sensibilidade(...).O sub-índice sensibilidade foi composto por percentual da população rural, percentual da população ocupada na agropecuária, percentual de domicílios sem acesso a saneamento adequado, redução da produção agrícola e do rebanho entre 2011 e 2013. O sub-índice exposição é calculado a partir da média de chuvas acumuladas entre 2012 e 2014. Por exemplo, se a média de chuva foi de 300 mm em um determinado município, o índice de vulnerabilidade é 0,7. O sub-índice capacidade adaptativa considera a diversificação do sistema produtivo, situação fundiária do produtor, associativismo, nível de escolaridade e acesso à televisão e assistência técnica. Os números percentuais foram transformados em decimais que variam de 0 a 1, sendo que os valores próximos de 0 representam baixa vulnerabilidade e próximos de 1 significa alta vulnerabilidade. (INPE, 2015).

A partir da coleta dos dados, faz-se a seleção, categorização e tabulação destes. Serão selecionados todos os municípios que fazem parte do semiárido nordestino. Após a seleção destes, serão coletados os dados referentes as suas populações. Em seguida serão analisados todos os dados de cada município, relacionando-os com os impactos causados pelas mudanças climáticas. Depois de todas as informações necessárias, será realizada a análise do índice de vulnerabilidade climática dos municípios, em seguida terá a conclusão de quais populações e, conseqüentemente quais os municípios mais vulneráveis às mudanças do clima. Com os municípios definidos em seus níveis de vulnerabilidade, será construído um mapa informando onde estão localizadas as cidades e qual o seu nível de vulnerabilidade.

5 Análise dos Resultados e Discussão

Serão analisadas a relação entre o índice de vulnerabilidade e indicadores socioeconômicos como tamanho da população, taxa de mortalidade infantil de até um ano de idade, taxa de mortalidade infantil de até cinco anos de idade, esperança de vida ao nascer, taxa de pobreza, taxa de pobreza extrema, taxa de analfabetismo da população com idade superior a quinze anos, taxa da população que vive em domicílios com água encanada, taxa da população que vive em domicílios com energia elétrica, índice de desenvolvimento humano municipal e renda per capita com base no Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Comparando os indicadores socioeconômicos e o Indicador de vulnerabilidade climática, percebemos que os municípios que possuem maiores taxas de mortalidade infantil (de até um ano e de até cinco anos), menor esperança de vida ao nascer, maiores taxas de pobreza e pobreza extrema, maior taxa de analfabetismo, menores taxas de população que vivem em domicílios com água encanada e energia elétrica, pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e pior Renda per capita são os mesmos municípios que possuem alta ou muito alta vulnerabilidade.

A tabela 5.1 mostra indicadores sociais, econômicos, ambientais e de saúde. Nela, pode se observar que para cada um dos indicadores, é apresentada uma comparação entre o semiárido Pernambucano, o estado de Pernambuco, a região Nordeste e o Brasil.

Tabela 5.1 Indicadores sociais, econômicos, ambientais e de saúde por municípios da região do semiárido pernambucano (122), dos municípios do estado de Pernambuco (185), da região Nordeste e do Brasil, nos anos 1991, 2000 e 2010.

INDICADOR	ANO	SEMIÁRIDO PERNAMBUCANO	PERNAMBUCO	NORDESTE	BRASIL
TMI_1	1991	76,42	62,55	69,55	44,68
	2000	61,27	47,31	44,16	30,57
	2010	27,43	20,43	22,72	16,70
TMI_5	1991	99,39	81,37	90,21	55,74
	2000	67,83	54,60	55,96	36,98
	2010	29,53	22,03	24,62	18,83
ESPVIDA	1991	59,07	62,04	59,98	64,73
	2000	64,44	67,32	65,79	68,61
	2010	69,96	72,32	71,73	73,94
PMPOB	1991	74,77%	57,99%	65,44%	38,16%
	2000	61,66%	45,27%	51,88%	27,90%
	2010	41,24%	27,17%	30,53%	15,20%
PIND	1991	47,42%	31,60%	38,41%	18,64%
	2000	37,63%	22,30%	27,67%	12,48%
	2010	22,42%	12,32%	14,90%	6,62%
T_ANALF15M	1991	51,13%	34,34%	38,83%	20,07%
	2000	38,10%	24,50%	27,42%	13,63%
	2010	28,97%	18,00%	20,03%	9,61%
T_ÁGUA	1991	32,07%	55,94%	44,70%	71,31%
	2000	42,00%	66,77%	59,10%	81,79%
	2010	63,24%	83,69%	84,11%	92,72%
T_LUZ	1991	55,90%	80,22%	70,87%	84,84%
	2000	90,37%	95,45%	87,54%	93,46%
	2010	98,81%	99,47%	97,90%	98,58%

IDHM	1991	0,316	0,440	0,393	0,493
	2000	0,433	0,544	0,512	0,612
	2010	0,585	0,673	0,660	0,727
RDPCT	1991	R\$136,77	R\$278,21	R\$219,29	R\$450,88
	2000	R\$200,80	R\$383,14	R\$318,64	R\$605,61
	2010	R\$287,11	R\$531,61	R\$477,09	R\$800,84
POPULAÇÃO	1991	2.946.503	7.128.050	42.497.542	146.825.475
	2000	3.239.287	7.918.344	47.741.426	169.798.885
	2010	3.655.822	8.796.448	53.081.950	190.755.799

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações do Censo Demográfico (IBGE) de 1991, 2000 e 2010.

Podemos observar na tabela 5.1, que há uma evolução do ano de 1991 a 2010, em todas as variáveis apresentadas. Seja no semiárido pernambucano, no estado de Pernambuco, no Nordeste ou no Brasil. É perceptível que os dados evoluem positivamente ao longo dos anos apresentados, porém, essa positividade não quer dizer que há condições totalmente favoráveis na vida da população.

Destaca-se duas importantes médias as quais tratam-se dos indicadores de taxa de mortalidade infantil de até 1 ano e taxa de mortalidade infantil de até 5 anos. Eles mostram uma melhoria significativa, com a queda dessas taxas ao longo dos anos, aumentando assim a esperança de vida ao nascer.

As taxas de pobreza, pobreza extrema, analfabetismo e acesso a água apesar de terem tido diminuição entre os anos de 1991 e 2010, obtiveram diferenças expressivas destas entre o semiárido pernambucano e o Brasil. Já a taxa de acesso a luz, além de ter tido queda entre os anos de 1991 e 2010, ainda obteve pequena diferença entre o semiárido pernambucano, Pernambuco, Nordeste e Brasil.

Podemos destacar também a renda per capita que mostra que, apesar de ter tido um crescimento do ano de 1991 para o ano de 2010, a do semiárido pernambucano ainda é muito baixa, com uma diferença de R\$ 244,50 para o estado de Pernambuco.

Quanto ao IDHM, nota-se que em 1991 o semiárido pernambucano tinha 0,316, o que significa dizer que os municípios do semiárido pernambucano possuíam desenvolvimento humano muito baixo, em 2010 o desenvolvimento humano apesar de ter tido um número melhor (0,585), ainda continuou em situação ruim, pois o desenvolvimento humano passou de muito baixo para baixo, apenas. Assim como no

semiárido pernambucano, o IDHM teve crescimento no estado de Pernambuco e na região Nordeste (saindo de muito baixo para médio), no Brasil o crescimento foi melhor, os números mostraram que em 1991 o desenvolvimento humano era muito baixo e em 2010 estava melhor.

Na tabela 5.2 são apresentadas as estatísticas descritivas do índice de vulnerabilidade à seca elaborado pelo INPE, cada uma com 343 observações que correspondem a cada município do semiárido nordestino no ano de 2015. Por falta de dados, o INPE construiu apenas índices de vulnerabilidade para 343 municípios do semiárido nordestino frente a um total de 1048 municípios.

Tabela 5.2- Análise Descritiva do Índice de Vulnerabilidade à Seca do INPE.

VARIÁVEIS	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO
SENSIBILIDADE	0,59	0,12	0,3	0,9
EXPOSIÇÃO	0,43	0,23	0	1
CAPACIDADE ADAPTATIVA	0,65	0,10	0,4	0,9
VULNERABILIDADE	0,48	0,08	0,23333	0,73333
TOTAL DE OBSERVAÇÕES: 343				

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações do INPE (2015).

A sensibilidade diz respeito à fragilidade do sistema socioeconômico para com as mudanças climáticas como impactos, prejuízos, entre outros. Quanto mais próximo de 0 (zero), menos sensível é o município em relação aos eventos climáticos, assim como quanto mais próximo de 1, mais sensível é o município. Os municípios menos sensíveis são Arapiraca (AL), Cascavel (CE), Crato (CE), Brejinho (RN), Aracati (CE), Mossoró (RN), Açu (RN), Petrolina (PE), Areia Branca (RN), Alto do Rodrigues (RN) e Timbaúba do Batistas (RN) com nível de sensibilidade 0,3. Enquanto o município mais sensível é Santa Filomena (PE) com nível de sensibilidade de 0,9.

A exposição aborda sobre a intensidade da seca à qual a população agricultora estará exposta. Quanto mais próximo de 0 (zero), menos exposta é a população do município, assim como quanto mais próximo de 1, mais exposta é a população da cidade. Do total de 343, 38 municípios tem exposição 0, dentre eles estão Crato (CE), Brejinho (RN), Salgueiro (PE), Santa Maria da Boa Vista (PE) e Ares (RN). Já São José

do Belmonte (PE), Itacuruba (PE), Lagoa da Canoa (AL) e Dois Riachos (AL) tem nível de exposição 1.

A capacidade adaptativa está relacionada à habilidade dos sistemas socioecológicos adaptarem-se, fazer ajustes e recuperar-se de alterações ambientais. Quanto mais próximo de 0 (zero), menos capacidade o município tem de se adaptar, assim como quanto mais próximo de 1, mais capacidade a cidade tem em se adaptar. Os municípios que possuem menos capacidade adaptativa são Cachoeirinha (PE), Paraú (RN), Rio Grande do Piauí (PI), São Rafael (RN), Belém do Brejo do Cruz (PB), Fernando Pedroza (RN), Pão de Açúcar (AL), Eliseu Martins (PI) e Santa Rosa do Piauí (PI) com nível 0,4. Enquanto Ipueira (RN) possui maior capacidade adaptativa com nível 0,9.

Como podemos observar, todas as variáveis abordadas estão com desvio padrão baixo, o que significa dizer que os municípios estão bem próximos da média. Ainda, pudemos ver que os municípios possuem boa capacidade adaptativa, o que significa dizer que, mesmo com impactos provindos das mudanças climáticas, os municípios poderão reagir bem a estes impactos.

Vale ressaltar que, de acordo com as variáveis apontadas pelo INPE (sensibilidade, exposição e capacidade adaptativa), o município poderá sofrer de maior ou menor vulnerabilidade. Um exemplo é o estado do Ceará, que por possuir acesso a bacia do rio Jaguaribe e grandes reservatórios, alguns municípios se destacam com melhor capacidade adaptativa, e com isso, passam a ser menos vulneráveis (INPE, 2015). Outro exemplo são municípios do Seridó potiguar e do oeste da Paraíba, em que os mapas apontam grande exposição e grande sensibilidade, elevando assim a vulnerabilidade destes (INPE, 2015).

A tabela 5.3 apresenta dados sobre a participação de cada grupo de municípios, separados de acordo com seu tamanho populacional, no total da população apresentada pelo IBGE e de vulnerabilidade à seca apresentada pelo INPE.

Tabela 5.3 Vulnerabilidade à seca por grupos de municípios do semiárido nordestino de acordo com o tamanho da população – 2010.

TAMANHO DA POPULAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	VULNERABILIDADE
----------------------	----------------------	-----------------

		MUITO BAIXA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	MUITO ALTA
Menos de 5 mil	68	0	4	23	23	18
5 a 10 mil	83	2	7	36	32	6
10 a 20 mil	94	0	8	38	35	13
20 a 50 mil	69	1	8	37	18	5
50 a 100 mil	23	0	6	11	6	0
100 a 200 mil	2	0	2	0	0	0
Acima de 200 mil	4	2	0	2	0	0
TOTAL	343	5	35	147	114	42

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE – 2010 e do Índice de Vulnerabilidade à Seca do INPE - 2016.

A tabela 5.3 apresentada acima mostra a vulnerabilidade à seca por grupos de municípios de acordo com o tamanho da população.

A maior parte dos municípios do semiárido nordestino (91,55%) são de pequeno porte, o que significa dizer que estes municípios possuem população inferior a 50000 habitantes.

Do total de municípios apresentados na tabela, cerca de 19,82% têm população inferior 5000 habitantes, destes, 60,29% possuem alta ou muito alta vulnerabilidade e 5,88% muito baixa ou baixa vulnerabilidade.

Percebe-se que 24,20% das cidades do semiárido nordestino conta com população entre 5000 e 10000 habitantes, sendo que 43,37% destes, apresentam média 45,78%, que pode ser considerada alta ou muito alta e apenas 10,84% muito baixa ou baixa vulnerabilidade à seca, respectivamente.

Os municípios que possuem população entre 10000 e 20000 habitantes, correspondem a 27,4% da amostra. Dos 94 municípios, 8,51% tem vulnerabilidade muito baixa ou baixa, já 51,06% tem vulnerabilidade alta ou muito alta.

Fechando os municípios de pequeno porte, com 20,12% estão as cidades em que a população varia entre 20000 e 50000 habitantes. Destes municípios, cerca de 53,62% tem média vulnerabilidade, 33,33% alta ou muito alta e 13,04% baixa ou muito baixa vulnerabilidade.

Nos municípios de médio porte, em que a população varia entre 50000 a 100000 habitantes, a vulnerabilidade aparece entre os níveis de baixa (26,09%), média (47,82%) e alta (26,09%).

Apenas 1,75% dos municípios do semiárido nordestino apresentados na tabela são de grande porte. Dos municípios em que a população varia entre 100000 e 200000 habitantes, 100% destes possuem baixa vulnerabilidade. Já nos municípios em que a população é maior que 200000 habitantes, 50% deles possuem muito baixa vulnerabilidade e os outros 50% tem vulnerabilidade média.

Desta forma, fica perceptível que as cidades que mais sofrem com a vulnerabilidade são aquelas em que a população é inferior a 50000 habitantes (pequeno porte). Na sua totalidade, 47,77% dos municípios tem vulnerabilidade alta ou muito alta e apenas 9,55% possui vulnerabilidade baixa ou muito baixa.

Ainda de acordo com o grau de vulnerabilidade, a tabela 5.3 apresenta as médias da população, da renda per capita, da taxa de pobreza, da taxa de mortalidade infantil até cinco anos de idade, da esperança de vida ao nascer, da taxa de analfabetismo da população que possui idade acima de quinze anos, do IDHM e da taxa de acesso a água dos municípios do semiárido nordestino.

Tabela 5.4 Médias da população, renda per capita, pobreza, taxa de mortalidade infantil até 5 anos, esperança de vida ao nascer, taxa de analfabetismo da população maior de 15anos, índice de desenvolvimento humano municipal e taxa de acesso a água dos municípios do semiárido nordestino de acordo com o grau de vulnerabilidade.

Médias	Vulnerabilidade				
	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta
POPULAÇÃO	101.012	31.996	21.888	14.978	10.164
Renda per capita(R\$)	353,55	309,08	302,99	267,10	245,77
PMPOB	32,16	38,28	36,53	41,65	46,62
TMI_5	24,99	26,61	27,37	28,32	31,51
ESPVIDA	71,64	70,84	70,66	70,36	69,60
T_ANALF15M	21,99	26,47	27,61	30,02	30,71
IDHM	0,628	0,619	0,608	0,589	0,572
T_AGUA	77,62	79,16	76,28	69,87	64,45

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE – 2010 e do Índice de Vulnerabilidade à Seca do INPE - 2016.

Os dados apresentam claramente uma distinção entre os municípios que possuem muito baixa vulnerabilidade e muito alta vulnerabilidade. A população média quando apresentada, identifica que municípios de muito baixa vulnerabilidade possuem população média maior do que os municípios com muito alta vulnerabilidade. É importante ressaltar que esse valor é dado somente porque o número de municípios de muito baixa vulnerabilidade é aproximadamente oito vezes menor em relação ao número de municípios de muito alta vulnerabilidade. Ainda, é destacado que as cidades de muito baixa vulnerabilidade têm porte grande, enquanto as de muito alta vulnerabilidade têm porte pequeno.

Municípios com vulnerabilidade muito baixa possuem renda per capita, esperança de vida ao nascer, índice de desenvolvimento humano municipal e taxa de acesso à água maior que os municípios de muito alta vulnerabilidade. Além disso, as cidades com vulnerabilidade muito alta possuem pobreza, taxa de mortalidade infantil (até 5 anos) e taxa de analfabetismo (acima de 15 anos) maior que as cidades com muito baixa vulnerabilidade.

Se esses municípios forem analisados de acordo com a vulnerabilidade, pode-se ver que os de pequeno porte (muito alta vulnerabilidade) sofrem com menor renda per capita, o que gera maior índice de pobreza; maior taxa de mortalidade infantil em crianças de até 5 anos de idade, analfabetismo da população acima de 15 anos, menor acesso a água, esperança de vida ao nascer menor e índice de desenvolvimento humano menor.

A divisão de níveis de vulnerabilidade é feita de acordo com o índice de vulnerabilidade climática criado pelo INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). O INPE mostra que municípios com índice entre 0,2 a 0,3 possuem muito baixa vulnerabilidade, os municípios com índice 0,3 a 0,4 têm baixa vulnerabilidade, os municípios com índice entre 0,4 e 0,5 possuem média vulnerabilidade, os municípios com índice de 0,5 a 0,6 têm alta vulnerabilidade e os municípios com índice de 0,6 a 0,7 possuem vulnerabilidade muito alta.

A seguir, será apresentada a tabela 5.5 na qual mostra os municípios menos vulneráveis (melhores) e mais vulneráveis (piores) do semiárido nordestino.

Tabela 5.5 Os 10 melhores municípios e os 10 piores municípios do semiárido nordestino de acordo com o indicador de vulnerabilidade à seca.

MELHORES	VULNERABILIDADE	PIORES	VULNERABILIDADE
Martins – RN	0.23333	Fartura do Piauí – PI	0.65
Juazeiro do Norte – CE	0.26667	Guaribas – PI	0.65
Lagoa Seca – PB	0.26667	Triunfo Potiguar – RN	0.66667
Jacuípe – AL	0.26667	Itacuruba – PE	0.66667
Arapiraca – AL	0.26667	Itaíba – PE	0.66667
Cascavel – CE	0.3	Olho D'água do Casado – AL	0.66667
Portalegre – RN	0.3	Lagoa da Canoa – AL	0.66667
Granjeiro – CE	0.3	Caracol – PI	0.66667
Missão Velha – CE	0.3	São José do Peixe – PI	0.66667
Brejão – PE	0.3	Dois Riachos – AL	0.73333

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do INPE.

Podemos perceber que os municípios menos vulneráveis possuem nível de vulnerabilidade entre 0.23333 e 0.3, o que significa dizer que estes possuem vulnerabilidade muito baixa. Enquanto os municípios mais vulneráveis têm nível de vulnerabilidade entre 0.65 e 0.73333, o que significa que estes possuem muito alta vulnerabilidade.

6 Conclusões

Os impactos provenientes das mudanças do clima são múltiplos, pode-se observar ao longo deste estudo que com as mudanças climáticas sofrem-se implicações sociais, econômicas, ambientais e de saúde. No Brasil, as áreas mais vulneráveis aos impactos são a Amazônia (localizada na região Norte do Brasil) e o Nordeste (região brasileira), sendo que a região Nordeste a agrava da situação é ainda maior.

Como abordado ao longo deste estudo, a região semiárida nordestina é a área mais vulnerável aos impactos provindos das mudanças climáticas, suas implicações fazem com que haja uma preocupação não só com a população, mas com o meio em que se vive, pois até a fauna e flora estão sendo ameaçadas.

Buscou-se analisar o indicador de vulnerabilidade climática com base nos dados apresentados pelo INPE, no sentido de observar os municípios do semiárido nordestino e apresentar as cidades mais e menos vulneráveis aos impactos e os seus níveis de



vulnerabilidade. Ainda, buscou-se apresentar o impacto das mudanças climáticas e suas implicações na qualidade de vida das pessoas, caracterizamos a região semiárida e evidenciamos sua vulnerabilidade.

Buscou-se também, fazer uma relação dos dados coletados do INPE com os dados da população do semiárido nordestino lançados pelo IBGE, no intuito de sugerir políticas públicas que possam ser adotadas pelos municípios mais vulneráveis para a amenização dos impactos das mudanças climáticas.

Ainda, observou-se que entre os anos de 1991 a 2010 houve uma positividade nos dados das variáveis apresentadas, mas essa positividade não quer dizer que há condições totalmente favoráveis na vida da população, pois mesmo com evolução tanto no semiárido Pernambucano, quanto no estado de Pernambuco, no Nordeste e no Brasil, é perceptível diferenças expressivas entre o Semiárido Pernambucano e o Brasil nas taxas de pobreza (41,24% e 15,20% respectivamente), pobreza extrema (22,42% e 6,62% respectivamente), analfabetismo (28,97% e 9,61% respectivamente) e acesso a água (63,24% e 92,72% respectivamente).

Maior parte dos municípios do semiárido nordestino (91,55%) são de pequeno porte. Cerca de 19,82% dos municípios de pequeno porte têm população inferior a 5000 habitantes, destes, 60,29% possui alta ou muito alta vulnerabilidade, e apenas 5,88% possui baixa ou muito baixa vulnerabilidade; 24,20% possui população entre 5000 e 10000 habitantes. Destes, 45,78% possui alta ou muito alta vulnerabilidade, enquanto apenas 10,84% possui muito baixa ou baixa vulnerabilidade à seca; 27,4% possui população entre 10000 e 20000 habitantes. Destas cidades, 51,06% possui alta ou muito alta vulnerabilidade, enquanto apenas 8,51% possui muito baixa ou baixa vulnerabilidade.

O município do semiárido nordestino que possui menor vulnerabilidade é Martins (RN) com nível de vulnerabilidade 0,23333, ou seja, vulnerabilidade muito baixa. Enquanto o município mais vulnerável é Dois Riachos (AL) com nível de vulnerabilidade de 0,73333 (muito alta). Já os municípios do semiárido pernambucano que possuem menor vulnerabilidade são Brejão e Garanhuns com nível 0,3, o que significa dizer que estes possuem apenas baixa vulnerabilidade à seca, enquanto as



idades que possuem maior vulnerabilidade são Itaíba e Itacuruba, com nível 0,66667 (muito alta vulnerabilidade).

Referências

ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AYOADE, J. O. **Introdução à Climatologia para os Trópicos**. Tradução de Maria Juraci dos Santos. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BLAIKIE, P. et al. **At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters**. London: Routledge, 1994. 284 p.

Cadernos NAE - Núcleos de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Mudança de clima: negociações internacionais sobre a mudança de clima: vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança de clima**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. v. 1, 2005.

CONFALONIERI, U.E.C.; BARBIERI, A.F.; LIMA, A.C.L., TURRA, M.C.; BERENSTEIN, C. K.; MARINHEIRO, D.P.; MODENA, C.M.; BARCELOS, S.; LANZA, B.; SAWYER, D., DOMINGUES, E.; RIGOTTI, I.; CARVALHO, J.A.; RESENDE, M.F.; RUIZ, R. **Mudanças climáticas, migrações e saúde: cenários para o nordeste, 2000-2050**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

CONFALONIERI, U. E. C. **Variabilidade climática, vulnerabilidade social e saúde no Brasil**. Terra Livre, São Paulo, 19-1(20):193-204, 2003.

CONRADO, D; MUNHOZ, D. E. A.; SANTOS, M. C. dos; MELLO, R. F. L de; BRAGA e SILVA, V. 2012. **Vulnerabilidade às mudanças climáticas**. Disponível em: <http://aguassubterraneas.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2014/05/conrado_vulnerabilidades.pdf>. Acesso em: junho de 2016.

FENNER, A.; LIMA e SILVA, E GURGEL, H.C. **Mudança Climática e Saúde: um perfil do Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana de Saúde, 2009, 43p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cadastro de Municípios Localizados na Região Semiárida do Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/semiariado.shtm?c=4>>. Acesso em: maio de 2016.



INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Projeto mapeia vulnerabilidade da população a secas em municípios do semiárido.** Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3999>. Acesso em: setembro de 2016.

INSA. Instituto Nacional do Semiárido. **Sinopse do Censo Demográfico para o Semiárido.** Disponível em: <http://www.insa.gov.br/censosab/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=96>. Acesso em: maio de 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/237629448/tecnicas-de-pesquisa-marconi-lakatos-pdf>>. Acesso em: junho de 2016.

MARENCO, J. A; ALVES, L. M; BESERRA, E. A; LACERDA, F. F. **Vulnerabilidade e mudanças climáticas no semiárido brasileiro.** Paraíba, 2011.

MARENCO, J. A. **Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semi-árido do Brasil.** Brasília, 2008.

Mudança do clima 2007: a base das ciências físicas; contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima; Sumário para os Formuladores de Políticas. Paris: IPCC, 2007i. 25p.

Mudança do clima 2007: mitigação da mudança do clima; contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima; Sumário para os Formuladores de Políticas. Bancoc: IPCC, 2007k. 42p.

Mudança do clima 2014: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade; Grupo de Trabalho II ao Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima; Sumário para os Tomadores de Decisão. Tradução: Magno Castelo Branco; Karla Sessin Dilascio. IPCC, 2014. 47p.

NOBRE, C. A.; SAMPAIO, G.; SALAZAR, L. **Cenários de mudança climática para a América do Sul para o final do século 21.** Parcerias Estratégicas, n. 27, p. 19-42, 2008. (Edição especial “Mudanças do clima no Brasil: vulnerabilidade, impactos e adaptação”).

OJIMA, R.; MANDAROLA JR, E. **Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas:** vulnerabilidade, população e urbanização. 2010.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

PORTAL BRASIL. **Brasil Cria Índice de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/03/brasil-cria-indice-de-vulnerabilidade-as-mudancas-climaticas>>. Acesso em: junho de 2016.

RAIGOZA, D.; MARENCO, J. A. **Generalidades sobre a avaliação da vulnerabilidade e do risco frente à mudança climática.** Boletim dos Projetos "Using Regional Climate Change Scenarios for Studies on Vulnerability and Adaptation in Brazil and South America" e "Dangerous Climate Change", [S. I.]: GOF-CPTEC, n 5, out. 2007. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/newsletters/Newsletter_No5_Port.pdf>. Acesso em: junho de 2016.

REZENDE, G. M. **Causas Climáticas e Impactos Socioeconômicos do Fenômeno da Seca.** 2015.

SENA, A.; FREITAS, C. M.; BARCELLOS, C.; RAMALHO, W.; CORVALAN, C. **Medindo o invisível: análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Populações Expostas à Seca.** 2016.

SUDENE. **Nova Delimitação da Região Semiárida do Brasil.** SUDENE, Recife, 2008.

TIBURCIO, L. H.; CORRÊA, M. P. **Análise da vulnerabilidade da microrregião de Itajubá por meio do IVG com vistas à mitigação dos impactos causados pelas mudanças climáticas.** Ambiente & Sociedade. São Paulo, 2012; 15(3):123-139.



PRODUÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: EXTERNALIDADE NEGATIVA NO SETOR DE SEMIJOIAS FOLHEADAS NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

Antonio Fagundes Gomes da Silva³⁴¹

Francisco Tiago da Silva Morais³⁴²

Ane Caroline Rodrigues Leite³⁴³

Marcia Maria Leite de Lima³⁴⁴

Resumo

Em detrimento das constantes ameaças de escassez de recursos naturais, para atender à lógica imperativa da acumulação e crescimento econômico constante do sistema capitalista predominante, os teóricos do desenvolvimento sustentável propõem uma nova reorientação paradigmática, na qual a natureza e a sociedade sejam consideradas interdependentes, afim de que um Planeta sustentável possa ser possível. Haja vista, a geração crescente de resíduos sólidos nas cidades e constituir um dos maiores desafios na agenda política governamental, o presente estudo tem como objetivo investigar as posturas das empresas do setor de semijoias folheadas do município de Juazeiro do Norte-CE na gestão dos resíduos sólidos gerados. Afim de alcançar o intuito da pesquisa, a mesma utiliza de uma análise de natureza bibliográfica e de campo, e como principais resultados observou-se a intensidade em mão de obra do setor e a baixa remuneração dos empregados, bem como a questionável atuação de empresas no mercado, haja vista ausência de elaboração de inventários de seus resíduos sólidos, a falta de conhecimento em relação a legislação ambiental e desconhecimento da composição percentual dos mesmos.

Palavras-chave: setor de semijoias, folheadas, resíduos sólidos, Juazeiro do Norte.

Abstract:

At the expense of the constant threat of scarcity of natural resources, to meet the imperative logic of accumulation and steady economic growth of the prevailing capitalist system theorists of sustainable development proposed a reorientation paradigm, in which nature and society are considered interdependent, in order to a sustainable planet may be possible. Considering the growing generation of solid waste in the cities constitute a major challenge in the government policy agenda, the present study aims to investigate the attitudes of companies clad Semijóias sector Juazeiro municipality North-EC in solid waste management generated. In order to achieve the purpose of research, it is bibliographical and field, and main results observed intensity in the sector labor and low remuneration of employees as well as the questionable performance of companies in the market, considering the absence of preparation of their

³⁴¹ Bacharel em Ciências Econômicas – URCA, Mestrando pelo programa de Pós-graduação em Recursos Naturais PPGRN/UFCG, Campina Grande – PB/Brasil, fagundes-gomes@hotmail.com.

³⁴² Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA, Juazeiro no Norte – CE/Brasil, tiagomorais@hotmail.com

³⁴³ Bacharela em Ciências Econômicas – URCA, Mestranda pelo programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável –PRODER/UFCG, Juazeiro do Norte-CE/Brasil, carol.ane@live.com

³⁴⁴ Professora na Faculdade Paraíso/FAP, Juazeiro do Norte-CE/Brasil, marcialeite@gmail.com



solid waste inventories, lack of knowledge regarding environmental legislation and ignorance of the percentage composition of the same.

Keywords: Semijóias sector, plated, solid waste, North Juazeiro

1 Introdução

Nas últimas décadas os problemas ambientais têm se agravado consideravelmente, colocando em risco as condições de vida da população e todo o ecossistema, haja vista a crescente intervenção do homem na natureza por meio de atividades econômicas, das quais têm resultado em desmatamento, contaminação do solo, do ar e da água e perda da biodiversidade. Desse modo, as discussões em torno da crise ecológica têm ganhado espaço na agenda política internacional, sob a égide do desenvolvimento sustentável. A crise ambiental enfrentada pelo Planeta põe em risco não só o fim do sistema econômico, capitalista, mas também o próprio futuro da humanidade VIEIRA, (2004).

O processo de urbanização via industrialização tem provocado mudanças qualitativas e quantitativas no meio ambiente e na vida da população. O modelo de desenvolvimento, com base no crescimento econômico e avanços tecnológicos voltado para a produção em massa de mercadorias, tem resultado em aumento na quantidade e variedade de resíduos sólidos, principalmente, nas cidades (onde concentram-se uma grande quantidade de atividades econômicas e contingente populacional), provocando externalidades negativas das quais prejudicam a qualidade de vida de seus habitantes, bem como todo o ecossistema.

Observa-se que uma das manifestações mais nítidas desse processo de degradação ambiental é justamente o acúmulo de resíduos sólidos nas grandes cidades, que na ausência de um gerenciamento adequado agravam ainda mais o meio ambiente, principalmente se estes forem tóxicos, pois desse modo toda a biosfera sofre alterações PICHAT, (1998)

Contudo, o desenvolvimento deve estar em harmonia com a sociedade, a economia e a natureza NASCIMENTO *et al*, (2014). Deste modo, os defensores do desenvolvimento sustentável propõem uma reorientação paradigmática na qual crie uma nova tradição científica, de modo que natureza e sociedade sejam vistas como



“interdependentes”, com este as políticas de desenvolvimento devem ser consideradas sob a ótica da sustentabilidade VIEIRA, (2004).

O município de Juazeiro do Norte, por sua vez, vem passando por um rápido e intenso processo de urbanização, o mesmo destaca-se na produção industrial de alguns ramos de atividades tradicionais como por exemplo, o setor têxtil, confecções e calçados Feitosa *et al*, (2014). Porém, segundo Nascimento *et al* (2014), no que tange as questões ambientais o mesmo é um exemplo de “insustentabilidade urbana”, haja vista a ausência de políticas públicas voltadas para o enfrentamento de inúmeros problemas tais como: poluição do rio Salgado (ou Salgadinho), que corta a cidade, planejamento urbano, gestão inadequada da água, saneamento básico precário, principalmente nos bairros periféricos, ausência de um aterro sanitário, entre outros problemas.

Neste contexto, o presente estudo tem como objetivo geral investigar a postura das unidades produtivas do segmento de semijoias-folheadas em relação gestão dos resíduos sólidos gerados, especificamente, pretende-se caracterizar o setor de semijoias folheadas no município, bem como apontar os efeitos negativos dessa indústria e sua relação com a política nacional de resíduos sólidos-PNRS, a partir de dados primários coletados no primeiro trimestre de 2015.

Após estas considerações iniciais, o trabalho está dividido da seguinte forma: no primeiro ponto está a metodologia da pesquisa; imediatamente, faz-se uma discussão do tema desenvolvimento sustentável e sua relação com a PNRS; em seguida faz-se uma caracterização do setor de semijoias folheadas no município e por fim uma análise dos efeitos negativos deste setor no município em questão. Posteriormente, fazem-se as observações conclusivas.

2. Desenvolvimento sustentável e a política nacional de resíduos sólidos no Brasil

As discussões em torno do desenvolvimento sustentável vêm ganhando corpo atualmente e se configura como um dos principais temas no debate acadêmico e político no mundo. A complexa discussão que envolve o tema requer a contribuição de diferentes campos do saber, e não apenas de uma ciência particular. Haja vista a ênfase na natureza como dimensão central a ser estudada, integrada e relacionada com a



dimensão social, considerar que a modernização social e o próprio desenvolvimento, sejam vistos sob à luz da problemática ambiental VIERIA, (2004).

Segundo Romeiro (2001) o desenvolvimento sustentável é um conceito normativo que surgiu na década de 1970 sob o termo de *ecodesenvolvimento*, decorrente das contradições na relação entre o homem e a natureza.

“Ele [o desenvolvimento sustentável] emerge deste contexto como uma posição conciliadora, onde se reconhece que o progresso técnico efetivamente relativiza os limites ambientais, mas não os elimina e que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para a eliminação da pobreza e disparidades sociais (ROMEIRO, 2001, p. 10).”

A partir dos anos 1970 intensificam-se os debates em torno da problemática ambiental e tais questões são tratadas sob o termo *ecodesenvolvimento*, formulado por Iganacy sachs, este termo, por sua vez, contempla cinco dimensões, a saber: sustentabilidade econômica, sustentabilidade social, sustentabilidade ambiental, sustentabilidade cultural e sustentabilidade espacial.

Precisamente, quando em 1975 o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente-PNUMA propõe o conceito de *ecodesenvolvimento*, este, por sua vez, objetivava-se amenizar as discordâncias entre desenvolvimentistas e ambientalistas, além de apresentar um conjunto de postulados para o desenvolvimento de países subdesenvolvidos, uma vez que em *Limites do Crescimento*, publicado pelo o Clube de Roma, o mesmo apontava os países do Terceiro Mundo como os principais responsáveis pela degradação ambiental, em virtude da expansão demográfica e de seus atrasos tecnológico na exploração de recursos e na produção de alimentos VEIRA, (2004).

O termo desenvolvimento sustentável, propriamente dito, só aparece em 1987, com a publicação do documento intitulado Nosso Futuro Comum ou Relatório *Bruntland*, afim de resolver os impasses entre crescimento econômico e conservação dos recursos naturais. De modo geral o conceito resume-se a um modelo de desenvolvimento capaz de atender as necessidades das gerações presentes sem, no entanto, impedir que as gerações futuras atendam também as suas. Desse modo,

“(...) o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi colocado como um novo paradigma, o qual propunha contemplar questões, além da esfera estritamente

econômica, relacionadas à satisfação de necessidade humanas nos termos de equidade e justiça social, além da conservação ambiental (COSTA E SILVA *et ali* 2014, p. 46).”

Em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-CNUMAD, Eco-92 ou Rio-92, ou ainda Cúpula da Terra, as noções de governança, ampliação dos espaços democráticos, cidadania e inclusão social também foram incorporados no conceito de Desenvolvimento Sustentável (COSTA E SILVA *et ali*, 2014, p. 46).

Contudo, observa-se que as discussões acerca da sustentabilidade e suas dimensões são inevitáveis, dado o caráter abrangente e normativo que o desenvolvimento sustentável assume ao abordar o problema como planetário. Desse modo, afim de considerar as externalidades negativas de suas economias, os países devem se esforçarem para que o crescimento econômico não ocorra sem considerar os limites dos recursos naturais.

No Brasil, a implementação da lei nº 12.305 da Política Nacional de Resíduos Sólidos de 2010, surge como resposta a um dos principais agravantes enfrentados, na atualidade, pelas economias dos países, isto é, a geração crescente de resíduos sólidos. No país o desafio de gestão de resíduos é vista como uma questão de saúde pública e de planejamento urbano, haja vista as articulações entre diversos órgãos envolvidos na questão.

Conforme o disposto no art. 4º da lei nº 12.305/2010:

“[a] política nacional de resíduos sólidos reúne um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo governo federal, isoladamente ou em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (Art. 4º)”

No Brasil, infelizmente, os lixões ainda são utilizados pela maioria dos municípios como principal forma de destinação de resíduos, percebe-se ainda ausência de coleta regular em zonas rurais, inconsistências nas informações, no que diz respeito a geração de resíduos, e grande desperdício de alimentos. Tais problemas apontam para a necessidade de se construir no país um diagnóstico, planejamento e gestão de resíduos sólidos visando à redução, o reaproveitamento de materiais, bem como a inclusão social



de trabalhadores envolvidos, tal qual aponta a política nacional de resíduos sólidos GARCIA, (2012).

Conforme o disposto no art. 3º, inciso XVI da PNRS de 2010 o conceito de resíduos sólidos é definido como:

“Material, substancia, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, e se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semissólidos, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (Art. 3º, XVI) ”

Um dos principais desafios para o Brasil é a construção de um diagnóstico, planejamento e gestão de resíduos sólidos visando a redução, o reaproveitamento e a inclusão social de trabalhadores envolvidos. O país enfrenta grandes problemas ambientais devido a ineficiência na gestão de seus resíduos, o que exige um esforço imediato, uma vez que este quadro é prejudicial para o meio ambiente e a saúde da população.

Conforme Garcia (2012) o país pode perder muito em termos ambientais, sociais e econômicos na ausência de uma política eficiente na gestão de resíduos, pois os mesmos apresentam grande potencial de reaproveitamento e também de geração de energia.

3. Caracterização do setor de semijoias folheadas no município de Juazeiro do Norte/CE, abordagem teórica.

Segundo o site Infojoia (2015), O município de Juazeiro do Norte- CE destaca-se no setor de joias e semijoias folheadas e constitui um polo neste setor, efetuando-se o terceiro polo produtor do país, após os da cidade de Limeira- SP e de Guaporé- RS. A aglomeração de folheados em Juazeiro do Norte movimenta a economia local, gerando empregos (diretos e indiretos) e renda para a população, apesar dos efeitos negativos que o mesmo proporciona para a sociedade e o meio ambiente, como se verá nos próximos tópicos.



A produção de joias e folheados em Juazeiro do Norte, origina-se de um setor tradicional, associada aos movimentos de romarias no início do século XX, neste período predominava-se a produção de ourives, com forma artesanal ou de oficinas, com fabricação de peças simples, alianças dentre outros produtos FERNANDES, (2005).

O setor de folheados em Juazeiro do Norte é dinâmico, pois sua produção assume diferentes formas de organização (empresas formais e informais, oficinas e trabalho autônomo, além de subcontratação e trabalho a domicílio), cuja articulação entre essas diferentes unidades de produção caracteriza uma divisão social do trabalho e *linkages* produtivas CORDEIRO, (2014).

Para FERNANDES (2005) o município em questão possui uma importante aglomeração de empresas da indústria de joias e folheados, caracterizando-se um arranjo produtivo local, uma vez que se encontra presentes no território a produção localizada e as inter-relações entre estas e com demais agentes.

Conforme CORDEIRO (2014) o setor de semijoias folheadas em Juazeiro do Norte abrange duas categorias, a saber: unidades produtivas formais (pequenas, médias e grandes empresas) e informais (oficinas, pouco capitalizadas, e até mesmo unidades com maior grau de capitalização).

Nas unidades formais predominam-se métodos modernos de produção com divisão de tarefas bem definidas. Estas unidades diferenciam-se quanto ao tipo de grau de capitalização, número de funcionários e quantidade produzida de peças. Distinguem-se dos empreendimentos informais justamente por estarem institucionalizadas, porém relacionam-se com eles em algumas etapas do processo produtivo como, montagem, soldagem etc.

Nos empreendimentos informais a produção ocorre geralmente nas oficinas, cujo predomínio consiste no trabalho autônomo/artesão utilizando-se de métodos arcaicos de produção com uso de equipamento e ferramentas simples (tesoura, alicate, maçarico etc). A forma de produção nessas unidades caracteriza-se também pela “produção de fundo de quintal” ou “produção invisível”, já que não são regulamentadas ou institucionalizadas.



Segundo CORDEIRO (2014) é notório, neste segmento de semijoias folheadas, a produção domiciliar, cujo trabalho feminino é expressivo, haja vista a facilidade de conciliação da atividade com os afazeres domésticos, dedicando-se, basicamente, a etapa de montagem e subordinam-se as unidades produtivas- tanto formais quanto informais-, não possuem vínculos empregatícios formais e seus ganhos pecuniários são baixos. Torna-se presente também presente na pequena produção informal, além do uso da produção domiciliar, a produção familiar.

As empresas formais (pequenas, médias e grandes) são institucionalizadas e diferenciam-se pelo grau de capitalização, número de funcionários e pela quantidade de produção CORDEIRO, (2014), bem como pela qualidade dos produtos, pois as empresas maiores apresentam produtos de melhor qualidade- com mais brilho, durabilidade e acabamento perfeito, desse modo conseguem ganhar mais espaço no mercado internacional. Por outro lado, os pequenos produtores apresentam produtos de baixa qualidade com menos durabilidade e alto grau de oxidação, conseqüentemente não conseguem ganhar competitividade no mercado, destinando-se a produção para a região nordeste, cuja exigência é bem menor FERNANDES, (2005).

Segundo FERNANDES (2005) as empresas de folheados de Juazeiro do Norte caracterizam-se por sua produção horizontal, já que as mesmas têm parte em todas as etapas do processo produtivo. Os pequenos produtores, sobretudo, as unidades informais, geralmente prestam serviços para as empresas maiores em algum das etapas.

4. Metodologia da pesquisa

A pesquisa em questão foi realizada no município de Juazeiro do Norte, durante o primeiro trimestre do ano de 2015. O mesmo, localiza-se na Região do Cariri, no sul do estado do Ceará e corresponde ao principal município desta, possuindo uma área de aproximadamente 248,55km² e população estimada em 261.289 habitantes no ano 2013. Apresenta relevante concentração de atividades econômicas com destaque para a produção industrial, sobretudo nos setores de calçados, semijoias folheadas, confecção



e, principalmente pelo comércio, em virtude do turismo religioso (as romarias), sendo este o principal fator determinante do Produto Interno Bruto-PIB do município (IPECE, 2014).

Assim, a pesquisa em questão é de natureza bibliográfica e de campo, com aplicação de questionários em empresas da cadeia produtiva do setor de semijoias folheadas, por meio de uma lista fornecida pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos-COGERH, na qual consta as 37 empresas que atua neste ramo. Utilizando de método estatístico, tem-se a amostra necessária de 9 empresas, com nível de confiança em 90%. Desse modo foram entrevistadas 9 empresas, das quais, 7 pertencem ao ramo de folheadura, e 2 ao fabrico ou montagem de peças.

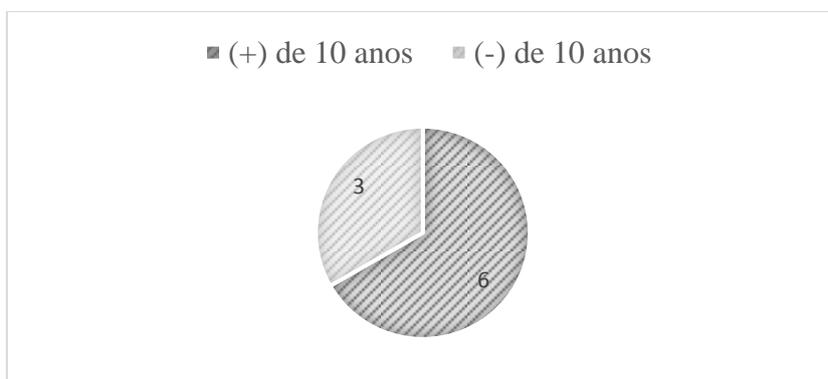
Para efeitos da caracterização do setor as variáveis utilizadas são: tempo de atuação, número de funcionários, dificuldade (s) de operação da empresa, motivos de localização, vantagens de a empresa está localizada numa aglomeração industrial do mesmo setor e principais transações que a empresa realiza localmente. Para a discussão dos efeitos negativos as variáveis estudadas correspondem a: forma de coleta de lixo gerado pela empresa, conhecimento a respeito da legislação ambiental do setor em que atua, elaboração de inventário entre outras. Desse modo, utiliza-se gráficos afim de proporcionar melhor visualização para o leitor e faz-se a análise descritiva dos questionários.

5. Resultados e discussões

5.1 Caracterização do setor de semijoias folheadas no município de Juazeiro do Norte-CE

Os resultados obtidos através da pesquisa de campo, em 2015, demonstraram que a tradição do setor no município é forte, visto que boa parte dos estabelecimentos atuam no mercado a mais de dez anos, dessas, duas atuam desde de 1984. Conforme ilustra o gráfico seguir.

Gráfico 1- Tempo de atuação

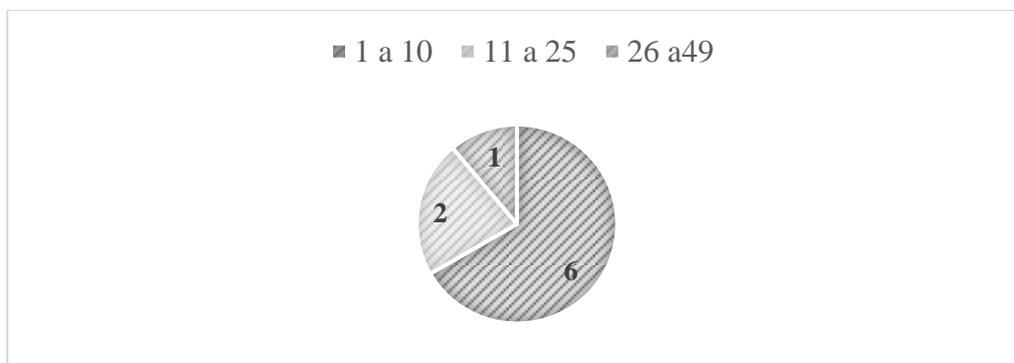


Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015

Outra variável investigada na pesquisa de campo corresponde ao número de funcionários das unidades entrevistadas, assim, os resultados apontam que a maioria dos estabelecimentos possuem até vinte e cinco funcionários, sendo que há empresa com quase cinquenta funcionários. No total, as nove empresas possuem 136 pessoas empregadas, mostrando assim, uma variedade de produtos fabricados, como: brinco, anéis, correntes, pulseiras, pingentes, entre outros. Quase todas classificam-se como microempresas, enquanto que, apenas uma classificou-se como pequena empresa, com 49 funcionários.

Gráfico 2- Número de funcionários

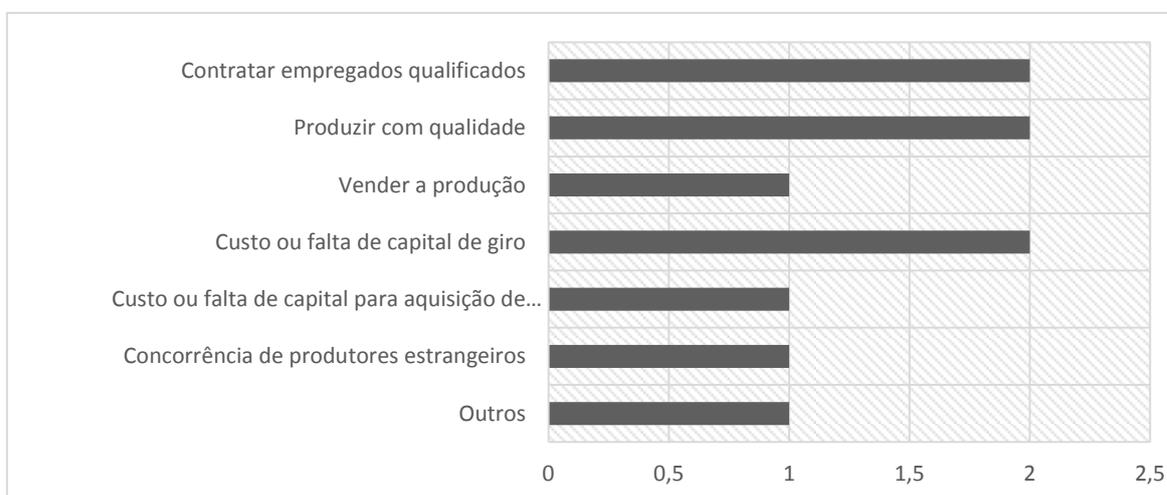


Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

De acordo com o gráfico abaixo, as maiores dificuldades de operação das empresas consistem, sobretudo, em contratar empregados qualificados, produzir com qualidade, vender a produção, custo ou falta de capital de giro; e depois com menos relevância, custo e/ou de capital para aquisição de máquinas e equipamentos, e concorrência de produtores estrangeiros.

Gráfico 3- Dificuldade (s) de operação da empresa

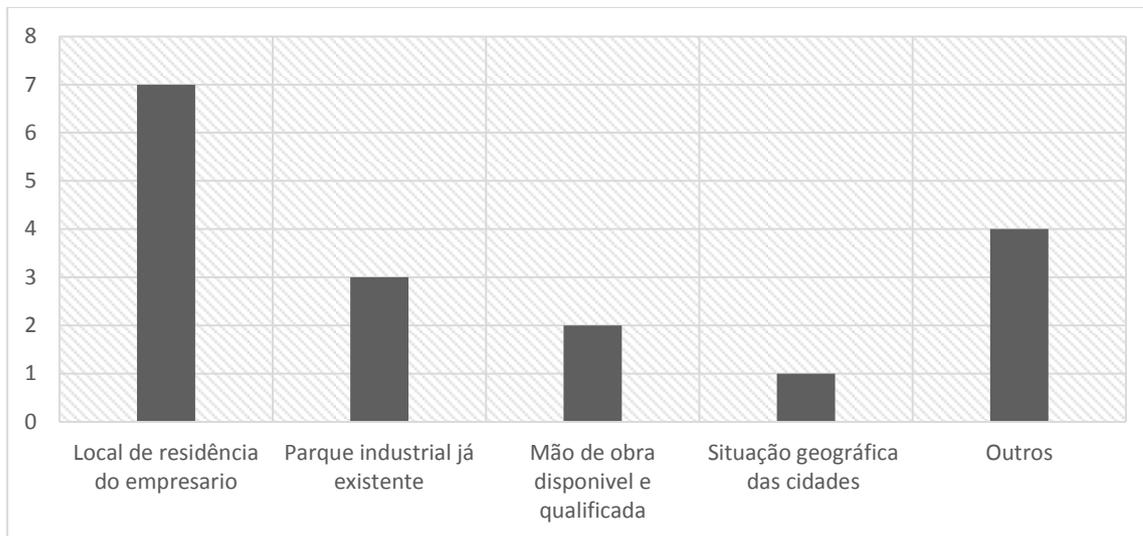


Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Quanto aos fatores determinantes na localização das empresas no município em questão, o que mais influência é, sobretudo, o local de residência dos empresários e a tradição histórica da cidade, isto é, a produção industrial existente, seguido de outros fatores, como, a mão de obra disponível e qualificada e a situação geográfica da cidade.

Gráfico 4- Motivos de Localização

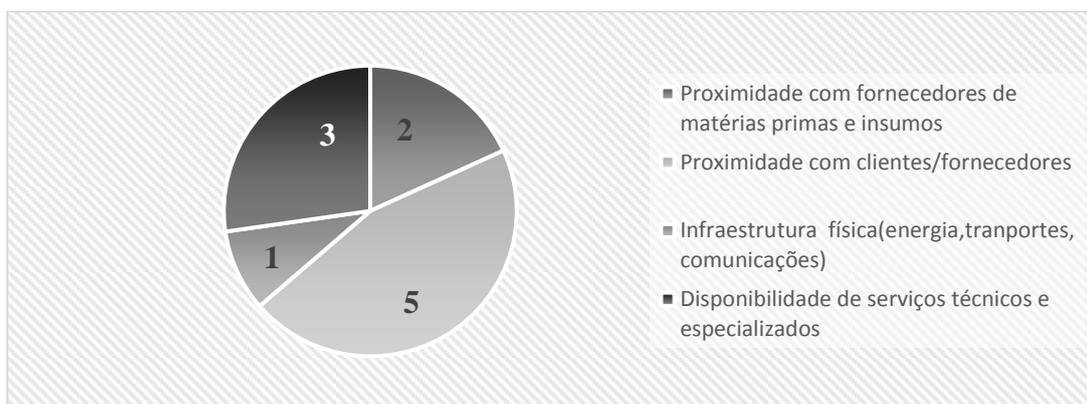


Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: elaborado pelos autores, 2015

Como mostra o gráfico abaixo, as principais vantagens das empresas por estarem localizadas em uma aglomeração industrial do mesmo setor diz respeito, em primeiro lugar, a proximidade com clientes e fornecedores (5 empresas), disponibilidade de serviços técnicos e especializados (3), proximidade com fornecedores de matérias primas e insumos (2) e por fim, a infraestrutura física do município, referente a energia, transportes e comunicações (1).

Gráfico 5- Vantagens por estar localizada numa aglomeração industrial do mesmo setor



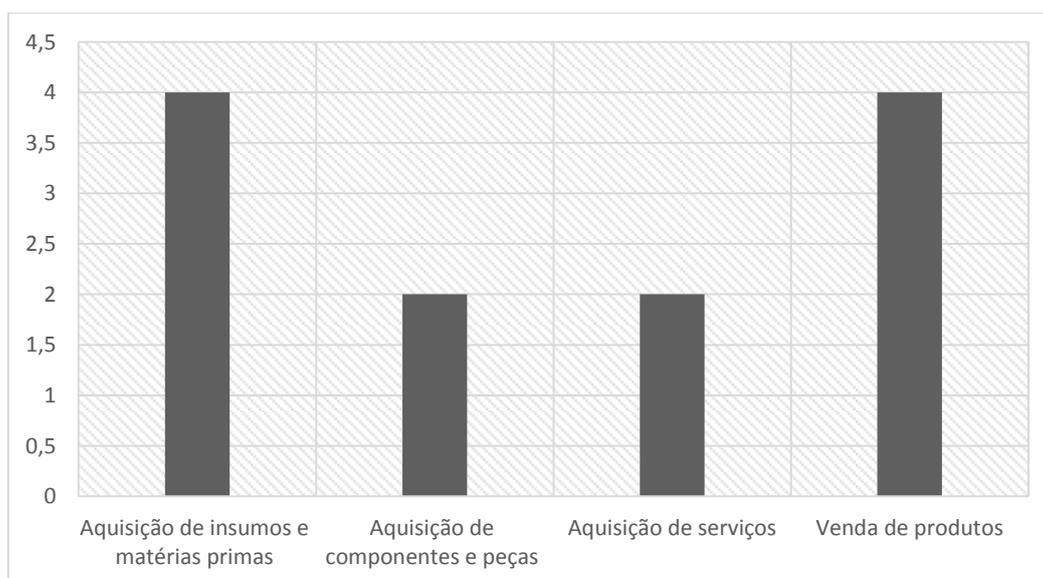
Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Conforme a pesquisa a realizada, as principais transações que a empresa realiza localmente correspondem a aquisição de insumos e matérias primas e venda de produtos, ambas destacadas por 4, dos 9 entrevistados, aquisição de componentes e peças e serviços, ambos respondidos por 2 das unidades entrevistadas.

Uma outra peculiaridade neste setor consiste no baixo nível de escolaridade do pessoal ocupado nas atividades, pois de acordo com os resultados da pesquisa direta, grande parte dos empregados não apresentam um quadro funcionário com ensino superior e as empresas geralmente não exigem algum tipo de especialização relacionadas as atividades (boa parte treina seus próprios funcionários). Desse modo, visto que a educação é um fator primordial para o desenvolvimento do país, responsável pela formação da cidadania e por gerar oportunidade (DEMO, 1995), a carência escolar no nível básico nas empresas, evidencia-se uma situação crítica, haja vista que a educação é determinante fundamental para o aprimoramento da atividade e mobilidade social.

Gráfico 6- Principais transações que a empresa realiza localmente



Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015



5.2 OS EFEITOS NEGATIVOS DA INDÚSTRIA DE SEMIJOIAS FOLHEADAS NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

Um dos agravantes, neste segmento, a ser destacado, diz respeito a informalidade, e um dos fatores responsáveis pelo grande número de empresas informais (ou clandestinas) em Juazeiro do Norte consiste na busca de redução de custos, pois:

“Como os processos produtivos são intensivos em trabalho, constituídos da montagem manual das peças (brincos, colares, pulseiras, correntes, etc.), (procedimento observado na maioria das unidades produtivas), eles requerem elevada participação de mão de obra, dado o baixo investimento do setor em automatização. Assim, os custos da folha de salário, se fossem onerados pelos encargos trabalhistas, sobrecarregariam o orçamento dessas pequenas unidades produtivas, desestimulando a sua formalização (CORDEIRO, 2014, p.127).”

Em decorrência disso, tem-se uma grande predominância de “produção invisível” (ou produção de fundo de quintal), esta, por sua vez, ocorre tanto nas oficinas quanto em unidades com maior grau de capitalização e divisão social de tarefas. Outro problema de cunho social (apontado anteriormente), diz respeito a baixa escolaridade e remuneração da forma de trabalho, sobretudo nestas atividades informais.

A existência relevante da relação de trabalho domiciliar subordinadas as empresas formais e informais constituem um outro problema, estes são remunerados de acordo com sua produção (peças ou lotes produzidos), utilizando apenas processos rudimentares, como tesoura e alicate, para montagem do produto. Não obstante a isso, essa relação caracteriza-se pela subcontratação ou terceirização, na qual os subtratados/terceizados são mal remunerados e não são protegidos pela legislação trabalhista (CORDEIRO, 2014)

Um outro agravante e também um outro fator responsável pelo grande número de empresas clandestinas no setor, apontado por Cordeiro (2014, p 127), está relacionado a própria natureza da atividade, isto é, o processo de galvanização, ou banho das peças (que consiste em um revestimento metálico de um metal menos nobre por outro metal mais nobre), no qual as empresas tentam fugir da fiscalização. Pois;

“Neste ponto, exige-se a mistura de metais pesados, para os quais, em empresas devidamente, formalizadas, requer-se o acompanhamento dos

seguintes órgãos: Exército, SEMASP, IBAMA, COGERH, CIPA, Polícia Federal e Bombeiros [...]. Para ‘fugir’ da regulação de tais órgãos, bem como do conjunto de investimentos necessários à destinação correta de resíduos sólidos e líquidos- como, por exemplo, a destinação adequada de resíduos sólidos contendo materiais tóxicos, montagem de estação de tratamento para o uso da água utilizada na galvanoplastia- a pequena produção opta pela informalidade, e o descarte, segundo denúncias de trabalhadores do segmento, do material tóxico sem qualquer tratamento no meio ambiente, prejudicando o ecossistema e provocando risco à saúde humana.”

Ao longo do processo de galvanização são utilizados grandes quantidades de água e soluções químicas, cuja disposição inadequada da água e dos resíduos, com metais pesados, podem provocar reações adversas nos organismos como: mudanças genéticas, formação de tumores, cânceres, asma e bronquite crônica, entre outras, além de contaminação dos recursos hídricos (Leite *et al*, 2013).

De acordo com Fernandes (2005, p. 32) as unidades produtivas menores, juntamente com as unidades informais não apresentam estrutura física adequada para o processo de folheação pois suas "instalações são mais precárias e a água que contém os resíduos químicos não têm o devido tratamento, esta água é reutilizada várias vezes e depois é jogada nas ruas". As empresas maiores, por sua vez, são bem mais estruturadas, com espaço maior, ambiente limpo e organizado.

De acordo com a pesquisa direta, em 2015, as empresas que utilizam o processo de galvanoplastia (ou folheação) trabalham com as seguintes matérias-primas: cobre, ouro, prata, aço, zamak, alumínio, latão, níquel, além de produtos químicos como ácido sulfúrico e cianeto. Estas, por sua vez, possuem grande percentual de uso, pois de acordo com algumas empresas, o seu potencial corresponde acima de 75%, com destaque para o ouro e a prata, que, de acordo com alguns dos entrevistados, chegam a ter 100% de uso. Estas matérias primas, por sua vez, são adquiridas, em sua maioria, no município em questão, seja por representantes de empresas de outros estados ou empresas locais. Algumas, porém, são compradas de outros estados como Minas Gerais e São Paulo, por exemplo.

Gráfico 7- Forma de coleta de lixo gerado pela empresa



Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015

De acordo com a pesquisa direta, três empresas afirmaram fazerem a própria coleta, segundo uma delas, apenas uma quantidade insignificante de resíduos (a borra) é gerada, cerca de 1 a 2kg por ano- na qual é armazenado. Quanto ao destino desse resíduo não foi divulgado. Outra, porém, faz a coleta parcial de seus resíduos, pois uma parte destina-se para outras empresas responsáveis por recolherem os resíduos tóxicos. Apenas uma deixa a coleta a cargo da prefeitura, porém, a um certo tipo de resíduo no qual é armazenado pela mesma (o resíduo de injeção, conforme a fala do entrevistado). Três empresas, por sua vez, deixam seus resíduos a cargo de outras empresas ou cooperativas que recolhem os resíduos tóxicos, deste grupo, uma das empresas alegou que determinados resíduos são levados para uma cooperativa no município de Missão Velha, trata-se dos “resíduos plásticos” que ficam armazenados em tambores plásticos (conforme a fala de uma das entrevistadas), alguns são reutilizados pela própria empresa.

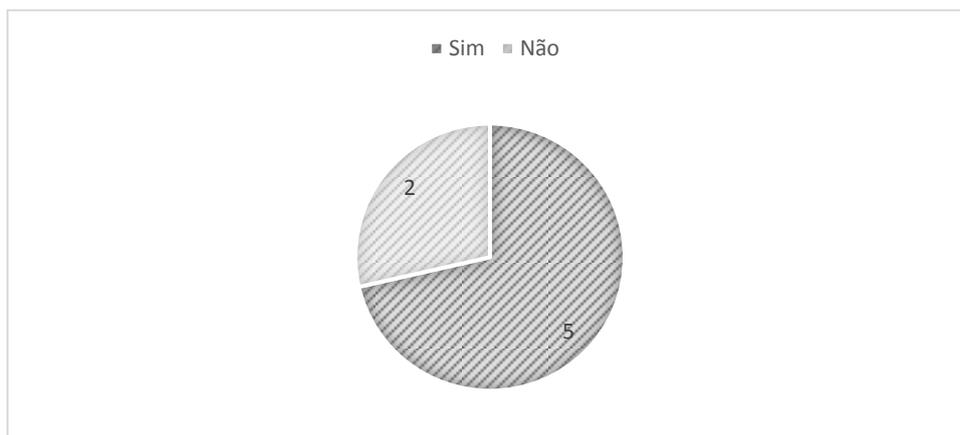
De acordo com a pesquisa direta três empresas afirmaram que já enfrentaram problemas de natureza ambiental por parte de órgãos ambientais fiscalizadores, devido ao tratamento da água, a ausência de uma rede de esgoto e por motivos de localização (já que uma delas funciona próximo a um mosteiro (houve um acordo, porém, e a empresa atua ao lado do mesmo). Por outro lado, quatro empresas alegaram não enfrentar nenhum problema de natureza ambiental.

De acordo com os entrevistados suas atividades podem causar efeitos negativos sobre o meio ambiente, principalmente se o tratamento da água não for realizado, bem como o tratamento dos resíduos e o descuido com o resto de matérias primas. Nota-se na fala de um dos entrevistados que realmente os órgãos ambientais são exigentes na

fiscalização, porém, apontou-se a necessidade de se intensificar a fiscalização nas empresas que não trabalham regulamentadas. Neste ponto a fiscalização falha, pois as empresas legalizadas cumprem todas as exigências, enquanto que muitas atuam clandestinamente. De modo geral a um consenso de que é possível atuar de acordo com a legislação ambiental, sem comprometer tanto o meio ambiente e à saúde da população.

Das empresas de semijoias folheadas, apenas uma declarou não ter conhecimento da legislação ambiental do setor em que atua, pois, esta mesma encontra-se em fase inicial. Isto torna-se preocupante, haja vista a natureza dessa indústria e seu potencial de poluição, o que deveria ter um acompanhamento dos órgãos ambientais, no processo de abertura da mesma.

Gráfico 8 - Elaboração de inventário dos resíduos sólidos



Juazeiro do Norte-CE (2015)

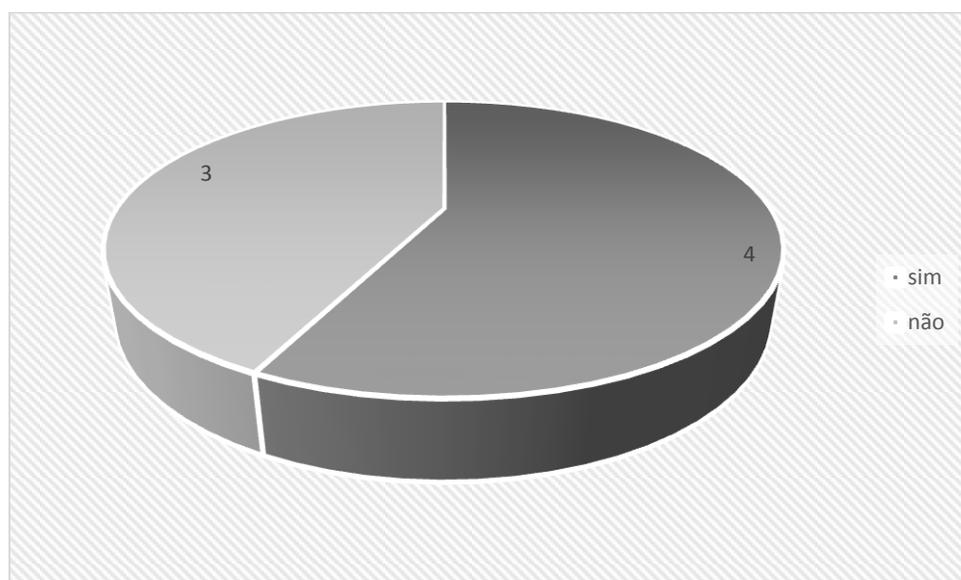
Fonte: elaborado pelos autores, 2015

Conforme o gráfico acima, duas, das sete empresas visitadas, não elaboram inventário de resíduos sólidos, evidenciando-se, desse modo, um problema, haja vista de

[Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017](#)

a elaboração do mesmo constituir-se um importante instrumento de gestão dos resíduos, pois o mesmo fornece-se informações sobre a quantidade, os tipos e os destinos dos resíduos gerados, e sobretudo por este ser também necessário para o licenciamento ambiental das empresas.

Gráfico 9- Composição percentual dos resíduos



Juazeiro do Norte-CE (2015)

Fonte: elaborado pelos autores, 2015

De acordo com a pesquisa direta quatro empresas declaram ter conhecimento da composição percentual dos resíduos gerados ao longo do processo produtivo, e três afirmaram não possuir tal conhecimento. Nota-se uma certa contradição por parte dos entrevistados, uma vez que afirmam atuar com responsabilidade ambiental, no entanto, não elaboram inventário e nem tampouco conhecem a legislação ambiental do setor em que atua.



6. CONCLUSÃO

As atividades econômicas, sobretudo as industriais, são importantes para a economia, porém é evidente os efeitos negativos destas provocadas sobre a saúde humana, ponde em risco sua existência, e sobre o meio ambiente. Desse modo, o tema desenvolvimento sustentável se desdobra a partir da crise global, ecológica e social, propondo uma conciliação das necessidades materiais humanas e os limitados recursos naturais. No Brasil as discussões dos problemas ambientais resultaram na implementação da lei nº 12.305 da política nacional resíduos sólidos, objetivando uma gestão eficiente dos resíduos sólidos.

No caso do município de Juazeiro do Norte, o setor industrial de semijoias folheadas é relevante para a economia local, uma vez que o mesmo é composto por um conjunto de unidades produtivas e diversos atores envolvidos no segmento. Porém a informalidade e a atuação questionável das empresas que trabalham com o processo de folheada, evidencia e corrobora com as literaturas existentes os efeitos negativos desta atividade, dentre outros discutidos ao longo da pesquisa.

A indústria de semijoias folheadas corresponde a um setor tradicional, sua dimensão aponta para uma geração de empregos considerável para o município. O setor é intensivo em mão de obra e apresenta baixo nível de escolaridade dos empregados. A residência dos empresários, bem como a proximidade com clientes e fornecedores é um incentivo para as mesmas permanecerem atuando no mercado local, das quais transacionam insumos e matérias primas, componentes, peças e serviços.

Do ponto de vista ambiental a atuação das mesmas no mercado é questionável, apesar dos entrevistados demonstrarem ter consciência dos efeitos negativos de suas atividades, uma vez que há empresas que funcionam sem que tenham conhecimento da legislação ambiental do setor em que atuam, não elaborem inventário de resíduos sólidos e não apresentarem informação da composição percentual dos seus resíduos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 ago. 2010. Disponível em: <



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> Acesso em: 11 jun. 2015.

COGEH, lista de empresas do setor de folheados, s.d.

DEMO, P. **Desafios Modernos da Educação**. Editora Vozes, 11º edição. Petrópolis, Rio de Janeiro. 1993.

Feitosa *et al.* **Ocupação e uso do espaço urbano no CRAJUBAR: os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha** In: PINHEIRO, V.F; PAIVA, M.J.G; MORAIS, J.M.L (Org.). **Gestão de território, políticas locais e desenvolvimento sustentável/ Crato-CE: 1ª.ed. –: URCA, 2014.**

GARCIA, Eloisa. **Resíduos sólidos urbanos e a economia verde**. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável–FBDS (2012). Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-35.pdf>. Acessado em: 06/03/2014.

INFOJOIAS: o portal de notícias. **Polos produtores de joias e folheados no Brasil**. 16 set. 2010. Disponível em: <http://www.infojoia.com.br/news_portal/noticia_9082>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2014/Juazeiro_do_Norte.pdf. Acesso em: 07 abr. 2015.

LEITE *et al.* **Estudo da concentração de metais pesados no rio salgado e a contribuição da indústria de folheados no cariri**.

NASCIMENTO *et al.* Juazeiro do Norte (CE): Um caso de (In) Sustentabilidade Urbana... (2014)

NASCIMENTO *et al.* **Problemática hidrológica de Juazeiro do Norte- CE: panorama atual e impactos ambiental na sub-bacia do rio salgado... (2012)**

PICHAT, P. **A gestão dos resíduos**. Lisboa, ed.: Instituto Piaget, 1998.

ROMEIRO, A.R. **Economia ou economia política da sustentabilidade?** Campinas: Unicamp. IE, 2001 (texto para discussão, 102).

SILVA, L.V.C. *et al.* Desenvolvimento Sustentável e capitalismo: uma realidade possível? In: PINHEIRO, V.F; PAIVA, M.J.G; MORAIS, J.M.L (Org.). **Gestão de território, políticas locais e desenvolvimento sustentável/ Crato-CE: 1ª.ed. –: URCA, 2014.**

VIEIRA, F.L.R. **SUDENE e desenvolvimento sustentável: planejamento regional na década neoliberal**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.



REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (RMC): UM OLHAR PARA A SELEÇÃO DO MIGRANTE NO MERCADO DE TRABALHO

João Gomes da Silva³⁴⁵

Silvana Nunes de Queiroz³⁴⁶

Resumo

Este trabalho se propõe a identificar a seletividade dos inseridos no mercado de trabalho na Região Metropolitana do Cariri (RMC), a partir de três categorias de análise: imigrante de retorno, imigrante não natural e não migrante. Ademais, foi traçado e comparado o perfil dos grupos populacionais em análise, através de características diretamente observáveis (sociodemográficas, ocupacionais e de rendimento). Os microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 são a principal fonte de informações. O banco de dados foi extraído no programa SPSS e trabalhado em planilhas do Excel, as quais foram convertidas em tabelas e gráficos. Os principais resultados apontam que os migrantes retornados apresentam seleção positiva em relação aos não migrantes da RMC, ao possuírem melhor nível educacional e auferirem os maiores rendimentos, mas em comparação ao imigrante não natural, a seleção é negativa.

Palavras-Chave: Migração; Seletividade; RMC.

1. Introdução

O processo de seletividade do migrante no mercado de trabalho é uma temática ainda pouco discutida no Brasil. Santos Júnior (2002), em um trabalho pioneiro, analisou migração e seletividade no Brasil, com o recorte entre migrante e não migrante. Queiroz (2010), no estudo sobre diferenciais de salários e autoseleção no Brasil, ampliou as categorias de análise para o migrante interestadual de retorno, não retornado e não migrante.

³⁴⁵ Mestrando em Demografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Pesquisador do Observatório das Migrações no Estado do Ceará, Natal-RN/ Brasil, E-mail: joaoeconomia@ymail.com.

³⁴⁶ Professora Adjunta do Dep. de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA) e Coordenadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará, Crato-CE/ Brasil, E-mail: silvanaqueirozce@yahoo.com.br.



A partir disso, este estudo pretende identificar a seletividade dos migrantes inseridos no mercado de trabalho na Região Metropolitana do Cariri (RMC), isto porque outras pesquisas sobre essa temática foram realizadas tanto para o Ceará (Queiroz, 2013) como para Fortaleza (Lacerda, 2005). Portanto, tem-se o propósito de complementar os estudos anteriores, ao analisar a seleção do migrante inserido no mercado de trabalho no espaço geográfico da RMC, a partir de três categorias de análise: imigrante de retorno, imigrante não natural e não migrante, possibilitando o entendimento da relação da sua dinâmica migratória com o mercado de trabalho local.

A RMC localiza-se no Sul do Ceará, distante cerca de 600 km da sua capital Fortaleza, e, em 2010, contava com uma população de 564.748 habitantes, distribuídos em nove municípios: Barbalha, Crato, Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (IBGE, 2011). A delimitação temporal do estudo é o ano de 2010, dado que se faz uso das informações mais recentes do Censo Demográfico.

Além dessa introdução, o estudo contempla uma segunda seção, que contextualiza estudos sobre migração e seletividade no mercado de trabalho em âmbito internacional e nacional. A terceira apresenta a metodologia adotada no trabalho, a quarta analisa a seletividade no mercado de trabalho na RMC. Por fim, a última seção destaca as conclusões do estudo.

2. Contextualização de estudos sobre migração e seletividade no mercado de trabalho

Esta seção contextualiza, na literatura internacional e nacional, estudos acerca da relação entre migração e seletividade no mercado de trabalho.

No estudo pioneiro sobre a seletividade dos migrantes no local de destino, Ravenstein (1885) e Lee (1966) evidenciaram que atributos como educação, experiência no mercado de trabalho e outras características são responsáveis pela seleção positiva e/ou negativa do migrante.

Através de dados censitários de 1881, para o Reino Unido, Ravenstein (1885) enfatizou as leis que regem as migrações. A princípio, destacou no estudo, para a Inglaterra, que os deslocamentos de curta distância tinham maior participação de

mulheres em relação aos homens, e os de longa distância se destacam em volume a população masculina, que migrava para locais com maior dinamização econômica.

Ademais, Ravenstein (1885) averiguou que, para cada movimento realizado entre áreas/regiões, ocorreria outro deslocamento contrário de menor intensidade, havendo um elo entre o movimento migratório e o crescimento econômico. Nesse caso, o excesso de mão de obra em determinados lugares e a escassez em outros representavam o deslocamento migratório por etapa, em que os indivíduos eram impulsionados a irem para os locais que lhes proporcionassem maiores rendimentos. Quanto a seletividade, os gastos e o retorno que os migrantes esperavam obter com o seu deslocamento, os fatores intervenientes, entre o local de origem e de destino, e os atributos individuais são importantes para a seleção.

Por sua vez, para Lee (1966), a seletividade na migração acontece pelo diferencial das características pessoais dos migrantes, como também devido aos fatores intervenientes entre o local de origem e o de destino. A priori, esses deslocamentos migratórios sempre serão seletivos, sendo que os obstáculos encontrados durante o processo podem servir como selecionadores no local de destino, deixando somente os que se adaptam.

Vanderkamp (1971) mostra no estudo realizado para as províncias canadenses, a importância dos migrantes que regressam aos locais de nascimento. Conclui que a experiência do processo migratório internacional possibilita atributos positivos aos migrantes retornados quanto à ocupação no mercado de trabalho no país de origem.

Shumway e Hall (1996), através dos microdados do Censo Demográfico de 1990 dos Estados Unidos, abordaram a seletividade dos migrantes retornados e não migrantes do México. Evidenciaram que os remigrados para o México apresentavam menores rendimentos comparados aos migrantes progressivos (indivíduos que se deslocam mais de uma vez durante toda vida), por estarem menos providos de capital humano.

Borjas e Bratsberg (1996), no estudo sobre a seletividade de migrantes retornados para os Estados Unidos, destacaram que o viés de seleção será determinado a partir das habilidades individuais, presentes no grupo de migrantes iniciais; se forem positivamente selecionados, o fluxo de retorno será realizado pelos menos qualificados,

em que os indivíduos providos de melhores atributos produtivos permanecerão no local de destino; caso contrário, se os emigrantes que partiram inicialmente fossem negativamente selecionados, o regresso ocorreria pelos mais habilidosos, apresentando tendência de serem bem sucedidos no local de origem/nascimento.

Chiswick (1999) apontou evidências na literatura sobre migração internacional de que havia seleção favorável quanto aos níveis de habilidades no mercado de trabalho e diferenças salariais entre os indivíduos que emigraram em relação àqueles que nunca emigraram. Além disso, os achados mostram que a presença de atributos não observados (ambição, motivação, tenacidade etc.) faz com que os indivíduos providos de maiores habilidades realizem outras etapas migratórias, dada a possibilidade de aumento nos rendimentos.

Zhao (2001) mostra que o retorno para a China possui característica de um processo planejado, em que o migrante que regressa à região de origem é mais idoso e bem escolarizado. Assim, em geral, o retornado caracteriza-se por ser um indivíduo aposentado, que regressa para viver sua velhice junto aos familiares. Entretanto, os retornados em plena idade ativa/produtiva possuem a mesma possibilidade de inserção ocupacional no mercado de trabalho formal quando comparados ao não migrante.

No estudo realizado para a Turquia, Dustmann e Kirchkamp (2002) enfatizaram que os fluxos migratórios de retorno para esse país decorrem da duração suficiente que o migrante leva no local de destino para adquirir ganhos/experiência desejada. Assim, ao retornarem, as opções são trabalhar por conta própria, não trabalhar ou trabalhar com carteira assinada. Os resultados mostraram que a maioria da população remigrada se ocupa como empreendedores, apresentando seleção favorável para os repatriados da Alemanha, e aqueles que retornam com maior grau de instrução terão mais possibilidade de se tornarem empreendedores.

Coulon e Piracha (2003) analisaram a diferença salarial dos migrantes na Albânia, levando em consideração os indivíduos que emigraram desse país com os que permaneceram. Averiguaram que havia seleção negativa dos retornados com relação aos não migrantes. Ademais, concluem que a seletividade quanto ao rendimento se dá pelas habilidades individuais entre retornados e não migrantes. Entretanto, os indivíduos que

regressam tendem a se ocupar como autônomos, podendo auferir maior rendimento em relação aos não migrantes, apresentando seleção positiva.

Dustmann (2003) mostra, no estudo sobre o diferencial de salários entre os países europeus, a existência da disparidade econômica entre os locais de origem e de destino. Assim, a elevação da renda no país anfitrião, aumentava as chances do indivíduo permanecer no destino. A partir disso, ressaltou que o aumento de capital humano no local de destino, assim como a elevação do poder de compra no país de acolhimento, se caracterizava como o tempo ótimo da migração, proporcionando ao retornado para a Alemanha melhor inserção ocupacional quando comparado ao país de acolhimento.

Nekby (2006) constatou que havia diferença entre a renda dos migrantes retornados e a dos migrantes progressivos (indivíduos que praticam mais de uma etapa migratória) na Suécia. Assim, a autora conclui que os retornados eram providos de melhores rendimentos e escolaridade quando comparados aos não migrantes, mas negativamente selecionados com relação aos migrantes progressivos.

Por sua vez, o trabalho de Pungas et al. (2012) enfatiza a relação entre o nível de escolaridade e as intenções do migrante de retornar. Os autores basearam os resultados em uma análise realizada com os indivíduos provenientes da Estônia que emigravam para a Finlândia. Os achados mostraram que a tendência/intenção de regresso possui uma relação com o grau de instrução. Os migrantes que obtinham boa parte dos estudos no local de destino estavam mais propícios a retornarem, assim como aqueles que estavam inseridos em ocupações inferiores a sua formação.

Um dos primeiros estudos, na literatura brasileira, sobre migração interestadual de retorno e seletividade foi o de Scott (1995). Nele, o autor destacou que esse tipo de modalidade migratória se intensificou nas regiões brasileira a partir da década de 1980, dada a crise econômica que assolou o país, em especial a Região Metropolitana de São Paulo. Em termos de seletividade, de um lado, foi possível constatar a seleção negativa do migrante no local de destino (RMSP) e, por outro lado, o apoio familiar e as redes de contato foram elementos importantes na atração e/ou respostas para os movimentos de retorno ocorridos em direção ao Nordeste.

A seletividade foi considerada por Souza, Brito e Carvalho (1999) como um dos principais fatores de influência dos movimentos migratórios interestaduais. Os obstáculos enfrentados pelos migrantes no local de destino ou a seletividade imposta pelo processo social e econômico faziam com que o indivíduo negativamente selecionado se sentisse pressionado a realizar outro deslocamento espacial e/ou nova etapa migratória ou retorno para o local de nascimento.

Santos Júnior (2002), no estudo realizado através da PNAD de 1999, sobre migração interestadual e seletividade no Brasil, mostra que os indivíduos que se deslocam do lugar de nascimento tendem a ganhar salários superiores aos não migrantes. Ademais, a seleção positiva da população migrante é consequência desse grupo populacional estar mais apto ao mercado de trabalho, devido as características não observáveis diretamente (tenacidade, ambição etc.) em comparação com o não migrante.

Ramalho e Moreira (2006) averiguaram, por meio de dados do Censo Demográfico 2000, o viés de seleção entre os migrantes nas regiões metropolitanas brasileiras. Os autores concluíram que o migrante retornado possui rendimento superior quando comparado aos não migrantes, apresentando seleção positiva. A explicação do diferencial de rendimento deve-se aos atributos não observáveis diretamente.

Justo e Silveira Neto (2009), através de dados censitários de 1980, 1991, 2000, evidenciaram que o indivíduo que migra é mais escolarizado e mais jovem em relação aos não migrantes. Além disso, há seleção dos migrantes no local de destino os indivíduos procedentes das regiões Sul e Centro Oeste em direção ao Sudeste tendem a ser mais providos de capital humano no confronto com os originários do Nordeste.

Segundo Siqueira et al. (2011), em sua maioria, os migrantes são pessoas em idade economicamente ativa. Ademais, fazem a migração em única ou em várias etapas e apresentam maior grau de escolaridade em relação ao migrante que retorna para a sua terra natal. Assim, concluíram que quanto maior o nível de instrução do indivíduo mais elevada são as chances para tal realizar uma migração progressiva (várias etapas).

Freguglia e Procópio (2013), através do banco de dados da RAIS-Migra, constataram que, além da migração, a mudança de emprego no local de destino e/ou a

mobilidade ocupacional são outros condicionantes que exerce influência sobre os rendimentos dos migrantes e não migrantes, podendo impactar na seletividade deles (positiva ou negativa) no mercado de trabalho.

A partir de informações dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, Queiroz (2013) traça e compara o perfil socioeconômico, demográfico e ocupacional de três categorias populacionais: migrante de retorno, migrante não natural e não migrante do estado do Ceará. A autora conclui que o migrante natural do Ceará, quando retorna e se insere no mercado de trabalho local, auferir rendimentos superiores aos dos não migrantes, mas inferior aos migrantes não naturais. Ademais, a chegada de retornados e não naturais positivamente selecionados (com mais anos de estudos e maior rendimento) representa um ganho para o Ceará.

A partir da contextualização de estudos internacionais e nacionais sobre a relação entre migração e seletividade, foi possível constatar que poucas pesquisas trataram dessa questão para o estado do Ceará, e até o momento nenhuma ressaltou essa temática para a Região Metropolitana do Cariri. Diante disso, o referido trabalho procura sanar essa lacuna, ao estudar a relação entre migração e o mercado de trabalho na RMC.

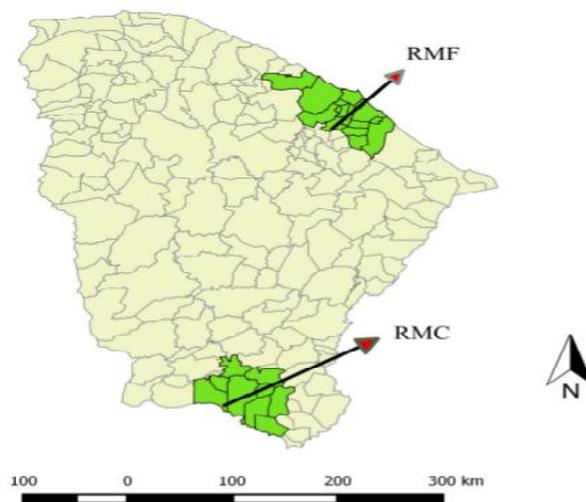
3. Procedimentos metodológicos

3.1. Área de estudo, fonte de dados e categorias de análise

A Região Metropolitana do Cariri (RMC) foi instituída em 29 de julho de 2009, pela Lei complementar estadual nº 78/2009, Art 1º, face ao que o Art. 43 da constituição estadual rege. A sua criação teve como objetivo favorecer a organização e integração entre os nove municípios, promovendo as determinadas políticas públicas de interesse comum (CEARÁ, 2009).

Conforme a Figura 1, o estado do Ceará tem duas áreas metropolitanas: A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e a Região Metropolitana do Cariri (RMC), localizada no Sul do Ceará, cerca de 550 km de sua capital Fortaleza.

Figura 1 – Localização e divisão política do estado do Ceará



Fonte: Elaboração própria a partir da Malha Municipal Digital do Brasil (IBGE-2010).

A RMC se destaca por sua densidade demográfica, ao contar, em 2010, com uma população de 564.748 habitantes, distribuídos pelos nove municípios que a formam: Juazeiro do Norte (249.939), Crato (121.428), Barbalha (55.323), Missão Velha (34.274), Jardim (26.688), Caririagu (26.393), Farias Brito (19.007), Santana do Cariri (17.170) e Nova Olinda (14.256). O grupamento desses municípios possui uma localização geográfica privilegiada em relação as principais capitais nordestinas (QUEIROZ, 2003; IBGE, 2011).

A principal fonte de informações usadas neste estudo são os microdados da amostra do Censo Demográfico 2010, captados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O recorte temporal compreende precisamente o quinquênio 2005/2010. A opção por esse ponto de partida justifica-se em função do quesito data fixa referir-se ao lugar de residência anterior há exatamente cinco anos antes da coleta do Censo Demográfico, e a RMC ter sido criada pela lei complementar estadual nº 78, em 29 de junho de 2009.

Quanto às categorias de análise, as populações foram classificadas em três tipos:

I) Migrante de retorno – indivíduo natural dos municípios que formam a Região Metropolitana do Cariri (RMC), com dez anos ou mais de idade, que na data de referência do Censo Demográfico residia na RMC e em uma data fixa (exatamente

cinco anos antes do recenseamento) morava em outra Unidade da Federação ou em algum município do Ceará, excluindo os da RMC.

II) Migrante não natural – indivíduo não natural da RMC, com dez anos ou mais de idade, que na data de referência do Censo Demográfico residia na RMC e em uma data fixa (exatamente cinco anos antes do recenseamento) morava em outra Unidade da Federação ou em outro município do Ceará, exclusive os da RMC.

III) Não migrante – indivíduo natural de algum município da RMC, com dez anos ou mais de idade, que sempre morou nessa área metropolitana.

3.2. Variáveis selecionadas

3.2.1. Perfil

As variáveis selecionadas na caracterização do perfil sociodemográfico foram sexo: masculino e feminino; idade: i) 10 a 14 anos, ii) 15 a 24 anos, iii) 25 a 39 anos, iv) 40 a 49 anos, v) 50 a 59 anos e vi) 60 anos ou mais; nível de instrução: i) sem instrução e fundamental incompleto; ii) fundamental completo e médio incompleto; iii) médio completo e superior incompleto; iv) superior completo; e raça/cor: i) branca; ii) preta; iii) amarela; iv) parda; e v) indígena; estado civil: i) solteiro(a), ii) casado(a), iii) desquitado(a)/divorciado(a)/separado(a), iv) viúvo(a); filho(a)s: i) sem filho(a)s; e ii) com filho(a)s. Segundo Graham e Holanda Filho (1980), Coulon e Piracha (2003), Riosmena e Massey (2004) e Vadean e Piracha (2009), esses atributos interferem na inserção ocupacional e, conseqüentemente, sobre os rendimentos, atuando como componente de seletividade entre os migrantes (retornados e não naturais) e não migrantes.

3.2.2. Trabalho

Abaixo apresentamos algumas definições e indicadores adotados no estudo.

População em Idade Ativa (PIA) – pessoas com 10 anos ou mais de idade no período de referência. A PIA é composta pela População Economicamente Ativa (PEA) e pela População Não Economicamente Ativa (PNEA).



$$PIA = PEA + PNEA \quad (1)$$

Considerou-se como População Economicamente Ativa a população com 10 anos ou mais de idade, ocupada com remuneração e a ocupada sem remuneração que trabalhou menos de 15 horas por semana e aqueles que produziram para autoconsumo, mais as pessoas desempregadas que procuraram emprego num período de referência. (DEDECCA; ROSANDISKI, 2003). A PEA inclui, portanto, a População Ocupada (PO) e a População Desempregada (PD).

$$PEA = PO + PD \quad (2)$$

A partir das definições de PIA e PEA é possível calcularmos a Taxa de Participação.

Taxa de Participação – calculada pela razão entre a População Economicamente Ativa (PEA) e a População em Idade Ativa (PIA). Esse indicador representa a oferta de trabalho das pessoas com 10 anos ou mais de idade, incorporadas ao mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas.

$$\text{Taxa de Participação} = PEA/PIA * 100 \quad (3)$$

A partir da PEA, definiram-se como População Ocupada (PO) aqueles com 10 anos ou mais de idade ocupados com remuneração e os ocupados sem remuneração que trabalharam 15 horas ou mais por semana e aqueles que produziram para autoconsumo.

A Taxa de Ocupação foi calculada pela razão entre a População Ocupada (PO) e a População Economicamente Ativa (PEA).

$$\text{Taxa de Ocupação} = PO/PEA * 100 \quad (4)$$

Consideraram-se como População Desempregada (PD) aqueles com 10 anos ou mais de idade que declararam estar desempregados, mas procuraram emprego num período de referência (30 dias).



A Taxa de Desemprego é calculada pela razão entre a População Desempregada (PD) e a População Economicamente Ativa (PEA).

$$\text{Taxa de Desemprego} = \text{PD/PEA} * 100 \quad (5)$$

Conforme o Censo Demográfico 2010, a posição ocupação foi desagregada em sete categorias/classes, conforme segue: i) empregados com carteira de trabalho assinada; ii) militares e funcionários públicos estatutários; iii) empregados sem carteira de trabalho assinada; iv) conta própria; v) empregadores; vi) não remunerados; e vii) trabalhadores na produção para o próprio consumo.

A taxa de formalidade e a taxa de informalidade são outros indicadores que serão analisados, sendo estimados e definidos da forma abaixo.

Taxa de Formalidade – calculada pela razão entre os trabalhadores formais (empregados com carteira assinada mais os militares e os funcionários públicos estatutários) sobre o total da População Ocupada (PO).

$$\text{Taxa de Formalidade} = \text{Trabalhadores Formais/PO} * 100 \quad (6)$$

Taxa de Informalidade – calculada pela razão entre os trabalhadores informais (empregados sem carteira assinada mais os trabalhadores por conta própria) sobre o total da População Ocupada (PO).

$$\text{Taxa de Informalidade} = \text{Trabalhadores Informais/PO} * 100 \quad (7)$$

Com relação à classificação da atividade econômica, dividiremos em nove grandes setores descritos a seguir: i) agropecuária, silvicultura e pesca; ii) indústria extrativa; iii) indústria de transformação; iv) indústria da construção; v) serviços industriais de utilidade pública; vi) comércio; vii) serviços; viii) administração pública; e ix) atividades mal definidas. Por sua vez, as horas trabalhadas por semana foram divididas em três grupos: i) menos de 15h; ii) de 15 até 39h; e iii) 40h ou mais.

3.2.3. Rendimento

Neste estudo, optamos por trabalhar com o rendimento bruto mensal no trabalho principal, em salário mínimo. Os mesmos serão classificados em cinco faixas salariais: i) até 1 S.M.; ii) mais de 1 a 2 S.M.; iii) mais de 2 a 5 S.M.; iv) mais de 5 a 10 S.M; e v) acima de 10 S.M. Não serão considerados os “sem declaração” e os “sem rendimentos”.

4. Seletividade no mercado de trabalho na RMC

4.1. Atributos sociodemográficos³⁴⁷

Esta subseção analisa e compara o perfil sociodemográfico (atributos observáveis diretamente) do imigrante de retorno em relação ao imigrante não natural e ao não migrante, inserido no mercado de trabalho na RMC. Entretanto, inicialmente será mostrado o volume de imigrantes (retornados e não naturais) que se dirigiram para a RMC, no interregno 2005/2010, bem como o contingente populacional daqueles que nunca emigraram dessa área metropolitana.

Em 2010, a RMC contava com uma população de 599.547 habitantes, representando 7,09% da população do estado do Ceará. Na RMC, chama atenção o triângulo CRAJUBAR (Crato, Juazeiro e Barbalha), que concentra 71,16% (426.690) do total dos residentes (Tabela 1).

Tabela 1 – Imigrante de retorno, imigrante não natural, não migrante e população residente, segundo municípios da RMC - 2005/2010

Municípios da RMC	Imigrante de Retorno		Imigrante Não Natural		Não migrante		População total	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Barbalha	1.034	6,81	725	4,78	36.542	64,41	56.732	9,46
Caririaçu	568	3,74	357	2,35	18.432	68,83	26.778	4,47
Crato	1.497	9,86	2.081	13,71	83.079	66,28	125.343	20,91
Farias Brito	86	0,57	74	0,49	14.229	73,42	19.380	3,23
Jardim	380	2,5	387	2,55	22.657	84,23	26.898	4,49
Juazeiro do Norte	2.217	14,6	4.537	29,88	145.305	57,65	252.034	42,04
Missão Velha	335	2,21	156	1,03	25.618	74,25	34.504	5,76
Nova Olinda	131	0,86	162	1,07	8.819	59,43	14.839	2,48
Santana do Cariri	320	2,11	136	0,9	33.535	77,92	43.039	7,18
RMC	6.568	43,26	8.615	56,74	388.216	64,75	599.547	100

³⁴⁷ Dado o pouco espaço, a metodologia e as fórmulas foram omitidas do trabalho.

Fonte: Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações do Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

A população de não migrante da RMC representa 388.216 pessoas ou 64,75%. Em nível municipal, Jardim apresenta o maior percentual de não migrante (84,89%), seguido por Santana do Cariri (78,42%) e Farias Brito (74,86%).

No tocante ao fluxo de imigrantes que se dirigiram para a RMC, entre 2005/2010, 56,74% são imigrantes não naturais (ou 8.615) e 43,26% imigrantes de retorno (ou 6.568). Em nível municipal, Juazeiro do Norte (29,88%) e Crato (13,71%) foram os principais destinos dos não naturais. Em relação aos municípios de destino dos retornados, a tendência é a mesma observada para o não natural, a saber: Juazeiro do Norte (14,6%) e Crato (9,86%) se destacam em termos de atratividade.

Esse resultado está associado a concentração de investimentos nos mais diversos ramos nesses municípios, com destaque para o comércio varejista, produção de calçados, romarias, serviços hospitalares, universidades e áreas de lazer.

Quanto aos atributos sociodemográficos dos imigrantes (retornados e não naturais) e não migrantes ocupados no trabalho principal na RMC, a Tabela 2 aponta que a população masculina prevalece sobre a feminina para as três categorias em estudo. No interregno 2005/2010, 62,58% dos imigrantes não naturais são homens, 62,27% retornados e 60,56% não migrantes. O baixo volume de mulheres migrantes se explica pelo processo migratório tardio em relação ao masculino, bem como a proporção de homens na posição de chefe de família serem maior, favorecendo o fluxo destes em relação ao delas (FUSCO, 2000).

Tabela 2 - Atributos sociodemográficos dos imigrantes (retornado e não natural) e não migrantes ocupados no trabalho principal na RMC – 2005/2010

Atributos Sociodemográficos			
Sexo	Retornado	Não natural	Não migrante
Masculino	62,27	62,84	60,56
Feminino	37,73	37,16	39,44
Grupos de idade			
10 a 14	0,84	2,16	2,41
15 a 24	16,67	25,39	26,58
25 a 39	54,38	48,95	42,48

40 a 49	19,44	15,48	15,98
50 a 59	7,13	5,18	8,49
60 ou mais	1,54	2,83	4,05
Nível de instrução			
Sem instrução e fund. incomp.	40,38	31,7	42,69
Fund. compl. e médio incomp.	21,74	18,6	18,72
Médio compl. e sup. incomp.	28,43	35,96	31,35
Superior completo	9,45	13,75	7,24
Raça/Cor			
Branca	35,86	37,65	26,18
Preta	6,08	5,67	6,99
Amarela	2,84	0,59	1,23
Parda	53,88	55,7	65,48
Indígena	1,34	0,4	0,13
Estado civil			
Solteiro (a)	49,13	49,49	51,7
Casado (a)	43,55	42,83	42,64
Desq.(a)/Div.(a)/Sep.(a)	5,45	6,07	4
Viúvo (a)	1,87	1,61	1,66
Filho (a)s			
Sem filho (a)s	32,06	47,58	38,15
Com filho (a)s	67,94	52,42	61,85

Fonte: Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações do Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

No que concerne a faixa etária, os três grupos se destacam na idade de 25 a 39 anos, apresentando os retornados percentuais mais elevados (54,38%) quando comparados aos não naturais (48,95%) e não migrante (42,48%). A concentração de trabalhadores nessa faixa etária decorre da maior demanda do mercado, que busca aquele com maior vigor físico, ou aqueles que tenham completado o ensino médio ou superior. Ademais, esse resultado para os retornados deve-se aos efeitos dos vínculos sociais no local de origem, que condicionam a absorção deles no mercado de trabalho de destino (Dedeca e Cunha, 2004) e experiência adquirida em outras Unidades da Federação, com mercado de trabalho mais exigente e seletivo (QUEIROZ, 2013).

Os jovens de 15 a 24 anos estão em segunda posição, com 26,58% de não migrantes, 25,39% de não naturais e 16,67% de retornados. A concentração de não

migrantes deve-se à falta de experiência, em virtude de não sentirem-se seguros em novas situações e optarem por não migrar (OLIVEIRA; JANNUZZI, 2005).

Em relação aos migrantes com ciclo vital mais avançado, 65 anos ou mais, constata-se maior participação de não migrantes (4,05%) em relação ao não natural (2,83%) e ao retornado (1,54%). Como essa população, em geral, se compõe de aposentados, ela migra menos, opta por uma vida mais tranquila, com qualidade de vida oferecida pelas cidades do interior e pelos familiares (OLIVEIRA; JANNUZZI, 2005; JACINTO; RAMOS, 2010).

Com relação ao nível de instrução, 42,69% dos não migrantes detêm o menor nível de escolaridade (sem instrução e fundamental incompleto), seguido pelo retornado (40,38%) e o não natural (31,70%). Esse resultado pode estar relacionado ao fato de os indivíduos que saíram/emigraram haverem se especializado em outros locais devido às exigências do mercado de trabalho metropolitano e urbano (Queiroz, 2013). Os que permaneceram no local de nascimento, dada a menor exigência do ingresso em postos de trabalho na RMC e/ou falta de oportunidade, se instruíram menos.

No tocante ao nível educacional intermediário (médio completo e superior incompleto), o não natural sobressai com 35,96%, contra 31,35% de não migrantes e 28,43% de retornados. Quanto ao grau de instrução mais elevado (superior completo), o não natural está em melhor posição (13,75%), contra 9,45% dos retornados e 7,24% de não migrantes.

A maior participação do não natural com escolaridade mais elevada mostra que o imigrante que chega à RMC é provido de maior capital humano e, possivelmente, terá maiores chances de ingressar nos postos de trabalho com maior projeção social e econômica. Os retornados se encontram em condição intermediária, em relação àqueles que permaneceram no local de origem, mas comparados aos migrantes não naturais e/ou progressivos são negativamente selecionados no que diz respeito a educação (NEKBY 2006; QUEIROZ; MOREIRA, 2008), sugerindo que migrar proporciona ao indivíduo aumento no capital humano (SOUZA; VALLE SILVA, 1984; QUEIROZ; RAMALHO, 2011; FERREIRA 2012; QUEIROZ, 2013).

Referente a raça/cor, a população parda sobressai em relação as demais categorias, com 65,48% de não migrantes, contra 55,7% de não naturais e 53,88% de retornados. Os brancos estão em segunda posição, sendo 37,65% não naturais, 35,86% retornados e 26,18% não migrantes. Quanto às outras etnias (preta, amarela e indígena), elas apresentam baixa participação. A predominância de pardos e brancos na RMC, em parte, se relaciona às relações históricas do estado, nas quais “o número de pretos residentes no Ceará sempre foi baixo³⁴⁸” (QUEIROZ, 2013, p. 190).

Quanto ao estado civil, a Tabela 2 mostra maior volume de solteiros, com predominância de não migrante (51,7%) sobre o não natural (49,49%) e o retornado (49,13%). Os casados ocupam a segunda posição, sendo 43,55% de retornados, 42,83% de não naturais e 42,64% de não migrantes. A diminuição de solteiros e o aumento de casados na categoria de retornados refletem a saída de emigrantes sozinhos, que no local de destino formam família, “seja para espantar a solidão ou por afinidade” (HIRANO, 2005).

Os separados, desquitados e divorciados apresentam participação pouco significativa, sendo 6,07% do grupo de não naturais, contra 5,45% de retornados e 4% de não migrantes. Quanto à desintegração da família, mediante a perda do cônjuge, viúvo(a), o retornado (1,87%) predomina sobre o não migrante (1,66%) e o não natural (1,61%).

Em relação ao grupo de migrantes com filhos a maior parte é composta por retornados (67,94%), contra 61,85% de não migrantes e 52,42% de não naturais. Essa característica desperta no migrante o estímulo de realizar seus objetivos, seja em benefício próprio ou familiar. Os filhos aumentam a prioridade e/ou obrigações de dispersão entre o chefe de família com cônjuge e/ou filhos (HIRANO, 2005).

4.2. Atributos ocupacionais e rendimento

Com relação à ocupação no trabalho principal, conforme a Tabela 3, em 2010, a População em Idade Ativa (PIA)³⁴⁹, inserida na atividade econômica na RMC, foi de 6.158 retornados, 7.340 não naturais e 301.412 não migrante. No tocante a População

³⁴⁸ Maiores detalhes veja Queiroz (2013).

³⁴⁹ Indivíduos com 10 anos ou mais de idade. Maiores detalhes veja a seção metodológica.

Economicamente Ativa (PEA)³⁵⁰, 3.508 retornados estavam nessa condição, enquanto não naturais representavam 3.639 pessoas e 139.218 não migrantes.

Tabela 3 - Distribuição dos ocupados (retornado, não natural e não migrante) no trabalho principal na RMC, segundo trabalho e rendimento – 2005/2010

Trabalho e Rendimento			
Condição de Atividade	Retornado	Não natural	Não migrante
PIA	6.158	7.340	301.412
PEA	3.508	3.639	139.218
PO	2.993	3.228	124.493
PD	515	411	14.725
Taxa de Participação=PEA/PIA	56,97	49,58	46,19
Taxa de Ocupação=PO/PEA	85,32	88,71	89,42
Taxa de Desemprego=PD/PEA	14,68	11,29	10,58
Posição na Ocupação			
a) Empregados			
Com carteira assinada	24,89	36,04	29,5
Mil. e func. púb. Estat.	6,48	4,18	4,83
Sem carteira assinada	38,82	27,49	34,91
b) Conta própria			
	25,79	25	24,01
c) Empregadores			
	1,24	2,88	1,13
d) Não remunerados			
	1,84	4,06	3,63
e) Trab. para o próprio cons.			
	0,94	0,35	2
Situação Ocupacional			
Formal	939	1.298	42.736
Informal	1.934	1.705	75.833
Taxa de Formalização	31,37	40,22	34,33
Taxa de Informalidade	64,62	52,49	58,92
Ocupação por Setor de Atividade			
Agropecuária, Silvíc. e Pesca	10,19	6,04	16,09
Indústria Extrativa	0,13	1,15	0,37
Indústria de Transformação	9,69	13,01	14,54
Indústria da Construção	8,55	6,29	7,79
Serviços Industriais de Util. Púb.	0,33	2,01	0,82
Comércio	23,09	28,22	21,73
Serviços	40,83	36,83	30,98

³⁵⁰ Indivíduos com 10 anos ou mais de idade ocupados e desempregados. Maiores detalhes veja a seção metodológica.

Administração Pública	5,28	3,62	4,67
Atividades mal Definidas	1,9	2,82	3
Horas Trabalhadas por Semana			
Menos de 15h	7,05	8,06	8,15
De 15 até 39h	21,82	16,39	20,88
40h ou mais	71,13	75,55	70,98
Faixas Rendimentos em SM			
Até 1SM	66,23	51,23	74,26
+ De 1 a 2SM	17,44	24,29	17,63
+ De 2 a 5SM	10,33	11,39	5,94
+ De 5 a 10SM	4,52	7	1,75
+ De 10SM	1,47	6,09	0,42

Fonte: Microdados da amostra do Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações do Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

Quanto a População Ocupada (PO), evidencia-se o seguinte: 2.993 retornados estão inseridos no mercado de trabalho da RMC; a esse número se reúnem 3.228 não naturais e 124.493 não migrantes. No que se refere a População Desempregada (PD)³⁵¹, estavam nessa condição 515 imigrantes retornados, 411 não naturais e 14.725 não migrantes.

Contudo, a Taxa de Participação que representa a oferta de trabalho das pessoas com 10 anos ou mais, inseridas no mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas, mostra que 56,97% dos retornados estavam nessa condição, superando a participação dos não naturais (49,58%) e dos não migrantes (46,19%). Por sua vez, a Taxa de Ocupação foi menos intensa para os retornados (85,32%), quando comparada aos não naturais (88,71%) e não migrantes (89,42%) que estão em melhor posição.

A justificativa para a maior inserção relativa de não migrantes no mercado trabalho na RMC, em parte, deve-se à manutenção das redes de contato/social no local de nascimento, que facilitam a inserção no mercado de trabalho local (QUEIROZ, 2003).

Em complemento a Taxa de Ocupação, a Taxa de Desemprego da população que permaneceu na RMC mostra-se menor (10,58%) quando comparada ao migrante não natural (11,29%) e notadamente em relação ao migrante de retorno (14,68%). Essa taxa

³⁵¹ Indivíduos com 10 anos ou mais de idade, que declararam estar desocupados, mas procuraram emprego nos últimos trinta dias anteriores à pesquisa do Censo Demográfico.

elevada de desemprego para os retornados, em parte, deve-se à falta de laços de amizades ou de contato no local de nascimento, o que é caracterizado como negativo para a sua inserção no mercado de trabalho (MELO, 2014).

No que concerne a posição ocupacional, a Tabela 3 mostra que, na condição de empregados com carteira assinada, o migrante não natural sobressai (36,04%) em relação ao não migrante (29,50%) e aos retornados (24,89%). No tocante aos militares e funcionários públicos, 6,48% dos retornados estão inseridos nessa ocupação, enquanto 4,83% são não migrantes e 4,18% não naturais. No tocante aos que se encontram sem carteira assinada, 38,82% são retornados, 34,91% não migrantes e 27,49% migrantes não naturais.

Para os que atuam por conta própria, o retornado se destaca (25,79%), seguido pelos não naturais (25%) e por último pelos não migrantes (24,01%). A predominância de retornados por conta própria se explica pelos possíveis casos de sucesso no local de destino, em vista dos rendimentos adquiridos/poupados no destino, eles investem no local de nascimento e optam por se inserir/ocupar-se no mercado informal, como autônomo (DUSTMANN; KIRCHKAMP, 2002; COULON; PIRACHA, 2003; MOREIRA; RAMALHO, 2006).

Quanto aos empregadores, somente 1,13% dos não migrantes estão nessa condição; os retornados representam 1,24%, sendo superados pela categoria de não naturais (2,88%). A seletividade quanto ao empreendedorismo mostra que o não natural destaca-se com a maior participação, fato relacionado as melhores experiências não observáveis, como também a circunstância de possuir maior nível de instrução (Tabela 2) e/ou rendimento/capital para investir (QUEIROZ; MOREIRA, 2008).

Por sua vez, o regressado, quando comparado ao não migrante, ao emigrar adquire experiências e rendimentos no destino, e ao retornar resolve investir no lugar de nascimento, fazendo parte de um evento planejado (DUSTMANN; KIRCHKAMP, 2002).

Ademais, os retornados mostram uma participação de 1,84% na posição de não remunerados, contra 3,63% de não migrantes e 4,06% de não naturais. A menor participação de retornados nessa condição está associada à maior participação dessa

categoria de migrante como trabalhador por conta própria, “que lhes permite contar com um rendimento mensal” (QUEIROZ, 2013, p.202).

Com relação aos trabalhadores na produção para o próprio consumo, por essa atividade ser mais comum em áreas não urbanas, a categoria de não migrante apresenta o maior número (2%), enquanto os retornados são de 0,94%, e não naturais 0,35%.

Tais resultados mostram, a princípio, que o migrante não natural está mais bem inserido no mercado de trabalho da RMC, o não migrante encontra-se numa condição intermediária e o retornado em pior situação. Todavia, esses resultados não são suficientes para concluir essa afirmação. Assim sendo, outras variáveis serão analisadas para dar maior robustez ao estudo.

Quanto a Taxa de Formalização (Tabela 3), 31,37% dos retornados estão nessa situação, contra 34,33% dos não migrantes e 40,22% dos não naturais. Por sua vez, no tocante a Taxa de Informalidade, o retornado se destaca com 64,62%, enquanto 58,92% são não migrantes e 52,49% não naturais.

Com relação ao setor de atividade econômica, em 2010, o principal seguimento que liderou no mercado de trabalho na RMC foi o de serviços, para as três categorias em análise. O retornado apresenta maior inserção (40,83%), contra 36,83% de não naturais e 30,98% de não migrantes.

O comércio se destaca na segunda posição em que os retornados mostraram participação intermediária (23,09%), superada pelos não naturais (28,22%) e, por último, pelos não migrantes (21,73%). A explicação está no aumento de postos de trabalho no Ceará e na RMC, com predominância dos setores de serviços e comércio (COSTA, 2009).

No tocante a agropecuária, silvicultura e pesca, os não migrantes mostraram-se mais presente nessa ocupação (16,09%), contra 10,19% de retornados e 6,04% de não naturais. Isso se deve ao fato de os imigrantes (retornados e não naturais) estarem mais propícios a se inserir em atividades dos setores secundário e terciário (GOLGHER, 2006).

Os setores das indústrias (extrativa e serviços industriais de utilidade pública) apresentam pouca variação relativa entre as três categorias em estudo. Contudo, na

extrativista, o migrante não natural apresenta maior participação (1,15%), enquanto 0,37% são não migrantes e 0,13% retornados. Por conseguinte, chama a atenção os serviços industriais de utilidade pública, uma vez que eles seguem a mesma ordem de participação.

No que diz respeito à indústria de transformação, ela está na quarta posição, sendo que 14,54% são não migrantes, seguidos por 13,01% de não naturais e 9,69% de retornados. A maior absorção de não migrantes está relacionada aos segmentos das indústrias (alimentos e calçados) instaladas no Ceará e na RMC, que exigem pouca qualificação para atuar no processo produtivo (Queiroz, 2013), e também graça aos contatos no local de nascimento.

Por sua vez, a construção civil mostrou inserção de 8,55% de retornados, contra 7,79% de não migrantes e 6,29% de não naturais. Eis a explicação: a RMC segue expandindo-se nos variados empreendimentos imobiliários, cujo crescimento é motivado em parte “pela melhoria da infraestrutura básica, bem como pela modernização dos meios de comunicações.” (Dias, 2012, p. 57). Por sua vez, a inserção dos retornados está relacionada ao nível de aptidão adquirida no processo migratório, em que se constata que as atividades urbanas prevaleceram para aqueles regressados ao local de nascimento (MELO, 2014)

Em relação a administração pública, há poucos inseridos nesse tipo de atividade, a saber: 5,28% são retornados, seguidos pelos não migrantes (4,67%) e, por último, pelos não naturais (3,62%). Na maioria dos casos, esses resultados são distribuídos conforme o nível de instrução dos indivíduos (QUEIROZ, 2013).

Esses resultados mostram que o retornado está em melhor condição ocupacional quando comparado ao não migrante, embora esteja em situação inferior ao migrante não natural. Entretanto, na busca de evidências mais concretas para ratificar ou não tais achados, serão averiguadas as horas trabalhadas e o rendimento das categorias abordadas.

Conforme a Tabela 3, no que tange a quantidade de horas trabalhadas por semana, em 2010, poucos se ocupam por menos de 15 horas por semana. Os que atuam entre 15 até 39 horas representam 21,82% de retornados, 20,88% de não migrantes e 16,39% de

não naturais. Portanto, a maior concentração de trabalhadores é com 40h ou mais semanais, em que os não naturais se destacam com 75,55%, contra 71,13% de retornados e 70,98% de não migrantes. “Isso indica, por um lado, uma situação de exploração, dada a exposição da jornada excessiva, por outro, o estado da precarização de mão de obra migrante.” (CAVALCANTE; OLIVEIRA; TONHATI, 2015, p. 59).

No que diz respeito a faixa de rendimento, a maioria dos imigrantes (retornados e não naturais) e não migrantes auferem baixos salários, com 74,26% de não migrante ocupados na atividade principal recebendo até um salário mínimo, seguidos por 66,23% de retornados e 51,23% de não naturais. Por conseguinte, nota-se que, nas faixas de rendimentos intermediárias (+ de 1 a 2 SM e + de 2 a 5 SM), há uma reversão quanto aos ganhos, os não naturais passam a predominar com 35,68%, contra 27,77% de retornados e 23,57% de não migrantes. Para aqueles que ganham acima de 5 salários, os não naturais novamente são maioria relativa (13,09%) e representam mais que o dobro dos retornados (5,99%) e cinco vezes mais (2,17%) em relação aos não migrantes.

Esse resultado favorável ao migrante não natural deve-se as experiências pregressas adquiridas em um mercado de trabalho mais desenvolvido e seletivo. Quanto a condição intermediária do retornado, ela decorre do fato de os atributos possuídos não serem suficientes para condicionar a uma ocupação positiva no mercado frente ao não natural da RMC (Queiroz, 2013), mas favorável em relação ao não migrante que apresenta o pior rendimento e a menor escolaridade.

Portanto, os achados sobre o perfil sociodemográfico, ocupacional e rendimento das três categorias em estudo evidenciam seleção positiva para os imigrantes retornados para a RMC em relação aos que nunca saíram/emigraram. Todavia, comparado com o imigrante não natural da RMC, o retornado é negativamente selecionado, ao ocupar o segundo posto no que diz respeito a escolaridade, ocupação e rendimento.

5. Conclusões

O principal objetivo deste estudo foi identificar a seletividade dos inseridos no mercado de trabalho na Região Metropolitana do Cariri (RMC), a partir de três categorias de análise: imigrante de retorno, imigrante não natural e não migrante.

Ademais, foi traçado e comparado o perfil dos grupos populacionais em análise, através de características diretamente observáveis (sociodemográficas, ocupacionais e de rendimento).

No que concerne aos atributos sociodemográficos dos imigrantes (retornado e não natural) e não migrantes inseridos no mercado de trabalho na RMC constata-se semelhanças entre as categorias, com a maioria do sexo masculino, idade entre 25 e 39 anos, pardo, com filhos, solteiro e com menos de oito anos de estudo (retornado e não migrante) ou de onze a quatorze anos de escolaridade (não natural),

Quanto ao perfil ocupacional, os retornados e não migrantes, em sua maioria, são trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, enquanto o não natural atua em segmentos com carteira assinada. Em geral, os imigrantes (retornados e não naturais) estão ocupados nos setores de serviços e comércio, enquanto o não migrante, sobretudo, na agropecuária, silvicultura, pesca e indústria de transformação. É válido ressaltar que as três categorias trabalham em média 40h ou mais semanais e recebem, em sua maioria, 1 salário mínimo.

Contudo, a participação relativa do não migrante na menor faixa de rendimento (até 1 SM) em estudo é significativamente maior em relação ao imigrante de retorno e, em especial, ao imigrante não natural. Sendo assim, nas faixas de rendimento mais elevadas, a participação do não migrante é menor quando comparada ao retornado e ao não natural.

Portanto, é evidenciada seleção positiva para o imigrante de retorno em relação ao não migrante e negativa em relação ao imigrante não natural da RMC. Isso porque o retornado tem melhor nível educacional e auferir maior rendimento que o diferenciado dos não migrantes, embora, quando comparado ao imigrante não natural, seja negativamente selecionado, uma vez que esse grupo de migrante procede de regiões mais desenvolvidas do país, sendo dotado de maior escolaridade/experiência e, ao inserir-se no mercado de trabalho da RMC, ocupa postos com maior projeção social e auferir melhores rendimentos em relação as duas categorias populacionais analisadas.

Em linhas gerais, os resultados para a Região Metropolitana do Cariri (RMC) são positivos, ao atrair imigrantes (retornado e não natural) com melhor qualificação



profissional/educacional, que trazem e transmitem conhecimentos, ratificando outros estudos acerca da seletividade no mercado de trabalho.

Desse modo, este estudo avançou ao analisar a seletividade do migrante no mercado de trabalho na RMC. No entanto, outras pesquisas podem contribuir com uma análise temporal mais longínqua, outras categorias populacionais, bem como em termos espaciais, a partir da análise mesorregional, microrregional e em nível municipal, bem como de fluxos migratórios procedentes de áreas geográficas próximas do Ceará (Maranhão, Piauí, e Pernambuco) que, tradicionalmente, além do estado de São Paulo e do Rio de Janeiro, apresentam expressivo fluxo migratório com o Ceará.

6. Referências

BORJAS, G.; BRATSBERG, B. Who leaves? The outmigration of the foreign-born. **The Review of Economics and Statistics**, v. 87, n. 1, p. 165-176, 1996.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, A. T; TONHATI, T. (Orgs.). A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Brasília: **Cadernos OBMigra**, Ed. Especial, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1-174, 2015.

CEARÁ. Lei Complementar Nº 78. In: Diário Oficial Do Estado Do Ceará. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3, Ano I. Nº 121, 2009.

CHISWICK, B. Are immigrants favorably self-selected? *American Economic Review*, v. 89, n. 2, p. 52-76, 1999.

COSTA, M. O. **Emprego formal no Ceará: um enfoque regional** – Fortaleza: IDT, p. 97, 2009.

COULON, A.; PIRACHA, M. **Self-selection and the performance of return migrants: the source country perspective**. 2003. 35f. Monograph (Discussion paper). Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, 2003.

DEDECCA, C. S.; CUNHA, J. M. P. Migração, trabalho e renda nos anos 90: o caso da RMSP. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP)**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 49-66, 2004.

DEDECCA, C. S.; ROSANDISKI, E. N. Sentos e dissensos: as inovações metodológicas do Censo Demográfico 2000. *Revista da ABET*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 30-60, 2003.

DIAS, A. S. **Região Caririense: turismo religioso e manifestações culturais na festa do pau sagrado de Santo Antônio de Barbalha**. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado em



Geografia), Universidade Estadual do Ceará (UECE), Programa de Pós-Graduação em Geografia (PROPGE), Fortaleza-CE, 2012.

DUSTMANN, C. Return migration, wage differentials and the optimal migration duration. **European Economic Review**, v. 47, n. 2, p. 353-369, 2003.

DUSTMANN, C.; KIRCHKAMP, O. The optimal migration duration and activity choice after re migration. **Journal of Development Economics**. v. 67, n. 2, p. 351-372, 2002.

FERREIRA, A. A. **Ensaio Sobre a Migração de Retorno Interestadual no Brasil**. 2012. 111f. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal da Paraíba, 2012.

FREGUGLIA, R. S.; PROCÓPIO, T. S. Efeitos da Mudança de Emprego e da Migração Interestadual Sobre os Salários no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v. 43, n. 2, p. 255-278, 2013.

FUSCO, W. Diferenciais por Sexo nas Migrações Internacionais. In: **Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP**, 2000, Caxambú - MG. 2000.

GOLGHER, A. B. Diagnóstico do Processo Migratório no Brasil: comparação entre o não migrante e migrante. Fortaleza, 2006. (**Texto para Discussão, n. 282**).

GRAHAM, D. H.; HOLANDA FILHO, S. B. **As migrações inter-regionais urbanas e o crescimento econômico do Brasil: Migração interna**. Textos selecionados. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980. p. 733-778.

HIRANO, F. Y. **O Caminho para Casa: O retorno dos Dekassueguis**. 2005. 172 f. Dissertação (Mestrado em Demografia), IFCH/UNICAMP, Campinas, 2005. IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011.

JACINTO, A. R.; RAMOS, P. N. Movimentos Migratórios Regionais do Interior Português: Quem saiu e Quem entrou? **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 24, p. 71-85, 2010.

JUSTO, W. R.; SILVEIRA NETO, R. M. Quem são e para onde vão os migrantes no Brasil: o perfil do migrante interno brasileiro. **Revista ABET**, v. 8, n. 1, p. 125-144, 2009.

LACERDA, A. C. K. Migração e seletividade no mercado de trabalho de fortaleza. 2005. (**Texto para discussão, n. 18**)

LEE, E. S. **Theory on migration**. Demography, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966.

MACIEL, F. T.; OLIVEIRA, A. M. H. C. A migração interna e seletividade: Uma aplicação para o Brasil. In: **Anais do Encontro Nacional de Economia da Anpec**, 2011, Foz do Iguaçu, Paraná, 2011.



MELO, M. N. M. **Migração de Retorno: Distribuição Espacial e Dinâmica Econômica no Estado de Pernambuco**. 2014. 116f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, 2014.

NEKBY, L. The Emigration of Immigrants, return vs onward migration: evidence from Sweden. **Journal of Population Economics**. n. 19, p. 197-220, 2006.

OLIVEIRA, K. F.; JANNUZZI, P. M. Motivos para Migração no Brasil e Retorno ao Nordeste: Padrões etários, por sexo origem/destino. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 134-143, 2005.

PUNGAS, E.; TOOMET, O.; TAMMARU, T.; ANNISTE, K. Are better educated migrants returning? Evidence from multi-dimensional education data. Department of Economics, University College London, 2012. (**Discussion Paper, n. 2012018**)

QUEIROZ, S. N. **Migração para o Ceará nos anos 90**. 2003. 120f. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal da Paraíba, UFPB-CME, 2003.

_____. **Migrações, retorno e seletividade no mercado de trabalho cearense**. 2013. 251f. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Estadual de Campinas, UNICAIMP/IFHC, 2013.

_____; MOREIRA, I. T. Análise comparativa entre o perfil do migrante de retorno e o não natural do estado do Ceará. **Revista Homem, Espaço e Tempo**, v. 1, p. 2-17, 2008.

QUEIROZ, V. S.; RAMALHO, H. M. B. Migração interestadual de retorno e autosseleção: evidências para o Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v. 41, n. 3, p. 369-396, 2011.

RAMALHO, H. M. B.; SILVEIRA NETO, R. M. Capital humano e retorno à migração: o caso da migração rural-urbana no Nordeste do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 3, p. 343-364, 2007.

RAMALHO, H. M. B.; SILVEIRA NETO, R. M.; MOREIRA, I. T. Migração e Seleção: evidências para o Brasil metropolitano. In: **Anais do X Encontro de economia Regional da Anpec**, Fortaleza, 2006.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 48, p. 167-235, 1885.

RIOSMENA, F.; MASSEY, D. S. Una comparación de los determinantes de la migración de retorno de Latino americanos en los Estados Unidos. In: **Anais do I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP**. Caxambú- MG, 2004



SANTOS JUNIOR, E. R. **Migração e Seleção**: o caso do Brasil. 2002. 56f. Dissertação (Mestrado em Economia). Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE) Fundação Getúlio Vargas, 2002.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Rev. Educação & Realidade**. v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SHUMWAY, J. M.; HALL, G. Self-Selection, Earnings and Chicano Migration: Differences between Return and Onward Migrants. **International Migration Review**, v. 30, n. 4, p. 979-994, 1996.

SIQUEIRA, L. B. O; MAGALHÃES, A. M.; SILVEIRA NETO, R. M. Migração de Retorno e Migração Progressiva no Brasil: Evidências a partir do Critério de data fixa do Censo 2000. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)**, v. 05, n. 1, p. 44-60, 2011.

SOUZA, J; BRITO, F.; CARVALHO, J. A. M. A análise de coortes de imigrantes: Um exercício metodológico na tentativa de se avaliar a seletividade de reemigração. In: **Anais do II Encontro Nacional de Migração, ABEP**, 1999.

SOUZA. A. M.; VALLE SILVA, N. Mobilidade intersetorial e homogeneidade do setor informal: O caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 38, n. 4, p. 327-356, 1984.

VADEAN, F.; PIRACHA, M. Circular migration or permanent return: what determines different forms of migration? Institute for the Study of Labor (IZA), 2009. (**IZA Discussion Papers**, n. 4.287).

VANDERKAMP, J. Migration flows, their determinants and the effects of return Migration. **The Journal of Political Economy**, v. 79, n. 5, p. 1012-1031, 1971.

ZHAO, Y. Causes and consequences of return migration: recent evidence from China. **Journal of Comparative Economics**, v. 30, n. 2, p. 376-394, 2002.



RESISTÊNCIA NEGRA NO CARIRI CEARENSE, A LUTA CONTRA A ESCRavidÃO E À COLONIZAÇÃO NA ÁFRICA NO SÉCULO XX.

João Luís do Nascimento Mota³⁵²

RESUMO:

O presente artigo tem como enfoque dar visibilidade à situação socioeconômica e político dos afrodescendentes na Região do Cariri Cearense, á luta de resistência dos negros escravizados trazidos da África para o Brasil desde séculos XVI, durante a colonização portuguesa até aos nossos dias através de diversas formas de insurreições e a luta contra a escravização e à colonização europeia na África no século XX. Para o efeito de análise utilizou-se dados secundários de diversas bibliografias sobre o assunto. No artigo se exorta para a necessidade de reflexão no que concerne à ressemantização de quilombo, ressaltando, não só a resistência negra, como à cultura, à identidade, aos direitos sociais, ao direito à propriedade de terras dos seus ancestrais, fazendo observância ao artigo 68 da Constituição brasileira.

Palavras Chave: Quilombos, Resistencia, Colonização.

1 - INTRODUÇÃO

O problema do negro no Cariri ainda não vem suscitando o necessário debate. Quanto muito, apenas o sugere. Há pistas acerca da história do negro no Cariri, mas antes que uma operação borracha a apague, desde já, seria necessário salvá-las do risco do esquecimento, para em seguida revitalizá-las. Trata-se de uma história de travessia, de uma história incômoda, de flagrante resistência. Uma narrativa que começou lá atrás, na distante e próxima África. O que há de conexão entre as histórias que parecem que ficaram no passado da “mãe África” e as que ainda hoje correm entre os afrodescendentes? O que liga passado e presente nessa atinente diáspora?

Certa vez, Kátia de Queirós Mattoso se perguntou: “Serão América do Sul e África fragmentos apartados do imenso continente gandwano dos historiadores da Terra?”³⁵³. Ora, decerto, ao nos depararmos com os pedaços de África que se deslocam em nossa direção, em pleno Cariri cearense, no amanhecer do século XXI, talvez sejamos impelidos a acreditar que esse desencontro é passível de, em uma mudança de

³⁵² Doutorando em Direito Econômico e Socioambiental na PUCPR, Mestre em Economia de Trabalho pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB e Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato-CE, mota.joao@urca.br.

³⁵³ MATTOSO, Kátia de Queirós. **Ser escravo no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 2003. p 16.



qualidade, se transformar em encontro. Esse é um desafio que cabe aos historiógrafos, de lá e de cá.

Somos tentados a encarar a esse desafio, afinal “Entre 1502 e 1860, mais de nove (9) milhões e meio de africanos foram transportados para as Américas e o Brasil figura como o maior importador de homens pretos”³⁵⁴. Ora, uma parte desse contingente se espalhou pelo Ceará, deixando as suas marcas, os seus caracteres objetivos e subjetivos e algo igualmente importante: os seus descendentes.

Entre os que vieram e partiram e os que vieram depois formaram elos, que mais do que um cruzamento entre os que morreram e os que nasceram depois, é um elo entre o novo que se ergueu – o Brasil – e o berço da “mãe África”. É esse elo perdido que necessita ser resgatado.

Daí que o principal objetivo do presente trabalho consiste em dar visibilidade à situação socioeconômica e político dos afrodescendentes no Cariri cearense, à luta de resistência dos negros escravos provenientes da África – quilombo e outros tipos de insurreições no Brasil Colonial e a luta dos africanos contra a escravidão e à colonização europeia no século XX, utilizando dados secundários e diversas bibliografias sobre o assunto, embora, ideologicamente, da população dominante referida como eurodescendente no Ceará, “existem procedimentos de natureza de uma ideologia de negação da existência de população afrodescendente no Ceará marcada pela afirmação persistente de que no estado não há negros.”³⁵⁵

M’bokolo (2009)³⁵⁶ refere-se às “integrações americanas e fidelidades africanas”. Efetivamente, olhando as comunidades negras que, ainda hoje, irradiam a sua existência em terras caririenses, há indícios de que as fidelidades africanas insistem em procurar espaços de sobrevivência. As questões são: até que ponto isso é verificável? Seriam os remanescentes de quilombolas expressões de lealdade histórico-

³⁵⁴ Idem

³⁵⁵ PEREIRA DOS SANTOS, Marlene e CUNHA JUNIOR, Henrique. **População Negra no Ceará e sua Cultura**, Revista África e Africanidade – Ano 3 – n. 11, novembro, 2010 – ISSN 1983-2354 www.africanidades.com

³⁵⁶ M’BOKOLO, Elikia. **África Negra – História e Civilizações**, tomo I (até o século XVIII), Salvador: EDUFBA; São Paulo: Casa das Áfricas, 2009



cultural? No caso concreto do Cariri, qual o desenho específico de que tomou forma a diáspora africana?

Em se tratando do Cariri e em seu bojo das narrativas acerca das comunidades negras, essa é ainda uma história a ser desvendada e escrita. Aqui, não custa lembrar que “A diáspora ou a dispersão dos povos africanos pela Europa, Ásia e América se produziu em escala massiva durante o período do tráfico de escravos entre os séculos XV e XIX”³⁵⁷

Na primeira fase – Portugal e África, os portugueses iniciaram o comércio de escravos africanos em meados do século XV e durante século e meio seguinte eles monopolizaram este comércio, principalmente pelas ilhas atlânticas, como a ilha da Madeira, das Canárias, de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, em que os príncipes portugueses obtiveram uma espécie de sanção papal para o comércio de escravos.³⁵⁸ Os portugueses estabeleceram colônias e importaram escravos para as ilhas atlânticas e com a ajuda de mercadores italianos e flamengos, transformaram as ilhas da Madeira, das Canárias e de São Tomé em produtoras de açúcar, algodão e corantes, além de trigo e gado.³⁵⁹

“O processo inicial de colonização utilizara concessões de terra a ordens religiosas e donatários feudais, mas não havia campesinato nativo para ser dividido.” “A expansão da produção de açúcar foi patrocinada pelo capital mercantil e utilizava mão-de-obra mista – trabalhadores portugueses ou estrangeiros assalariados e escravos africanos ou das Canárias -, sendo que pequenos proprietários de terra, ou os *moradores*, forneciam uma parte da cana de açúcar aos engenhos.”³⁶⁰ Assim, segundo Blackburn (2003, p.140), a ilha da Madeira, por volta de 1500-1510, já tinha 211 produtores que eram responsáveis por uma considerável produção de açúcar, que a partir de 1521 perdeu a liderança de produção em função de competição com as ilhas de São Tomé e das Canárias. No entanto, por volta da década de 1570, “proprietários de

³⁵⁷ SANTOS, José Antônio dos. **Diáspora Africana: Paraíso Perdido ou Terra Prometida, in: Desvendando a história da África** (Org.: José Rivair Macedo), Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 182.

³⁵⁸ BLACKBURN, Robin. **A Construção do escravismo no Novo Mundo, 1492-1800**, Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

³⁵⁹ Idem, p. 125.

³⁶⁰ Idem, p. 139 e 140.



engenhos de açúcar em São Tomé transferiram suas operações para o Brasil, atraídos pela segurança, pelo solo fértil e pela facilidade de comunicação”³⁶¹ Os mercadores italianos e flamengos que haviam estabelecidos em São Tomé e nas ilhas do atlântico fazia algum tempo, descobriram as vantagens do Brasil, quando deram conta que a queda da produção e os problemas sociais³⁶² contribuíram para a redução da colheita de açúcar primeiro na Ilha da Madeira e nas Canárias e depois em São Tomé.

Em íntima conexão com as pesquisas ao redor desse temário, queremos focar a nossa atenção no encadeamento entre passado e presente, África e Brasil, Brasil e Cariri. Mais do que um narrar recordativo, lembrativo ou algo do gênero, o que buscamos é atualizar as pesquisas sobre as populações de origem africana, abeirando-nos da sua contemporaneidade que, mais do que intempestiva, é diversa e distintiva. Além do mais, não custa trazer a lume a feliz problematização de Alencastro³⁶³ relativamente ao paradoxo histórico do Brasil: um país que se formou de fora. Assim, como entender o Brasil, e por dentro dele, o Cariri e a sua história, por fora da memória histórica das populações negras?

Partindo das populações negras do Cariri, à moda da historiografia clássica, julgamos ser possível verificar a concatenação aí existente com uma história traçada em paralelo por variadíssimo corpo de gerações que veio da África em uma dispersão sem par e, ainda assim, preservou aspectos fundamentais da sua história e da sua cultura. De fato, é no rastro desse curso vasto e múltiplo que se tenciona fazer recuperar um pouco essa história do risco de um inconcordável esquecimento.

³⁶¹ .Idem, p.206

³⁶² De acordo com Guia de Terceiro Mundo 89/90: **O Mundo Visto do Sul, Fatos, Personagens, Opiniões**, editora Terceiro Mundo, Rio de Janeiro, Lisboa, 989/90, p.487, “as revoltas dos escravos não tardaram a explodir e, após o fracasso do levante de Yon Gato, o escravo Amador encabeçou uma revolta que levou a controlar dois terços de São Tomé, do qual se proclamou rei.” “Vencidos, pouco depois, os rebeldes refugiaram-se em quilombos (redutos guerrilheiros na selva) após haverem queimado a lavoura”. “Os escravos, trazidos pelos fazendeiros que se transferiram para Brasil, levaram consigo o germe da insurreição.” “Por isso, em pouco tempo, se reproduziu no Brasil o fenômeno dos quilombos, alguns dos quais, como o de Palmares, resistiram durante quase um século, tornando-se verdadeiras repúblicas.” “Enquanto isso, em São Tomé e Príncipe, a agricultura desapareceu durante quase três séculos.” “As ilhas voltaram a ser um simples depósitos de escravos em transito, até que, no século XIX, foram introduzidos o café e o cacau.”

³⁶³ ALENCASTRO, Luís Felipe de. **O Tratado dos Viventes – Formação do Brasil no Atlântico Sul**, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



Isto será feito tendo em conta o novo paradigma do papel do Estado no contexto da Constituição Federal brasileira de 1988, considerando os direitos coletivos e individual com a reforma do Estado em curso no Brasil, como se pode observar nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal que fazem referências diretas aos aspectos culturais indígenas e afro-brasileiras e outros grupos do processo civilizatório nacional depois de vários séculos sem reconhecer as práticas de resistência de comunidade negra rural e seus processos educativos considerados como movimento dialético que sedimentarizou-se nas ancestralidades, na memória e na identidade concretizadas em quilombos, espaço dinamizador da cultura de matriz africana. Na verdade, referir-se a quilombo no contexto da sua ressemantização é observar um espaço de resistência negra, suas relações com a sociedade e de sua cultura, o que impõe situar o povo negro rural no contexto histórico da colonização do território brasileiro.

O negro no Brasil foi sempre uma presença incômoda dado que sua presença levanta uma história que se procura esconder: a história de um país cuja construção foi feita sobre uma escravização de determinados povos, provenientes do continente africano. Daqueles que não quiseram vir e que foram obrigados, arrancados de suas raízes, de sua cultura, do meio em que, antes de tudo, eram pessoas, inseridas num contexto que era para elas plenamente significativo. Os africanos foram, efetivamente, destituídos de suas raízes civilizatórias e negociados como mercadorias e foram submetidos a uma série agressões e de opressões que os obrigavam a uma nova organização de sociedade, moldando-os aos costumes, línguas e valores díspares dos seus. Isto não quer dizer que nos referimos que os mesmos saíram de um “mundo de mil maravilhas e vieram para o escaldante inferno”, mas que apenas foram retirados contra sua vontade e submetidos à vontade do outro. Neste contexto, transformou-se em propriedade do outro, segundo Jacob Gorender, coisificou-se:

“... Na sua condição de propriedade, o escravo é uma coisa, um bem objetivo. Lembrando Aristóteles, consideramos nossa propriedade o que está fora de nós e nos pertence. Nosso corpo, nossas aptidões intelectuais, nossa subjetividade não entram no conceito de nossa propriedade. Mas escravo, sendo uma propriedade, também possui corpo, aptidões intelectuais, subjetividade – é, em suma, um ser humano. Perderá ele o ser humano ao se tornar propriedade, ao se coisificar?”



“Esta questão incide na contradição inerente à condição de escrava, desde que surgiu e se imprimiu em determinada classe social.”³⁶⁴

A partir de sua chegada começa o trabalho de sua negação como homem, como ser de história e cultura, passa a ser visto como bárbaro, inculto, menos que homem, justificando-se assim sua escravização. Entre os europeus a escravização e o processo de negação de ser o escravo homem caminham juntos, sua preocupação se o escravo era homem ou não se colocou a não ser através do próprio escravo, de sua reação a sua coisificação.

“... Mas é indispensável e fundamental ressaltar, segundo penso e não fez Brion Davis, que a contradição inerente ao escravo, entre coisa e ser humano, não se manifestou e desenvolveu primordialmente na cultura, nas ideologias. Primordialmente, a contradição foi manifestada e desenvolvida pelos próprios escravos, enquanto indivíduos concretos, porque, se a sociedade os coisificou, nunca pôde suprir neles ao menos o resíduo último de pessoa humana. Antes que os costumes, a moral, o direito e a filosofia reconhecessem a contradição e se preocupassem em resolvê-la de modo positivo, em favor da legitimação da instituição servil, conciliando os termos coisa e pessoa, antes disso os próprios escravos exteriorizaram sua condição antagônica, na medida em que reagiram ao tratamento de coisas”.

“Assim que a escravidão saiu da fase embrionária e mais ou menos acidental nas comunidades primitivas, ganhando, na sociedade já dividida em classes, contornos definidos e institucionalizados, a tendência dos senhores de escravos foi a de vê-los como *animais de trabalho*, como *instrumentum vocale*, bem semovente”³⁶⁵.

Para melhor entender a situação da população negra, é necessária reportarmos à história da África que foi primeiramente marcada pela ocupação dos países europeus em toda a costa ocidental a partir do século XV. A referida ocupação levou algum tempo, haja vista, e até de porte e natureza variados. Durante a sua colonização, que durou mais de cinco séculos, a África³⁶⁶ inteira foi submetida, dominada e dividida em dimensões diversas. Ela não só foi vilipendiada na sua soberania e na sua independência, como

³⁶⁴ GORENDER, Jacob. **O Escravismo Colonial**, 3ª ed., São Paulo: Ática, 1980, p. 63.

³⁶⁵ GORENDER, Op. Cit, p. 63/ 64.

³⁶⁶ A África é considerada o segundo continente depois da Ásia com cerca de 300 milhões de Km² e $\frac{3}{4}$ de sua superfície se situam entre os trópicos de Câncer e de Capricórnio. A hidrografia é vastamente desenvolvida no centro e no sul do continente e às margens dos rios desenvolveram importantes civilizações que ainda hoje são eixos de maior parte das atividades produtivas. Os rios não são aptos para a navegação em função de fortes desníveis em trechos muito curtos, provocando saltos e cachoeiras que dificultaram o acesso dos europeus ao interior do continente, o que representou, ou melhor, constitui nos nossos dias sérios problemas para a integração econômica na África. Existem diversas depressões ou fossas tectônicas, onde está instalada a maioria dos lagos do leste africano. Os relevos são imensos e destacam-se os vulcões Kilimanjaro e Ruwenzori com neves eternas no seu topo. As chuvas são desigualmente distribuídas, sendo as mais abundantes nas costas do Golfo da Guiné, Moçambique e Madagascar, diminuindo à medida que se segue para o interior e a partir da zona equatorial.

também nos seus valores culturais e outros tipos de riqueza. Se deslocarmos em direção ao sul, a África subsaariana - denominada de “negra” - é povoado por povos Bantos³⁶⁷, Khoi-Khoi, Pigmeus e etnias do oeste como Haussas, Iourubas, Ibos etc, diferenciados entre si pela língua, avanço das forças produtivas³⁶⁸ e traços físicos (História Geral de África, Ática/UNESCO).

Hoje, a maior parte dos países que constituem o continente africano é baseada em economia agroexportadora e durante a colonização cumpriu a função de reservatório de mão-de-obra para as grandes empresas exploradoras de minérios (ferro, ouro, diamante, cobre, petróleo, manganês, etc.) bem como de grandes latifúndios de cacau, algodão, sisal, café, amendoim, cana de açúcar, etc. que eram sistemas de exploração agrícolas denominadas de “Plantation”³⁶⁹. (Guia do Terceiro Mundo, 1989/90)

A colonização promoveu o genocídio de grande parte da população nativa que foi dizimada pelo escravismo e pela exploração dos seus recursos naturais. Tudo começou quando, de acordo Jacob Gorender, a escravidão e tráfico de seres humano tiveram início em 1443, com os portugueses para as ilhas do Atlântico, particularmente nas Ilhas de São Tomé e Príncipe, principalmente depois de 1475. Esta prática foi oficializada pelo Papa Nicolau, por meio de bula papal, sendo que, a partir de 1492, o papa autorizou o rei de Portugal a capturar todos negros sob o pretexto de serem pagãos, sarracenos e anticristos no continente. Logo a seguir a mesma autorização se estendeu

³⁶⁷ É de salientar que a grande maioria dos escravos que vieram para o Brasil é de origem Banto e daí a grande influencia na cultura brasileira como vocabulários diversos, alimentação, musica, festa típica de Congada, bem como a grande contribuição na criação no Brasil de atual arte marcial da capoeira. Muitos dos escravos que fugiam da fazenda e se refugiavam em quilombo são de ascendência banta e lideravam a fuga, inclusive diversos levantes como foi o caso de Princesa do Reino do Congo, Aqualtume que fez parte das histórias de resistência dos negros na escravidão. (<https://pt.wikibooks.org/wiki/Civiliza%C3%A7%C3%A3o_Banto/Contribui%C3%A7%C3%B5es_para_a_cultura_brasileira/>). Acesso em: fevereiro de 2017

³⁶⁸ As forças produtivas são forças que resultam da combinação dos elementos do processo de trabalho sob relações de produção determinantes. São, na verdade, todas as forças usadas para controlar ou transformar a natureza a fim de produzir bens materiais. (Para melhor esclarecimento ver o capítulo 3 do livro Os Conceitos Elementares do Materialismo Histórico de Marta Harnecker)

³⁶⁹ “**Plantation**” foi um sistema de exploração agrícola colonial utilizado entre os séculos XV e XIX principalmente nas colônias europeias da América, tanto a portuguesa quanto em alguns locais das colônias espanholas e também nas colônias inglesas. Ele consiste em quatro características principais: grandes latifúndios, monocultura, trabalho escravo e exportação para a metrópole. Foi bastante utilizado na **colonização da América** — sendo mais tarde levada para a **África** e **Ásia** —, principalmente no cultivo de gêneros tropicais e é atualmente comum nos **países subdesenvolvidos**, com as mesmas características, exceto, obviamente, por não mais empregar mão de obra escrava.



ao Rei de Espanha. A referida prática, a partir daí, perpetuou-se por mais de quatro séculos. Com a exploração física, sexual e intelectual de um povo que, de acordo com a história, fez parte do berço da civilização³⁷⁰.

Durante o período em que os negros foram escravizados estiveram impedidos de cultuarem seus deuses, de viverem ao lado de suas famílias, praticarem suas culturas e, dentre as demais, sem tirar o mérito dos outros aspectos, a mais grave de todos, foi a violação da liberdade do ser humano. “Essa é uma das mais cruéis violações que um povo pode receber”. Nesse período, os negros foram submetidos às vontades e aos desejos de outras pessoas, “dos senhores escravizadores”, que por sua vez tinham como princípio a negação do homem negro cuja submissão desses povos era uma forma de redimi-los dos pecados e dá-los oportunidades e direito ao reino de Deus, haja vista serem pagãos³⁷¹.

No Brasil, esse processo iniciou-se em torno de 1530 com a economia açucareira e se estendeu até 1888, período da abolição da escravatura pela lei Áurea. É necessário fazer reflexão acerca desta data, uma vez que a mesma não foi significativa para os negros dado que passou a ser um marco da exclusão dos negros na sociedade brasileiral. É de salientar que antes dela, outras leis excludentes foram criadas, como “lei de ventre livre” que liberava os filhos dos escravos que nascessem a partir daquela data, separando-os dos seus pais e do lastro familiar, e lei do “sexagenário” que jogava à mercê do tempo os negros que tivessem alcançados a idade de sessenta anos, entre outros. O processo de exclusão começara com a declaração da abolição da escravatura que deu meia liberdade aos negros, retirando-os das senzalas, em troca de carta de alforria, jogando-os no mundo dos brancos sem indenizações e sem qualquer tipo de política de inserção deles na sociedade brasileira; sem teto, sem emprego, sem dinheiro, sem profissão, etc.³⁷²

No entanto, antes do processo de abolição, diversos negros se organizaram e se revoltaram contra a situação desumana em que viviam e iniciaram uma luta de

³⁷⁰ FAGUNDES, Heber. **O Negro no Brasil**, In PUC Viva, Ano 7 nº 28, pg 12 a 20 – Outubro a Dezembro de 2006, p.12.

³⁷¹ FAGUNDES, Op. Cit. p.13

³⁷² Ibidem p.13.



resistência em prol da liberdade organizando-se em quilombo, principal organização social e econômica e símbolo da resistência negra no Brasil. O processo de luta e resistência já havia começado ainda no continente e perdurou mais de cinco séculos. A luta contra a colonização europeia na África foi secular, no entanto, no século XX teve eco em diferentes países quando os seus povos tomaram a consciência das explorações que vinham sendo submetidos e que só com a união era possível combater a forte organização militar dos colonizadores no espaço africano, principalmente quando diversos líderes como Jomo Kenyatta que comandou a revolta dos guerrilheiros “mau-mau” em 1952 no Quênia contra o domínio da terra pelos brancos colonialistas; Kwame Nkrumah, Primeiro Ministro do Gana que havia se tornado independente em 1957, foi um grande aliado do crescente nacionalismo árabe e asiático e lançou o movimento **pan-africanismo**,³⁷³ exortando todos africanos a se libertarem do colonialismo como havia feito; Aimé Césaire³⁷⁴ que foi um dos grandes combatentes do colonialismo, especialmente o francês, do qual a Martinica era colônia e um dos baluartes do movimento de negritude; Steve Biko, da África do Sul, que morreu na prisão sob torturas em 1977 em função de ter fundado em 1968 a Organização de Estudantes Sul Africanos, inspirado no conceito de “Consciência Negra” de Frantz Fanon³⁷⁵, que deu origem à Convenção dos Povos Negros (as forças de segurança sul africanas consideraram-no mentor intelectual pela rebelião antiapartheid em Soweto, em 1976, além do líder maior Nelson Mandela, símbolo da resistência negra contra a segregação

³⁷³ Para melhor entender esta questão, deve-se consultar História das Civilizações, volume VI da Abril Cultural, São Paulo, SP, 1973.: A Descolonização da África – Os movimentos de Libertação e o Neocolonialismo, p. 225/252.

³⁷⁴ Aimé Césaire. Nascido Basse-Pointe em Martinica foi um dos mais importantes e expressivos pensadores negros do mundo. Produziu uma vasta obra como dramaturgo, poeta, ensaísta e político foi o autor da proposta (em 1946) que elevou as colônias francesas à condição de departamentos ultramarinos – com direito a eleger representantes para a Assembleia francesa. Fundou diversas revistas e jornais que deram visibilidade ao pensamento negro no século XX. “Em 1934, ainda como estudante, funda *L’étudiant noir* (“O estudante negro”) e em 1947 “Presences Africaines” (Presença Africana), ambas fundadas em Paris”. *L’étudiant noir* foi co-fundada com outro estudante, Leopold Senghor (do Senegal) que se tornaria um parceiro de toda a vida nos escritos e nos combates políticos e no movimento da negritude. (Minibiografia de Aimé Césaire: <https://africaemquestao.wordpress.com/2012/10/16/mini-biografia-de-aime-cesaire/> acesso em fevereiro de 2017).

³⁷⁵ - FRANTZ FANON nasceu em Martinica (ilha de origem vulcânica na América Latina, pertence ao grupo de ilhas Barlavento das pequenas Antilhas) e lutou contra o racismo e o colonialismo em Argélia.

racial. Fanon também se destacou pelos seus escritos, particularmente, “Os Condenados da Terra” (1961) que influenciaram sobremaneira as ações revolucionárias no 3º Mundo (Guia do Terceiro Mundo: Mundo Visto do Sul, 1989/90).

Além das referências acima, podemos destacar outros líderes como Amílcar Cabral da Guiné-Bissau, assassinados por agentes policiais portugueses (PIDE/DGS)³⁷⁶ a serviço do regime fascista-ditatorial salazarista³⁷⁷ em Conacri, capital da República da Guiné, em Janeiro de 1973. Ele fundou o Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde – PAIGC que lutou em ambos os territórios contra o colonialismo português, acreditando que luta só traria sucesso se os militantes fossem conscientizados sobre os objetivos pretendidos.

No entanto, as resistências dos negros contra o escravismo e o racismo no Brasil foram de várias ordens, incluindo as linguísticas e culturais que caracterizam as contribuições africanas na cultura brasileira contemporânea. De acordo com Munanga³⁷⁸, podemos destacar três áreas geográfico-culturais cujas contribuições dos africanos foram constatadas no Brasil como: **1)** a área ocidental, chamada costa dos escravos, ilustrada pelas culturas dos povos ioruba ou nagô, jêje, fons, ewê e fanti-ashanti, cobrindo os territórios das atuais repúblicas da Nigéria, Benim, Togo, Gana e Costa do Marfim. É o chamado Golfo de Benim; **2)** zona do Sudão ocidental ou área sudanesa islamizada, ocupada pelos grupos negros malês (peul ou fula, mandinga, haussa, tapa e gurunsi), cobrindo os territórios das atuais repúblicas do Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Serra Leão, Mali e Burkina Fasso; **3)** a área dos povos de língua banto, compreendendo numerosas etnias que cobrem os países da África central e austral (Camarões, Gabão, Congo, República Democrática de Congo, Zâmbia, Zimbábue, Namíbia, Moçambique e África do Sul).

³⁷⁶ PIDE – Polícia Internacional de Defesa do Estado de Portugal que foi reestruturada e passou a denominar de Direção Geral de Segurança no Governo do Primeiro Ministro Marcelo Caetano, substituído por António de Oliveira Salazar.

³⁷⁷ Regime imposto ao povo português pelo então Primeiro Ministro António de Oliveira Salazar que perdurou até 25 de abril de 1974, data em que o exército português, comandado pelo General António Spínola, ex-governador da “Província da Guiné-Bissau”, conhecedor da situação da luta de resistência na África portuguesa, pôs fim ao regime em função da insustentabilidade da guerra que já havia ceifado milhares de vidas de portugueses em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. O referido Golpe de Estado ficou conhecido como “Revolução de Cravos”

³⁷⁸ MUNANGA, Kabengele. Origens africanas do Brasil contemporâneo: Histórias, Línguas, Culturas e Civilizações, global editora, São Paulo, 2009.



“Os bantos, os primeiros a chegar, deram o primeiro exemplo de resistência à escravidão na reconstrução do modelo africano do “quilombo”, importado da área geográfico-cultural Congo-Angola. Os escravizados foragidos das fazendas se agruparam em áreas não ocupadas e de difícil acesso, organizando ali novas sociedades que apelidaram de quilombos. De origem da língua umbundo de Angola, “quilombo” é um aportuguesamento da palavra *Kilombo*, cujo conteúdo remete a uma instituição sociopolítica e militar que resulta de longa história envolvendo regiões e povos lunda, ovimbundu, mbundo, luba, kongo e imbangala ou jaga cujos territórios se situam hoje nas republicas de Angola e dos dois Congos (República Democrática de Congo e República Popular de Congo). É uma historia de conflitos pelo poder, de cisão dos grupos, de migrações em busca de novos territórios e de alianças políticas entre grupos alheios “(Munanga, 2009, p. 92 /93,)”³⁷⁹

2 - A LUTA DA POPULAÇÃO NEGRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.

*“Viste as diferentes cores dos homens, as diferentes
dores dos homens” (Carlos Drummond de Andrade)*

À luz difusa da história, o tráfico de escravos para América se constituiu em um comércio altamente lucrativo e se revelou uma fonte de riquezas prodigiosas para nações europeias, empresas de largas pretensões mercantis e traficantes que se punham permanentemente à prova de jornadas voltadas para finalidades declaradamente inumanas. Gorender (1980, p.64) afirma relativamente à situação desumana aos escravos “As ordenações portuguesas – Manuelinas e Filipinas – juntaram num mesmo título o direito de enjeitar escravos e bestas por doença ou manqueira, quando dolosamente vendidos. Daí ter sido usual a prática de marcar o escravo com ferro com ferro em brasa como se ferra o gado. Os negros eram marcados já na África antes do embarque, e o mesmo se fazia no Brasil, até ao final da escravidão”.

³⁷⁹ Idem

Karl Marx³⁸⁰ esclarece, na sua análise do processo de desenvolvimento capitalista do Continente Europa, que a acumulação primitiva do capital no século XVI foi também bastante dolorosa para os escravos quando afirma que

“As descobertas de ouro e de prata na América, o extermínio, a escravização das populações indígenas, forçadas a trabalhar no interior das minas, o início da conquista e pilhagem das Índias Orientais e a transformação da África num vasto campo de caça de lucrativa são os acontecimentos que marcaram os labores da era da produção capitalista. Êsses processos idílicos são fatores fundamentais da acumulação primitiva.”... (1987, p.868)

Nos últimos decênios, certo revisionismo histórico procurou reduzir o significado mais profundo do comércio africano de seres humanos (de pele negra) em direção às novas terras da América. Em seu afã revisionista, certos agrupamentos e estudiosos tentaram inclusive reduzir o número de negros que foi transportado de um lado para o outro do oceano – no marco do tráfico atlântico. Por trás desses movimentos sutis, no plano ideológico e historiográfico, se revelam esforços, em nada desinteressados, com vistas a minimizar a amplitude da violência e da excepcional crueldade que caracterizaram esse momento da “narrativa” ocidental. Mais do que os números, o que as teses revisionistas miram, fundamentalmente, é a própria natureza histórica do tráfico, o seu sentido mais profundo e dramático.³⁸¹

Antes, escravo; depois, excluído da estrutura de classes típica do capitalismo. Eis as condições nas quais os povos negros procuram estabelecer o seu lugar e a sua hora nas bordas e entre bordas da história.

Como se sabe, malgrado o esforço em contrário, os negros jamais adotaram uma postura dócil e de resignação ante o destino que lhe era imposto pela “orquestra irônica, estridente”³⁸² dos senhores de haveres e poderes. Opostamente, esses homens e mulheres resistiram aos infortúnios e tiveram a capacidade de tramar os embates mais vigorosos e tecer múltiplas formas de organização. Essa valência e esse talento não devem ser subestimados em toda a sua rica historicidade.

³⁸⁰ MARX Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Livro Primeiro – O Processo de Produção do Capital, volume II 11ª edição, editora bertranb brasil – DIFEL, São Paulo, SP, 1987.

³⁸¹ Acerca dessa discussão, confira o clássico livro de Elikia M'Bokolo, África negra – história e civilizações (Tomo I), que no Brasil foi publicado pela EDUFBA/Casa das Áfricas (2009).

³⁸² Resgata-se aqui palavras de um verso de Castro Alves em seu poema “navio negroiro”.

Além da instituição quilombo como forma de organização, de luta, de espaço conquistado e mantido através de gerações, houve várias insurreições dos haussás, nos diversos pontos de Recôncavo baiano e nas imediações de Salvador no século XIX; as insurreições dos nagôs de 1826, 1828 e 1830 e a insurreição de 1835 que teve como causa as questões religiosas do Islamismo. As referidas revoltas ficaram conhecidas como Revolta dos Malês.³⁸³

No Brasil, nas palavras de Gorender (1980), na esteira do tráfico de escravo, se impôs um modo de produção específico, por ele nomeado de escravista colonial. Confrontando a sua desumanização pessoal, nesse regime de trabalho compulsório, o negro estabeleceu um número não insignificante de modalidades de resistência aos esforços de exploração e insensibilização levados a cabo pelos senhores escravistas.

Nessa toada, entre historiógrafos brasileiros se tem observado, notadamente a partir dos anos 1990, um impulso revisional em relação ao escrutínio crítico que se encontra no mais interior das pesquisas historiográficas relativamente a esse período. Em larga medida, aí sobressaem ideias que terminam por suavizar e embelezar o caráter particularmente agressivo que marcou o escravismo colonial em território brasileiro, como de resto, em diversos lugares do planeta.

Ao longo do escravismo colonial, os negros utilizaram diversas estratégias de resistência que, em certa medida, expressaram modelos e formatos de mobilização e organização que, historicamente, deixaram marcas profundas nos relatos, tradições e costumes das comunidades constituídas por pessoas de pele negra.

³⁸³ Segundo MUNANGA, (2006, p.91) “O uso do termo Malê, na Bahia da época, não denominava o conjunto de uma etnia africana particular, mas o africano que tivesse adotado o Islã, embora, se quisermos ser bem estritos, e eticamente corretos, Malês seriam apenas os nagôs islamizados. Estes grupos pertenciam a sociedades africanas muito desenvolvidas, politicamente independentes, complexas, economicamente avançadas, originárias de um alto nível de civilização, cultura e tradição religiosa. Sendo assim, os Malês unificaram diferenças étnicas, culturais, religiosas, somando os pontos comuns que correspondem à mais profunda tradição africana em relação à ideia de vida em família, de organização social, de relação com a natureza, de respeito aos mais velhos, de atenção e cuidado com o sobrenatural.” “Porém, nas pesquisas realizadas para descobrir a procedência dos Malês que chegavam à Bahia e que foram denunciados nos relatos da revolta dos Malês, os historiadores encontraram: Nagôs, Haussás, Jêjes, Minas, Bornu, Cabinda, Congo, Gruma ou Gunci e Tapa.” “Apesar de maior concentração de muçulmanos viver na Bahia, eles também viviam em todo Brasil, principalmente em São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraíba.” O Islã mesclou diferentes grupos étnicos, guardando seus princípios fundamentais e adaptando-se às circunstâncias de tempo e de lugar no Brasil.” “Possivelmente, o primeiro grande contingente de africanos muçulmanos chegou à Bahia na passagem do século XVIII para XIX.”

Talvez se devesse ter como historicamente verdadeiro (se se toma a verdade como regra de ouro do historiador) que, das formas de resistência que determinaram a direção de toda uma “linha evolutiva”, uma delas materializou-se e se institucionalizou por intermédio dos quilombos.³⁸⁴

Ainda que seja frequente se concentrar a atenção na rica experiência propiciada pelo Quilombo dos Palmares (fins do século XVII), de fato, há de se consentir que esse padrão de resistência e organização de escravos fugidos findou por se ampliar e se estender por vastos pedaços do território do Brasil colonial. Nota-se que esse caráter extensivo o tornou exemplar para levas de negros que procuravam uma porta de saída para a tragédia, o suplício e dolência que arrastavam essas populações, em certas oportunidades, ao desespero; mas o sistema de portas de saídas, muitas vezes, conduzia o descontentamento para maneiras e hábitos que apontavam para além do clichê de tomar os negros simplesmente como objetos inabilitados para o exercício da criação, da luta e da resistência.

Com efeito, as mobilizações promovidas pelos negros – que, em certos ensejos, redundaram na eliminação de senhores, de seus parentes, agregados e feitores – representaram circunstâncias em que essas populações demonstraram não a sua irracionalidade ou desumanização, mas, diferentemente disso, a sua tendência em não aceitar a desumanidade infundida pela lógica do mundo da objetividade do modo de produção colonial escravista.

No seu todo, porém, esses modelos de resistência (fuga, eliminação dos inimigos, suicídio, formação de quilombos, revoltas etc.) assumiram o rosto dos interesses gerais de agrupamentos (de negros) que se recusavam a cumprir tão somente tarefas que os empurrassem a um processo mórbido de embrutecimento e

³⁸⁴ Ainda que etimologicamente, os quilombos pudessem ter outros sentidos que não aquele que terminou por se afirmar no Brasil, é precisamente como refúgio, comunidade autônoma de escravos fugitivos, estrutura de resistência às diversas formas de trabalho compulsório, etc., é exatamente com esse conteúdo que o termo finca-se e se certifica nas páginas de muitos textos que tratam do assunto em questão. No entanto é importante salientar como afirma Arruti no seu texto *Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola* (2006, p.97) “O desafio está em reconhecer no Quilombo um objeto socialmente construído, não só no plano das relações étnicas, (a que as formulações de Barth fazem referencia), mas também no plano dos discursos sobre tais relações (o antropológico, o jurídico, o administrativo e o político) capazes de pautar uma política de reconhecimento por parte do Estado; e é nesse sentido que deveríamos nos reapropriar problemáticamente desse objeto depois termos ajudado a construí-lo,”



asselvajamento. Malgrado as insistências em contrário, eis a síntese da mobilização dos negros ante o selvagismo desmedido e imoderado de uma sociedade fortemente hierarquizada e assentada no trinômio trabalho compulsório-latifúndio-mercado externo.

Efetivamente, “vendo a crueldade bem de frente”, as populações negras nunca deixaram de se interpor ante a inclemência de um regime social fundado na transformação de homens em imagens desumanizadas. Em todos os casos, a implantação dos quilombos engendrou um quadro de penetração tão grande, não apenas territorialmente, mas nos terrenos da engrenagem mental e da organização social, que ainda hoje os ecos desse processo podem ser vislumbrados nas comunidades quilombolas; comunidades as quais, uma a uma, reivindicam o seu reconhecimento e, nesse rumo, a reparação de desacertos de amplíssimo desenvolvimento à escala histórica.

Os quilombos, com o reconhecimento como comunidades remanescentes dos africanos pela constituição de 1988, ganharam um estatuto novo na história política atual brasileira, embora durante muito tempo tenha sido tratado como assunto de pouca relevância para historiografia brasileira. Mas, é de ressaltar que a instituição quilombo constituiu uma questão relevante desde os primeiros focos de resistência dos africanos ao escravismo colônia, reaparece no Brasil/ república com a Frente Negra Brasileira (1939/40) e retorna a cena política no final dos anos 70, durante a redemocratização do país. “(LEITE, 2000, p.333)

Hoje, no cenário político atual, os quilombolas e quilombolas constituem uma luta política e social, uma reflexão científica em processo de construção. (LEITE, 2000, P. 333)

Assim sendo, o escravismo não é um aspecto residual ou irrelevante do regime colonial implantado no Brasil. Inversamente, é o que lhe dota de uma lógica interna irreversível e de um estatuto próprio. Em outros termos: é o seu aspecto mais dinâmico e decisivo, além de ser o eixo nevrálgico da estrutura socioeconômica. Desse entendimento nasce a ideia de um modo de produção específico, historicamente novo: o escravista colonial.



Para Gorender, esse era o fundamento da formação social que se impôs ao longo de todo período colonial e que, contraditoriamente, se estendeu para além desse tempo histórico, esticando a sua trajetória por todo período em que o país esteve sob a égide do regime monárquico³⁸⁵ e já na condição de uma nação independente.

A esse respeito, parece-nos rigorosamente apropriado o que escreveu um especialista em estudos africanistas:

Mas o escravo não era apenas coisa, de acordo com as leis do tempo. Se assim fosse não haveria outra dinâmica social durante o regime escravista além daquela que as outras classes e camadas imprimiram. O escravo, no entanto, se, de um lado, era apenas coisa, do outro lado era ser. Por mais desumana que fosse a escravidão, ele não perdia, pelo menos totalmente, a sua interioridade humana. E isso era suficiente para que, ao querer negar-se como escravo, criasse movimentos e atitudes de negação ao sistema (MOURA, 2009, p.8).

Esses movimentos e atitudes de negação, descritos por Clóvis Moura, correspondem às tradições mobilizadoras e as formas organizativas próprias a esses processos que, historicamente, foram sendo constituídas por negros e negras, por dentro e por fora do cativeiro.

Nesse sentido, não custa rememorar que o fim do escravismo colonial e a edificação de uma sociedade de classes, aberta e compatível com a modernidade capitalista, não significou a inclusão das populações negras, mas, quase invariavelmente a sua inserção em uma órbita (e lógica) socialmente excludente. A obra de Florestan Fernandes, *A integração do negro na sociedade de classes*,³⁸⁶ é uma análise social desse estrato da população brasileira, no cenário que se seguiu à abolição e à afirmação do capitalismo como modo de produção predominante. Em última análise, trata-se do “desajustamento social do ex-cativo na sociedade inclusiva” em meio às novas condições em que os negros “foram irreversivelmente empurrados” (NUNES: 2008).

Tanto quanto antes, os negros teriam que se mobilizar e se organizar para fazer valer os seus direitos. Ao terem negados os ingressos ao espetáculo de uma sociedade de classes, viram-se, nessa contingência, a lutar para que pudessem ocupar um lugar na

³⁸⁵ Em outro trabalho do autor - expresso em artigo num dos livros da coleção “América 500 anos” – lê-se, a este respeito: “A monarquia, enquanto forma estatal fortemente centralizada era conveniente aos escravocratas brasileiros” (GORENDER, 1996:557).

³⁸⁶ O trabalho de fôlego do professor Florestan está organizado em dois volumes (que foram recentemente publicados pela Globo Editora, 2008).



nova ordem que se impunha, enfrentando a marginalização orquestrada pelos senhores do poder e do capital. Nessa toada, as tradições são repropostas e recompostas, implacavelmente condicionadas a uma nova época histórica. Estabelece-se um diálogo entre o passado e o presente em que este explica aquele e é por ele alimentado em um processo dialético em que as experiências de ontem constituem uma condição indispensável, não apenas para um salto adiante, mas até para própria afirmação do tempo presente.

Longamente oprimidos, igualmente resistentes – eis a síntese pungente das populações de ancestralidade africana em terras do Brasil. Engana-se quem supõe a existência de agrupamentos inertes, incapazes de produzir luta, história e cultura. As formas de manifestação desses processos foram inigualavelmente variadas.

Libby e Paiva (2005), por exemplo, sumariaram as diversas modalidades de resistência à escravidão:

A resistência escrava tomou diversas formas, individuais e coletivas. No dia-a-dia, as mais comuns eram a desobediência, a diminuição deliberada do ritmo de trabalho e a sabotagem. Esta última incluía o dano a implementos de trabalho ou à maquinaria, maus-tratos a animais de carga e a destruição de plantações, incendiando-as, por exemplo. Nesses casos, a resistência geralmente requeria um certo grau de cooperação entre os escravos, o que frustrava as tentativas de aplicar um castigo exemplar. Já as formas declaradas de resistência individual eram mais extremas: a autodestruição por suicídio, a matança de filhos recém-nascidos ou ataques físicos contra senhores e seus familiares, administradores e feitores (p. 56).

Essa suma desmistifica as noções equívocas de uma hipotética mansidão dessas populações de ascendência africana. Ao contrário, elas não economizaram esforços – individuais e coletivos – com vista a enfrentar os transtornos de uma condição social absolutamente desvantajosa e infortunada.

O Quilombo dos Palmares foi imortalizado na memória dos negros, pela sua magnitude e pela longevidade com que resistiu às tentativas de dizimação por parte de inumeráveis expedições brancas. Um renomado historiador brasileiro assim o descreveu:

Palmares, por exemplo, foi um verdadeiro estado dentro do estado, com relações econômicas estáveis, estrutura socioeconômica estabelecida e contatos comerciais com vilas próximas, em pleno século XVII e com duração de 67 anos, segundo se crê. E isto no Nordeste brasileiro, área das mais povoadas e desenvolvidas da colônia na época (PINSKY, 2009, p. 85).



Bianchi (2013), apoiando-se em Benjamin, alude à ideia de uma “narração baseada na memória coletiva”. Trata-se de uma narração de “experiências comunicáveis” e “compartilhadas”. No caso dos quilombos, o acontecimento vivido se fez de tal modo intenso e abrangente que o seu influxo se alongou pelos séculos e ecos dessas experiências se espalharam e se comunicaram de maneira irrenunciável.

Eis porque as comunidades quilombolas, em vez de desaparecer, rompem a barreira dos tempos segregados e novamente desabrocham, ainda que debaixo de novas paisagens sociais e traduzindo outra natureza de anseios, perspectivas e projetos.

Logo, a organização da sociedade moderna e capitalista, no Brasil, não implica em reconhecer a necessidade de um lugar para as populações de ascendência africana. Esse fato reforça os elementos de marginalização dos afro-brasileiros e demonstra que a abolição não significou a incorporação dos negros à ordem social regular. Contrariamente, essa regularidade social sinaliza que a regra para os negros é a da exclusão.

Florestan Fernandes foi um dos primeiros a tirar o véu das aleivosias históricas, apontando para a exclusão social das massas negras da estrutura regular de uma sociedade de classes em construção. Acontece que a arquitetura histórica que se erige não leva em conta essas massas afro-brasileiras e aumenta o fosso entre elas e os estratos brancos da população. Eis o diagnóstico doloroso.

Esse quadro se encontra no princípio de uma disposição das coisas em que as taxas de desemprego, analfabetismo, população prisional, analfabetismo e vítimas da violência diminuem em direção aos contingentes brancos na mesma proporção em que aumentam quando situadas em relação à parte negra dos habitantes. Como se sabe, essa base objetiva contribui para que esse conjunto marginalizado de pessoas procurasse meios de fazer valer os seus direitos mais primários.

Ao longo do século XX, os negros procuraram se organizar e levaram a cabo um grande número de mobilizações com o intuito de lograr êxitos em suas reivindicações, mesmo assim foram relegados ao esquecimento, a não ser às vésperas da comemoração do centenário da abolição da escravidão no Brasil o movimento havia conseguido junto à Assembleia Nacional Constituinte, de forma tímida que “Pode-se eleger como marco

legal e político de reconhecimento a constitucionalização desses sujeitos de direitos, pelo aflorar em Cartas Políticas de alguns de seus direitos. Essa arraia surge somente a partir de 1988; ao menos formalmente e como regra geral no Brasil, com a promulgação da Constituição é que foram lembradas, ainda que de maneira estreita, já que relegadas ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, lá no final da Carta Magna.” (Tarrega, 2014, p. 207)³⁸⁷

Florestan Fernandes coloca o problema da segregação dos negros na sociedade de classe em termos bem concretos, segundo análise de Laurez Cerqueira, enfatizando a sua crítica à tese da “democracia racial”, de maneira exata, vinculada ao nome do sociólogo Gilberto Freyre:

Ele (Florestan) contestou essa tese, colocou a questão racial na perspectiva do oprimido, a partir da “senzala” em relação à “casa grande” sem, contudo, mistificar a senzala. Junto com as comunidades negras segregadas, desenvolveu uma interpretação da realidade social do negro tomando por base a necessidade de uma segunda abolição. Pela primeira vez foi abordada, de forma sistematizada, sua tese sobre a revolução burguesa, inconclusa no Brasil, e o modo dramático e subalterno pelo qual os negros são integrados ao novo regime, após a abolição da escravatura (CERQUEIRA, 2004, p.53).

A necessidade de uma “segunda abolição” decorre do entendimento de Florestan de que a primeira não significou a plena integração das populações negras a um novo regime social, assentado no trabalho livre. Na razão inversa, esse novo ajustamento se faz com a primazia de elementos de apartação e segregação. É isso que Cerqueira define como integração dramática e subalterna.

A força dos quilombos perpassa os séculos e demonstra a capacidade dos povos negros de se organizar, lutar e resistir, não obstante as adversidades, complicações e contratempos os mais variados. A veemência dessa instituição histórica dos oprimidos é um dos fatores que explicam a sua permanência em etapas distintas da história do Brasil. Em um recente estudo do Centro de Geografia e Cartografia Aplicada (CIGA) da Universidade de Brasília (UnB), se estabeleceu como número oficial de quilombos um

³⁸⁷TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Populações Tradicionais, Experiências e Expectativas. In Direito Socioambiental: Uma Questão para América Latina, Orgs: Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Helene Sivini Ferreira e Caroline Barbosa Contente Nogueira, Letra da Lei, Curitiba, 2014.

total de 2.228 unidades espalhadas pelo país. Esses dados de 2005 revelam a amplitude e vigor de uma estrutura histórico-organizativa cuja existência está solidamente atada às tradições dos povos negros, ainda que hoje o seu alcance se estenda para além desse elemento identitário. Não custa também recordar que, nos anos 1970, quando distintos atores sociais passam a se mover, a se articular e a se confrontar com o regime empresarial-militar vigente, nota-se a presença do movimento negro que, além de combater a ditadura, defende mais energicamente as suas reivindicações específicas.

Desta maneira, é forçoso às classes dominantes e às autoridades políticas reconhecer a legitimidade e a força que se desprendem das pelezas travadas pelas massas negras em movimento. Por tudo isso, na transição da ditadura bonapartista para o regime democrático representativo torna-se visível o conjunto das demandas dos afrodescendentes. A Constituição de 1988 reflete essa nova correlação de forças, e, ainda que de modo enviesado, trata de incorporar partes das postulações do movimento negro, notadamente no que diz respeito às comunidades quilombolas. No principal ordenamento jurídico do país, lê-se: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 2006, p.272).³⁸⁸ O artigo 68 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias prevê o reconhecimento da propriedade das terras quilombolas, o que suscita debate no cenário político nacional, que antes era restrito aos historiadores.

De acordo com LARCHERT (2014, p. 21) “a partir de década de 90, a literatura e a legislação brasileira passam a chamar as denominadas comunidades negras de quilombolas e reconhece sua população como remanescente de quilombo” O debate político traz à tona o conceito ampliado e contemporâneo de quilombo passa-se “a considerar não apenas os aspectos referentes à identidade do negro do Brasil, mas vários atores envolvidos e inúmeros interesses conflitantes sobre o patrimônio material e cultural brasileiro, ou seja, questões de fundo envolvendo identidade cultural e político das minorias de poder no Brasil (LARCHERT, 2014, apud LEITE, 2003, p. 342)

³⁸⁸ O mencionado enunciado se encontra no artigo 68 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias (ADCT).



Ainda assim, é indispensável analisar os limites do texto constitucional com relação à população negra. Basta que seja lembrado que no Título VIII – Da Ordem Social – diversas questões de grande relevância são abordadas, dentre elas a “Da seguridade social”, “da educação, da cultura e do desporto”, “Da ciência e tecnologia”, “Da comunicação social”, “Do meio ambiente”, “Da família, da criança, do adolescente e do idoso” e “Dos índios”. Sem dúvidas, todos esses temas são de indiscutível importância, mas salta à vista a lacuna no tocante à temática negra.

Essa ausência não é um fato isolado. O relato dessa ausência é histórico. As suas raízes mais profundas se conectam com a história de um país em que aos negros se deveria tratar com o silêncio, quebrado unicamente pelo açoite e a violência de uma sociedade fundada na desigualdade econômica, social e étnica.

Nesse quadro, a luta da população negra pelos seus direitos e pela constituição de políticas públicas específicas que, em larga escala, se confrontam com essa insana lacuna, adquire ares de dramaticidade e se vê contestada pelo discurso de que essa forma de embate divide, quando, com efeito, deveria unir.

Convém ter em mente que essa retórica que atribui às populações, historicamente oprimidas, e que lutam por suas reivindicações, a falha de quebrar a unidade popular, de fato, corrobora com as políticas e práticas de silenciar aos que se organizam contra formas peculiares de opressão social.

Nesse sentido, as ações de negras e negros, no âmbito da república brasileira, com vistas a constituir novos direitos e começar a sepultar antigas e custosas modalidades de exclusão social, não raro, constituem esforços de quebrar o silêncio e preencher os espaços perdidos das velhas lacunas históricas. Vale a pena registrar que é sob essa perspectiva que se deve tomar o estudo das políticas públicas para a população negra no Brasil.

3. RESISTENCIA NEGRA NO CARIRI CEARENSE

O cenário acima descrito não fora diferente no Ceará e no Cariri. A imprensa e alguns escritos encontrados sobre o assunto, principalmente aqueles a serviço dos segmentos dominantes dizem e continuam dizendo que no Ceará se libertou os escravos



antes da Lei Áurea, embora alguns críticos afirmassem que isto só foi possível porque a quantidade de escravos no estado era diminuta. Assim, apesar de ter o número de escravos reduzido, o Ceará não deixou de ter, no período, ameaça de fugas e de levantes de negros escravos.

No Cariri a presença negra se fez desde os primeiros anos de ocupação. Vieram negros com os mineiros que acreditaram existir ouro na Região. Frustrados, parte deles se transforma em agricultores. Na região, o negro não foi passivo, existe demonstração de sua resistência para as quais nos dirigimos o olhar. A grande maioria se refugiou nos mocambos e hoje não tem acesso à estrutura social e a política pública governamental ainda é bastante tímida, o envolvimento do Estado no contexto da sociabilidade e de subsidiariedade considerando a Constituição de 1988, para a população remanescente de quilombo não se faz sentir.

As terras que a população quilombola tem acesso no Cariri não são produtivas. A inserção do povo negro na formação da sociedade brasileira não se deu de forma pacífica, visto que os negros foram trazidos ao Brasil na condição de escravos. Nesse processo foram negados sua identidade, sua cultura, seus deuses e seus costumes, sendo imposto um modo de vida católico e de tradição europeia.

A legislação agrária que, desde o ano de 1850 limitou a posse de terra mediante compra, fato que tornara inviável a reprodução camponesa das populações negras e indígenas. Assim, essas populações têm que se submeter às relações sociais de produção que subjagam a renda da terra e o trabalho ao modo capitalista. “O Estado do Ceará, mesmo sem inserção inicialmente na monocultura, não deve ser excluído dessa conjuntura. Suas bases políticas e econômicas de formação estavam aliadas ao discurso nacional de interesses hegemônicos. Exemplo disso foi o discurso de que no Ceará não tinha negros, o que se contradiz ao fato desse mesmo Estado afirmar ter sido pioneiro na abolição da escravatura, sendo denominada terra da luz. O título procurava fortalecer o imaginário do não preconceito racial e intolerância religiosa.” (Cartilha, 2011, p. 09)³⁸⁹

³⁸⁹ CARITAS DIOCEANA DO CRATO E GRUPO DE VALORIZAÇÃO NEGRA DO CARIRI. CARTILHA: Caminhos – Mapeamento das Comunidades Negras e Quilombolas do Cariri Cearense, Crato, 2011.

Uma peculiaridade da ocupação nas comunidades quilombolas, diz respeito ao fato de que a maioria absoluta dos grupos (Jamacaru, Pau D'arco, Mulatos, Vassourinha, Arrudas, Cachoeirinha, Lagoa dos Crioulos, Facões, Quincas, Serra dos Chagas, Serra dos Nogueiras, Arapuça, Cacetes, Baixio dos Mocós, Lagoa dos Paulinos, Serrinha, Catolé e Caracará), ocupa terras no topo da Chapada do Araripe.³⁹⁰

A ocupação destas terras sinaliza claramente que isto ocorreu em função de conflitos que se estabeleceu com grandes proprietários, quando, em algum momento, estabeleceu-se o referido conflito entre o dono da terra e trabalhadores. Houve a motivação para a ocupação das terras de “cima da serra”, estas de valor econômico irrisório, decorrente de sua baixa produtividade, principalmente, dado a escassez de água e utilização de técnicas agrícolas rústicas. Desse fato, resultam os índices de vulnerabilidade acima da média. (Cartilha, 2011)

“Ao buscarmos compreender e reconstruir a historicidade e a etnicidade de uma comunidade quilombola não podemos nos prender nem às visões do senso comum, que em geral são imprecisas e preconceituosas, nem às visões daqueles estudiosos que ainda trabalham com um conceito “congelado” ou “frigorificado” de quilombos como grupos fechados e isolados que teriam se formado a partir da aglomeração de negros fugidos da escravidão.”(MARQUES, 2010, p. 10,)³⁹¹ Alguns historiadores e o sistema escravista definiram, erroneamente ou de propósito, como “refúgio de negros escravos fugitivos.” “Tal formulação vem desde o período escravista que considerava quilombo ”toda habitação de negros fugidos passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles.” (Munanga e Gomes, p. 70, 2006)³⁹²

³⁹⁰ A Chapada do Araripe é um extenso planalto com 160 km de comprimento em seu eixo principal (Leste-Oeste) e cerca de 50 km de largura na direção norte-sul, variando sua altitude entre 700 e 950 metros. Está situado entre os estados do Ceará, Pernambuco e Piauí; e tem um extenso reservatório de água. As espécies de vegetação são abundantes nas proximidades da Chapada e as regiões ao seu redor, considerado semiárido, estão abaixo dos 400 metros de altitude, apresentando vegetação típica da caatinga. Englobando todo o seu topo, tem-se APA-Araripe, unidade de Conservação Ambiental da União, administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMbio, instituída no ano de 1997

³⁹¹ MARQUES, José da Guia. **RELATÓRIO ANTROPOLÓGICO DE RECONHECIMENTO E DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA SÍTIO ARRUDA, SERVIÇO DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS** do INCRA, Fortaleza, 2010.

³⁹² MUNANGA et ali. *O Negro no Brasil de Hoje*, global editora, São Paulo, 2006.



Segundo Marques (Apud Almeida 2007), na perspectiva atual dos estudos antropológicos, “quilombo é uma realidade viva e dinâmica, onde a relação com as origens deve ser buscada no contexto situacional atualmente vivido pelo grupo” (p.16). Assim sendo, faz-se necessário demonstrar a dinâmica das relações sociais estabelecidas pelo grupo entre seus membros e com a sociedade envolvente, bem como explicitar sua trajetória histórica, seu vínculo com o passado, sua condição quilombola como uma questão de auto definição coletiva e seus critérios de pertencimento à comunidade. Quilombo é um espaço sociocultural, dinâmico, onde perpassa além de luta pela melhor condição de vida, é também local em que as manifestações culturais constituem tradicionalmente como ponto de unidade entre os descendentes daqueles que contribuíram para a formação de identidade dos habitantes do Vale do Cariri

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode observar ao longo da explanação as populações de ancestralidade africana em terras do Brasil foram longamente oprimidos e igualmente resistentes. Viu-se as diversas modalidades de resistência do povo africano, tanto na África como no Continente Americano, particularmente no Brasil, onde a segregação racial foi eminente, mas os oprimidos africanos e seus descendentes sempre resistiram com as suas culturas, levando a novo ajustamento a partir da Constituição de 1988 que, com a inserção do artigo 68 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, traz ao cenário político nacional novos debates e embate devido inúmeros interesses conflitantes sobre patrimônio material e cultural. Mesmo com a repressão, os africanos e os seus descendentes impuseram os seus saberes, demonstraram o espírito combativo através de diversos tipos de lutas e de resistência.

No Ceará e Cariri, os cenários não foram diferentes, embora se tenta dar uma visão errônea de não existência de negro no Estado, foram mapeados 25 comunidades negras ou quilombolas, demonstrando a existência de quilombo como forma de resistência e identidade cultural e religiosa, demonstrando assim a sua resignificação.

5. Referências



- ABRIL EDITOR. **História das Civilizações: A Descolonização da África – Os movimentos de Libertação e o Neocolonialismo**, volume VI, Abril Cultural, São Paulo, SP, 1973
- ALENCASTRO, Luís Felipe de. **O Tratado dos Viventes – Formação do Brasil no Atlântico Sul**, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: Antropologia e História do Processo de Formação Quilombola**, Edusc, Bauru, SP, 2006
- BLACKBURN, Robin. **A Construção do Escravismo no Mundo**, 1492-1800, Tradução de Maria Beatriz, Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BIANCHI, Álvaro. **Experiência e história em Walter Benjamin**, in: Arquitetura – comentários sobre o pensamento socialista, São Paulo: Alameda, 2013.
- CARITAS DIOCESANA DO CRATO E GRUPO DE VALORIZAÇÃO NEGRA DO CARIRI. **CARTILHA: Caminhos – Mapeamento das Comunidades Negras e Quilombolas do Cariri Cearense**, Crato, 2011.
- CERQUEIRA, Laurez. **Florestan Fernandes – vida e obra**, São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- COMITÉ CIENTÍFICO PARA A REDAÇÃO DE UMA HISTÓRIA GERAL DA ÁFRICA (UNESCO). **História Geral da África, VII. A África sob Dominação colonial, 1880-1935**, Ática / Unesco.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, Alexandre Moraes (org.), 26ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- COMITÉ CIENTÍFICO PARA A REDAÇÃO DE UMA HISTÓRIA GERAL DA ÁFRICA (UNESCO). **História Geral da África, VII. A África sob Dominação colonial, 1880-1935**, Ática / Unesco.
- CUNHA JUNIOR, Henrique. **Nós, Afrodescendentes: História Africana e Afrodescendente na Cultura Brasileira**. In: História da Educação do Negro e outras Histórias. – Organização: Jeruse Romão, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classe**, São Paulo: Global Editora, 2008.
- GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade: O Estado e a Sociedade Civil Para Além do Bem e do Mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.429p. ISBN 978-85-7700-250-4.
- GIRÃO, Raimundo. **A Abolição no Ceará**, 3ª ed Melhorada, Fortaleza, 1984.
- GORENDER, Jacob. **A escravidão negra e suas influências na sociedade brasileira**, in: Raízes da América Latina (orgs.: Francisca L. Nogueira de Azevedo e John Manuel Monteiro), v. 5, Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; São Paulo: EDUSP, 1996.
- _____ **O escravismo colonial**, São Paulo: Editora Ática, 1980.



HARNECKER, Marta. **Os Conceitos Elementares do Materialismo Histórico**, 2ª edição, global editora, São Paulo, SP, 1983.

LARCHERT, Jeanes Martins. **Resistencia e seus Processos Educativos na Comunidade Negra Rural Quilombola do Fojo – BA**, Tese de Doutorado pela Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: UFSCar, 2014.

LEITE, Maria Jorge dos Santos. **Conceição das Crioulas: terra, mulher e identidade étnica no Sertão de Pernambuco**, Dissertação de Mestrado: UFC, 2001.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os Quilombos no Brasil: Questões Conceituais e Normativas**, Revista Etnográfica, vol. IV (2), 2000, pp. 333-354.

LIBBY, Douglas Cole; PAIVA, Eduardo França. **A escravidão no Brasil – relações sociais, acordos e conflitos**, 2ª edição, São Paulo: Moderna, 2005.

LITTLE, Paul E. Etnodesenvolvimento: **Autonomia cultural na era do Neoliberalismo**, revista Tellus, ano 2, n.3, p.33-52, out.2002, Campo Grande - MS, 2002.

MATTOSO, Kátia de Queirós. **Ser escravo no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 2003.

M'BOKOLO, Elikia. **África negra – história e civilizações**, tomo I, Salvador: UFBA; São Paulo: Casa das Áfricas, 2009.

MARQUES, José da Guia. **Relatório Antropológico de Reconhecimento e Delimitação do Território da Comunidade Quilombola Sítio Arruda**, SERVIÇO DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS do INCRA, Fortaleza, 2010.

MOURA, Clóvis. **Os quilombos e a rebelião negra**, São Paulo: Brasiliense, 2009.

MUNANGA, Kabengele e GOMES, Nilma Lino. **O Negro no Brasil de Hoje**, global editora, São Paulo, 2006.

MUNANGA, Kabengele. **Origens Africanas do Brasil Contemporâneo: Histórias, Línguas, Culturas e Civilizações**, global editora, São Paulo, 2009.

NUNES, Gilcerlândia Pinheiro de Almeida. **“A integração do negro na sociedade de classes”:** uma difícil via crucis ainda a caminho da redenção, in: Cronos, Natal-RN, v. 9, n. 1, p. 247-254, jan./jun. 2008

PEREIRA DOS SANTOS, Marlene e CUNHA JUNIOR, Henrique. **População Negra no Ceará e sua Cultura**, Revista África e Africanidade – Ano 3 – n. 11, novembro, 2010 – ISSN 1983-2354 www.africaeaficanidades.com

PINSKY, Jaime, **A escravidão no Brasil**, São Paulo: Contexto, 2009.

QUEIROZ, Suely Robles. **Escravidão negra em debate**, in: Historiografia brasileira em perspectiva, São Paulo: Contexto, 2005.

SANTOS, José Antônio dos. **Diáspora Africana: Paraíso Perdido ou Terra Prometida**, in: **Desvendando a história da África** (Org.: José Rivair Macedo), Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SOUZA FILHO, C. F. M. **A Liberdade e outros Direitos: Ensaio socioambientais** –
Curitiba: Letra da Lei, 2011. 120p. ISBN 978-85—61651-09-1

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Populações Tradicionais, Experiências e Expectativas.** In **Direito Socioambiental: Uma Questão para América Latina**, Orgs: Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Helene Sivini Ferreira e Caroline Barbosa Contente Nogueira, Letra da Lei, Curitiba, 2014.



RETRATO SOCIODEMOGRÁFICO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO CEARÁ

Antonio Lucimárcio da Silva³⁹³
Ane Caroline Rodrigues Leite³⁹⁴
Silvana Nunes de Queiroz³⁹⁵

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a evolução recente das características sociodemográficas da população residente no Ceará vis-à-vis a população brasileira e nordestina. A principal fonte de dados são os microdados das amostras dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Em primeira instância, foi realizada uma análise da dinâmica da economia cearense durante o período de 1980 a 2010, apresentando o 'modus operandi' de cada governo, desde Tasso Jereissati (1987) até o primeiro mandato do governo Cid Gomes (2006-2010). Posto isto, no que condiz as políticas de combate a desigualdade e pobreza, o Ceará ganha posição de destaque em relação as demais Unidades da Federação, corroborando a tese de que os projetos instaurados em nível nacional, como o Programa Bolsa Família (PBF), e no estado, com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e o Projeto São José, foram eficazes no arrefecimento da pobreza cearense, por meio da melhora nos indicadores sociodemográficos e de saúde. É por meio disso, que o Nordeste e, especialmente, o Ceará, mostra um retrato demográfico distinto do observado em décadas passadas, sugerindo que as políticas públicas foram positivas no combate a pobreza e desigualdade social.

Palavras-chave: Demografia, FECOP, PBF.

1. INTRODUÇÃO

É consenso entre os autores que a pobreza não é um problema novo, indubitavelmente a sua erradicação sugere dificuldade, especialmente em países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil (AMARAL et all, 2015). No que concerne ao Nordeste brasileiro, essa problemática ganha mais representatividade, fato que se comprova devido o baixo nível de renda dessa população, em particular o caso cearense,

³⁹³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA; pesquisador do Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq); e-mail: lucimarcio2011@gmail.com

³⁹⁴ Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA; mestranda em Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade Federal do Cariri- UFCA; e-mail: carol.ane@live.com

³⁹⁵ Professora Adjunta do Departamento de Economia da URCA e Coordenadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq); e-mail: silvanaqueirozce@yahoo.com.br



foco deste estudo. Posto isto, a orientação do Governo do Ceará tem se voltado no combate a desigualdade e pobreza, através de políticas públicas específicas e afins.

A criação das Metas do Milênio ganha destaque nesse papel de erradicação da fome e de outros problemas de cunho social, sendo percussora na elaboração de um conjunto formado por 18 metas a serem alcançadas de 1990 a 2015, em todo o contexto global a considerar desde o local, regional ao nacional. Assim, “especificamente, construíram-se indicadores para os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM’s) desagregados, espacialmente, por nível socioeconômico, sexo, raça/cor e faixa etária, com o objetivo de gerar um diagnóstico relativo as possibilidades de alcance das metas do Milênio no Ceará” (IPECE, p.3, 2011).

Igualmente, com o objetivo de enfrentar alguns desses problemas, o Governo do Ceará criou em 1995 o Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Projeto São José, na busca por reduzir as desigualdades sociais e melhorar os indicadores de saúde e qualidade de vida da população do estado (CEARÁ, 2012).

Ademais, com o intuito de atuar no combate a pobreza, inicia em 2003, em nível nacional, o Programa Bolsa Família (PBF), visando reduzir a pobreza a curto e longo prazo, por meio de transferências condicionadas de renda, objetivando acabar com a transmissão da miséria de geração a geração (QUEIROZ et all, 2010; VALE, 2010). Nesse mesmo ano (2003), no Ceará, através da Lei Complementar nº 37, cria-se o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), o qual procura criar oportunidades quanto a geração de renda e capacidade em produzir bens e serviços (FECOP, 2004).

Portanto, esse estudo tem como objetivo analisar a evolução recente das características sociodemográficas da população residente no Ceará, utilizando um arcabouço literário capaz de descrever a dinâmica econômica cearense, ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000, e os efeitos sobre os indicadores demográficos.

Destarte, esta pesquisa é composta essencialmente por um instrumental exploratório, sustentada a partir de dados censitário de 1991, 2000 e 2010, a qual toma como material de apoio para sua elucidação, artigos, teses e publicações variadas relacionadas ao estudo em foco. Assim sendo, os dados coletados e apresentados



referem-se ao retrato sociodemográfico da população residente no Ceará, nos anos já supracitados.

Sem embargo, no intento de alcançar os objetivos propostos, o artigo encontra-se estruturado da seguinte maneira: além da introdução, a segunda seção aborda o cenário macroeconômico cearense ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000. A seção seguinte apresenta brevemente os diversos conceitos de pobreza. A quarta explana acerca das políticas públicas adotadas no fito de combater a pobreza, em nível nacional e estadual. A quinta seção, voltada a análise do retrato sociodemográfico da população residente no Ceará vis-à-vis a população brasileira e nordestina, buscando fazer um diagnóstico acerca da evolução concernente as características demográficas dessa população. Por último, a sexta seção, apresenta as principais conclusões do estudo.

2. DINÂMICA MACROECONÔMICA CEARENSE AO LONGO DAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000

A partir do final da década de 1980, sob o plano político do recém-eleito governador Tasso Jereissati, o Ceará adota um novo modelo na gestão política e na condução do pleito administrativo que acabara de emergir.

Portanto, tomando como eixo as principais políticas econômicas adotadas entre os decênios de 1980, 1990 e 2000, esta seção fará um breve retrospecto acerca dos reflexos dessas políticas sobre a dinâmica macroeconômica cearense, reportando ao comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) nesse recorte temporal.

2.1 *Modus operandi*: do governo das “mudanças” ao primeiro mandato de Cid Gomes (período de 1987 a 2010)

Desde o século XX, a preocupação com o problema regional no Brasil esteve persistentemente presente, muito embora não tivesse essa denominação, em função das consequências sociais das secas, ações foram implementadas com vistas a reduzir as desigualdades sociais da região Nordeste (DINIZ, 2009).

Em tal contexto, o Ceará, a partir de 1987, com a eleição de Tasso Jereissati para governador, o Estado experimenta um novo modelo de gestão, fincado na promoção do crescimento econômico (QUEIROZ; COSTA JÚNIOR, 2008).

Para tanto, adotou-se a política de incentivos fiscais, com o pressuposto de que a reforma fiscal seria o caminho para obter os recursos do qual necessitava para aumentar os investimentos nas áreas sociais e em infraestrutura básica (sistema de transporte: malha rodoviária, portuária, aeroporto; energia, saneamento básico, recursos hídricos etc.), engajando o Ceará numa posição de destaque quanto a atração de novos investimentos, “ensejando uma fase de dinamismo territorial e crescimento econômico”, como aborda Almeida (2012).

A reestruturação da máquina administrativa³⁹⁶, o fim do clientelismo, o rompimento com o “ciclo vicioso da pobreza”, ruptura no campo político-institucional, e injeções de investimentos públicos em negócios privados, foram umas das marcas do “governo das mudanças”, que através de ajustes, reformas e, especialmente, modernização na administração e implantação de uma nova estratégia política e administrativa, tornou possível a economia cearense auferir mudanças em seu ritmo de desenvolvimento e em sua estrutura (*ibidem*; VASCONCELOS, ALMEIDA E SILVA, p. 8, 1999).

Conforme esclarece Frota (2015) e Almeida (2012) a respeito da “era Tasso”:

A ruptura no campo político-institucional veio a ocorrer no ano de 1987. Tasso Jereissati, ex-presidente do CIC, foi então eleito Governador. O grupo de jovens empresários e técnicos que debatiam ideias no Centro passou a integrar a equipe de governo. As propostas transformaram-se em projetos e sua execução teve início. A eleição daquele ano baliza o início de um novo período na história do Ceará. As concepções inovadoras do grupo de jovens empresários, técnicos e representantes da sociedade organizada, vieram a tornar-se compromissos de bem gerir o setor público do Estado” (FROTA, 2015, p. 5). Portanto, foi reformulado o aparelho estatal, comprimindo gastos com o funcionalismo, saneando as finanças públicas, ampliando a arrecadação e racionalizando a ação social do Estado (ALMEIDA, 2012, p. 17)

³⁹⁶ Ver Almeida (Op., cit., 18): [...] o tipo de administração implantada no Ceará tornou-se emblemático para o País, pois já procedia o ajuste e a responsabilidade fiscal, e a sua posição de vanguarda na reforma das contas estaduais, iniciada ainda nos anos 80, permitiu durante a estabilidade econômica do Plano Real (1994) uma posição vantajosa na competição por investimentos produtivos.

Destarte, a influência que teve o início do governo de Tasso Jereissati (a partir de 1987), bem como das propostas inicialmente desenvolvidas pelos membros do Centro Industrial do Ceará (CIC), vinculado a Federação das Indústrias do Ceará (FIEC), marcam um período de 20 anos de pura hegemonia política peessedebista, nos chamados “governos das mudanças”. O princípio de uma nova “era”, marcada por mudanças e sob os signos de um novo *modus operandi* em se fazer gestão pública, algo até então desconhecido nesse Estado (ALMEIDA, 2012; CAVALCANTI, 2008).

Tasso foi um dos representantes do grupo que ficou conhecido como os “jovens empresários”, provenientes dos quadros do CIC. Esse [...] “centro logo se transformou em fórum de debates privilegiado, proporcionando, a participação dos diversos setores da sociedade civil, importantes discussões acerca da realidade socioeconômica do Ceará.” (CAVALCANTI, *op., Cit.*, 110). Tão logo, “as concepções inovadoras dos membros do CIC tornaram-se compromissos de políticas públicas do Estado, iniciando-se um período de expansão da economia cearense” (SILVA FILHO; QUEIROZ, p. 321, 2009).

Posto isto, vale ressaltar que as demandas deste governo não se restringiram as medidas voltadas aos ajustes nas contas fiscais, sua marcante estratégia - por sinal, foi por meio desta que o Ceará pôde dinamizar o seu aparelho produtivo - foi sem dúvida, a “forte” política de incentivos fiscais e/ou “guerra fiscal”, cujo efeito combinado com a realização de investimentos em infraestrutura, permitiram a atração de significativos empreendimentos para o Estado, destacando-se os investimentos na indústria. Logo, A “política desenvolvimentista [nascente] veio consolidar a mentalidade empresarial — incipiente na fase anterior — fortalecendo grupos econômicos locais, em certa medida, integrados à economia nacional” (ALMEIDA, p. 11, 2012).

A política de incentivo fiscal³⁹⁷ foi um fator de grande relevância para o Ceará, objetivando impactar positivamente nas políticas de industrialização, rompendo com a

⁶ O programa de atração de investimento praticado pelo “governo das mudanças” para o estado do Ceará consiste em reduzir a carga tributária para os empreendimentos que, uma vez atraídos, procurem se instalar cada vez mais distante da RMF, a fim de diversificar a economia e descentralizar o crescimento econômico por todo o território cearense. Pontes, Viana e Holanda (2006, p.7) enfatizam que: “para a promoção do desenvolvimento dos municípios fora da RMF, a política de atração de investimentos industriais deve privilegiar, principalmente, as empresas que sejam intensivas em mão de obra”. Para tanto, foi criado o Programa de Promoção e Atração de Investimentos, que agrega programas estaduais e federais. Logo, considera-se como os programas estaduais mais importantes: o Programa de Incentivos ao



persistente situação da economia cearense, que conforme aponta Almeida (2012), insistia em apresentar “pouca adequação da estrutura produtiva, persistindo [em] formas ineficientes de produção setorialmente voltadas para a fabricação de artigos grosseiros e espacialmente concentradas”.

Contudo, o governo Jereissati marca o prelúdio de um novo ciclo de hegemonia burguesa no Ceará, que inclui além das suas três administrações (1987- 1990, 1995- 1998 e 1999-2002), a de Ciro Gomes (1991- 1994)³⁹⁸. Juntos, esses respectivos governos compõem o emblemático “Governo das Mudanças”- instrumento de sustentação e representação dos interesses da burguesia industrial do Ceará (ARAÚJO, 2007; CARVALHO, 2003; NOBRE, 2008).

Por sua vez, Ciro Gomes encetou em sua administração, umas das marcas do seu antecessor: constante busca por novas situações visando a modernização econômica, vis-à-vis a nova mundialização do capital, sempre amparados em determinadas bases sociais e políticas (CARVALHO, 2003).

Destarte, ambos os governos conseguiram empreender o propósito de criar novas condições para o investimento capitalista no Ceará, e também potencializar a capacidade de investimento do Estado, fato que vai de encontro ao êxito quanto ao crescimento econômico alcançado, superando, em muitos momentos, o dinamismo da economia brasileira (QUEIROZ, 2003; NOBRE, 2008).

Em 2002, eleito com o apoio de Tasso, o governador Lúcio Alcantâra (2003-2006) não manteve aproximação política e ideológica com a elite empresarial do CIC- além do fato de sua administração preservar significativas diferenças em relação as anteriores. O período que compreende o seu pleito administrativo, integra um contexto marcado pelo retorno da competitividade das disputas eleitorais, sugerindo por isso mesmo, o enfraquecimento do grupo político que comandou esse ciclo de hegemonia (NOBRE, 2008).

Financiamento de Empresas (PROVIN), cujo papel é o de conceder maiores benefícios fiscais para aquelas indústrias que se localizarem no interior do estado e, por fim, o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), que por meio da ampliação do setor industrial no Ceará, pretendia, por meio de diversos incentivos (subsídios, redução do ICMS etc.), transformar o Ceará no terceiro polo industrial do Nordeste. Em relação aos programas do governo federal do Ceará, contou-se com o apoio do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

³⁹⁸ Ver Nobre (2008).



Portanto, a postura assumida por Lúcio (falta de identidade) face ao grupo empresarial e político que o colocara no poder, é o estopim para desencadear o rompimento político-eleitoral com Tasso Jereissati nas eleições de 2006, não o apoiando a reeleição e esvaziando sua candidatura (NOBRE, 2008; SILVA, 2012). Esse quadro de enfraquecimento, incidido pela equivocada escolha de Tasso e acrescida influência do cenário nacional (fortalecimento dos partidos do campo de esquerda), demarca, na análise dessa possibilidade, o motivo para a sua derrota, que leva ao posto de governador Cid Gomes.

Contando com o apoio ostensivo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, Cid assume o cargo de governador do Ceará (2006- 2010) e coloca em cheque a reeleição de Lúcio Alcantâra, desfalcando o ciclo político do velho grupo hegemônico (NOBRE, 2008).

No Governo Cid Gomes, é notório a busca pela consolidação da indústria moderna, o que explica a utilização de uma política de industrialização pautada em incentivos fiscais (Rocha, 2002) e a real semelhança deste governo com os anteriores, exceto com o de Lúcio Alcantâra. Por fim, conforme afirma Nobre (2008), tudo isso sugere, entre essas e outras considerações, a manutenção de uma afinidade política entre os Gomes e o grupo ‘tassista’, mesmo dado por encerrado o ciclo de hegemonia política iniciado com o CIC, que tinha como líder a forte figura de Tasso Jereissati e a sua aproximação com os “Ferreira Gomes”.

2.2 O comportamento do PIB cearense nas décadas de 1980, 1990 e 2000

Conforme descrito anteriormente, as sucessivas políticas econômicas adotadas na nova gestão do recém-eleito governador Tasso Jereissati, desde os anos 1980, trouxe para o Ceará, um período marcado por substanciais transformações na composição de seu Produto Interno Bruto (PIB). Fato que se confirma no intenso crescimento do setor industrial até o ano de 2000, entretanto, acompanhado do declínio progressivo no setor de agropecuária e de algumas oscilações no setor de serviços (Tabela 1).

Tabela 1 - Composição do PIB setorial - 1980-2010 – Ceará

Anos	Agropecuária	Indústria	Serviços
-------------	---------------------	------------------	-----------------



1980	28,30	25,60	46,10
1990	13,56	25,64	60,80
2000	9,47	47,80	42,73
2010	0,29	21,87	77,77

Fonte: Beltrão, 2003; IPECE, 2005 e 2011.

Conforme representando na Tabela 1, na década de 1980, o setor de serviços lidera o ranking como o principal setor de atividade econômica do Ceará, com uma participação de 46,10% do PIB. A agropecuária posiciona-se em segundo lugar, representada por 28,30%. Por último, está o setor da indústria, com 25,60% do total do PIB estadual. O mesmo acontece na década de 1990, quando os serviços continuam como principal ramo de atividade econômica da época, representando sozinho 60,80% do PIB, seguido pela indústria (25,64%), enquanto a agropecuária arrefece para 13,56%.

Salvo os anos anteriores, em 2000, o setor da indústria experimentou um grande salto em seus números. O que antes, na década de 1990, detinha participação no PIB de 25,60%, chega a cifra dos 47,80% em 2000, um salto de quase 100% em apenas 10 anos. Esta constatação é resultado das políticas de incentivo a industrialização, geridas a partir de 1987, ano da reestruturação da máquina estatal, reforma fiscal, consoante aos investimentos na área de infraestrutura, combinado com a política de incentivos fiscais e/ou guerra fiscal adotadas pelo Estado.

Entretanto, em 2010, o setor da indústria passa a contribuir menos, saindo de 47,80% (2000) para 21,87% (2010), menos da metade. Segundo Costa (2011), a indústria em 2010 estava em um período de recuperação por causa da crise de 2008.

No que tange ao setor agropecuário, este se comportou de maneira decrescente, o que evidencia na sua participação em 2000, com apenas 9,47% do PIB, caindo para 0,28% em 2010. O que se verifica com esse dado, é a acanhada atenção por parte do governo cearense ao setor, ao passo que priorizou a indústria e o setor de serviços.

No tocante ao setor de serviços, este entrou com declínio na sua participação no PIB dos anos 1990 para 2000, ao cair de 60,78% para 42,73%, respectivamente. Contudo, se coloca na vanguarda em 2010, com participação de 77,77%. Este episódio é



consequência da relativa perda de participação do setor industrial para o de serviços, onde este último ultrapassou aquele três vezes mais na década de 2000-2010.

3. OS DIVERSOS CONCEITOS DE POBREZA

É consenso entre os autores, que a pobreza não é um problema novo, indubitavelmente, a sua erradicação sugere dificuldade, especialmente em países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil (AMARAL et al, 2015). No que concerne ao Nordeste, essa problemática ganha mais representatividade, fato que se comprova devido o baixo nível de renda dessa população, em particular o caso cearense, foco de análise desse estudo. Posto isto, a orientação do Governo do Ceará tem se voltado no combate a desigualdade e pobreza com a criação de políticas públicas específicas e afins.

Oposto a isto, tem-se a desarmonia em torno do caráter conceitual de pobreza, presente entre os autores que, por sua vez, ainda não assumiram unanimidade em relação a isso. Todavia, o debate acerca da multidimensionalidade envolta do conceito de pobreza somente chegou a ser levado a cabo graças aos estudos do economista indiano Amartya Sen, que procurou demonstrar que a renda é apenas um dos fatores que contribui para a situação de pobreza, que privações ligadas a educação, saúde, nutrição e outras importantes necessidades básicas, são relevantes para o entendimento do tema em questão (ibdem).

Sendo assim, dado que não há um consenso no que diz respeito ao conceito de pobreza, conseqüentemente não existe um modelo único para mensurá-la. Essa discussão se propaga por anos, e formou-se uma linha de pensamento que defende a mensuração da pobreza por meio de indicadores unidimensionais econômicos como a renda ou Produto Interno Bruto (PIB) per capita da população. A partir desse posicionamento, o Relatório do Banco Mundial (1990) definiu a pobreza como sendo a incapacidade de um indivíduo atingir um padrão de vida mínimo, ou seja, é a falta de recursos financeiros para atender as necessidades básicas (AMARAL, et all, 2015).

Conforme Loureiro et all, (2009), o Banco Mundial tornou popular a noção de linha de pobreza para quem ganha menos de U\$1,00/dia. No Brasil, é comum a utilização da linha de pobreza de ½ salário mínimo por mês de renda per capita, como



medida de pobreza, ou ainda, tendo como base uma cesta mínima de consumo. Nessa perspectiva, como se vê, “pobreza” é aqui abordada de forma unidimensional, uma vez que somente a renda é levada em consideração no fator que discrimina pobres de não pobres.

3.1 Políticas públicas de combate à desigualdade e pobreza no Brasil e Ceará

Com o intuito de solucionar algumas das séries de problemas sociais mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com vários países-membros, formularam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), como instrumento indutor na busca da promoção do desenvolvimento humano sustentável pelos governos, setor privado e sociedade civil. Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE (p. 3, 2011):

A serem alcançados até 2015, os oito ODM's são seguidos por 18 metas, que são monitoradas por 48 indicadores, focado em ações de combate à pobreza e à fome, promoção da educação, da igualdade entre os gêneros, de políticas de saúde, saneamento, habitação e defesa do meio ambiente. Ou seja, os objetivos do milênio estão em consonância com os princípios de equidade e da universalização dos direitos humanos, que reportam a um conjunto indivisível e interdependente de vários direitos universais.

Dessa maneira, os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: 1) acabar com a fome e a miséria; 2) educação básica e de qualidade para todos; 3) igualdade entre os sexos e valorização da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde das gestantes; 6) combater a AIDS, malária e outras doenças; 7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) todo mundo trabalhando pelo meio ambiente.

Destarte, como é notório, essas metas foram elaboradas visando a implementação para cada contexto global, desde o local, passando pelo regional até o nacional. Assim, “especificamente, construíram-se indicadores para os oito ODM's desagregados, especialmente, por nível socioeconômico, sexo, raça e faixa etária, com o objetivo de gerar um diagnóstico relativo as possibilidades de alcance das metas do Milênio no Ceará” (IPECE, p.3, 2011).

Segundo o IPECE (2011), dados apontam que quanto ao objetivo de erradicação da extrema pobreza e fome, tanto o Brasil quanto o Ceará alcançaram em 2007 a meta

que tinha como finalidade reduzir pela metade, entre 1990 a 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC (Paridade do Poder de Compra) por dia, o que se verifica nos dados de 1990, quando 50% da população cearense viviam em condição de extrema pobreza (renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza internacional de US\$ 1,25 por dia), passando consideravelmente em 2008, para 8,5% a quantidade percentil de pessoas que vivem nessas condições, conforme os critérios internacionais.

Igualmente, com o objetivo de enfrentar alguns desses problemas, o Governo do Ceará, criou em 1995, o Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Projeto São José, na busca por reduzir as desigualdades sociais e melhorar os indicadores de saúde e qualidade de vida da população cearense, atuando com a realização de investimentos em infraestrutura básica, dando apoio aos pequenos produtores e criando oportunidades de emprego (CEARÁ, 2012).

Conforme Khan (2007), o Projeto São José foi positivo, a partir da visualização dos índices de desenvolvimento obtidos com o número de subprojetos que construíram o abastecimento e o consumo de energia elétrica, principalmente em áreas rurais. Dessa forma, segundo Araújo (2007), sob a demanda das associações e com o devido parecer de aprovação pelos conselhos de desenvolvimento municipal, o frisado projeto procurou atuar no financiamento de pequenos investimentos produtivos e de infraestrutura nas precárias regiões do Ceará.

Através do Governo Federal se destaca em todo o Brasil o combate a pobreza realizado pelo Programa Bolsa Família (PBF), iniciado em 2003. O PBF visa reduzir a pobreza a curto e longo prazo, por meio de transferências condicionadas de renda, objetivando acabar com a transmissão da miséria de geração a geração (VALE, 2010).

Por sua vez, no Ceará, em 26 novembro de 2003, foi criado através da Lei Complementar nº 37, o Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP), que trata-se de um Fundo Especial de Gestão, de natureza contábil, cuja finalidade consiste em propiciar a população pobre e extremamente pobre do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, através da injeção de recursos em ações suplementares voltadas para a nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, auxílio na renda familiar,

combate a seca etc. Em suma, o FECOP busca contemplar aquela população que se encontra abaixo da linha de pobreza e, que por seu turno, possui renda domiciliar per capita abaixo de meio salário mínimo (FECOP, 2004; FECOP, 2016).

4. RETRATO SOCIODEMOGRÁFICO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO CEARÁ

A população residente no Brasil, em 1991, era de 146.825.475 milhões de habitantes, aumentou para 169.798.885 milhões em 2000, e atinge um total de 190.755.799 milhões em 2010. Já o contingente populacional do Nordeste, aumentou de 42.497.540 milhões (1991) para 47.741.426 milhões em 2000, e se tornou 53.081.950 milhões de pessoas no ano de 2010. No que se refere a população do Ceará, a mesma saiu de 6.366.647 milhões em 1991 para 7.430.661 milhões em 2000, alcançando um total de 8.452.381 milhões de habitantes, em 2010 (Tabela 2).

Tabela 2 - População residente total, urbana e rural - Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/2000/2010

Ano	População Total		
	Brasil	Nordeste	Ceará
1991	146.825.475	42.497.540	6.366.647
2000	169.798.885	47.741.426	7.430.661
2010	190.755.799	53.081.950	8.452.381
Ano	População Urbana		
	Brasil	Nordeste	Ceará
1991	110.990.990	25.776.279	4.162.007
2000	137.953.959	32.975.425	5.315.318
2010	160.925.792	38.821.246	6.346.557
Ano	População Rural		
	Brasil	Nordeste	Ceará
1991	35.834.485	16.721.261	2.204.640
2000	31.844.926	14.766.001	2.115.343
2010	29.830.007	14.260.704	2.105.824

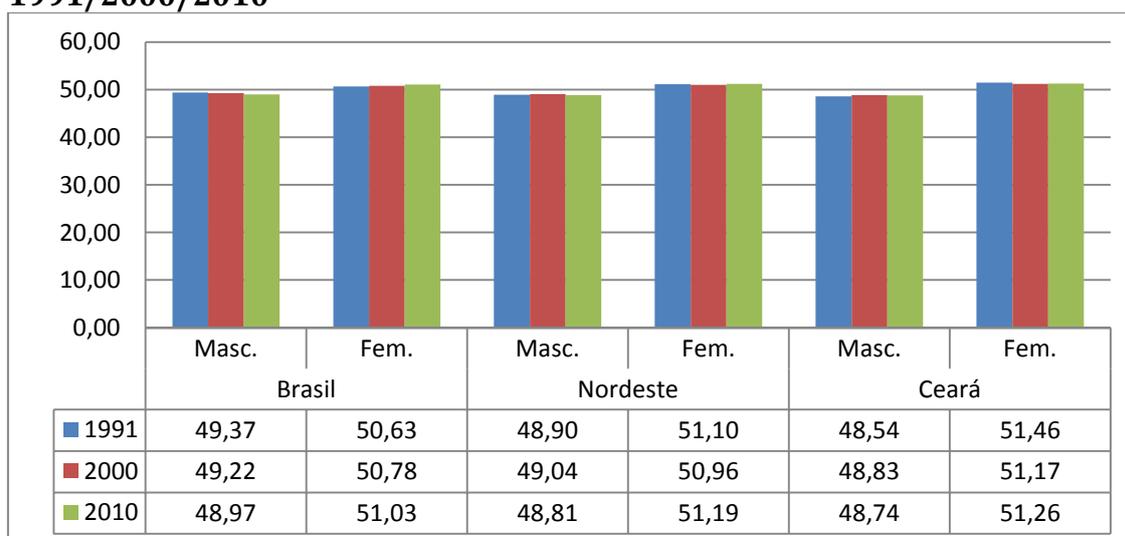
Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMECC-CNPq).

No tocante a população urbana brasileira, esta cresceu de 110.990.990 milhões de pessoas (75,59%) para 137.953.959 milhões (81,25%), entre 1991/2000, e em 2010 resultou em 160.925.792 milhões de habitantes (84,36%). A região Nordeste brasileira,

seguiu a tendência de urbanização, sendo que a população urbana se elevou de 25.776.279 milhões de pessoas (60,65%) para 32.975.425 milhões (69,07%) e permaneceu aumentando para 38.821.246 milhões de habitantes (73,13%), durante 1991, 2000 e 2010, respectivamente. Já os cearenses urbanos apresentaram a mesma tendência de crescimento, saindo de 4.162.007 milhões de população (65,37%, em 1991) para 5.315.318 (71,53%, em 2000) e totalizam 6.346.557 milhões de pessoas (75,09%) em 2010 (Tabela 1).

Em termos sociodemográficos, o Gráfico 1 mostra que a população feminina passou de 50,63% para 50,78% e 51,03% no Brasil, nos anos de 1991, 2000 e 2010, respectivamente. No caso do Nordeste, a tendência foi a mesma, a partir do aumento de 51,10% para 50,96% e 51,19%, nos respectivos anos em estudo. Em nível estadual, o Ceará também segue essa tendência, ao passar 51,46% para 51,17% e 51,26%, entre 1991, 2000 e 2010, respectivamente. Portanto, a população feminina é preponderante, durante todo os anos em estudo, no Brasil Nordeste e Ceará. Apesar de nascerem mais homens quando comparado às mulheres, os mesmos morrem mais cedo, notadamente quando são jovens/ adolescentes e quando tornam-se idosos.

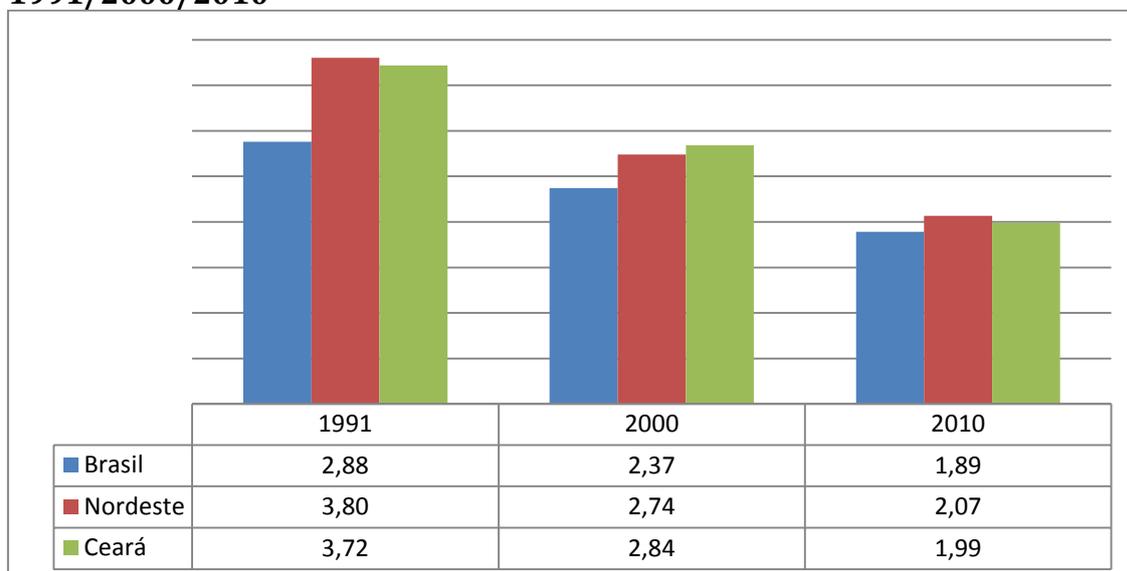
Gráfico 1 - População masculina e feminina (%) - Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/2000/2010



Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

Quanto à taxa de fecundidade³⁹⁹ (Gráfico 2), o Brasil decaiu de 2,88 (1991) para 2,37 (2000) e atinge a média de 1,89 crianças/filhos tidos por mulher em 2010. O Nordeste que em 1991 possuía a taxa de fecundidade mais alta, declinou de 3,80 (1991) para 2,74 (2000) e, por fim, 2,07 (2010). O Ceará, bem como o contexto nacional e regional, segue com tendência de redução da fecundidade, que em 1991 era 3,72, declina para 2,84 (2000) e, chega a 1,99 em 2010, se aproximando da média brasileira.

Gráfico 2 – Taxa de fecundidade total – Brasil, Nordeste e Ceará – 1991/2000/2010



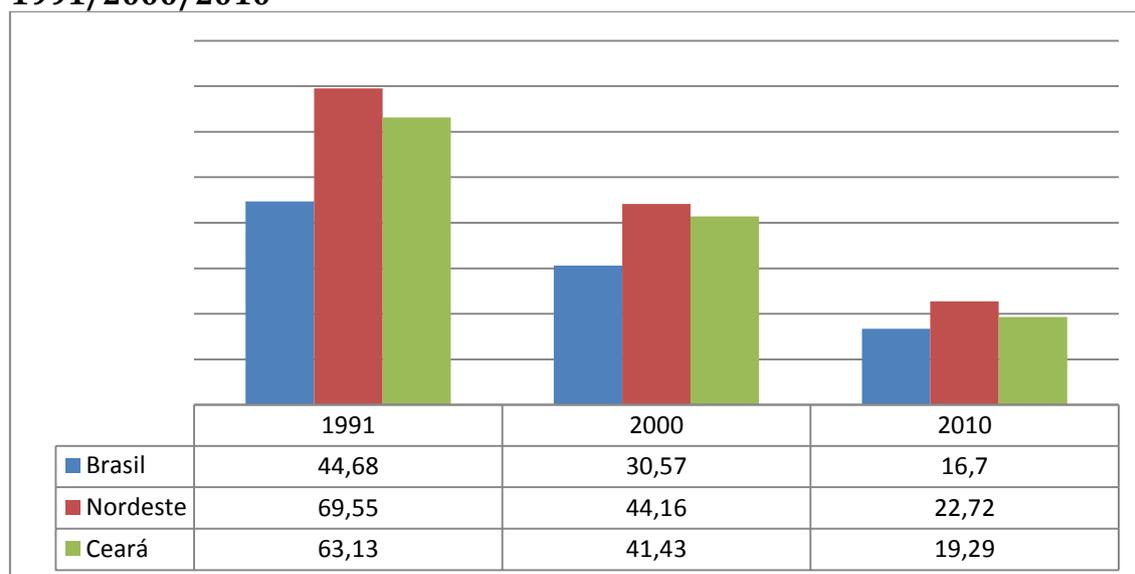
Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

O arrefecimento das taxas de fecundidade do Brasil, Nordeste e Ceará podem ser atribuídas as políticas sociais voltadas a distribuição e acesso aos métodos contraceptivos, aumento no grau de escolaridade, ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho e planejamento familiar mais efetivo (SIMÕES, 2006; IPECE, 2012).

³⁹⁹ A Taxa de Fecundidade Total “[...] corresponde ao número médio de filhos que uma mulher teria ao terminar o período reprodutivo. [...]” (CARVALHO, 1998, p.22).

Por sua vez, o Gráfico 3 mostra a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI)⁴⁰⁰, que em 1991, no Brasil, declinou de 44,68 óbitos de menores de um ano de idade por mil nascidos vivos para 30,57 (2000) e, 16,70 (2010). Já o Nordeste, que possui a mais alta TMI dentre as áreas em estudo, segue a tendência brasileira de redução, ao sair de 69,55 (1991) para 44,16 (2000) e totaliza 22,72 (2010). O Ceará segue o mesmo caminho, ao sair de 63,13 para 41,43, entre 1991/2000, para 19,29 em 2010, ficando próximo da média do Brasil (16,70) e apresenta melhores resultados quando comparado a região Nordeste (22,72).

Gráfico 3 - Taxa de Mortalidade infantil - Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/2000/2010



Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

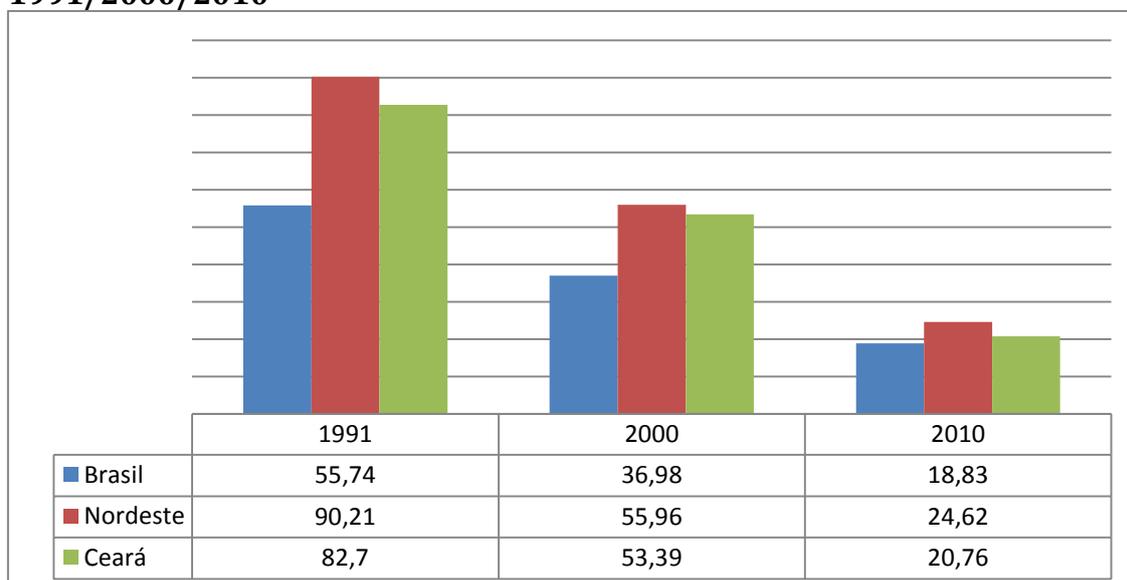
Nota-se que no Brasil, Nordeste e Ceará tiveram uma redução da mortalidade infantil (Gráfico 3). Esta redução está associada ao componente pós-neonatal, onde os Estados conseguiram reduzir com algumas ações (políticas públicas), os óbitos no período neonatal e perinatal, possibilitando o declínio do

⁴⁰⁰ A Taxa de Mortalidade Infantil “[...] corresponde ao risco que um nascido vivo tem de vir a falecer antes de completar um ano de idade [...]” ou número de óbitos de menores de um ano de idade, por número de nascidos vivos (CARVALHO, 1998, p.12).

percentual, alcançando êxito nos anos 2000 com a entrada do governo Lula e a importância que o seu governo deu à melhoria e continuidade dos programas sociais, a população obteve melhor qualidade de vida e, conseqüentemente, queda na taxa de mortes (LIMA; QUEIROZ, 2016).

No tocante a mortalidade até 5 anos de idade (Gráfico 4), o Brasil sai de 55,74 para 36,98 e 18,62, entre 1991, 2000 e 2010, respectivamente. O Nordeste consegue seguir esta tendência de diminuição, saindo de um estado alarmante com uma taxa de 90,21 (1991) para 55,96 (2000) e, finalmente, 24,62 (2010). O Ceará seguiu a tendência dos demais no declínio da mortalidade, cujos anos de 1991/2000 sofreram declínio de 82,7 para 53,39, tendo como resultado final em 2010, a cifra de 20,76, ficando perto da média brasileira.

Gráfico 4 - Mortalidade até 5 anos de idade (%) - Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/2000/2010



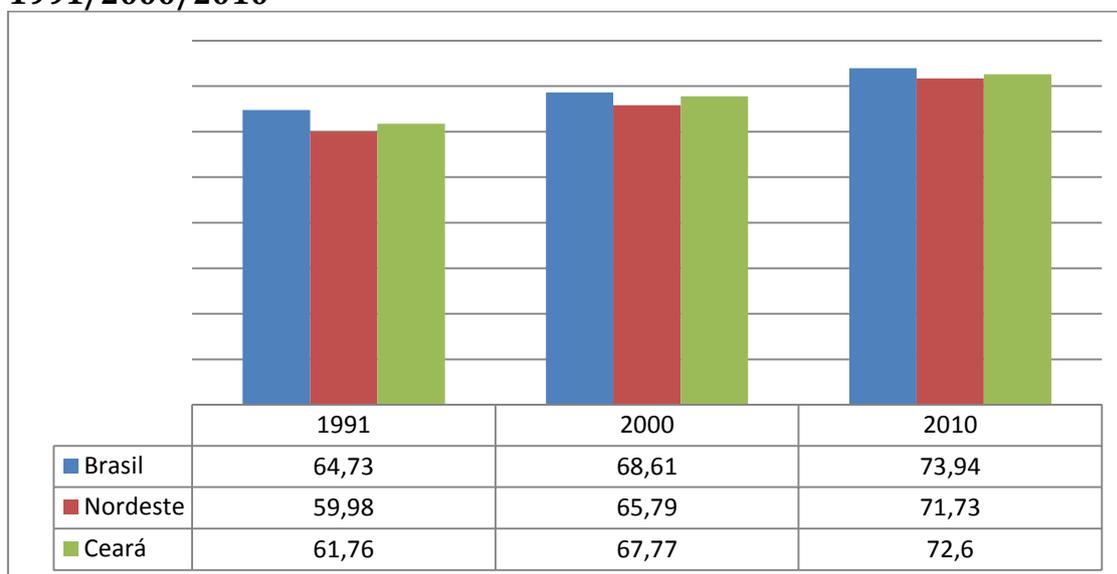
Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

Na diminuição da mortalidade até 5 anos de idade no Brasil, Nordeste e Ceará, foram triviais o Programa de Aleitamento Materno e a Rede Nacional de Bancos de Leite Humano, o Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (PICCN), programas voltados à saúde da mulher e da criança, Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), o Programa de Saúde da

Família (PSF), o Programa de Atenção Integral às Doenças Prevalentes da Infância (AIDPI), Hospital Amigo da Criança, Programa de Apoio à Implantação de Sistemas Estaduais de Referência à Atenção à Gestante e ao Recém-Nascido de Alto Risco, Projeto Mãe Canguru, Programa Bolsa Família, apoio dos Estados e municípios para implantação dos programas, e com uma pequena diminuição das desigualdades que levaram as famílias mais pobres terem uma renda e uma melhor qualidade de vida (BEZERRA FILHO; PONTES; BARRETO, 2007).

O Gráfico 5 mostra que no Brasil, a esperança de vida ao nascer cresce de 64,73 anos de idade para 68,61 e 73,94, durante 1991, 2000 e 2010, respectivamente. O Nordeste segue a tendência de aumento, ao sair de 59,98 (1991) para 65,79 (2000) e 71,73 (2010). O Ceará apresenta a mesma tendência, desocupando a faixa, de 61,76 anos em 1991, para 67,77 em 2000, atingindo 72,60 em 2010, aproximando-se da média brasileira.

Gráfico 5 - Esperança de vida ao nascer⁴⁰¹ - Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/2000/2010



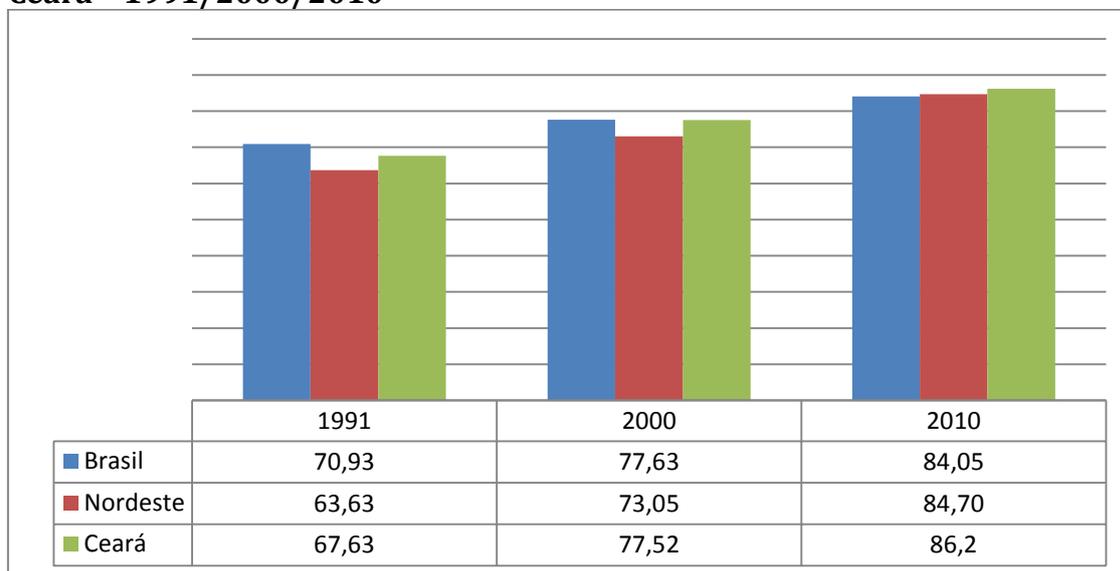
Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMECC-CNPq).

⁴⁰¹ Esperança de vida ao nascer corresponde ao número médio de anos que um indivíduo viverá a partir do nascimento, considerando o nível e estrutura de mortalidade por idade observados naquela população.

A elevação da esperança de vida ao nascer no Brasil, Nordeste e Ceará, obteve melhoramentos perante o declínio da mortalidade infantil resultante dos programas estabelecidos nos Estados e municípios brasileiros e a diminuição da taxa de fecundidade (Gráficos 2, 3 e 5). E por sua vez, alcançou melhores determinantes na esperança de vida ao nascer que é relacionado a urbanização, ao aumento da escolarização da população e ao acesso a bens e serviços (DUARTE et all, 2002).

No tocante a sobrevivência até 60 anos (Gráfico 6), o Brasil eleva de 70,93 para 77,63 e 84,05, entre 1991, 2000 e 2010, respectivamente. O Nordeste acompanha essa tendência, aumenta de 63,63 anos (1991) para 73,05 (2000) e 84,70 (2010). O Ceará eleva de 67,63 anos (1991) para 77,52 (2000) e 86,20 (2010). O Ceará e o Nordeste ligeiramente superam a média brasileira.

Gráfico 6 - Probabilidade de sobrevivência até 60 anos - Brasil, Nordeste e Ceará - 1991/2000/2010



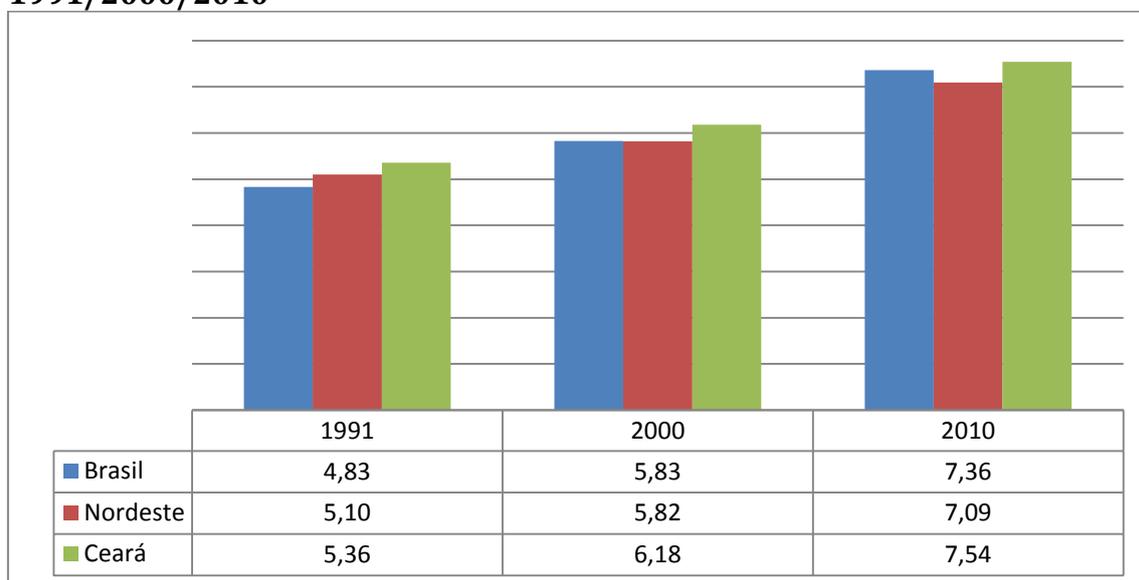
Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

O aumento da probabilidade de sobrevivência até 60 anos no Brasil, Nordeste e Ceará foi influenciado devido a queda na taxa do analfabetismo, que dentre seu benefícios, incentivou as pessoas a discernirem sobre a necessidade de procurar os hospitais e centros de saúde quando do aparecimento de doenças ou

somente de prevenção, a redução dos fatores de riscos no trabalho, queda no número de tabagistas, redução no consumo de álcool e crescimento da cobertura de assistência gineco-obstétrica em nível nacional e estadual (COELHO FILHO; RAMOS, 1999).

No tocante ao índice de envelhecimento (Gráfico 7), o Brasil apresentou uma expansão quanto a quantidade de pessoas que conseguiram chegar a fase idosa e/ou do número de pessoas de 60 e mais anos de idade para cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade. Em 1991 eram apenas 4,83 pessoas, elevou para 5,83 em 2000 e, posteriormente, 7,36 no ano de 2010. O Nordeste aumentou de 5,10 (1991) para 5,82 (2000) e 7,09 (2010). O Ceará segue a tendência dos demais, ao sair de 5,36 (1991) para 6,18 (2000) e 7,54 (2010). A partir desses resultados, constata-se que a média cearense supera ligeiramente, em todos os períodos, o Brasil e o Nordeste.

Gráfico 7 – Índice de envelhecimento⁴⁰² – Brasil, Nordeste e Ceará – 1991/2000/2010



Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

⁴⁰² Número de pessoas de 60 e mais anos de idade, para cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

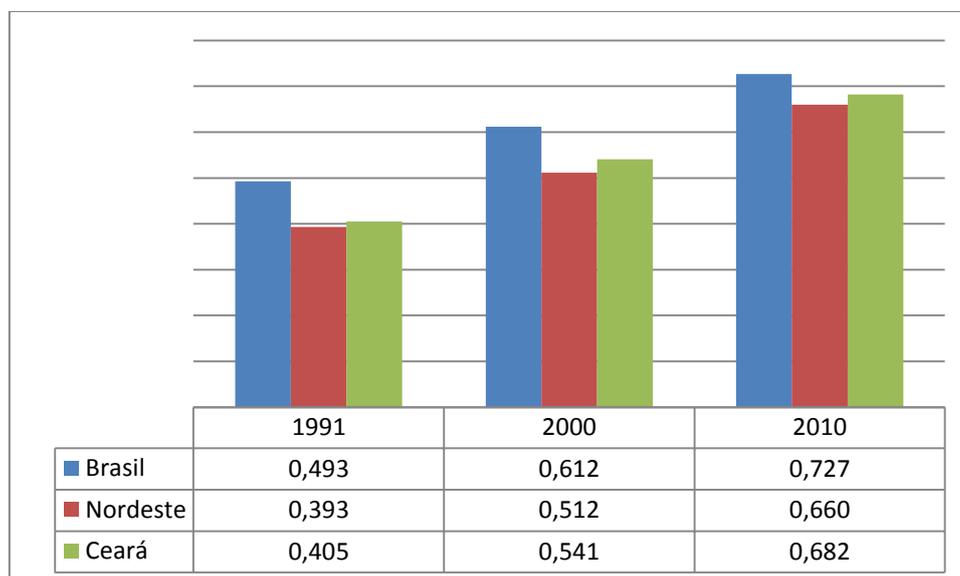
A elevação no índice de envelhecimento no Brasil, Nordeste e Ceará foi resultante dos melhores indicadores e políticas voltadas à mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, escolaridade, redução dos fatores de risco no trabalho, melhor distribuição de renda, acesso a saúde por meio da criação dos NASFs (Núcleos de Apoio a Saúde da Família), aumentando também a atenção ao idoso (COELHO FILHO; RAMOS, 1999; BARBOZA, 2011).

Por sua vez, o idoso da classe média têm melhores condições de acesso a qualidade de vida, já que o plano de saúde privado permite uma cobertura de assistência mais eficiente, enquanto que o idoso residente na periferia tem o seu acesso a saúde limitado apenas aos serviços prestados pelo SUS (Sistema Único de Saúde) (COELHO FILHO; RAMOS, 1999; BARBOZA, 2011).

No tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil eleva de 0,493 para 0,612 e 0,727, entre 1991, 2000 e 2010, respectivamente. O Nordeste possui a mesma característica, ao passar de 0,393 (1991) para 0,512 (2000) e 0,660 (2010). O Ceará possui a tendência dos demais, saindo de 0,405 para 0,541 e 0,682 (2010). Portanto, a média cearense ligeiramente se aproxima da brasileira (Gráfico 8), mostrando melhora na qualidade de vida no Brasil, Ceará e Nordeste, respectivamente. Esse alce do Estado cearense somente foi possível devido as melhores condições socioeconômicas empreendidas por meio das várias políticas sociais investidas, que puderam atingir as camadas mais sensíveis da população (ORTIZ, 1991).

Gráfico 8 – Índice de Desenvolvimento Humano⁴⁰³ – Brasil, Nordeste e Ceará – 1991/2000/2010

⁴⁰³ IDH mede as “[...] condições sócio-econômicas como educação, longevidade e renda, que apenas medem indiretamente o estado referente à saúde e qualidade de vida dos indivíduos. [...]” (SUZIE, 2008, p. 64).



Fonte: Microdados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (IBGE). Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado do Ceará (OMEC-CNPq).

Destacadamente, a partir dos anos 2000, tem-se um grande salto no contingente cearense quanto aos índices de bem-estar social. Esse resultado pode ser atribuído ao mandato do então eleito presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, cujo cerne de suas políticas sociais contou em focalizar os programas de transferência de renda e de combate a fome, como é o caso dos programas Bolsa Família (iniciado no Governo FHC), o Fome Zero (GIAMBIAGI, 2005), além dos programas cearense, como o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e o Projeto São José.

5. CONCLUSÕES

Este trabalho teve como principal objetivo analisar a evolução recente das características demográficas da população residente no Ceará, em específico retratar o perfil sociodemográfico da população cearense vis-à-vis a população brasileira e nordestina. Para tanto, o pano de fundo foi embasado no estudo da dinâmica econômica cearense, ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000, e das políticas pública nacional e cearense de combate à pobreza.

Em termos econômicos os resultados do estudo mostram que a economia cearense nos anos 1980, estar composta notadamente pelo setor de serviços (46,10%) e



agropecuária (28,30%). Contudo, ao longo do período em estudo, o setor da agropecuária declina até atingir 0,28% em 2010. Sendo que em 2000, o setor de serviços que antes correspondia com o maior valor da composição do PIB, perde essa posição para a indústria (47,80%), ficando em segundo lugar com 42,73%. Já em 2010, o setor de serviços com 77,77%, volta a representar o maior setor da economia cearense, seguido pela indústria (21,87%) e agropecuária (0,28%).

Quanto às políticas sociais, o Ceará adotou políticas de combate a pobreza, com recursos de convênio Federal (PBF) ou do próprio Estado (Projeto São José, FECOP), os quais funcionaram como ferramenta paliativa na busca por mudança quanto a perene situação em tornos dos anos de 1980, período de grande pobreza. Por outro lado, já com as políticas implementadas, tornou-se possível em 2010 a superação de um quadro que antes era composto de um considerável número de pobres e, que depois, reverte seus indicadores sociodemográficos e de saúde, tornando-os mais próximos da média brasileira.

Portanto, com as políticas de combate a pobreza no Brasil e no estado do Ceará, notadamente a partir dos anos 1990, constatou-se mudanças nas características sociodemográfico da população residente no Ceará, a partir da melhor qualidade de vida para os cidadãos em vários aspectos, que vão desde o arrefecimento expressivo da mortalidade infantil até a melhora do IDH. Este resultado somente foi possível devido as melhores condições habitacionais, alimentares, educacionais etc., ofertadas à população cearense.

Ademais, em todos os indicadores, o Ceará obteve melhoras no seu perfil sociodemográfico, cabendo ressaltar que seguiu a tendência brasileira de aprimoramento em seu aspecto social, tendo melhores desempenhos do que o Brasil na probabilidade de sobrevivência até 60 anos e na taxa de envelhecimento em todos os períodos (1991, 2000 e 2010), inclusive o perfil sociodemográfico se apresentou melhor do que a média do Nordeste.

Portanto, as políticas públicas implementadas em nível nacional e estadual foram importantes na melhora do retrato demográfico da população residente no Ceará. Mas é



preciso que as mesmas permaneçam em execução, dado que muitos avanços ainda precisam ser alcançados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, H. M. **Práticas espaciais, gestão seletiva e o desenvolvimento territorial no Ceará.** In: Xv Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste Pré-Alas Brasil. Teresina, 4 a 7 set. 2012, Teresina/PI, **Anais...** Teresina. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/17788353-Xv-encontro-de-ciencias-sociais-do-norte-e-nordeste-pre-alas-brasil-04-a-07-de-setembro-de-2012-ufpi-teresina-pi.html>> Acesso em: junho de 2016.

AMARAL FILHO, J. do. **Incentivos Fiscais e políticas de atração de investimentos.** Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Fortaleza, ago. 2003. (Texto para discussão, n. 8).

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará O Desafio da Modernização Inclusiva.** Departamento do Brasil, 10 de abril de 2003. Disponível em: <<https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=0fe2ed>>. Acessado em: julho de 2016.

BARBOZA, T. de A. **Idosos Centenários: A arte de envelhecer.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza 2011. Disponível em: <<http://www.saudepublica.ufc.br/imagens/uploads/dissertacoes/5131d20b5d4878c>>. Acessado em: fevereiro de 2017.

BELTRÃO, H. **Industrialização no Estado do Ceará: 20 anos.** Disponível em: <<http://www.sfipec.org.br>>. Acesso em: junho 2016.

BEZERRA FILHO, J. G.; PONTES, L. R. S. K.; BARRETO, M. L. **Mortalidade infantil e contexto socioeconômico no Ceará, Brasil, no período de 1991 a 2001.** Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil, v. 7, n.2, p. 135-142 – abr./jun., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n2/03.pdf>>. Acessado em fevereiro de 2017.

CAVALCANTI, E. R. **Desigualdade e Seletividade no Território Cearense: O ideário do governo desenvolvimentista dos “governos das mudanças” (1987- 2007) na estruturação da rede urbana do Estado do Ceará.** Recife, 2008.

CARVALHO, A. P. **Política de imagem e competitividade eleitoral: a disputa pela prefeitura de Fortaleza em 2000.** In: CARVALHO, Rejane V. A. (Org.). A produção da política em campanhas eleitorais: eleições municipais de 2000. Campinas – SP:



Pontes, Fortaleza: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, 2003. P. 91-126.

CARVALHO, F. F. **Da Esperança à Crise- A Experiências das Políticas Regionais no Nordeste**. 2001. 173 f. Dissertação. (Mestrado em Economia Regional e Urbana)- Instituto de Economia da Unicamp, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

CARVALHO, J. A. M. de; SAWYER, D. O.; RODRIGUES, R. N. **Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia**. 2. ed. rev. - São Paulo: ABEP, 1994, reimpr. 1998.

CEARÁ. Sala de Imprensa. Notícias. **Governo investe R\$ 2 milhões em obras de abastecimento de água em oito municípios**. 05 out. 2011. Disponível em:<<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/4374-governo-investe-r-2-milhoes-emobras-de-abastecimento-de-agua-em-oito-municipios>>. Acesso em: 02 abr. 2012c. CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Agrário. Sda. Bird anuncia US\$ 300 milhões

COELHO FILHO, J. M.; RAMOS, L. R. Epidemiologia do envelhecimento no Nordeste do Brasil: resultados de inquérito domiciliar*. Revista de Saúde Pública, volume 33 número 5, outubro 1999. Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v33n5/0629.pdf>>. Acessado em: fevereiro de 2017.

COSTA, M. O. Formalização do emprego e inserção precária: duas faces do mercado de trabalho da RMF. Fortaleza : IDT, 2011. Disponível em:< <http://www.sineidt.org.br/PortalIDT/arquivos/publicacao/Formaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20emprego%20e%20inser%C3%A7%C3%A3o%20prec%C3%A1ria%20-%20duas%20faces%20do%20mercado%20de%20trabalho%20da%20RMF%20%5Bcom%20capa%5D.pdf>>. Acessado em: julho de 2016.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova Economia. vol.19 n.2 Belo Horizonte Mai.-Set. 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001> Acesso em: junho de 2016.

DUARTE, E. C.; SCHNEIDER, M. C.; SOUSA, R. P.; SILVA, J. B.; SALGADO, C. C. Expectativa de vida ao nascer e mortalidade no Brasil em 1999: análise exploratória dos diferenciais regionais. Revista Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health 12(6), 2002.

FECOP, Fundo Estadual de Combate à Pobreza. **O que é o FECOP?** Fortaleza, 2016. Disponível em:<http://fecop.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=43387&Itemid=21>. Acesso em: julho de 2016.



_____. **Carta do Fundo de Combate à Pobreza**. Fortaleza 2004. Disponível em:<<http://www.ipece.ce.gov.br/politicas%20publicas/cart-fecop.pdf>>. Acessado em: julho de 2016.

FROTA, J. P. **Discurso**. Fortaleza: Sistema FIEC, 1999.

GIAMBIAGI, F. **Rompendo com a ruptura: O governo Lula**. In Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. (Microdados).

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001. (Microdados).

_____. **Censo Demográfico 2000**: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro, 2002. (Microdados).

_____. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1992. (Microdados).

_____. **Censo Demográfico 1991**: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro, 1996. (Microdados).

IPECE. **Taxa de fecundidade no Ceará cai 20,48% entre 2000/2010**. IPECE 2012. Disponível em:<<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/5369-taxa-de-fecundidade-no>>. Acessado em: setembro de 2016.

_____. **A Evolução da Composição do PIB Cearense na Década de 2000**. Informe nº5, Fortaleza CE, abril de 2011. Disponível em:<www.ipece.ce.gov.br>. Acessado em: junho de 2016.

_____. **TABELAS SOBRE O PIB DO CEARÁ 1985-2005**. Fortaleza setembro de 2005. Disponível em:<www.ipece.ce.gov.br>. Acessado em: junho de 2016.

KHAN, AHMAD SAEED; LIMA, P. V. P. S.; SILVA, L. M. R.; SOUZA, V. A **importância do Projeto São José nos indicadores socioeconômicos dos municípios cearenses**. XLV Congresso da SOBER "Conhecimentos para Agricultura do Futuro". UEL-Londrina-PR, 2007. Disponível em:<<http://www.sober.org.br/palestra/6/536.pdf>>. Acessado em: julho de 2016.

LOUREIRO, A. O. F.; SULIANO, D. C. **As Principais Linhas de Pobreza Utilizadas no Brasil**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Fortaleza, ago. 2009. (Nota Técnica, n. 38).



NOBRE, M. C. Q. **Modernização do Atraso: a hegemonia burguesa do CIC e as alianças eleitorais da “era Tasso”**. 2008.325f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

ORTIZ, L. P. **Contrastes regionais da mortalidade infantil**. São Paulo em Perspectiva, v. 5, n.1, p. 107-115, 1991.

PONTES, P. A. V.; PEDRO, J. R.; HOLANDA, M. C. **A Política de Atração de Investimentos Industriais do Estado do Ceará: uma análise do período de 1995 a 2005**. Texto para discussão, n.26. Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br>. Fortaleza, dez. 2006.

QUEIROZ, S. N de; COSTA JUNIOR, M. P. **Diferenças e semelhanças entre os empregados na indústria formal de calçados no Ceará e no Rio Grande do Sul - 1994/2004**. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 2008, Caxambu-MG. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais-ABEP, 2008.

QUEIROZ, S. N. de; REMY, M. A. P. A.; PEREIRA, J. M. P. D. ; SILVA FILHO, L. A. **Evolução do Programa Bolsa Família: Brasil e Estados do Nordeste 2004-2009**. Ser Social (UnB), v. 12, p. 33-62, 2010.

ROCHA, A. G. T. **Velhos instrumentos, enfoque inovador: combinando subsídios fiscais e desenvolvimento local – o caso do Ceará**. Anais do XXII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica da NSP. Salvador – Bahia, 2002.

SILVA FILHO, L. A.; QUEIROZ, S. N. **Políticas de Concentração ou Desconcentração Industrial no Território Cearense?** Viçosa. v. 1, n.4, PP 315-336, out./dez. 2009. Disponível em:<<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/20>>. Acesso em: junho de 2016.

SILVA, E. F. **Rompimentos Eleitorais e Ciclos Políticos: o que nos dizem as eleições estaduais do Ceará ?** Caderno de Cultura e Ciência, ano VII, v.11, n.1, dez, 2012. Artigo Científico Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato, 2012.

SIMÕES, C. C. S. **A Transição da Fecundidade no Brasil: análise de seus determinantes e as novas questões demográficas**. São Paulo: Arbeit Factory Editora e Comunicação, 2006. Disponível em:<<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/transicao.pdf>>. Acessado em: fevereiro de 2017.

SUZIE, A. S. J.T.; BRUCH, V. L.; BOSCATTO, A.; SILVA, J. B.; COSTA, F. F.; NODARI JUNIOR, R. J.; MEDEIROS, H. J.; DANTAS, P. M. S.; KNACKFUSS, M. I.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

Relação do Índice de Desenvolvimento Humano e as Variáveis Nutricionais em Crianças do Brasil. REVISTA DE SALUD PÚBLICA. Volumen 10 (1), Febrero 2008. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/Variaveis.pdf>>. Acessado em: julho de 2016.

VALE, T.M.C.; FELIPE, J. L. A.; FORMIGA, M. C. C.; RAMOS, P. C. F. **Redução da pobreza e transferências governamentais: um estudo de caso para o estado Rio Grande do Norte na região Nordeste brasileira.** ABEP, XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu-MG, 2010. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_1/abep2010_2613.pdf>. Acessado em: julho de 2016.

VASCONCELOS, J. R.; ALMEIDA, M. B.; SILVA, A. B. **Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1986 a 1996.** Texto para discussão n. 627. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_627.pdf>. Brasília, fev. 1999.



SUSTENTABILIDADE DA PISCICULTURA EM TANQUE REDE EM AÇUDES DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SALGADO - SEMIÁRIDO CEARENSE.

MELO JÚNIOR, Hênio do Nascimento⁴⁰⁴

Resumo

As pisciculturas em tanque rede têm sido citadas como causadora de impactos ao meio aquático, especialmente, a eutrofização. No entanto, a sustentabilidade da piscicultura em tanque rede na bacia hidrográfica do rio Salgado apresentou realidade diferenciada. Neste artigo foi realizada uma análise dessa atividade produtiva enfocando os aspectos de ordem Limnológica na verificação de impactos ambientais. A análise da sustentabilidade foi realizada a partir das informações obtidas nestes oito anos de acompanhamento e pesquisa bibliográfica sobre o assunto. Como resultado verificou-se que as pisciculturas foram instaladas sem que houvesse o devido conhecimento limnológico dos açudes. No entanto, as pisciculturas estão dentro de padrões de sustentabilidade, ainda apresentando os parâmetros ambientais conforme legislação do CONAMA. As mortalidades ocorridas nas pisciculturas ocorreram por fenômenos meteorológicos que influenciam a dinâmica de circulação vertical das massas de água dos açudes. A análise dos artigos publicados jornais da região evidenciam o conhecimento superficial e confusão conceitual quanto a esse fenômeno por parte dos piscicultores e dos técnicos envolvidos no setor produtivo. O impacto ambiental verificado foi causado por fenômenos naturais comprometendo a piscicultura em tanque rede, tornando-a mais uma atividade de risco do que uma atividade impactante.

Palavras-chave: tilapicultura; Limnologia, desenvolvimento sustentável.

1. Introdução.

Segundo ARANA (1999), a sustentabilidade da aquicultura é baseada no trinômio da dimensão social, econômica e ambiental, contemplando em equidade as dimensões citadas, possibilitando abundante oferta de emprego e com salário justo; sendo desenvolvido com o uso racional dos recursos naturais, especialmente pelo uso de tecnologias ecologicamente coerentes, como também, que sejam adotados critérios de economia ecológica no processo de produção.

As pisciculturas em tanque rede têm sido enunciadas com uma atividade sustentável, principalmente por seus aspectos econômicos, conforme DIEMER *et al*

⁴⁰⁴ Professor e Coordenador do Laboratório de Limnologia e Aquicultura, Universidade Regional do Cariri – Departamento de Ciências Biológicas, Crato/Brasil – e-mail: heniolimnologia@yahoo.com.br



(2010) a piscicultura em tanque rede é uma alternativa tecnológica de menor custo e maior rapidez de implantação, sendo uma atividade capaz de melhorar as condições sociais e econômicas de uma região.

Destaca-se como um impacto positivo da piscicultura em tanques-rede o crescimento econômico do país, pois o mesmo possui condições favoráveis para tornar-se um promissor produtor mundial de pescado, além dos benefícios para os demais segmentos da cadeia produtiva (AMÉRICO *et al* 2013).

Verificando o crescimento da piscicultura em tanques-rede na bacia hidrográfica do rio Salgado Santos e Melo Júnior (2013) alertam sobre a necessidade de ação de monitoramento da qualidade da água nos açudes com cultivo, possibilitando o reconhecimento das possíveis alterações na qualidade ecológica da água e seus efeitos sobre o ecossistema e os peixes cultivados.

Os estudos desenvolvidos por Borba, Tompson e Silva (1998); Quesada *et al*, (1998); Beveridge, 1986 e 1996; Muedas e Vinatea, 1998; Nava, (1990) têm sugerido a possibilidade da piscicultura em tanque rede ser fonte geradora de impacto ambiental em corpos aquáticos, principalmente, promovendo alterações no estado trófico dos ambientes cultivados.

Entre as alterações na qualidade da água associadas à produção em tanques-rede estão, o aumento no nível de nutrientes, turbidez e matéria orgânica no sedimento, diminuição da diversidade e biomassa de organismos bentônicos, redução de transparência, de concentração de oxigênio dissolvido e condutividade elétrica, quedas no pH, e, raramente, mudança na temperatura da água (CORNEL e WHORISKEY, 1993).

Quando a piscicultura em tanque rede é desenvolvida de forma não sustentável, pode deteriorar a qualidade da água provocando prejuízos financeiros, afetando o crescimento, a reprodução, a saúde e a sobrevivência dos peixes (Diemer *et al* 2010).

Américo *et al* (2013) indicam que as alterações provocadas pela produção de peixes em tanque rede incluem aporte de nutrientes na água que podem causar eutrofização do meio, introdução de espécies exóticas que possam comprometer a biota



nativa e uso de antibióticos que propiciem o desenvolvimento de bactérias patogênicas resistentes.

Freitas, Crispim e Melo Júnior (2012) verificaram que a piscicultura em tanque rede, no açude dos Carneiros – bacia do rio Piranhas – Paraíba, aumentou a densidade e riqueza de espécies do zooplâncton, especialmente rotíferos, demonstrando impacto sobre a biota zooplanctônica.

No entanto, Cavalcante (2012), analisou parâmetros físicos e químicos do açude dos Carneiros – bacia do rio Piranhas –Paraíba, e afirma que devido a eutrofização do ambiente não foi possível detectar impacto ou alteração da qualidade ecológica da água provocada pelo cultivo.

Mallasen et al. (2012) em seu trabalho com sistema de piscicultura em tanques-rede no reservatório de Ilha Solteira, concluiu que a atividade foi capaz de provocar perturbações de baixa intensidade na qualidade da água sem, entretanto, comprometer o ambiente aquático, pois o corpo hídrico onde está inserida a piscicultura foi eficiente na capacidade de assimilação das perturbações na qualidade da água provocadas pelo processo de produção empregado.

Conforme descrito no texto supracitado a discussão sobre a sustentabilidade na piscicultura em tanque rede quanto a ótica ambiental tem se restringido a considerar os impactos da piscicultura sob o ambiente. Neste estudo, nossa proposta é realizar uma análise da sustentabilidade sob a ótica limnológica e meteorológica para demonstrar que a natureza pode, também, promover alterações impactando a atividade produtiva.

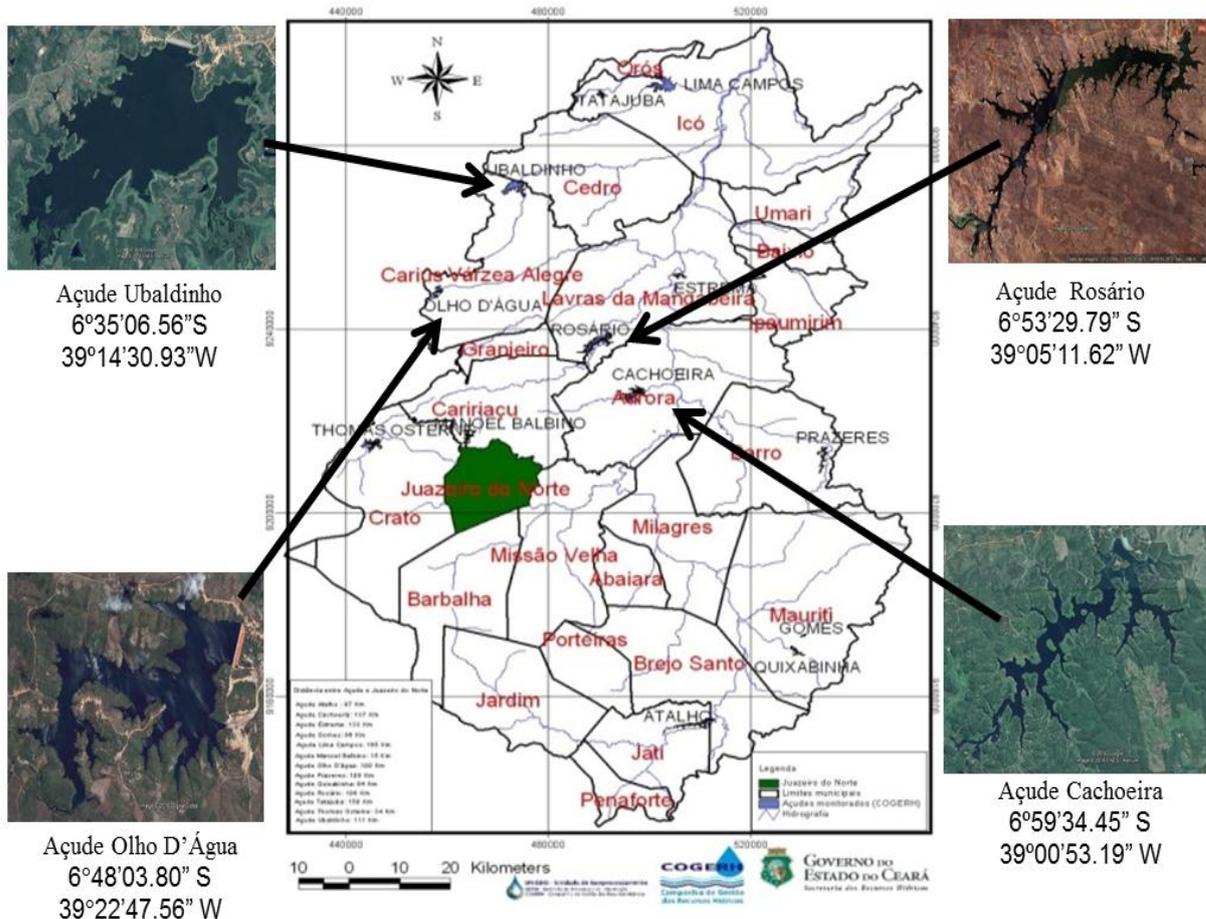
2. MATERIAL E MÉTODO.

2.a. Localização da área de Estudo

A bacia hidrográfica do rio salgado possui 13 açudes, com volume hídrico total de 447.210.000m³, e área aproximada de 13 mil Km². As atividades de piscicultura em tanque rede são realizadas nos seguintes açudes: Rosário, Cachoeira, Olho D'Água e Ubaldinho (figura 01). Os cultivos nesses açudes foram instalados a partir de 2005. O gerenciamento dessa bacia hidrográfica é coordenado pela Companhia de Gestão dos

Recursos Hídricos – COGERH, do Governo do Estado do Ceará, atuando em parceria com o Comitê de Bacia.

Figura 01. Bacia hidrográfica do Rio Salgado. Localização dos açudes escolhidos para piscicultura em tanque rede.



2.b. ESTUDO DE CASO.

Este trabalho foi desenvolvido de acordo com HENRRY-SILVA e CAMARGO (2008), que realizaram um relato de caso analisando os impactos das atividades de piscicultura sobre o ambiente e apontam formas de mitigação desses impactos. Nosso trabalho foi realizado a parti do acompanhamento de oito anos de pesquisa nas



pisciculturas da bacia hidrográfica do rio Salgado, portanto, constituindo-se em um estudo de caso da sustentabilidade dessa atividade produtiva.

2.b.1. Caracterização limnológica da piscicultura em tanque rede na bacia hidrográfica do rio Salgado.

Foram considerados os trabalhos publicados pela equipe do laboratório de Limnologia e Aquicultura sobre a qualidade ecológica da água dos açudes e das pisciculturas, os quais foram realizados para diagnosticar a qualidade ecológica do ambiente de cultivo e compará-la a legislação ambiental, a resolução 357/2005 do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Dessa forma, caracterizando as pisciculturas quanto a resposta da atividade ao aspecto ambiental da sustentabilidade.

2.b.2. Registro da ocorrência de eventos de mortalidade de peixes nas pisciculturas da bacia hidrográfica da bacia do rio Salgado.

Devido à ausência de documentação oficial que registrasse esses eventos nos coube recorrer a documentação existente na mídia, dessa forma, sendo analisado artigos publicados jornais locais e estaduais, como também, os diversos textos veiculados nas mídias sociais. Esses meios de divulgação constituíram um registro documental da história da piscicultura na região do Cariri cearense.

2.b.3. Registro etnoecológico e etnolimnológico baseado discurso dos piscicultores sobre a mortalidade dos peixes cultivados.

Como forma de registrar o conhecimento dos piscicultores quanto aos aspectos discutidos neste trabalho, conforme Oliveira e Melo Júnior (2011), também foi considerado o discurso etnoecológico dos piscicultores, registrado nos diversos seminários de pesca e aquicultura, nos jornais e nas mídias sociais.



2.b.4. Comparação entre o conceito teórico de piscicultura sustentável e a realidade vivenciada na bacia hidrográfica do rio Salgado.

Diante do componente teórico armazenado ao longo dos anos foi possível fazer um perfil comparativo entre o conceito teórico da sustentabilidade da aquicultura e a realidade da sustentabilidade vivenciada pela piscicultura da bacia hidrográfica do rio salgado.

3. RESULTADO E DISCUSSÃO.

3.b.1. Caracterização limnológica da piscicultura em tanque rede na bacia hidrográfica do rio Salgado.

O processo de instalação das pisciculturas nos açudes da bacia do Salgado foi realizado sem levar em consideração informações básicas dos aspectos da Limnologia, dinâmica de funcionamento dos açudes e análise de capacidade de suporte.

Os cultivos foram instalados sem que se houvesse conhecimento dos mecanismos de circulação vertical; dinâmica de nutrientes e dinâmica do oxigênio dissolvido. Dessa forma, os piscicultores tornaram-se refém do acaso da natureza, especialmente porque diferentemente da piscicultura em viveiros escavados na terra, no açude o piscicultor não pode manejar a qualidade da água, ou seja, o piscicultor não pode intervir ou alterar a qualidade da água.

Os testes de capacidade de suporte, que é a metodologia determinada pela Agência Nacional de águas, usada no processo de licenciamento ambiental em açudes sob o controle do sistema federal, também foi preterido. Esse método determina a intensidade de cultivo, dimensionando a sua capacidade produtiva e mitigando os impactos causados pela liberação dos resíduos produzidos pelo cultivo.

O conhecimento prévio da dinâmica limnológica do açude é essencial para a segurança do produtor, como também, a desconsideração da Limnologia no



planejamento inicial do cultivo representa a primeira intervenção negativa sobre o aspecto ambiental que faz parte do conceito de aquicultura sustentável. A Limnologia é a Ciência que atua como caminho condutor a sustentabilidade.

A metodologia adotada para determinação dos cultivos foi definida a partir do percentual da área, ou seja, a cada cultivo foi destinado 1% da área do açude para ser ocupada pelo cultivo. Essa opção é legal, amparada em normatização, no entanto, não confere garantias de sustentabilidade como ocorre com a análise de capacidade de suporte. 1% de área em açude oligotrófico pode significar sucesso de cultivo, em contrapartida, 1% de área em açude eutrófico poderá comprometer o sucesso do cultivo.

Diante do exposto a determinação de área, para o desenvolvimento da piscicultura em tanque rede, julgada por esse percentual é empírica e não é garantia de sustentabilidade para o piscicultor e sua atividade.

A análise de capacidade de suporte é realizada a partir das concentrações de fósforo total, esse nutriente está associado a produtividade biológica do ambiente, a eutrofização, a constituição química da ração utilizada na alimentação dos peixes, constituição química das fezes dos peixes e por fim pode possibilitar a análise do balanço de massa de nutriente, portanto, há que se ponderar que a análise de capacidade de suporte abre caminho para diversas possibilidades de monitoramento da qualidade ecológica das piscicultura em tanque rede.

No Brasil a única ação voltada para a sustentabilidade da piscicultura em tanque rede que é realizada é a análise de capacidade de suporte (ROCHA, 2007). No Brasil o modelo utilizado pela Agência Nacional de água é baseado no modelo de Dillon e Rigle (1974), contudo, o modelo original desses autores sugerem que esse modelo tenha aplicação anual.

Considerando que nossa região tem climatologia regida por regime pluviométrico impreciso com médias históricas de 800 mm e evaporação com médias históricas de 2000 mm, é pertinente ponderar que no mínimo as análises de capacidade de suporte precisam ser anuais, especialmente, em função das variações dos volumes

hídricos de nossos açude e que as análises sejam realizadas no períodos seco, quando nossos açudes estão nas condições mais críticas.

Os estudos realizados demonstram que os açudes da bacia do rio Salgado possuem dinâmica limnológica bem diversificada e que sua morfometria, relevo da bacia de captação contribuem de maneira contundente para essa diversificação.

As pesquisas desenvolvidas pela equipe do laboratório de Limnologia e Aquicultura mostraram que as condições ecológicas das pisciculturas estudadas estavam em conformidade com a legislação ambiental, das quatro pisciculturas da bacia do Salgado, apenas a piscicultura do açude Cachoeira não teve estudo limnológico. Os resultados evidenciam as boas condições dos açudes do Cariri cearense para o desenvolvimento da piscicultura, estando todos enquadrados na classe II das águas doces da resolução 357/2005 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que corresponde as condições sugeridas para abastecimento humano, piscicultura, pesca, recreação de contato primário, irrigação de hortifrutigranjeiros, agropecuária.

Segundo Melo Júnior (2012) no período de 2005 a 2011 a piscicultura do açude Rosário esteve dentro dos padrões de sustentabilidade, as dinâmicas limnológicas associadas aos fatores hidrológicos e pluviométricos possibilitaram condições ideais para o desenvolvimento da piscicultura em tanque rede, contudo, a variação do estado trófico recomenda cautela quanto ao incremento de novas unidades de cultivo, muito embora, a piscicultura existente não tenha alterado o estado trófico do açude.

Santos e Melo Júnior (2013) verificaram que na piscicultura do açude Rosário os parâmetros ambientais oxigênio dissolvido, pH e temperatura estavam conforme os valores recomendados para piscicultura, contudo, para a resolução 357/2005 do Conselho Nacional do Meio Ambiente foi verificados pequenas alterações para concentrações de amônia e nitrito.

Sousa, Melo Júnior e Santos (2013) estudaram a relação do zooplâncton com as condições físico-químicas da piscicultura do açude Rosário, utilizando o zooplâncton como indicador ambiental, e verificaram que a piscicultura ainda não está impactando o ambiente aquático, pois não há mudanças na estrutura da comunidade em relação ao cultivo. Porém precisa ser bem monitorada, para evitar uma futura degradação.

No açude Olho D'Água, Santos e Melo Júnior (2013) observaram que os parâmetros da água do epilímnio, o ambiente de cultivo estavam de acordo com a resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, Res. CONAMA 357/2005.

Alves *et al* (2014) verificaram que a atividade de piscicultura exercida no açude Ubaldinho não apresentou nenhum impacto ambiental ao corpo hídrico, mesmo a piscicultura sendo realizada há sete anos. A análise estatística, demonstrou que não houve diferença significativa para os parâmetros ambientais analisados entre o ponto controle e a piscicultura. Os resultados expressos neste trabalho indicam que a piscicultura funciona conforme a resolução do CONAMA N°357/2005 e a capacidade de suporte do açude.

Alves, Silva e Melo Júnior (2014) compararam as concentrações de compostos nitrogenados do açude Ubaldinho com as concentrações da piscicultura deste açude, como resultados, verificaram que após sete anos de cultivo a piscicultura não teria promovido alterações impactantes, sendo estes resultados enquadrados na resolução 357/2005 do CONAMA.

Pelo exposto é possível considerar que o modelo de piscicultura desenvolvido pelas associações de piscicultores da bacia hidrográfica do rio Salgado, devido à dimensão e o padrão de manejo estão em consonância com a permanente busca da sustentabilidade, especialmente, pela intensidade de produção, que é limitada, como também, pelo nível de consciência dos piscicultores, que é bem representada nas palavras do ex-presidente do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Salgado:

“Nós, os piscicultores, temos a expressa obrigação de sermos os maiores defensores da qualidade da água. Quando a água está ruim o peixe sente primeiro e, em segundo lugar seremos nós, teremos prejuízo de investimento, tempo, esforço físico e frustrações” (comunicação pessoal, Antônio Araújo – presidente do Comitê de Bacia – 2008).

Mesmo nessa perspectiva de sustentabilidade ambiental ocorreram mortalidades nas pisciculturas dos açudes Olho D'Água, Cachoeira e Ubaldinho, no entanto, esses eventos foram estudados pela equipe do Laboratório de Limnologia e Aquicultura que conseguiu diagnosticar a origem dos eventos de mortalidade dos peixes cultivados.



O fenômeno causador é de origem meteorológica, a relação temperatura do ar e velocidade do vento possuem a capacidade controlar o mecanismo de circulação vertical dos açudes e são mecanismo de atuação cotidiana e interrupta. As fortes alterações climáticas nos períodos de frentes frias, de inverno ou de precipitações intensas podem desencadear correntes de turbulência e alterar toda circulação de água no açude podendo culminar na mortalidade dos peixes cultivados.

Santos *et al* (2013) confrontaram as condições limnológicas e meteorológicas do açude Olho D'Água e conseguiram determinar a origem do processo de mortalidade dos peixes cultivados. No entanto, o pleno entendimento deste processo demanda bastante tempo, especialmente por que é necessário ter pleno conhecimento dos padrões limnológicos do açude, no mínimo, distinguir a dinâmica no período seco e período chuvoso. Nesse caso, foram as alterações meteorológicas repentinas que alteraram a circulação eólica e temperatura atmosférica promovendo intensa e repentina mudança de temperatura da água e potencializando a circulação vertical das massas de água.

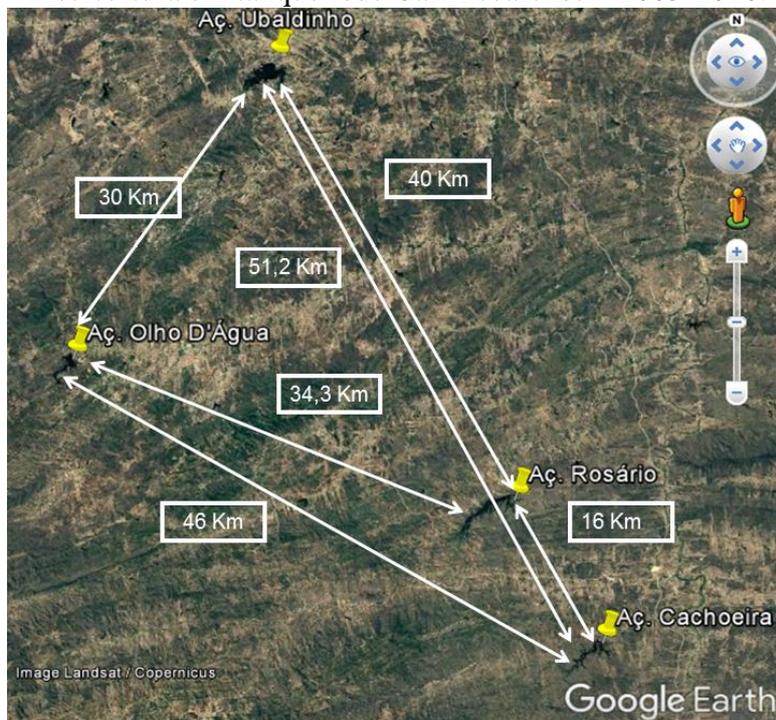
As mortalidades dos peixes cultivados representam processos naturais causando impactos não antrópicos sobre os cultivos, ou seja, a natureza provocando o impacto ambiental sobre a atividade produtiva. Evidentemente que essa realidade advém da falta de conhecimento técnico, é necessário que esse fenômeno seja estudado com profundidade, principalmente, para que essa atividade seja realizada com mais segurança para o investidor.

3.b.2. Registro da ocorrência de eventos de mortalidade de peixes nas pisciculturas da bacia hidrográfica da bacia do rio Salgado.

Na bacia hidrográfica do rio Salgado a piscicultura em tanque rede foi instalada a partir de 2005 e vem sendo compreendida como uma atividade muito importante nos arranjos produtivos locais, influenciando o contexto econômico e social, tendo proporcionado, além do aproveitamento dos recursos naturais locais, como o espelho d'água, também tem criado uma nova cadeia produtiva nas áreas circunvizinhas dos

açudes ocupando nichos comerciais inexistentes e expandido os já existentes, ou seja, o produtor, o distribuidor, o comerciante de pescado *in natura* e os comerciantes de bares, restaurantes e balneários com ofertas de refeições, petisco e tira-gosto. A estruturação dessa cadeia produtiva, de atuação local, consolidou na região o triângulo piscícola (Figura 04), formado pelas quatro pisciculturas do Cariri cearense, com área aproximada de 690 km² abrangendo os quatro açudes dos municípios de Lavras da Mangabeira, Cachoeira, Várzea Alegre e Cedro.

Figura 04. Triângulo piscícola da bacia hidrográfica do Rio Salgado – Piscicultura em tanque rede Cariri cearense – 2005-2016.



Silva e Melo Júnior (2014) analisaram a comercialização de pescados na região metropolitana do CRAJUBAR, (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) e foi possível constatar que as pisciculturas dos quatro açudes do Cariri cearense, o triângulo da piscicultura não teria nenhuma participação na comercialização de pescado nestes municípios. Este fato confirmou as afirmações dos piscicultores que asseveraram que a comercialização da produção das pisciculturas é de abrangência local.

Essa nova dinâmica econômica sofreu os primeiros impactos a partir do ano de 2008, quando foram registrados eventos de mortalidade generalizada de peixes cultivados nos açudes Olho D'Água, ocorrendo em 2008 e 2010, e posteriormente, o açude Cachoeira que ocorreu em 2014. Conforme FREITAS (2013) e Barbosa (2015), no Estado do Ceará esse evento ocorreu repetidamente em outras bacias hidrográficas sendo registradas mortalidades nas pisciculturas dos açudes Castanhão, Orós e Trussú.

Para os açudes Olho D'água e Cachoeira, de imediato esse fato acarretou sérios prejuízos financeiros aos projetos de piscicultura, inclusive comprometendo a continuidade da atividade produtiva e a cadeia produtiva que se consolida ao seu entorno. Considerando que a atividade é exercida por pequenos produtores rurais em sistema semelhante ao da agricultura familiar, inclusive no aspecto financeiro, a particularidade da piscicultura em tanque rede é que, nesse caso, a atividade é totalmente dependente do financiamento do sistema bancário, especialmente, motivada pela aquisição de ração que é o insumo mais caro, correspondendo entre 60 a 75% do investimento total do cultivo.

Os prejuízos diretos para as pisciculturas dos açudes Olho D'Água e Cachoeira representam valores na ordem de 265 mil reais (Quadro 01). Levando em consideração que as associações são desprovidas de capital de giro ou reservas que possam cobrir esses valores financeiros, bem como, que a atividade de aquicultura não é contemplada pelo sistema bancário com o benefício do seguro safra ou algo artifício semelhante, temos um quadro caótico encaminhado a atividade para a insustentabilidade.

Quadro 01. Prejuízos causados pela mortalidade de peixes em piscicultura em tanque rede bacia do rio Salgado Ceará.

AÇUDES	PERÍODO		PREJUÍZO		
	Ano	Mês	Tonelada	Valor (R\$)	Fonte
Olho D'Água	2008	Junho	60.3	165.000	Pinto <i>et al</i> (2016)
	2010	julho			
	2008	Junho/julho	23.0	-	Barbosa (2010)
	2010	junho	10.0	-	Barbosa (2010)
Cachoeira	2014	junho	12.0	100.000	Crispim (2014); Pinto <i>et al</i> (2016)

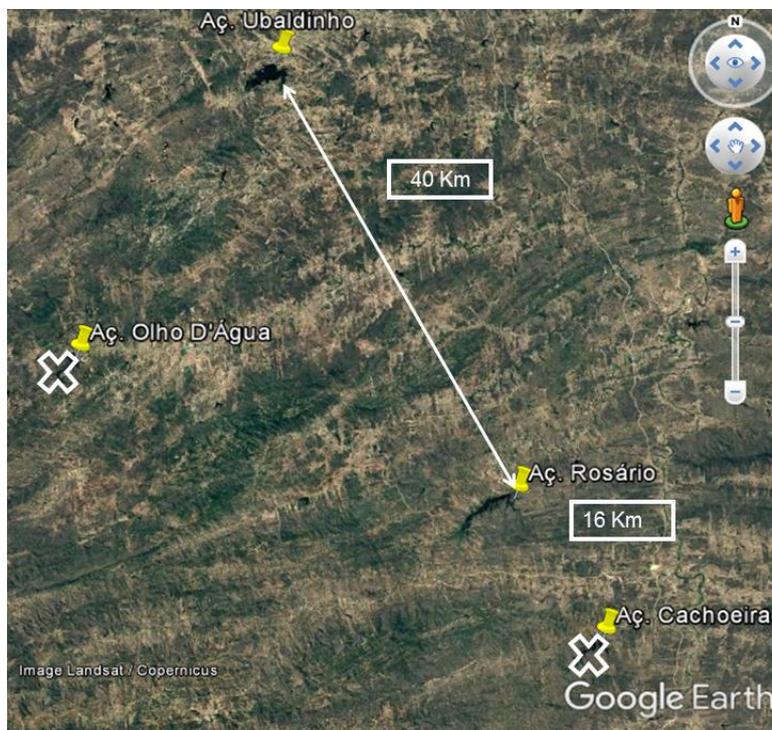
Em virtude das dificuldades financeiras resultantes as associações de piscicultores foram perdendo a capacidade de recuperação e inclusive alguns membros foram se desligando das associações o que tornou mais difícil a manutenção das atividades, especialmente porque toda dinâmica de funcionamento funciona como espécie de cooperativismo, sendo tudo dividido, o lucro e o ônus.

Paralelamente a essa realidade as pisciculturas as associações de piscicultores tinham receio da crise hídrica com a constante perda do volume de água dos açudes e redução da qualidade ecológica da água. Outro aspecto importante foi a ausência de respostas claras sobre quais as origens desse fenômeno, na época os técnicos envolvidos com a piscicultura não conseguiram dar respostas definitivas sobre os eventos de mortalidade.

Barbosa (2010) cita o descontentamento dos piscicultores do açude Olho D'Água com esses ocorridos, 2008 e 2010, “Com duas tragédias seguidas, os criadores ficam desacreditados, há uma desconfiança geral na viabilidade econômica do projeto de criação de tilápia em cativeiro”.

Toda essa insegurança culminou com a insustentabilidade dos projetos dos açudes Olho D'Água e Cachoeira, os quais encerraram suas atividades em 2016. Diante deste fato ficou evidenciado a fragilidade da sustentabilidade da piscicultura em tanque rede verificada através da efêmera duração do triângulo piscícola, o qual foi reduzido a atividade de duas pisciculturas, no açude Rosário e açude Ubaldinho (figura 05).

Figura 05. Situação atual da cadeia produtiva da Piscicultura em tanque rede no Cariri cearense – 2016-2017.



No entanto, no ano de 2016 houve a ocorrência de mortalidade dos peixes cultivados no açude Ubaldinho, sendo essa a primeira vez que ocorreu esse fenômeno nesse açude, porém, mesmo nessas condições os piscicultores resolveram manter o cultivo em plena atividade.

A piscicultura do açude Rosário até o presente momento não apresentou ocorrência de fenômenos de mortalidade generalizada de peixes, sendo portanto o único projeto de piscicultura do Cariri cearense que não vivenciou essa realidade negativa, estando dentro de padrões que podem ser entendidos como sustentabilidade.

A tríade conceitual da sustentabilidade da aquicultura envolve os aspectos econômicos, sociais e ambientais, nesse caso em estudo, um desses aspectos, o ambiental, promoveu um impacto de ordem natural, afetado o contexto econômico e social, desestruturando toda cadeia produtiva e culminando com o fechamento de duas das quatro pisciculturas existentes.



3.b.3. Registro etnoecológico e etnolimnológico baseado discurso dos piscicultores sobre a mortalidade dos peixes cultivados.

O histórico desses eventos demonstram que na época de ocorrência dessas mortalidades não havia conhecimento técnico com precisão para dar as respostas aos piscicultores, em função desse fato, criou-se uma miscelânea de “respostas” e “soluções” empíricas e desprovidas de fundamentação teórica advindas de todas os setores envolvidos com a piscicultura em tanque rede.

Oliveira e Melo Júnior (2011), realizaram registro etnoecológico do conhecimento dos piscicultores a cerca do evento de mortalidade dos peixes, essas informações coletadas foram denominadas de informações etnolimnológicas e revelaram principalmente 3 aspectos da maior seriedade: os piscicultores não foram capacitados para compreender as relações de trocas metabólicas entre os peixes cultivados e o meio aquático; Os piscicultores não receberam as respostas adequadas sobre as indagações de como e porque ocorreram essas mortalidades, expressos na afirmação “não tem quem nos dê uma resposta”; No açude Olho D’Água teria acontecido eventos de mortalidades anteriores a instalação dos cultivos, quando foi verificado a morte de peixes nativos, sendo expresso a seguir “não houve um estudo para tentar descobrir o que matou os peixes antes do cultivo”.

Conforme descrito acima, segundo os piscicultores, ocorreu um evento de mortalidade de peixes nativos antes da instalação do cultivo, portanto, este deveria ter sido um ponto crucial para orientar a decisão de escolha da área para instalação de piscicultura em tanque rede.

A última informação etnolimnológica nos sugere que desde a mortalidade de 2008 até o momento os estudos de Oliveira e Melo Júnior *opus cit.* Não houve nenhuma informação técnica que efetivamente respondesse as dúvidas dos piscicultores quanto as explicações dessa mortalidade.

Na ausência de respostas ou explicação, os piscicultores, buscando compreender os mecanismos que resultaram na mortalidade dos peixes recorreram as sua práticas

cotidianas e observações diárias do comportamento da natureza tentando formular um raciocínio lógico que tentasse elucidar esse evento.

Oliveira e Melo Júnior (2011) puderam registrar vários desses argumentos, dentre os quais: “houve uma inversão térmica”; “a morte foi causada pelas cinzas da olaria que está afogada no açude”; “morreu pelo apodrecimento da vegetação que não foi retirada do açude antes da inundação”; “foi a eutrofização que matou os peixes”; “nós não temos a mínima condição de adivinhar o que aconteceu”; “não tem que nos dê uma resposta”; “nós gostaríamos de saber se ainda podemos cultivar peixes esse açude”.

Nesse mesmo contexto Barbosa (2010) contribui com esse raciocínio enunciando a descrição dos eventos observados pelos piscicultores do açude Olho D’Água quando ocorreram os processos de mortalidade dos peixes cultivados, “o processo ocorre nos meses frios, junho e julho, estando associado aos fortes ventos”, “As águas ficam turvas, os peixes deixam de se alimentar, por instinto procuram fazer uma reserva de oxigênio”

A definição etnolimnológica de “inversão térmica”, mencionado por piscicultores e explicado como “troca de temperatura de água, onde a água de baixo fica mais quente e sobe com reduzida oxigenação” tem sido citado por Oliveira e Melo Júnior, (2011); Barbosa (2010).

Segundo Crispim (2014) sobre a mortalidade de peixes no açude Cachoeira os piscicultores acreditam que se deva ao aumento da temperatura e diminuição de oxigênio, fato também concordado pelos técnicos que acompanham a produção na região.

4. CONCLUSÃO

1. A análise de todos os casos relatados indica que a Limnologia como conhecimento teórico e ferramenta de planejamento, execução e monitoramento da piscicultura em tanque rede tem sido preterida, dessa forma, comprometendo o discurso da “sustentabilidade da piscicultura em tanque rede” e expondo uma realidade de possíveis efeitos negativos sobre a ótica limnológica, social e econômica.
2. É necessário haver maior esforço do estado no sentido de viabilizar, através de suas agências e ou universidades, que trabalhos limnológicos sejam

- sistematicamente desenvolvidos em pisciculturas em tanque rede, especialmente para garantir a constante busca da sustentabilidade, como também, para possibilitar maior conhecimento sobre os ecossistemas explorados para garantir maior segurança a essa atividade que é excelente geradora de renda e emprego.
3. Efetivamente o fechamento das pisciculturas estão associados aos desastres naturais da mortalidade dos peixes, as atividades não foram encerradas por falhas no autogerenciamento das pisciculturas. As mortalidades geraram comprometimento financeiro que resultaram no desestímulo e impossibilidade de continuidade da atividade.
 4. O etnoconhecimento dos piscicultores, mesmo sendo formado exclusivamente por suas experiências cotidianas e por comunicações verbais transmitidas por em debates, demonstra uma compreensão clara do que é possível ser observado da natureza, dessa forma, podendo ser denominado de etnolimnologia.
 5. O impacto ambiental verificado na piscicultura em tanque rede realizada na bacia hidrográfica do rio Salgado foi um evento de ordem natural causado por fenômenos meteorológicos, os quais exercem influência na dinâmica de circulação vertical do açude, tornando potencialmente turbulento e alterando a característica física e química da água na área da piscicultura.
 6. É preciso que os governos e as agências financiadoras entendam a piscicultura em tanque rede como uma atividade de risco, como uma atividade que depende essencialmente das condições da natureza. A compreensão de que a piscicultura em tanque rede é uma atividade sustentável deve acrescentar a possibilidade de incluir o seguro produção, especialmente porque dentro dessa sustentabilidade é primordial considerar também que a piscicultura em tanque rede é uma atividade de risco.

5. REFERÊNCIAS.

ALVES, W. S.; SILVA, P. B.; MELO JÚNIOR, H. N. Estudo do impacto ambiental da piscicultura em tanque rede em ambiente do Semiárido: compostos nitrogenados como indicadores ambientais. In: II Colóquio de Geografia Agrária do Cariri Cearense. **Anais...** Crato, ISBN: 978.8565425-17-9. p: 294 -299. 2014.

ALVES, W. S.; SILVA, P. B.; SANTOS, T. M. L.; MELO JÚNIOR, H. N. verificação dos parâmetros químicos (OD, STD e pH) como indicadores de impacto ambiental da piscicultura em tanque rede no Semiárido cearense. In: II Colóquio de Geografia Agrária do Cariri Cearense. **Anais...** Crato, ISBN: 978.8565425-17-9 p: 313 -318. 2014.



Américo, J. H. P.; Torres, N. H.; Machado, A. A.; Carvalho, S. L. Piscicultura em tanques-rede: impactos e consequências na qualidade da água. **Revista Científica ANAP Brasil**, v. 6, n. 7, jul. 2013, p. 137-150.

ARANA L.V. **Aquicultura e desenvolvimento sustentável**: subsídios para a formulação de políticas de desenvolvimento da aqüicultura brasileira. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

BARBOSA, H. **Morte de 20 toneladas de peixes preocupa criadores do Centro-Sul do estado. Disponível em:** <https://cratonoticias.wordpress.com/2010/07/23/ceara-morte-de-20-toneladas-de-peixes-preocupa-criadores-do-centro-sul-do-estado/> > Acesso em 19-02-2010.

_____. **Mortandade de peixes intriga pescadores no açude Orós.** <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/mortandade-de-peixe-intriga-pescadores-no-açude-orós1.1223846>. 19.02.2015 <Acesso em 25-10-15>.

BEVERIDGE, M. C. M. **Piscicultura in jaulas y corrales**. modelos para calcular la capacidad de carga y las repercusiones en el ambiente. FAO, DOCUMENTO TECNICO DE PESCA (255), 1986. 100 p.

_____. **Cage Aquaculture**. 2 ed. Oxford: Fishing News Books. 1996, 70 p.

BORBA, M. G., TOMPSON, M. M., SILVA, A. L. M. Influência do emprego de tanques-rede sobre a qualidade da água em um viveiro de piscicultura. In: AQUICULTURA BRASIL'98, SIMBRAq, X. Recife, 1998. **Anais...** Recife: ABRAq, 1998. p. 449-61.

CAVALCANTE, A. J. M., **Comunidade Zooplantônica e Estado Trófico de um Reservatório do Semiárido Paraibano com Piscicultura intensiva em Tanques-Rede**. Campina Grande-PB 2012 Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) Universidade Estadual da Paraíba.

CRISPIM, R. Mortandade atinge 12t de peixes em **Aurora: Fenômeno conhecido como "ressurgência" pode ter provocado a perda de cerca de 70% da produção local.** <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/mortandade-atinge-12t-de-peixes-em-aurora-1.1045852> <ACESSO 26/07/2014>.

FREITAS, G. T. de P.; CRISPIM, M. C.; MELO JÚNIOR, H. do N. de. Effects of net cages on the vertical distribution of zooplankton in a semi-arid reservoir, northeastern Brazil. **Acta Limnologia Brasiliensia**. Vol. 24, nº 2, p. 140-148, 2012.



HENRY-SILVA, G. G. e CAMARGO, A. F. M. Impacto das atividades de Aquicultura e sistemas de tratamento de efluentes com macrófitas aquáticas – relato de caso. **Boletim do Instituto de Pesca**, São Paulo, v34(1): 163 - 173, 2008.

MALLASEN, M.; CARMO, C.F.; TUCCI, A.; BARROS, H.P.; ROJAS, N.E.T.; FONSECA, F.S.; YAMASHITA, E.Y. Qualidade da água em sistema de piscicultura em tanques-rede no reservatório de Ilha Solteira, SP. **Boletim do Instituto de Pesca**, v.38, n.1, p.15-30, 2012.

MELO JÚNIOR, H. **Diagnóstico limnológico para piscicultura sustentável no açude Rosário**. Relatório Técnico URCA/FUNDETEC/BNB/ETENE/FUNDECI. Crato. 2012.

MUEDA, W. L., VINATEA, L. A. A Aquicultura brasileira está preparada para enfrentar os desafios sócio-ambientais do século XXI? In: AQUICULTURA BRASIL'98, SIMBRAq, X. Recife, 1998. **ANAIS...** Recife: ABRAq, 1998. p. 545-558.

NAVA, A. F. Breves consideraciones sobre el impacto ambiental de la piscicultura en jaulas flotantes. **Universid y Ciencia**, v. 7, n.14, p. 31-7, 1990.

OLIVEIRA, V. G. e MELO JÚNIOR, H. do N. Registro etnoecológico de mortalidade de peixes em piscicultura em tanque rede no açude Olho D'Água - Várzea Alegre (Estudo de caso) In: XIV Semana de Iniciação Científica. **Anais ... Crato**, p:56. ISSN 1983-8174.

ROCHA, E. da S. **Sustentabilidade ambiental do cultivo intensivo de tilápias (*Oreochromis niloticus*) em tanque-rede e a capacidade de suporte de quatro reservatórios em uma região semi-árida tropical**. Dissertação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Natal. 2006.

SANTOS, T. M. e MELO JÚNIOR, H. do N. Comportamento limnológico da coluna de água da piscicultura em tanque rede no açude rosário Lavras da Mangabeira–CE. In: XIII Reunião Científica do Instituto de Pesca. São Paulo. 2013. Acesso: http://www.pesca.sp.gov.br/11recip2013/resumos/11a_ReCIP_R54_173-175.pdf

SANTOS, T. M. L. dos; MELO JÚNIOR, H. do N.; FEITOSA, I. M. M.; SOUSA, F. de F. S. **Mortalidade de peixes em piscicultura em tanque rede versus meteorologia- açude Olho D'água- Várzea Alegre, Ceará**. III Congresso nacional de educação Ambiental e o V encontro Nordeste de Biogeografia: Educação e cooperação pela água para a conservação da biodiversidade, ISBN 978-85-237-0753-8, p. 758-766, 2013.

SANTOS, M. L. dos S.; MELO JÚNIOR, H. do N. **Varição nictemeral de parâmetros ambientais da piscicultura em tanques-rede no açude Olho D'Água-Várzea Alegre- CE**. XI reunião Científica do Instituto de Pesca-SP, 08 a 10 abril, p. 269-271, 2013.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SILVA, P. B. e MELO JÚNIOR, H. do N. Aspectos comerciais de pescado e piscicultura em tanques rede na bacia hidrográfica do rio Salgado. In: CEURCA- Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento. **Anais...** p: 1664-1672. 2014.

SOUSA, F. de F. S.; MELO JÚNIOR, H. N.; SANTOS, T. M. L. Zooplâncton associado à piscicultura no açude Rosário-CE. In: III Congresso Nacional de Educação Ambiental e o V Encontro Nordestino de Biogeografia. **Anais ...** João Pessoa. p: 702-712. ISBN 978-85-237-0753-8. 2013.

TUNDISI, J. G; MATSUMURA-TUNDISI, T; ARANTES JUNIOR, J. D; TUNDISI, J. E; MANZINI, N. F; DUCROT, R. The response of Carlos Botelho (Lobo, Broa) reservoir to the passage of cold fronts as reflected by physical, chemical, and biological variables. **Brazilian Journal of Biology**, v. 64, n. 1, p. 177-186, 2004.

TUNDISI, J. G. e TUNDISI T. M. **Liminologia**. São Paulo: Oficina de Texto, 2008.



SUSTENTABILIDADE E ÁGUA: ALTERNATIVAS DE USO E REUSO

Francisca Kathyane Malheiro Lins⁴⁰⁵
Altamira Vicente do Santos⁴⁰⁶
Antonio Fagundes Gomes da Silva⁴⁰⁷
Francisca Laudeci Martins Souza⁴⁰⁸

Resumo

A água é um recurso natural essencial à vida de todas as espécies na Terra. Esta é dada como recurso renovável, porém diante do uso desordenado, má distribuição, desigualdade social e principalmente crescimento populacional, está se tornando insuficiente. Todos esses fatores indo em escalas de aumento maior do que o ciclo de renovação da água. Logo essa problemática nos mostra que este recurso não pode mais ser entendido como um bem comum, pois a confrontação de sua disponibilidade com suas demandas tende a acarretar sua escassez e conseqüentemente ameaça de sobrevivência da vida. Nesse contexto, o presente trabalho, objetiva informar sobre a escassez da água, propondo alternativas de uso e reuso para sua sustentabilidade no Brasil. Apresenta um estudo bibliográfico com dados secundários e de cunho qualitativo que discorre sobre algumas problemáticas acerca da escassez de Água e posteriormente propõe alternativas do seu uso e reuso em prol da sua sustentabilidade. Os resultados obtidos, mostram que apesar de se ter algumas iniciativas governamentais e da sociedade civil, ainda há muito que ser feito para customizar o uso da água. Também foi verificado que a prática de reuso é eficiente, porém estas ainda não são acessíveis a todos.

Palavras-chave: Água, Sustentabilidade, Uso e Reuso

⁴⁰⁵ Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável- PRODER. Universidade Federal do Cariri – UFCA. Juazeiro do Norte, Ceará/Brasil. kathyane.lins@gmail.com

⁴⁰⁶ Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável- PRODER. Universidade Federal do Cariri – UFCA. Juazeiro do Norte, Ceará/Brasil. altamira.fercon@gmail.com

⁴⁰⁷ Mestrando pelo programa de Pós-graduação em Recursos Naturais- CTRN. Universidade Federal de Campina Grande-UFPG. Campina Grande/ Brasil. fagundes-gomes@hotmail.com

⁴⁰⁸ Doutora. Professora Adjunta do departamento de economia da Universidade Regional do Cariri-URCA e professora permanente do programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável-PRODER/UFCA. Crato e Juazeiro do Norte, Ceará/Brasil. laudecimartins@yahoo.com.br



1 INTRODUÇÃO

A água é importante para a vida de todos os seres do planeta, sendo assim um ingrediente essencial da vida, considerado um dos bens mais importantes que a terra fornece a humanidade. Entretanto o fornecimento de água potável é um problema que tem deixado o homem preocupado desde os primórdios, porém ainda são poucas as atitudes do governo e da sociedade para garantir um ciclo de renovação da água sustentável. O que se pode notar são atitudes isoladas, que se adotadas de forma geral, resolveria ou pelo menos reduziria o problema da escassez.

Nessa perspectiva, este trabalho toma como território de estudo o Brasil, mostrando com clareza à população que o desperdício de água potável chega a ameaçar a sobrevivência da espécie humana, apresentando uma visão ampla de que a escassez envolve inúmeros problemas no mundo e no Brasil atual, com relação à falta de água.

O objetivo principal é informar sobre a escassez da água, propondo alternativas de uso e reuso para sua sustentabilidade no Brasil, expondo a partir de um estudo bibliográfico de cunho qualitativo, a partir de uma metodologia analítica descritiva e de dados secundários, os principais conceitos numa perspectiva histórica, identificando problemáticas acerca da escassez da água nos últimos anos para sugerir alternativas do seu uso e reuso em prol da sua sustentabilidade.

A importância dessa discussão se justifica na medida em que proporciona a sociedade conhecimento da gravidade da escassez da água e de acordo com propostas de uso e reuso da água possa se ter, além de algumas experiências já implementadas, uma maior participação ativa da sociedade civil e do Governo, para ampliar a consciência sobre as questões relativas à água no meio ambiente, e assumir de forma independente e autônoma atitudes e valores voltados em prol da proteção, customização e conservação da água e conseqüentemente uma melhora significativa na administração dos recursos hídricos terrestres.

Em face dessas considerações, torna-se viável o estudo, na medida em que mostra a sociedade um outro ver mais racional para melhor utilização e gestão dos recursos hídricos.

2 ÁGUA E ESCASSEZ NO BRASIL E NO MUNDO

O conceito de Água é de fato complexo, porém pode-se dizer que a água é um recurso natural essencial à vida, vital a sobrevivência de todos os seres vivos. Nenhum outro elemento da Natureza parece ter um papel tão determinante para a existência de vida como a Água.

“Independentemente das discussões que cercam o tema da água, podemos fazer uma afirmação segura e indiscutível: *a água é um bem natural, vital, insubstituível e comum*. Nenhum ser vivo, humano ou não humano, pode viver sem a água. A ONU no dia 21 de julho de 2010, aprovou esta resolução: “*a água potável e segura e o saneamento básico constituem um direito humano essencial*” (LEONARDO BOFF, 2015, p.1. grifos do autor).

A priori, muitas são as questões em torno da água ser um recurso natural renovável ou não renovável. Primeiramente por recurso entende-se “algo que possa ser destinado um uso e/ou valor. Já a classificação como renovável ou não renovável está relacionada à capacidade e facilidade de se regenerar ou serem regenerados num curto espaço de tempo, ou não, respectivamente” (PACHECO, 2009).

O problema discutido nos dias atuais é que como a água, como recurso natural, está se esgotando, pois sua diminuição, as vezes silenciosa tende a ser vistos quando é tarde para agir.

Embora quase toda a superfície do planeta Terra está coberta por água: água dos oceanos, água dos rios e lagos, arroios e sangas e das calotas polares, na realidade de toda a água do planeta (1.370.000.000 km³) é constituída basicamente de dois tipos: água doce e salgada, sendo distribuídas no mundo de forma irregular.

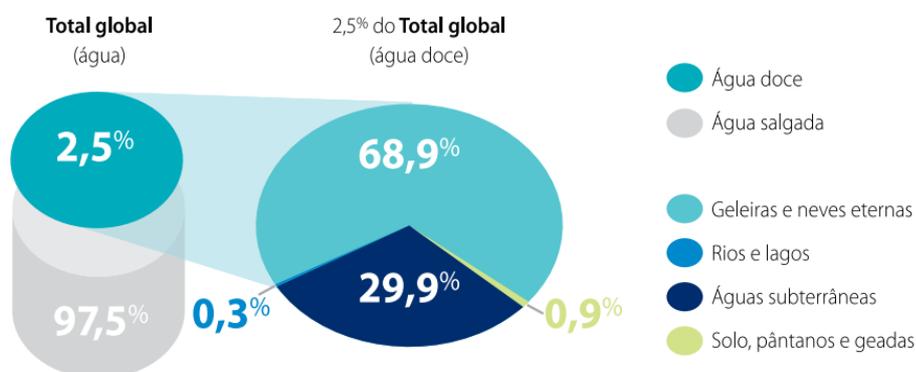


Gráfico 1 – Distribuição de Águas no Planeta Terra

Fonte: <http://www.mma.gov.br>

De acordo o Gráfico 1 a distribuição de água salgada 97,5% do total, o que vem a ser impossível para o consumo. Da parcela de água doce, ou seja 2,5% do total, 68,9% encontra-se nas geleiras, calotas polares ou em regiões montanhosas, 29,9% em águas subterrâneas, 0,9% compõe a umidade do solo e dos pântanos e apenas 0,3% constitui a porção superficial de água doce presente em rios e lagos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

No Brasil, apesar de ser um país considerado um grande detentor de recursos hídricos, é visível uma má distribuição.

Quadro demonstrativo – Informações básicas sobre as bacias hidrográficas brasileiras										
Nº	Bacia Hidrográfica	Área		População		Densidade	Vazão M³/S	Disponibilidade Km²/Ano	HÍDRICA**	Disponibilidade M³/hab. ano
		10³KM²	%	Hab.	%	Hab./Km²			%	
1	Amazônica	3.900	45,8	6.687.893	4,3	1,7	133.380	4206	73,2	628.940
2	Tocantins	757	8,9	3.503.365	2,2	4,6	11.800	372	6,5	106.220
3	Atlântico N/NE	1.029	12,1	31.253.068	19,9	30,4	9.050	285	5,0	9.130
4	São Francisco	634	7,4	11.734.966	7,5	18,5	2.850	90	1,6	7.660
5	Atlântico Leste	545	6,4	35.880.413	22,8	65,8	4.350	137	2,4	3.820
6A	Paraguai**	368	4,3	1.820.569	1,2	4,9	1.290	41	0,7	22.340
6B	Paraná	877	10,3	49.924.540	31,8	56,9	11.000	347	6,0	6.950
7	Uruguai**	178	2,1	3.837.972	2,4	21,6	4.150	131	2,3	34.100
8	Atlântico Sudeste	224	2,6	12.427.377	7,9	55,5	4.300	136	2,4	10.910
	Brasil	8.512	100	157.070.163	100	18,5	182.170	5.745	100	36.580

Gráfico 2 – Informações básicas sobre as bacias hidrográficas brasileiras

Fonte: <http://www.mma.gov.br>

Aproximadamente e de acordo com o gráfico 2, mais de 73% da água doce disponível no país encontra-se na bacia Amazônica, que é habitada por menos de 5% da população. Apenas 27 % dos recursos hídricos brasileiros estão disponíveis para as demais regiões, onde residem 95% da população do país (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

Apesar da água disponível no ponto de consumo parecer baixa, esta seria suficiente para atender toda sua demanda, se não fosse poluição das águas, a sua distribuição inadequada e, principalmente, o desperdício. Ainda se tem os desequilíbrios ambientes que tem sido cada dia mais frequentes, como, poluição dos rios, seca, enfraquecimento dos lençóis freáticos entre outros que aliados aos problemas sociais, como, aumento da população mundial, os avanços industriais e tecnológicos, principalmente da agroindústria, tem sido alarmante, pois em toda a história da humanidade, a deterioração dos recursos naturais nunca atingiu tamanha proporção como nos dias atuais.



Segundo estimativas da UNESCO, se continuarmos com o ritmo atual de crescimento demográfico e não estabelecermos um consumo sustentável da água, em 2025 o consumo humano pode chegar a 90%, restando apenas 10% para os outros seres vivos do planeta (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014).

A historicidade da água como relatado acima tem sido desde os primórdios representada por um movimento de uso inadequado do recurso, depredação que consequentemente tem gerado escassez. Assim a parti desse quadro desalentador em torno das discussões da água é importante identificar problemáticas no Brasil acerca da escassez da Água.

De acordo com Troster e Mochón (1992), quando a demanda é maior que a oferta, têm-se escassez, ou seja, a produção não é suficiente para atender as necessidades de demanda do mercado.

Em torno da água e sua escassez, surgem algumas questões que devem ser consideradas. A qualidade da água, após ser comprometida, é facilmente recuperada? E localmente, essa manutenção da quantidade de água também é verdadeira? Essas questões dependem das situações em questão, como a degradação do corpo d'água depende também do grau de degradação da área de recarga do mesmo, da condição climática em questão, das modificações da mesma, enfim, de um conjunto complexo de fatores (PACHECO, 2009).

Pacheco traz algumas situações fictícias, porém com base na realidade para demonstrar esses questionamentos, como:

Imagine o caso de uma microbacia hidrográfica cujo o entorno foi extremamente desmatado e cujo relevo é forte ondulado a montanhoso, situação comumente encontrada nos mares de morros florestados do estado de Minas Gerais. Nesse caso, a mata representa um importante fator cujas funções são várias, manter o solo estruturado, a ciclagem biogeoquímica, a infiltração de água no solo, reduzir as taxas erosivas, entre outros. A remoção da mata, pode então, levar a situações graves, localmente, reduzindo as taxas de infiltração e consequentemente a quantidade de água disponível para “reabastecer” superficialmente e subsuperficialmente a rede hidrográfica. Além disso, as taxas erosivas elevadas podem levar a um intenso assoreamento dos rios regionais, levando à uma séria mudança na configuração, localização e vazão dos mesmos (PACHECO, 2009).

Assim, pode-se dizer que a capacidade de renovação da água também pode ser comprometida.



As mudanças climáticas globais também vêm sendo frequentemente citadas como responsáveis por mudanças na distribuição do recurso água mundo afora. Locais antes com abundantes reservas hídricas estão enfrentando significativa redução das mesmas, enquanto outros não acostumados com intensos índices pluviométricos, hoje os enfrentam. Naqueles locais onde a redução dessas reservas é extrema, dificilmente elas serão repostas no curto prazo (PACHECO, 2009).

Esse outro exemplo dado por Pacheco (2009) acerca do conceito de recurso renovável, então, também estaria comprometido.

Na contaminação hídrica, percebe-se um grande número de possibilidades de ocorrência. Seja por meio de atividades agrícolas intensivas com, o uso de agroquímicos descontroladamente, de despejos industriais e urbanos, entre outras atividades, a qualidade dos recursos hídricos podem ser severamente comprometidas (PACHECO, 2009).

Logo, vemos que o comprometimento do ciclo natural da água através das ações humanas, pode inviabilizar, ser caro ou até mesmo não existir técnicas suficientemente úteis e apropriadas para recuperar a água que se esvai, assim Pacheco (2009), acredita que “em situações específicas os recursos hídricos podem perder o “status” de renovável. Afinal de contas, caso isso não fosse verdade, por que estaríamos tão preocupados com a disponibilidade de água ou, melhor dizendo, com a possibilidade de falta da mesma?” Apesar de ser uma opinião pessoal, ele alerta e relata a necessidade de conservar os recursos naturais, em especial a água, assim como zelar por todos os aspectos que possam comprometer sua qualidade e a quantidade.

A escassez de água é total em no mínimo 17 (dezessete) países do Oriente Médio, no sul da África, em regiões mais secas do oeste e sul da Índia e no norte da China. Também há previsão de que outras 24 (vinte e quatro) nações amarguem extrema escassez de água, principalmente na África sub-saariana. Ironicamente, o Oriente Médio, maior fornecedor de petróleo do planeta, possui apenas 1% (um por cento) da água doce renovável do planeta para sustentar 5% (cinco por cento) da população mundial. A crise no fornecimento de água será a tônica dos próximos anos e não tem se enxergado maiores ações governamentais no sentido de suavizar o impacto da escassez (TAKEDA, Tatiana, 2009).

“Atualmente diversas regiões do mundo encontram-se na iminência de escassez ou de estresse hídrico, algumas pelas condições naturais, outras pela intensa exploração e uso inadequado da água. Na China, na Índia e em regiões como o Sahe, o Sul da



Europa, o Norte da África, o Oriente Médio e o sudoeste americano, os impactos futuros podem ser crônicos, pois em conjunto abrigam 2 bilhões de seres humanos” (LUCCI; BRANCO; MENDONÇA, 2010, p. 152).

Atualmente já podemos ver os efeitos da escassez de água, onde quase a metade da população mundial não dispõe de água potável para o consumo e é a principal causa da mortalidade infantil no mundo. Este problema da escassez é tão grande que já se fala em ondas migratórias, o que traz um problema adicional. Alguns cientistas buscam água em Marte, porque sabem se existe água lá, estão dadas todas as condições para a vida, por mais rudimentar que seja (BOFF, Leonardo, 2014).

Enfim, há quem se preocupe com possíveis guerras futuras por causa da água. Os níveis dos lençóis freáticos estão caindo rapidamente. “Não devemos nos enganar: estamos caminhando em direção a um esgotamento da água potável. Alguns chegam a estimar que, em 2025, dois terços da população serão afetados por uma penúria de água” (LUCCI; BRANCO; MENDONÇA, 2010, p. 144).

“Provavelmente, a água potável será o recurso natural mais disputado do planeta neste século. Sua escassez em um grande número de países, principalmente na África, na Ásia e especialmente no Oriente Médio, será a principal causa de guerras. Essa é a conclusão do Centro de Estudos Estratégicos Internacionais” (LUCCI; BRANCO; MENDONÇA, 2010, p. 155).

As principais bacias hidrográficas mais intensamente povoada do Brasil são: Bacia Amazônica, Bacia do Araguaia-Tocantins, Bacia do rio Paraíba, Bacia do rio São Francisco, Bacia do Paraná, Bacia do rio Paraguai, Bacia do rio Paraíba do Sul e Bacia do rio Uruguai, por exemplo, o São Francisco que é o maior rio totalmente brasileiro, encontra-se com sua principal nascente seca, por ser explorado acima do nível considerado sustentável, encontra-se em condição decadente.

A transposição do Rio São Francisco tem sido vista como uma ‘válvula de escape’, porém mais do que resolver a questão da escassez de água esse fato gera dúvidas, acerca de seus riscos, perdas irreversíveis ao ecossistema e às comunidades tradicionais que serão afetadas direto ou indiretamente.

Atualmente, o estado que vem passando por maiores problemas é São Paulo, o que vem sendo alvo de grande atenção da mídia. Sendo a região mais povoada do Brasil, a seca



total pode afetar a vida de dezenas de milhões de pessoas. O reservatório do Sistema Cantareira, o principal da cidade, vem apresentando consecutivos recordes de baixas em seu volume, o que torna o contexto em ponto ainda mais adverso e desalentador (PENA, Rodolfo Alves, 2015).

A falta de água no Brasil não afeta somente a disponibilidade de água tratada nas residências, mais também as indústrias e a agricultura (os principais consumidores) são os setores que mais poderão sofrer com a escassez, o que pode acarretar conflitos na economia em geral, lembrando que a maior parte das indústrias do país está situada principalmente na região Sudeste (PENA, Rodolfo Alves, 2015).

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, em 2009, 34,3% dos domicílios ainda apresentam ausência por rede geral, canalizada para suas casas. Em 2011, o número de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água, 51,8 milhões, correspondia a 84,6% do total de unidades investigadas. Esse percentual significou um acréscimo de 0,3 ponto percentual frente a 2009, ou mais 2,5 milhões de unidades usufruindo desse serviço (IBGE, 2011). Embora tenha ocorrido uma elevação do percentual de pessoas atendidas por rede geral de abastecimento, ainda pode-se notar que esse serviço não está acessível a todos.

Na região Nordeste, por ter clima semiárido, aliada a baixa pluviosidade e irregularidade das chuvas e uma estrutura geológica que não permite acumular água suficiente no subsolo, tem sido desde os primórdios cenário de grandes conflitos em torno da água, escassez e conseqüentemente convivência com a seca, implementando o sistema de cisternas que customiza e armazena água para períodos vindouros de difícil acesso a água, tornando hábito cada vez mais comum no semiárido brasileiro.

A água gera discussões também em torno de ser um bem com valor econômico. Assim e de acordo com Leonardo Boff (2014):

“o direito sagrado à vida implica o direito à água potável gratuita. Mas pelo fato de haver custos na sua captação, no seu tratamento, distribuição, uso e reuso existe inegável dimensão econômica. Mas isso não justifica que ela se transforme em fonte de lucro. Os custos não podem invalidar o direito. Os custos devem ser cobertos pelo poder público e pela a sociedade com fundos destinados ao acesso universal de água doce. Há de se questionar a expressão “água como recurso hídrico”. Ela,



propriamente, não é recurso. É patrimônio natural que herdamos e que devemos preservar para todos os seres vivos atuais e futuros (BOFF, Leonardo, 2014).

Logo temos que a água deve sempre ser um direito humano inalienável, pois condiz uma necessidade básica fundamental de todos. Assim e diante das problemáticas vistas acima, podemos partir para a proposição de uso e reuso da água em prol da sua sustentabilidade, dado ser um fator necessário à manutenção da espécie humana.

3 METODOLOGIA

A pesquisa se caracteriza por um estudo exploratório bibliográfico, fundamentada numa revisão de literatura, a partir de dados secundários de cunho qualitativa e descritiva, acerca da escassez da água e de alternativas de uso e reuso para sua sustentabilidade no Brasil, discorrendo sobre algumas problemáticas, em especial nos últimos anos.

Segundo Severino (2007), o exploratório “levanta informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifesto desse objeto” (p.23) e o explicativo/descritivo analisa, registra e identifica os fenômenos e suas causas por meio de método experimental/matemático ou interpretação por meio de métodos qualitativos. Completa Gil (2010), que a pesquisa descritiva detalha as características de um grupo: idade, sexo, escolaridade, dentre outros, assim como também pode gerar opiniões, atitudes, crenças e natureza de uma população escolhida.

4 ÁGUA SUSTENTÁVEL: ALTERNATIVAS DE USO E REUSO

Inicialmente antes de propor alternativas eficazes de uso e reuso da água, ultimamente utilizadas por famílias, comunidades e sociedade civil em geral, é necessário discorrer um pouco acerca do conceito de sustentabilidade.

Sobre o conceito do que é ser sustentável, ou do que seja ser o desenvolvimento sustentado, não há um consenso e sim um legado histórico de discussões e reflexões, dado que existe uma nova corrente que considera ser um assunto bem mais complexo do que a



utopia de outrora, de acordo com Veiga (2005) o desenvolvimento sustentável é considerado um desafio para o século XXI tanto numa perspectiva teórica quanto pragmática.

No mesmo sentido, para Cavalcanti “[...] não há uma economia da sustentabilidade nem uma única forma de chegar aos predicados de uma vida sustentável. Inexiste tampouco uma teoria única do desenvolvimento ecologicamente equilibrado” (CAVALCANTI, 1994, p. 20). A incrementação do desenvolvimento agregado à sustentabilidade viria como um fator a harmonizar a questão financeira com a ambiental.

De forma geral, sabe-se que a sustentabilidade consiste em encontrar meios mais adequados de produção, distribuição e consumo dos recursos existentes de forma a garantir um usufruto mais harmônico, economicamente eficaz e ecologicamente viável.

A definição de desenvolvimento sustentável, em termos gerais, que se tornou a mais conhecida e disseminada ao mundo foi a proposta por Brundtland (WCED, 1987), onde desenvolvimento sustentável seria o fato das gerações do presente satisfazer suas necessidades sem que com isso ponha em risco a possibilidade das gerações futuras virem a satisfazer também as suas necessidades.

Sabendo disso, aliamos então propostas de uso e reuso da água que tem proporcionado uma sustentabilidade desse recurso no Brasil. O problema está na cultura brasileira do desperdício e principalmente no agronegócio que detém necessidade de muita água para manter sua produção. Assim é visível que é preciso uma mudança na forma de tratar a água de maneira que ela possa ser reutilizada. Tudo depende de tecnologia e novos hábitos.

Para isto, é preciso veemente a reestruturação radical da nossa sociedade e o estilo de vida a fim de reverter à depredação dos recursos hídricos e aprender a viver com eles de forma a sustentar os seres vivos e a natureza, pois é ariscado o abuso dos preciosos recursos hídricos do mundo, apostando somente no fato que a tecnologia possa resolver.

Conhecendo a realidade que o mundo enfrenta em relação à escassez da água potável, através de programas governamentais, projetos de ongs, documentários e reportagens veiculados em revistas e jornais, acesso na Internet e documentário, necessita-se de uma mudança de hábito em um universo menor onde poderá contribuir para uma conscientização em relação ao problema que já começa a afligir a humanidade atualmente e que se acentuará consideravelmente num futuro próximo (OLIVEIRA, Fábio, 2014).



Voltando a questão da mercadorização da água, o empresário austríaco Peter Brabeck-Letmathe que é presidente do grupo Nestlé, em 2005 afirma que é necessário privatizar o fornecimento da água, para impor na sociedade um sentimento de perda financeira, e quem sabe pagando pela a água as pessoas se conscientizem de forma obrigatória e então façam uso correto.

E conclui sua opinião relatando que a água deveria ser tratada como qualquer outro bem alimentício e ter um valor de mercado, estabelecido pela lei de oferta e procura. Só desta maneira, aponta, exploraríamos ações para abordar o consumo excessivo dos recursos hídricos (BRABECK-LETMATHE, Peter, 2005).

Sustenta Leonardo Boff (2015) em contraponto com Peter Brabeck-Letmathe (2005), que o preço não deve prevalecer sobre o valor; ao contrário, deve torná-la acessível a todos e os ganhos devem respeitar a natureza comum, vital e insubstituível da água. Mesmo os elevados custos econômicos devem ser garantidos pelo Poder Público sem custo as pessoas. Relata ainda, que uma fome zero mundial, prevista pelas Metas do Milênio, deve incluir a sede zero, pois não há alimento que possa existir e ser consumido sem a água.

Complementa o mesmo autor que todos devem repensar água como um bem a ser cuidado nas perspectivas dos famosos 4Rs (r): reduzir, reusar, reciclar, respeitar e reflorestar. Além de sua grande importância, dela depende toda cadeia da vida e a existência ou não das próximas gerações do futuro (BOFF, Leonardo, 2014).

Diante das adversidades e insuficiências no tocante as discussões em torno da água, Rattner (2009), levanta várias questões que devem ser repensadas e discutidas por todos os cidadãos, servidores e representantes nos órgãos públicos, como:

A quem pertence à água? Quem pode apropriar-se dela? É lícito privatizá-la? Em nome de que direito as empresas transnacionais estão comprando sistemas de recursos hídricos? Esses recursos podem ser comercializados como qualquer commodity no mercado? De que leis necessitamos para proteger a água para o consumo de todos? Qual deve ser o papel dos poderes públicos? Os países ou regiões ricos em recursos hídricos devem compartilhar com os países mais pobres? A quem cabe a responsabilidade de zelar pela água? Como envolver os cidadãos neste processo? Qual é o papel da Saúde nesta questão? (RATTNER, 2009).



Logo é proposta algumas respostas que devem ser consideradas para melhorar a gestão da água em quanto recurso natural essencial as espécies segundo Rattner (2009):

- A água é herança da terra e deve ser sempre preservada como bem público e protegida por uma legislação forte, local, nacional e internacional.
- A água não pode ser tratada como commodity. É um legado natural e humano comum a ser preservado para as atuais e futuras gerações.
- As comunidades locais, além das instituições e órgãos nacionais e internacionais, devem assumir o papel de guardiões dos recursos hídricos e estabelecer os princípios de seu uso racional e equitativo.
- O acesso à água deve ter a prioridade para as necessidades básicas da vida pois constitui um direito humano inalienável.
- Cabe a cada geração zelar para que a abundância e a qualidade da água não sejam diminuídas em consequência de atividades produtivas predatórias, e esforços devem ser feitos para restaurar a saúde dos ecossistemas aquáticos e aquíferos que já foram degradados.
- Os serviços de água não podem ser considerados como mera infraestrutura, da mesma forma que a infraestrutura não pode ser considerada mero suporte de corredores de exportação.
- A tecnologia não pode ser a única resposta. Não haverá salvação tecnológica para um planeta com escassez crônica de água. A resposta é Política e Ética.
- É preciso reestruturar os valores da sociedade a fim de reverter a depredação dos recursos hídricos e aprender a sustentar as necessidades humanas, os seres vivos e a natureza segundo os princípios dos direitos humanos, da equidade, da precaução e da responsabilidade.
- O foco da vigilância da qualidade da água deve ser direcionado principalmente para o manancial, incluindo as substâncias químicas.
- Sistema de informação da qualidade da água deve ser unificado e aberto para a sociedade.
- Restrição no uso e ocupação da bacia de contribuição de mananciais de uso para o consumo humano.

O gerenciamento do uso da água como exposto acima a partir de sentenças éticas, é essencial a manutenção do recurso na Terra, assim como também é preciso a aplicação de práticas de reuso da água que tem cada vez sido frequente em países como: Japão, Austrália,



Canadá, Reino Unido, Alemanha e Suécia. No Brasil tem sido objeto de diversos estudos a fim de embasar a formulação de legislação e normatização específica.

É necessário analisar além das ações sanitárias, vinculadas a saúde pública, questões ligadas ao licenciamento, operação e manutenção das formas de reuso, principalmente nas edificações.

A experiência do Nordeste acerca do uso das cisternas aproveitando a água de chuva caracteriza-se por uma prática milenar adotada pelas mais antigas civilizações, a qual tem sido incorporada às edificações das áreas urbanas, em diversos países. Outra alternativa que será adotada em São Paulo é a utilização da água de esgoto para reuso sendo esta a maneira que teremos, agora e no futuro, de preservar a água dos mananciais que estão se esgotando.

A reutilização da água de esgoto deixa dúvidas com relação a sua qualidade de fato, porém no estado de São Paulo, a água de reuso produzida pela Sabesp tem sua qualidade controlada pelo sistema de gestão ISO 9001, que institui parâmetros de qualidade rígidos. Assim a saída para o estresse hídrico está na utilização do esgoto, segundo a verificação dos especialistas, com embasamento nas recentes tecnologias para a limpeza da água (REGINA DI CIOMMO, 2015).

Algumas pessoas também têm ajudado economizando água com pequenas práticas dentro de casa, como:

- Fechar a torneira enquanto escova os dentes, faz a barba, ensaboa a louça, etc.;
- Não usar mangueira para lavar pisos, calçadas, automóveis, etc.;
- Trocar as válvulas hidroassistidas de descargas por caixas acopladas ao vaso sanitário com limitador(es) de volume(s) por descarga;
- Diminuir o tempo no banho;
- Procurar usar a máquina de lavar roupas apenas quando tiver roupas (sujas) o suficiente para usar o volume máximo da máquina.
- Aproveitar a água do segundo enxágue da máquina de lavar-roupas para lavar o quintal.

Dessa forma, e a partir de poucas iniciativas é possível economizar água, embora essas práticas precisem ser mais bem disseminadas.

De acordo com a Sociedade do Sol com alguns caminhos possíveis para gerar uma economia significativa de água potável, e desenvolvimento de projetos de simples e imediatas



aplicações, teremos reduções futuramente aproximadamente 30% a 40% do consumo de água potável consumida em um lar (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Segundo ainda a Sociedade do Sol (2015), dispõe de três caminhos possíveis para economizar água: aproveitamento da água de chuva, reuso da água presente no esgoto, reuso da água originada no banho familiar.

O aproveitamento da água da chuva, ideal para lugares com altos índices pluviométricos, pode-se captar através de uma cisterna e depois utiliza-la para consumo humano, porém do custo das cisternas, temos ainda uma preocupação com a qualidade da água que pode está comprometida devida poluição aérea e das sujeiras acumuladas nos telhados, além da falta de espaço nas casas urbanas o que torna esse caminho praticamente inviável.

Entretanto a Sociedade do Sol vendo essas dificuldades resolveu inventar um sistema de aproveitamento da água de chuva de baixo custo, que possa ser inserido com facilidade em qualquer domicílio, que é o Projeto Experimental de Aproveitamento de Água de Chuva em Pequenos Reservatórios para Residência Urbana. Os principais objetivos desse projeto são:

- servir de instrumento didático;
- incentivar a população a fazer o aproveitamento correto da água de chuva;
- fazer com que toda casa urbana tenha pelo menos um sistema simples de aproveitamento da água de chuva;
- minimizar o escoamento do alto volume de água nas redes pluviais durante as chuvas fortes;
- usar a água para irrigações nos jardins e para lavagens de pisos externos. Assim, essa água vai infiltrar na terra e ir para o lençol freático, preservando seu ciclo natural; e
- se necessário usar a água de chuva para as descargas no vaso sanitário.

Em relação ao reuso da água presente no esgoto, tem sido o mais utilizado, pois se trata de água no ponto de ser habilitada para voltar aos rios e aquíferos, sendo ideais para suficientemente para regar parques, usar nas indústrias e no lar dar para limpeza de vasos sanitários, regar jardins, lavagens de pisos externos e automóveis, sendo essa prática suficiente para substituir cerca de 40% da água potável consumida em casas. (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Esse sistema tem sido inviável, pois representaria a instalação de mais um sistema de distribuição de água, paralelo ao que já foi implantado para a água potável. Assim teria que ser instaladas Estações de Tratamento de Esgoto –ETSS, em especial em condomínios ou em cada pé de morro para tratamento, reutilização e até devolução a natureza da água num melhor estado (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

A última estratégia, o reuso da água originada no banho familiar, de "Greywater" ou água cinza, é ideal para reaproveitamento, por exemplo, nas descargas dos vasos sanitários. Isso permite reduzir o uso da água residencial em cerca de 30%, sem aplicação de tecnologias complexas e sem perigos para a saúde do usuário (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Existe certa correlação entre a água consumida no chuveiro e a consumida no vaso sanitário, compensando essas demandas. No quadro abaixo pode-se ver os cálculos que a Sociedade do Sol a essa conclusão:

Quadro 1: Correlação entre a água consumida no chuveiro e a consumida no vaso sanitário

Consumo médio de água por pessoa	4,5R (R = m ³) por mês = 4,5m ³ por mês = 4.500 Litros por mês = 150 Litros por dia.
Consumo médio diário com banho (obs.: chuveiro com vazão média de 3,5 Litros por minuto, e banho de +/- 15 minutos)	1) 15 X 3,5 = 52,5 Litros; 2) 52,5 X 30 (dias) = 1575 Litros/mês = 1.57m ³ 3) Isso significa 34,88% do consumo mensal
Consumo médio diário com descargas (obs.: cada descarga tem vazão de +/- 10L)	1) média de descargas = 5 vezes ao dia = 50Litros/dia 2) 50 X 30 = 1500 Litros/mês = 1.5m ³ 3) Isso significa 33,33% do consumo mensal

Fonte: www.sociedadedosol.com.br. Elaboração própria

A partir dos cálculos registrados acima, foi preciso ver alternativas de vasos sanitários econômicos (bacias ecológicas), com caixa atrelada que limita o volume d'água por cada descarga (seis litros), aonde nos vasos mais antigos cada descarga chegava a gastar nove a dez litros de água, onde os aparelhos que usam a válvula de descarga na parede (hidroassistida), esse volume chega a duplicar facilmente (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Atualmente já existem algumas alternativas bem interessantes como: a caixa de descarga acoplada com um botão duplo de acionamento, um para dejetos líquidos (3 litros) e outro para dejetos sólidos (6 litros); os sistemas a vácuo, usados em banheiros de aviões, ônibus, embarcações, etc.; e os banheiros secos, muito difundido na Permacultura (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Outra opção seria usar água do banho para uso das descargas. Segundo a Sociedade do Sol ia significar +/- 30% de economia por mês, onde a água do banho escorreria do ralo do box, em seguida submetida a filtração e tratamento e enfim indo para as descargas, como representado na figura abaixo:



FIGURA 1: Reuso de água do banho familiar para o vaso sanitário
Fonte: www.sociedadedosol.org.br

Considerando que cada pessoa use 35 litros de água de banho por dia (0,035 metros cúbicos), e que a demanda do vaso sanitário também seja de 35 litros por dia/pessoa, a região da Grande São Paulo com cerca de 17.000.000 de moradores poderia gerar uma economia diária de água potável de 595.000 m³. ($17.000.000 \times 0,035 \text{ m}^3 = 595.000 \text{ m}^3$), equivalente ao volume de 9.000 piscinas olímpicas por mês. Isso corresponde a um caudal de 6,89 m³ por segundo, cerca de 10% do consumo global da Grande São Paulo. Esse volume já seria suficiente para a manutenção do nível de nossos reservatórios de água limpa (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Ressalta ainda que atitudes como as citadas acima, pode evitar ou postergar desvio de água de longas distâncias, como é o caso da transposição do São Francisco e com o recurso

destinado a essas grandes obras, seria mais viável financiar, sem custo, todo esse programa de reuso de água reciclada para o estado de São Paulo (SOCIEDADE DO SOL, 2015). Esta poderia ter inúmeras finalidades, como:

Quadro 2: Água reciclada e finalidades de reuso

Irrigação paisagística	Parques, cemitérios, campos de golfe, faixas de domínio de autoestradas, campus universitários, cinturões verdes, gramados residenciais
Irrigação de campos para cultivos	Plantio de forrageiras, plantas fibrosas e de grãos, plantas alimentícias, viveiros de plantas ornamentais, proteção contra geadas
Usos industriais	Refrigeração, alimentação de caldeiras, água de processamento
Recarga de aquíferos	Recarga de aquíferos potáveis, controle de intrusão marinha, controle de recalques de subsolo
Usos urbanos não-potáveis	Irrigação paisagística, combate ao fogo, descarga de vasos sanitários, sistemas de ar condicionado, lavagem de veículos, lavagem de ruas e pontos de ônibus, etc.
Finalidades ambientais	Aumento de vazão em cursos de água, aplicação em pântanos, terras alagadas, indústrias de pesca
Usos diversos	Agricultura, construções, controle de poeira, dessedentação de animais

Fonte: www.cetesb.sp.gov.br. Elaboração própria.

Finalizando, a redução na produção da água potável:

“é sinônimo de lagos e represas mais cheias, águas mais limpas e diminuição dos custos da produção dessa água. Por outro lado, teremos represas mais cheias e limpas que serão um bom incentivo para um turismo local, melhorando a qualidade do lazer da população, resultando em mais banhos, passeios, voltas em barcos de turismo e um reviver do esporte náutico, tudo perto de nossas casas” (SOCIEDADE DO SOL, 2015).

Portanto, é verídico que o reuso de águas cinzas, provenientes de tanques, banheiras, chuveiros, lavatórios e máquinas de lavar roupas, se tratadas para usos com finalidades não potáveis é uma alternativa promissora, e que deve ser desenvolvida e incentivada, que aliada



aos principais componentes economizadores, como os arejadores, os pulverizadores e os prolongadores, usados em torneiras, chuveiros com registros reguladores de vazão e vasos sanitários com válvulas de descarga com acionamento seletivo, é possível reduzir consideravelmente o uso de água potável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As práticas em busca de uma melhor gestão e utilização da água estão aumentando e diariamente se solidificando, devido à grande necessidade e urgência. Nesse contexto faz-se possível identificar iniciativas que lograram êxito referente à aplicabilidade e trouxeram de fato melhoria na forma de tratamento da água, sendo este um recurso que tem sua existência ameaçada por causa que o uso por parte das pessoas e do comércio, em especial das agroindústrias, são maiores que seu ciclo de renovação.

A preocupação veio com a necessidade de se poupar e reutilizar os recursos hídricos, dado que muitos estudiosos verificaram que o seu uso desordenado poderia pôr em risco a vida de todas as espécies na Terra. De fato a água e suas polêmicas em torno de sua escassez são complexas, porém nenhum outro componente da Natureza parece ter um papel tão definitivo para a existência de vida como a água.

Embora alguns defendam a mercadorização da água, em virtude da escassez e também para criar na sociedade uma consciência através de uma perda econômica e uma ideia de preço da água, acredita-se diante do que foi exposto e em consonância com o estudioso Leonard Boff, que a água deve continuar com a ideia de valor e que mesmo seja necessário a mercantilização desse bem maior, o Governo arque com as despesas para com a sociedade, ao ponto que algumas pessoas podem morrer por falta de água, visto não ter condições de arcar economicamente.

A falta de água no Brasil tem afetado as residências, as indústrias e a agricultura, gerando conflitos na economia em geral, principalmente na região Sudeste, e que encontra com reservatórios em alerta e também onde se concentra maior parte das indústrias, de modo que uma seca extrema pode levar a mais um racionamento de energia geral no país. Para resolver esse problema o Brasil deve imediatamente procurar outros meios para geração de



energia além das hidrelétricas, fontes alternativas de energias limpas e que cheguem a todos com o menor custo possível.

Como vimos com relação aos dados da PNAD (2011), embora tenha ocorrido melhoras, muitas casas ainda nem dispõem de água canalizada, isso deve ser melhorado e além de tudo deve ser feita uma campanha de conscientização pesada nas pessoas quanto ao seu uso e dando suporte à instalação de instrumentos que garantam a customização da água, como cisternas, torneiras, vasos, etc. , que se utilizam de menos água para fazer as atividades, além também de investir em pesquisa e desenvolvimento de técnicas eficazes para reduzir consumo de água e possibilitar técnicas para seu reuso.

Isso só é possível por meio de uma política educacional a partir das crianças para que não cresçam com essa cultura de desperdício de água vista no Brasil. Nos adultos devem-se impor mudanças radicais de hábito, colocando uma ideia de cuidar dos recursos hídricos para gerações futuras, ou seja, seus filhos, netos, etc., na medida em que o contrário impossibilitaria a vida.

Portanto o apoio da sociedade, das instituições e entidades de fomento se faz necessário para que as iniciativas de uso e reuso da água saiam da utopia de que não é possível.

O Governo pode intervir no fomento e sustentabilidade da implementação de práticas adequadas para reduzir o consumo de água, assim como também reutilizar em busca de formas sociais e ambientais mais justas e solidárias para um futuro de todos com uso de ferramentas para implementar e fortalecer práticas conjuntas, solidárias entre quem promove gestão dos recursos e por quem necessita usufruir deste, incentivando a implementação de políticas públicas que objetivem prover iniciativas dessa natureza, valorizando as pessoas enquanto seres humanos e os recursos hídricos enquanto um bem de valor, não de preço. E que a partir da coletividade, possam ser desenvolvidas capacitações superando as dificuldades e criando novas possibilidades, produção e práticas em busca do interesse comum.

Assim e embora estudos apontem para estresse hídrico daqui a vinte anos, acredita-se que diante de tudo que foi exposto quanto ao uso e reuso da água o quadro melhora, pois foi visto que práticas de customização da água pode sim levar a sociedade ao um futuro mais tranquilo com relação a disponibilidade de água, basta que a sociedade se conscientize e o



Governo incentive e de condições econômicas para viabilizar técnicas e práticas para o uso sustentável da água.

Referências

BOFF, Leonardo. **A água no mundo e sua escassez no Brasil**. 2015. Disponível em: < <https://leonardoboff.wordpress.com/2015/02/02/a-agua-no-mundo-e-sua-escassez-no-brasil/>>. Acesso em: 15 de maio 2015.

BOFF, Leonardo. Dia internacional da Água: Água fonte de vida ou de lucro?. 2014. Disponível em: < <https://leonardoboff.wordpress.com/2014/03/22/dia-universal-da-agua-agua-fonte-de-vida-ou-de-lucro/>>. Acesso em: 15 de maio 2015.

BRABECK-LETMATHE, Peter. **Presidente da nestlé diz que água não é um direito humano e deve ser privatizada**. 2005. Disponível em: < <http://www.folhabelmontense.com.br/2015/04/presidente-da-nestle-diz-que-agua-nao-e.html>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

BRUNDTLAND, G. H. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

CAVALCANTI, Clóvis. Breve Introdução à Economia da Sustentabilidade. In: CAVALCANTI, Clóvis et al. **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: INPSO/FUNDAJ, out. 1994. p. 17-28. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

CETESB. Águas superficiais: reuso da água. 2015. Disponível em: < <http://www.cetesb.sp.gov.br/agua/%C3%81guas-Superficiais/39-Reuso-de-%C3%81gua> >. Acesso em: 04 jun. 2015.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. Ed. São Paulo: atlas, 2010.

IBGE. **Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese de Indicadores de 2011**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2011/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2011.pdf>. Acesso em: 26 de maio 2015.

LUCCI; BRANCO; MENDONÇA, Território e Sociedade no mundo globalizado: Geografia Geral e do Brasil. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Enciclopédia Prática de estudo e Pesquisa. **Ciência Viva: A construção do conhecimento**, 2001. p.26.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Água: Um recurso cada vez mais ameaçado**. 2015. Disponível em:



<http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao09062009025910.pdf>. Acesso em: 26 de maio 2015.

OLIVEIRA, Fábio. **Água**. 2014. Disponível em: <http://issuu.com/fabiooliveira84/docs/_gua.docx> Acesso em: 26 de maio 2015.

PACHECO, Carlos, **Água, recurso renovável ou não?** Science Blogs. Categoria Meio Ambiente. Geofagos, 2009. Disponível em: <http://scienceblogs.com.br/geofagos/2009/05/agua_recurso_renovavel_ou_nao/>. Acesso em: 26 de maio 2015.

PENA, Rodolfo Alves. **Escassez de água no Brasil. 2015**. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/escassez-agua-no-brasil.htm>>. Acesso em: 26 de maio 2015.

Rattner H. **O desafio da água**. Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças. Disponível em: <<http://www.abdl.org.br/article/articleview/4170/1/97/>> Acesso em: 04 jun. 2015.

Regina Di Ciommo. **Crise hídrica: novas alternativas para reuso da água e a saúde**. 2015. Disponível em: <<http://www.planodesaude.net/crise-hidrica-novas-alternativas-para-reuso-da-agua-e-a-saude>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SOCIEDADE DO SOL. **Água; captação, uso e reuso**. 2015. Disponível em: <<http://www.sociedadedosol.org.br/site/agua/introducao.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

TAKEDA, Tatiana. **A escassez de água no Brasil e no mundo**. 2009. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=2862>. Acesso em: 26 de maio 2015.

TROSTER, R. L., MOCHON, F. **Introdução a economia**. São Paulo: MC Graw. 1992.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.



UMA ANÁLISE DO PERFIL DO MIGRANTE RECENTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA (RMF)

Raíssa Marques Sampaio Sidrim⁴⁰⁹

Resumo

Devido ao intenso crescimento da Região Metropolitana de Fortaleza e sabendo que parte considerável de sua população é composta por migrantes, faz-se importante contribuir com a análise do perfil dessa população. Os microdados do Censo Demográfico de 2010 levantados pelo IBGE são a principal fonte de informações. O conceito de migrante aqui usado é o de que é indivíduo que habita a RMF em 2010, mas que nasceu em um município diferente. Os principais resultados da análise descritiva mostram que em sua maioria os migrantes são do sexo feminino, encontram-se com idades entre 25 e 39 anos, não possuem instrução ou fundamental incompleto e ganham até um salário mínimo. Em relação aos resultados empíricos, feita através da regressão logística, pôde-se observar que os migrantes têm mais chances de serem do sexo feminino; as chances de serem maiores de 15-24 anos aumenta conforme a idade; o mesmo acontece quando se trata da escolaridade; e em relação a renda, as chances dela superior a um salário mínimo é maior nas demais categorias, exceto na última (mais de 10 salários mínimos), onde não houve associação. Esses resultados são importantes para a construção de políticas públicas em todos os municípios que envolvem a RMF.

Palavras-chave: Migração, Região Metropolitana de Fortaleza, regressão logística.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Ribeiro (2009), o Brasil atravessou a primeira década desse século com contingente populacional acima de 190 milhões de pessoas, nas quais cerca de 37% se encontravam em zonas consideradas metropolitanas. Isto é, pouco menos de 70 milhões de indivíduos habitavam em cerca de 300 municípios metropolitanos, de acordo com a definição de metrópole adotada pelo Observatório das Metrôpoles.

Sposito (2006) acrescenta que a urbanização brasileira recente é marcada pela institucionalização e desenvolvimento de regiões metropolitanas, que acontecem em

⁴⁰⁹ Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestranda em Demografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Pesquisadora do Observatório de Migração do Estado no Ceará e Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Email: raissa_mss@hotmail.com



decorrência de várias condicionantes, as quais geram, por um lado, efeitos complementares, e por outro, efeitos contraditórios, como alta concentração demográfica, aumento da desigualdade social e desagregação socioespacial do tecido urbano.

O grande crescimento populacional dessas regiões é ocasionado, em parte, pelos movimentos migratórios. Brito e Carvalho (2006) apontam que o movimento espacial, com alteração de residência, envolve milhões de pessoas e esse fato já é uma característica da população brasileira. De certa maneira, o que estimula os indivíduos a mudar de residência, seja do campo para as cidades, dentro do próprio município, estados, regiões e até mesmo outros países, é a extensão territorial do país e suas desigualdades sociais e também de renda. A grande maioria dos brasileiros realizaram ao menos uma etapa migratória ao longo de suas vidas, não sendo exagero nenhum afirmar que a migração já é parte da cultura deste país.

Na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) não é diferente. De acordo com os microdados do Censo Demográfico realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no ano de 2010, os migrantes⁴¹⁰ da RMF totalizavam cerca de 26,4% (2.232.447) de sua população para o mesmo ano. Tendo em vista que parcela significativa da população da RMF é composta por migrantes, faz-se importante identificar os fatores que estão associados a mobilidade espacial na RMF, bem como traçar o perfil desses indivíduos, sendo esse, o principal objetivo do estudo.

Este artigo está organizado em quatro seções, sendo essa introdução a primeira delas. A seção dois aborda a metodologia utilizada no trabalho e está dividida em 5 sub-tópicos: o primeiro diz respeito ao recorte geográfico, temporal e fonte de dados; o segundo informa, de forma breve, como se deu a institucionalização da RMF, bem como a sua dinâmica populacional; o terceiro aborda conceito de migrante aqui adotado; o quarto fala, de forma sucinta, sobre o tipo de regressão utilizado; e por fim, o quinto e último sub-tópico dessa seção informa o software usado para rodar a regressão. A terceira seção mostra a análise dos resultados, tanto descritiva como empírica. E, finalmente, na seção quatro são apresentadas as conclusões.

⁴¹⁰ De acordo com a definição de migrante utilizada no trabalho (ver tópico 2.3).



2 METODOLOGIA

2.1 Recorte Geográfico, Temporal e Fonte de Dados

A área de estudo desse artigo são os quinze municípios que compõe atualmente a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Quanto à periodização, o estudo enfoca o perfil do migrante no ano de 2010.

Portanto, os microdados dos Censos Demográficos de 2010, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são a principal fonte de informações.

2.2 Institucionalização, Dinâmica Populacional e Vetores de Expansão Urbano e Metropolitano da RMF

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) foi uma das nove primeiras regiões metropolitanas oficializadas no Brasil pela Lei Complementar Federal de número 14, em 1973. Desde então, a RMF vem sofrido diversas modificações. Inicialmente era composta por somente cinco municípios: Aquiraz, Caucaia, Fortaleza, Maranguape e Pacatuba. Depois, pela Lei Complementar Federal de número 52 de 1986, o município de Maracanaú passa a compor a RMF, logo depois de se emancipar de Maranguape (TSUKUMO et al., 2013) (Tabela 1).

No ano de 1999 mais um município passa a fazer parte da região Metropolitana de Fortaleza, foi Itaitinga, por meio da Lei Complementar Estadual de número 3/1995 (TSUKUMO et al., 2013). No mesmo ano, com a lei 12.989, a RMF passa a ser composta por treze municípios, por meio da entrada de Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante. Por fim, a atual formação da Região Metropolitana de Fortaleza ficou completa em 2009 com a entrada de Cascavel e Pindoretama, pela modificação da Lei Complementar 18/1999 (GONÇALVES, 2011) (Tabela 1). A figura 1 mostra a localização dos 15 municípios que compõe a RMF.

Tabela 1 - Ano de incorporação e legislação dos municípios que compõem a RMF

Município	Ano de incorporação	Legislação
Aquiraz	Jun 1973	LCF 14/73
Cascavel	Jun 2009	LCE 78/09
Caucaia	Jun 1973	LCF 14/73
Chorozinho	Dez 1999	LE 18/99
Eusébio	Abr 1991	LE 11.845
Fortaleza	Jun 1973	LCF 14/73
Guaiúba	Abr 1991	LE 11.845
Horizonte	Dez 1999	LE 18/99
Itaitinga	Dez 1999	LE 18/99
Maracanaú	Abr 1986	LCF 52/86
Maranguape	Jun 1973	LCF 14/73
Pacajus	Dez 1999	LE 18/99
Pacatuba	Jun 1973	LCF 14/73
Pindoretama	Jun 2009	LCE 78/09
São Gonçalo	Dez 1999	LE 18/99

Fonte: IPECE – Anuário Estatístico do Ceará, 2012

Em termos populacionais, em 2010, os quinze municípios que compõem a RMF havia mais de 3,6 milhões de habitantes nos quinze municípios que compõem a RMF, o que corresponde a cerca de 43% do total da população do estado do Ceará (8.448.055 milhões de habitantes) em uma área de 5.785,822 km². A grande maioria dessa população se encontra na cidade de Fortaleza, com 2.452.185 milhões de pessoas, representando com cerca de 29% da população estadual. A maior área da RMF é do município de Caucaia, com 1.227.895 km², e a segunda maior população (324.441 mil habitantes), logo depois se encontra Maracanaú, com 209.057 habitantes. Por outro lado, o município de Pindoretama é o que exibe a menor área da RMF, com apenas 72,85 km², e também a menor população, um total de 18.638 habitantes em 2010 (SIDRIM e QUEIROZ, 2015).

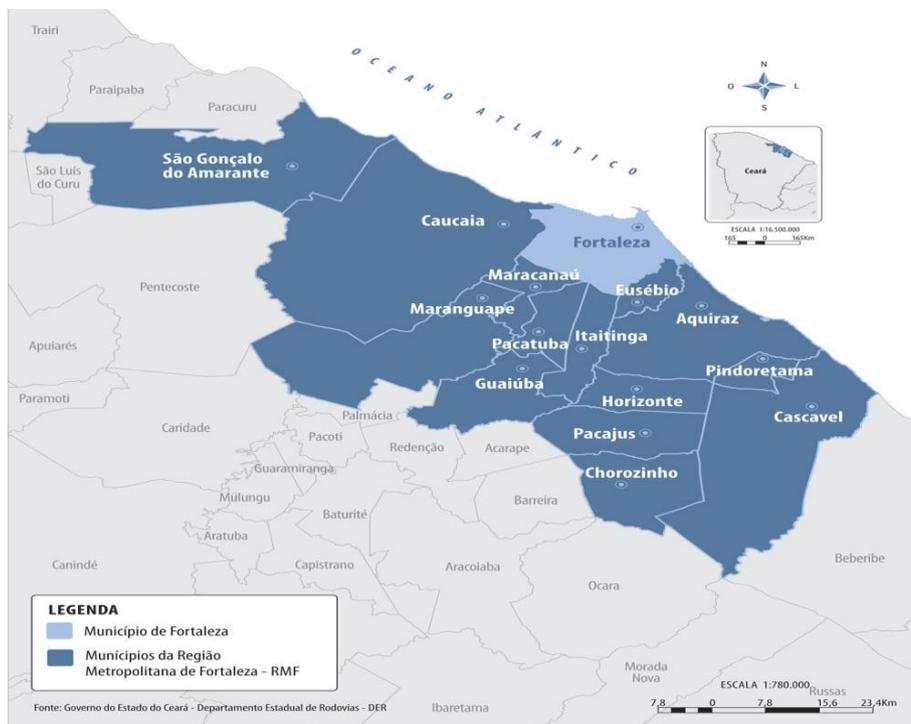


Figura 1 - Localização dos municípios que compõem a RMF

Fonte: Governo do Estado do Ceará – Departamento Estadual de Rodovias - DER. Disponível em: <http://www.anuariodefortaleza.com.br/a-cidade/mapa-da-regiao-metropolitana-de-fortaleza.php>

Nogueira (2016) afirma que a RMF está em plena expansão e que esta não tem acontecido de maneira contínua e uniforme, apresentando diferentes padrões de crescimento que se tornam mais evidentes por meio de corredores de crescimento urbano que se dão ao longo dos principais eixos viários que partem do município de Fortaleza.

Em sua tese, Bernal (2003) analisa os quatro vetores de expansão que compõem a RM de Fortaleza. Nos dias de hoje, as rodovias estaduais e federais ligam o núcleo metropolitano (Fortaleza) às cidades do interior e também a outros estados brasileiros, sendo as mais importantes formas de conexão que existe, além de facilitarem o reconhecimento dos vetores de crescimento urbano e metropolitano da RM em estudo (NOGUEIRA, 2011) (Figura 2).

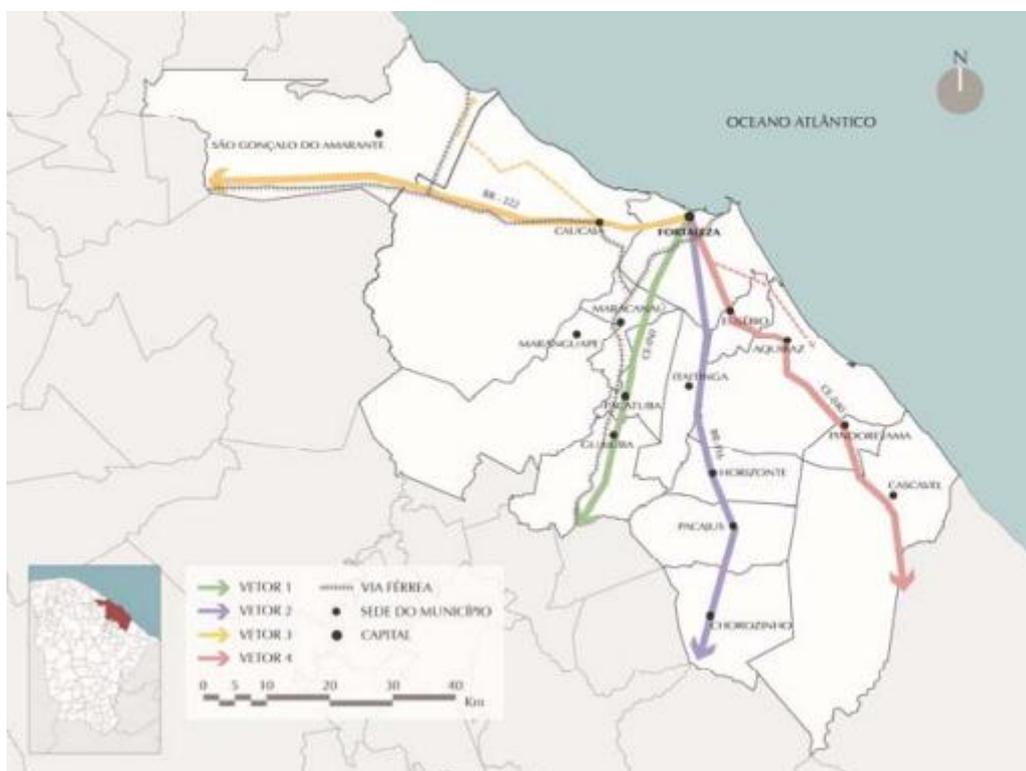


Figura 2 – Vetores de crescimento urbano e metropolitano da RMF

Fonte: Diógenes (2016, p. 9)

O primeiro vetor está localizado na CE-065 e CE-060, que faz a ligação entre Fortaleza Maranguape, Maracanaú, Pacatuba e Guaiúba (IPECE, 2012). O Distrito Industrial de Maracanaú, implantado entre as décadas de 1960-1970, e que contempla de forma mais abundante a indústria têxtil, de confecções, de alimentos e metal mecânico, está inserido nesse eixo. Além disso, com o intuito de “desafogar” a capital cearense, nesse eixo se iniciou a construção de conjuntos habitacionais a partir da década de 1970-1980, apoiado em políticas de assistência e carência habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH) e no eixo ferroviário que existe no entorno do distrito industrial (DIÓGENES, 2012; DIÓGENES, 2016; BERNAL, 2003).

Localizado ao Sudeste do município de Fortaleza, o segundo vetor é composto pelos municípios de Eusébio, Horizonte e Pacajus, e segue na direção da BR-116, uma das principais rodovias do Brasil, que liga o Nordeste ao Sul. Ela parte de Fortaleza e tem seu fim no município de Jaguarão no Rio Grande do Sul, atravessando cinco municípios da RMF, são

eles: Eusébio, Itaitinga, Horizonte, Pacajus e Chorozinho (DIÓGENES, 2012; NOGUEIRA, 2011; DIÓGENES, 2016) (Figura 2).

O que identifica esse eixo, conforme Paiva (2010), Nogueira (2016) e Nogueira (2011), é industrialização implantada no final dos anos 1980 nos municípios de Eusébio, Horizonte e Pacajus financiada pelo Governo do Estado do Ceará, por meio de incentivos fiscais, financeiros e meios de infraestrutura, como abastecimento de água, energia e sistemas de comunicação. Pereira Junior (2009), acrescenta que essas políticas de incentivos fizeram com que a Região Metropolitana de Fortaleza se transformasse em um polo mais hegemônico nos setores mais tradicionais da economia.

O terceiro vetor de expansão da RMF se situa ao longo da BR-222 e está ligado aos deslocamentos pendulares. Deslocamento pendular acontece quando o indivíduo estuda ou trabalha em um município diferente do de residência. O que acontece nesse vetor é o movimento escola, casa, trabalho que parte dos conjuntos habitacionais localizados no município de Caucaia (BERNAL, 2003), além de mais recentemente envolver o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), instalado em Caucaia e São Gonçalo do Amarante (BR-020, CE-085 e CE-090) (DIÓGENES, 2016; NOGUEIRA, 2011) (Figura 2).

Eusébio e Aquiraz são os municípios que abrangem o quarto e último eixo de expansão metropolitana. A urbanização litorânea juntamente com veraneio marítimo, turismo litorâneo e, mais recentemente, à transformação dessas áreas em espaços de primeira residência, são as principais características desse vetor, que segue o direcionamento das rodovias CE-040 e CE-025 (DANTAS, 2009) (Figura 2).

2.3 Definição de Migrante Adotada no Estudo

Nesse artigo, a definição de migrante foi feita através da variável V0618 do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2010, a qual pergunta se o indivíduo nasceu no município de residência. As respostas 1 (“sim e sempre morou”) e 2 (“sim, mas morou em outro município ou país estrangeiro”) foram recodificadas como 0 (zero), identificando, assim, o indivíduo não migrante; e a resposta 3 (“não”), foi recodificada como 1 para identificar o indivíduo migrante. Dessa maneira, o conceito de migrante adotado no estudo é: o indivíduo que reside em algum dos 15

municípios que compõem Região Metropolitana de Fortaleza na data de referência do censo e que nasceu em um município diferente, seja ele pertencente à RMF ou não.

2.4 Regressão Logística

A regressão logística é o modelo de regressão mais apropriado quando se trata de variáveis binárias, que nesse caso é “migrante” ou “não migrante”. Segundo Moreira e Ferreira (2011), utiliza-se o modelo de regressão logística quando a variável resposta é qualitativa binária, porém ela também pode ser usada quando a variável resposta é qualitativa e possui mais de duas categorias.

McCullagh e Nelder (1989) evidenciam quatro funções empregadas na modelagem de dados na qual a variável é binária, são elas: função logística, função probito, função complementar log-log e função log-log. Na maioria dos estudos sobre migração a função logística é a mais usada, tanto por ser mais simples teoricamente em relação às demais, mas, especialmente, pela fácil interpretação como o logaritmo da razão de chance (*odds ratio*).

Assume-se que $p(y_i)=p_i$ é a probabilidade de obter sucesso e $p(y_i=0)=1-p_i$ a probabilidade de fracasso, ou seja, a ocorrência ou não ocorrência do evento, respectivamente. Na análise realizada neste trabalho o sucesso é o fato de o indivíduo ser migrante da Região Metropolitana de Fortaleza, e o fracasso é o indivíduo não ser migrante.

Ao se utilizar o modelo de regressão logística, pode ser interessante verificar o efeito de um fator de risco específico ou de vários ligados a variável resposta. Neste estudo, o interesse está dirigido para o efeito das variáveis explicativas “sexo”, “idade”, “nível de instrução” e “renda” sobre a variável resposta “migrante”.

2.5 Software

O tratamento estatístico das informações e seleção das variáveis sobre migração, foi utilizado o software R, versão 3.3.1.

3 RESULTADOS

3.1 Análise Descritiva



Com o intuito de se ter uma visão mais geral das características dos migrantes e não migrantes da RMF em 2010, foi construída a tabela abaixo (Tabela 2). Nela podemos observar que a maioria dos migrantes e não migrantes são do sexo feminino, apesar de a diferença não ser tão expressiva, ainda é maior entre os migrantes (46,29% de homens e 53,71% de mulheres). Tal dado evidencia que o perfil do migrante da RMF difere do perfil do migrante interestadual brasileiro, visto que, de acordo com Justo e Silveira Neto (2009), existe predominância do sexo masculino. Alguns estudos sobre migrações internacionais, já apontam uma tendência do aumento da participação da mulher no processo migratório, ou seja, está havendo certa feminização da migração (RODRIGUES; MAISONAVE, 2013; ASSIS, 2007; MARIANUCCI, 2007). Contudo, Segundo Morokvasic (1984), nos países industrializados está havendo uma maior segregação sexual no mercado de trabalho e desindustrialização, provocado pela crise econômica mundial, onde as imigrantes se veem obrigadas a trabalhar no setor de serviços domésticos.

No que se refere à idade desses indivíduos, a grande maioria dos migrantes da RMF tem entre 25 e 39 anos de idade (30,15%); quanto aos demais grupos de idade, percebe-se que há um certo equilíbrio entre suas proporções, mantendo-se entre 17% e 19%, com exceção do grupo de 50 a 59 anos de idade (13,91%). Do mesmo modo, entre os não migrantes, a maior parcela da população se encontra na faixa etária de 25 a 39 anos (32,22%), seguida dos indivíduos de 15 a 24 anos (30,74%); em relação às outras faixas etárias, bem como entre os migrantes, a menos representativa é o grupo de 50 a 59 anos (9,63%), as outras duas (40-49 e 60e+) estão entre 12% e 15% (Tabela 2). Dessa forma, a população migrante da RMF é jovem, fato que pode estar relacionado ao mercado de trabalho.

Quanto ao nível de instrução, tanto entre os migrantes como entre os não migrantes, pessoas sem instrução ou fundamental incompleto são a maioria (56,90% e 65,35%, respectivamente). Contudo, podemos observar que existem mais migrantes que não migrantes com maiores níveis de escolaridade (Tabela 2). Tal fato ratifica o estudo feito por Ramalho (2005), que apresenta resultados que confirmam que os migrantes que se deslocam em direção às metrópoles do Brasil têm nível de instrução mais elevado que os não migrantes.

Em relação à renda, a Tabela 2 exibe que mais da metade dos migrantes (50,24%) e não migrantes (56,60%) ganham menos de um salário mínimo, e cerca de um quarto ganham entre um e dois salários mínimos (25,76% dos migrantes e 25,08% dos não migrantes). Contudo, ainda é possível observar que a população migrante apresenta salários superiores aos dos não migrantes, sugerindo que aqueles exibem seleção positiva com relação as características observáveis (RAMALHO, 2005; SILVA e SILVEIRA NETO, 2005).

Tabela 2 – Características da população da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) segundo o status migratório - 2010

Variável	Migrantes		Não migrantes	
	Abs.	%	Abs.	%
Sexo				
Masculino	1.033.432	46,29	3.086.656	49,63
Feminino	1.199.015	53,71	3.133.278	50,37
Idade				
15-24	348.247	17,72	1.321.267	30,74
25-39	592.538	30,15	1.384.789	32,22
40-49	368.538	18,75	651.778	15,16
50-59	273.494	13,91	413.973	9,63
60 e +	382.717	19,47	526.499	12,25
Nível de Instrução				
Sem instrução ou fundamental incompleto	1.265.714	56,90	4.046.145	65,35
Fund. completo ou médio incompleto	344.643	15,49	895.859	14,47
Médio completo ou superior incompleto	477.049	21,45	1.034.326	16,71
Superior completo	137.020	6,16	215.233	3,48
Renda				
Até 1 salário mínimo ⁴¹¹	22.783	50,24	42.587	56,60
Mais de 1 e até 2 salários mínimos	11.681	25,76	18.867	25,08
Mais de 2 e até 5 salários mínimos	6.654	14,67	9.043	12,02
Mais de 5 e até 10 salários mínimos	2.785	6,14	3.431	4,56
Mais de 10 salários mínimos	1.445	3,19	1.308	1,74

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE)

3.2 Evidências Empíricas

⁴¹¹ Foi considerado o valor do salário mínimo vigente em julho de 2010 (R\$ 510,00).

A Tabela 3, apresenta as estimativas de razão de chance (*odds ratio*), bem como os intervalos de confiança (95%) para as variáveis, sendo a primeira categoria de todas, a de referência, como apontado. Nela podemos verificar, para a variável “sexo”, O.R de 1,1710627, I.C= 1,0765671-1,273853 e *p-valor*= 0,00023, indicando que a chance do migrante da RMF ser do sexo feminino é 1,1710627 maior que o masculino.

Quanto a variável “idade”, a chance de ele ser maior de 15-24 anos aumenta em todos os grupos analisados, visto que em nenhum intervalo deles está inclusa a unidade e todos apresentam *p-valor* inferior a 0,05. O mesmo acontece ao analisarmos a variável “nível de instrução”, existe uma probabilidade maior de os indivíduos migrantes da RMF serem mais escolarizados.

Tabela 3 - Diferenciais entre migrantes - RMF - 2010

Variável	<i>odds ratio</i> (I.C 95%)	<i>p-valor</i>
Sexo		
Masculino	ref.	-
Feminino	1,1710627 (1,0765671-1,273853)	0,00023
Idade		
15-24	ref.	-
25-39	1,3802648 (1,1948341-1,594473)	0,00012
40-49	1,5539410 (1,3330051-1,811495)	0,00000
50-59	2,0643700 (1,7379492-2,452099)	0,00000
60 e +	2,4794670 (2,0042411-3,067374)	0,00000
Nível de Instrução		
Sem instrução ou fundamental incompleto	ref.	-
Fund. completo ou médio incompleto	1,1853201 (1,0361371-1,355983)	0,01324
Médio completo ou superior incompleto	1,1760089 (1,0522501- 1,314323)	0,00437
Superior completo	1,2643522 (1,1159573- 1,432480)	0,00023
Renda		
Até 1 salário mínimo ⁴¹²	ref.	-
Mais de 1 e até 2 salários mínimos	1,1851548 (1,0359915-1,355795)	0,01332
Mais de 2 e até 5 salários mínimos	1,1761821 (1,0524057-1,314516)	0,00423
Mais de 5 e até 10 salários mínimos	1,2642197 (1,1158389-1,432332)	0,00023
Mais de 10 salários mínimos	0,8951347 (0,3148569-2,544858)	0,83548

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE)

⁴¹² Foi considerado o valor do salário mínimo vigente em julho de 2010 (R\$ 510,00).

Por último, em relação a “renda”, a chance de o migrante ter renda superior a um salário mínimo é maior nas categorias “mais de 1 até 2 salários mínimos”, “mais de 2 e até 5 salários mínimos” e “ mais de 5 e até 10 salários mínimos” (chances de 1,1851548, 1,1761821 e 1,2642197 maior, respectivamente, e todos os *p-valor* menores que 0,05). A única categoria que não apresentou associação foi a “mais de 10 salários mínimos”, com intervalo de confiança incluindo 1 e *p-valor* superior a 0,05 (I.C= 0,3148569-2,544858 e *p-valor*= 0,83548).

4 CONCLUSÃO

A Região Metropolitana de Fortaleza foi uma das primeiras metrópoles do Brasil, criadas em 1973. Num primeiro momento somente cinco municípios compunham a RMF, quantidade essa que triplicou desde então, alcançando um total de quinze municípios no ano de 2010. Essa evolução se deve ao grande crescimento desses municípios, que se desenvolveu a partir de quatro eixos de crescimento, fazendo com que a RMF atraísse grande contingente populacional.

Em síntese, por meio da análise descritiva, concluímos que a grande maioria da população de migrantes da RMF é do sexo feminino, encontram-se com idades entre 25 e 39 anos, não possuem instrução ou fundamental incompleto e ganham até um salário mínimo. Vimos também que em relação aos não migrantes, a situação não é muito diferente: existe também uma maioria de mulheres, com idades entre 15 a 39 anos, sem instrução ou fundamental completo e recebendo até um salário mínimo.

Quanto as evidências empíricas seus resultados guiam, através do perfil dos migrantes da RMF, políticas públicas, desde a modificação das já existentes até a criação de novas, principalmente em relação ao mercado de trabalho, saúde, educação e previdência social, além de planejamento urbano dos municípios que fazem parte da RMF.

5 REFERÊNCIAS

ASSIS, G. de O. **Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional.** *Rev. Estud. Fem.* [online]. 2007, vol.15, n.3, pp.745-772. ISSN



0104-026X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2007000300015>>.
Acesso em: 25 de fevereiro de 2017.

BERNAL, Maria Cleide Carlos. **A Emergência de Fortaleza como metrópole periférica: Segregação e Terceirização**. Tese de Doutorado. UFRJ, 2003.

BRITO, F., CARVALHO, J.A.M.. “As migrações internas no Brasil: as novidades sugeridas pelos Censos Demográficos de 1991 e 2000 e pela pnads recentes”. In: **Anais Encontro ABEP: Campinas**, 2006.

DIOGENES, B. H. B. N. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-03122012-131144/pt-br.php>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

_____ ; Crescimento e dispersão urbana no eixo oeste de expansão metropolitana de Fortaleza. In: **Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e PósGraduação em Arquitetura e Urbanismo**, Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016. Disponível em:< <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-4/SESSAO%2045/S45-01-DIOGENES,%20B.pdf> >. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

GONÇALVES, T. E.. Região Metropolitana de Fortaleza: o município de Caucaia na dinâmica de integração e mobilidade intrametropolitana. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v.12, n.40, p.144-154, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16554>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2017.

IBGE. Microdados dos Censos Demográficos de 2010.

IPECE. Anuário estatístico do Ceará 2012. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2012/index.htm>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

_____. A Evolução do PIB dos Municípios Cearenses no Período 2002-2010, Informe N° 49 dezembro de 2012, Fortaleza, Ceará, 2012. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipeceinforme/Ipece_Informe_49_20_dezembro_2012.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

MARINUCCI, R.. Feminization of migration. **REMHU** (Brasília), v. XV, p. 5-22, 2007.

MCCULLAGH, P.; NELDER, N.A. (1989) **Generalized Linear Models**. London: Chapman and Hall.



MOREIRA, P. H. M.; FERREIRA, M.F.. **Fatores associados à mobilidade espacial no Brasil: uma análise do perfil do migrante recente** (2011).

MOROKVASIC, M.. Birds of Passage are also Women. **International Migration Review**, v. 18, n. 4, 1984. p. 886- 907.

NOGUEIRA, C. M. L. **Expansão metropolitana e dinâmica imobiliária: o município de Eusébio no contexto da Região Metropolitana de Fortaleza (RFM)**. 2011. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em:

<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7775/1/2011_dis_cmlnogueira.pdf>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017.

PAIVA, R. A.. Turismo e metropolização na Região Metropolitana de Fortaleza. In: SIMPÓSIO TEMÁTICO O LUGAR E A ARQUITETURA DO COMÉRCIO NA PESQUISA EM ARQUITETURA E URBANISMO, 1., 2010, Rio de Janeiro. **Simpósio**. Rio de Janeiro: ENANPARQ, 2010. p. 1 - 21. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/9471/1/2010_eve_turismo.pdf>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017.

PEREIRA JÚNIOR, E. O processo de industrialização e as novas articulações cidade – urbano – região. In: XII Encuentro de Geografos da America Latina - XII EGAL, 2009, Montevideo. **Anais do XII Encuentro de Geografos da America Latina - XII EGAL**. Montevideo: Editora da Universidade de la Republica, 2009.v. 1.Disponível em:<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaindustrial/33.pdf>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

RAMALHO, H. M. B. Migração, Seleção e Desigualdades: Evidências para o Brasil Metropolitano a partir do censo demográfico de 2000. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) – UFPB, João Pessoa, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q.. A cidade, as classes e a política: reflexões mais que preliminares sobre a trajetória histórica da grande cidade brasileira na transição do desenvolvimentismo à globalização, a partir do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, **Ippur**,1998, pp. 15-18.

SIDRIM, R. M. S.; QUEIROZ, S. N.. Fluxos Migratórios Intrametropolitanos: o Caso da Região Metropolitana de Fortaleza - 1986/1991, 1995/2000 e 2005/2010. In: **IX Encontro Nacional sobre Migrações**, 2015, Campinas-SP. Disponível em: <www.proceedings.blucher.com.br/.../fluxos-migratrios-intrametropolitan>, acesso em: 10 de janeiro de 2017.

SILVA, T. F. B.; SILVEIRA NETO, R. M. Migração e seleção no Brasil: evidências para o decênio 1993-2003. In: X Encontro de Economia Regional do Nordeste. **Anais...** Fortaleza, 2005.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão . A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L.; SPOSITO, M. Encarnação B.. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, v. , p. 123-145.

TSUKUMO, I. T. L.; COSTA, M. A.; BOSCARIOL, R. A.; DANTAS, R. F.; SOARES, R. B.. Cap. Região Metropolitana de Fortaleza: desafios para governança num contexto de instabilidade dos arranjos de gestão. In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. IPEA (org.). v.1, 2013. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/temasrelevantes/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v.1_web.pdf>. Acesso em: 3 de janeiro de 2017.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SOCIEDADE, MERCADO E SUSTENTABILIDADE



EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA FACEDI/UECE/ITAPIPOCA: VERIFICAÇÕES *IN LOCO* A PARTIR DA SAPIÊNCIA UNIVERSITÁRIA.

Ailton Batista de Albuquerque Junior⁴¹³

Andreia Nunes de Sousa⁴¹⁴

Camila da Cruz Silva⁴¹⁵

Mônica Rosa de Meneses Siebra Silva⁴¹⁶

RESUMO

O presente trabalho, *a priori*, tem a modesta pretensão ensaísta de elencar panoramicamente alguns conceitos em Educação Ambiental para, *a posteriori*, fazer uma análise das concepções dos alunos do curso de Pedagogia, da Universidade Estadual do Ceará (UECE), na Faculdade de Educação de Itapipoca (FACEDI) que cursaram a disciplina de Educação Ambiental sobre a importância da mesma para difusão e incorporação dos conhecimentos e suas implicações na sociedade. Para esta análise, segue uma discussão numa perspectiva de totalidade sobre o surgimento da Educação Ambiental em aspecto global e posteriormente nacional além de destacar a importância da abordagem interdisciplinar nesta área, e esta no Ensino Superior. A pesquisa realizada possui uma abordagem qualitativa, sendo de caráter exploratório e descritivo, tendo em vista que busca conhecer as concepções dos alunos a respeito da Educação Ambiental e sua importância. Contou com um rico arcabouço teórico através da pesquisa bibliográfica realizada em diversas fontes como livros, monografias, artigos, dissertações, teses e também monografias. Foi aplicado um questionário misto para a coleta de dados, no qual continham questões subjetivas e objetivas. A análise dos resultados nos proporcionou verificar as percepções dos futuros docentes sobre a importância da Educação Ambiental para sua formação pessoal e profissional.

Palavras – Chaves: Formação docente, Interdisciplinaridade, Consciência socioambiental.

1. INTRODUÇÃO

As transformações ambientais fazem parte da evolução natural do planeta. Entretanto, por meio de ações e atitudes não sustentáveis, a humanidade também tem contribuído para tal

⁴¹³ Especialista em Gestão Escolar (FVJ), Coordenação Escolar (FVJ), Tecnologias e Educação a Distância (Barão de Mauá) e Pedagogia Empresarial e Educação Corporativa (Barão de Mauá), graduado em Pedagogia (UECE), Pedagogo - área do IFCE *campus* Itapipoca atua como professor da extensão: ailton.junior.@ifce.edu.br Graduanda em Pedagogia (UECE), Bolsista do PIBID: monicasiebra@gmail.com.br

⁴¹⁴ Graduanda em Química (UECE), Bolsista do PIBID: andreia.nunes@aluno.uece.br

⁴¹⁵ Graduanda em Química (UECE), Bolsista do PIBID: camila.cruz@aluno.uece.br

⁴¹⁶ Graduanda em Pedagogia (UECE), Bolsista do PIBID: monica.silva@aluno.uece.br



processo, por vezes culminando na ocorrência de desastres socioambientais.

O uso indiscriminado dos recursos naturais feitos pelo homem durante séculos, trouxe consigo graves consequências, como por exemplo, alterações climáticas profundas e desastrosas, e com isso o aumento de fenômenos naturais catastróficos em determinadas áreas do planeta.

A educação possui papel significativo no estímulo de mudanças socioambientais, revelando-se neste contexto cada vez mais importante. Deste modo, ela pode ser compreendida como uma ação educativa permanente desenvolvida no intuito de promover atitudes de reflexão e atuação na sociedade, na qual a comunidade educativa possui consciência de sua realidade global, das relações estabelecidas entre os homens e a natureza e os benefícios e malefícios oriundos de tais relações.

Em uma perspectiva internacional, o marco inicial da Educação Ambiental ocorreu em Estocolmo, na Suécia, em 1972, com a realização da Primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, objetivando-se a orientação das pessoas para a preservação ambiental, reconhecendo, deste modo, a Educação Ambiental como um elemento de extrema importância no combate à crise ambiental no mundo. A respectiva conferência culminou na confecção da Declaração de Estocolmo. (DIAS, 1998, *apud* ROSSI, 2010, p. 8).

O final do século XX foi marcado por essa grande revolução na busca por mudanças no posicionamento humano frente às questões ambientais e, deste período até os dias atuais, diversas outras conferências foram realizadas com a finalidade de reafirmar e fortalecer os objetivos já estipulados, averiguando-se o que foi feito no mundo em relação à preservação ambiental e, a partir disso, criar estratégias inovadoras e mais eficazes para as ações no campo da Educação Ambiental, visando orientar uma melhor relação entre o homem e o meio ambiente.

Dentre as principais Conferências internacionais referentes às questões ambientais e à Educação Ambiental realizadas, pode-se citar: Conferência de Estocolmo (1972), I Congresso Internacional da Ecologia (1974), Conferência de Belgrado (1975), Conferência de Tbilisi (1977), Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92 (1992), Conferência da Tessalônica (1997), Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio +10 (2002) e a Rio +20 (2012).



O presente trabalho tem como enfoque principal a Educação Ambiental no Ensino Superior, partindo da seguinte problemática: quais as concepções dos futuros docentes sobre a Educação Ambiental, a sua importância para sua prática pedagógica e atuação social por meio da difusão de conhecimentos no Ensino Superior? Assim o objetivo geral desta pesquisa é analisar e posteriormente compreender como os conhecimentos sobre este tema de grande relevância no âmbito social, político e tecnológico é difundido e incorporado pelos discentes pesquisados.

Foram escolhidos alguns temas a serem relatados para uma melhor compreensão do problema a ser pesquisado: em primeiro momento é apresentado um breve resumo histórico da Educação Ambiental no Brasil por meio da legislação estabelecida para a mesma e suas definições. Em seguida, abordou-se a interdisciplinaridade e a Educação Ambiental, por meio de uma apresentação de conceitos e inter-relações entre esses temas. E finalmente, a Educação Ambiental no nível Superior, no qual esta pesquisa foi desenvolvida.

Em seguida são apresentados a metodologia que se utilizou, os resultados obtidos e a discussão dos mesmos, visando contribuir para as discussões e aperfeiçoamento da educação no Ensino Superior por meio da Educação Ambiental.

A necessidade de formar professores e educadores orientados e comprometidos com este processo de enfrentamento da problemática ambiental justifica a importância deste trabalho, bem como a necessidade de tornar a conscientização e a sensibilização da população como uma formação permanente ao longo da vida. Deste modo, a educação e os profissionais nela atuantes possuem papéis muito importantes na propagação e disseminação contínua da tomada de consciência, auto-reflexão e proliferação de atitudes condizentes com a preservação ambiental e minimização dos impactos ambientais oriundos dos maus hábitos sociais.

2. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL: CONTEXTO E LEGISLAÇÃO.

O incessante aumento de eventos oriundos dos avanços tecnológicos aliado aos processos de globalização alterou profundamente as relações entre os seres humanos e a natureza em um curto período de tempo. Esta velocidade de fatores tem provocado uma grande preocupação nos cientistas da área ecológico-ambiental referente à capacidade de



suporte dos recursos naturais e a viabilidade biológica da espécie humana, juntamente à degradação ambiental resultante das agressões e hábitos insustentáveis das pessoas no meio ambiente.

Neste contexto, diversos procedimentos relacionados à Educação Ambiental vêm sendo realizados em todo o mundo visando à sensibilidade da população com relação aos problemas ambientais. Segundo Rosa *et. al* (2015, p. 215) tais processos podem ser compreendidos como uma “contribuição visando estimular a participação destas populações em processos decisórios voltados para a redução de riscos de desastres”. Deste modo, a Educação Ambiental contribui para o cumprimento de tais finalidades, uma vez que objetiva:

(...) auxiliar-nos em uma compreensão do ambiente como um conjunto de práticas sociais permeadas por contradições, problemas e conflitos que tecem a intrincada dessa rede de relações entre os modos de vida humana e suas formas peculiares de interagir com os elementos físico-naturais de seu entorno, de significá-los e manejá-los (CARVALHO, 2008, p. 163).

Diante dos desastres que vêm ocorrendo no Brasil e no mundo nos últimos anos, mesmo com os investimentos intervencionais realizados pelo poder público, torna-se importante à necessidade do estabelecimento de diálogo entre a sociedade e comunidade científica, com seus inúmeros saberes, visando à participação e a proatividade nas populações vulnerabilizadas, visto que, somente com a cooperação entre ambas as partes – comunidade científica e sociedade – torna-se possível a minimização ou mesmo a erradicação das tensões decorrentes dos maus hábitos e más atitudes realizadas no meio socioambiental.

3. BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A Educação Ambiental surgiu no Brasil muito antes da sua institucionalização no governo federal, tendo como predominância um insistente movimento conservacionista até o início dos anos 70. A partir de então, observa-se a necessidade emergente de uma preocupação ambiental interligada às lutas pelas liberdades democráticas, manifestadas por meio das ações restritas de professores, estudantes e escolas, através de pequenas intervenções da sociedade civil, de prefeituras municipais e governos estaduais, com atividades educacionais direcionadas a ações de recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente (BRASIL, 2007).

No Brasil, apesar de haverem criado leis que buscaram colaborar para o fortalecimento da Educação Ambiental desde a década de 1980, somente no final do século XX é que ocorreu a institucionalização da Política Nacional de Educação Ambiental, por meio da Lei Federal Brasileira nº 9.795, de 27 de abril de 1999, lei esta que atribuiu ao poder público a responsabilidade de promover a Educação Ambiental e a conscientização em favor da conservação e preservação (ROSA *et al*, 2015). De acordo com o artigo 1º de tal documento, a Educação Ambiental passa a ser definida como sendo:

(...) processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

Desde então, a Educação Ambiental passa a ter várias definições, sendo a grande maioria atribuída de forma equivocada, visto que privilegia quase que exclusivamente o campo ecológico, estando vinculada apenas ao conceito de meio ambiente. No entanto, a Educação Ambiental engloba também aspectos éticos, políticos, sociais, econômicos, tecnológicos, culturais e científicos, não se limitando apenas ao meio natural.

A Educação Ambiental tem, portanto,

[...] o importante e urgente papel de fomentar a percepção da necessária integração do ser humano com o meio ambiente. Para isso parece-nos obrigatório impulsionar desde cedo os estudantes no sentido da prática interdisciplinar. Entretanto, a EA formal (realizada nos espaços escolares) exercitada no Brasil é extremamente diversa e raramente articulada (CARNEIRO E GUIOMAR, 2005, p.2).

As universidades, assim como os ambientes escolares, também contribuem no processo de disseminação e articulação da Educação Ambiental, tendo um papel importante na formação da concepção ambiental dos profissionais que futuramente atuarão no mercado de trabalho. Não bastam, porém, apenas a prática de “atitudes consideradas corretas” em relação ao ambiente, mas também alterações relacionadas aos valores consumistas e a erradicação da exploração ilimitada de recursos naturais, que não consideram as interações entre essas intervenções e o ambiente em que se realizam.

No que diz respeito às iniciativas e políticas públicas direcionadas à Educação Ambiental por intermédio do Ministério da Educação, pode-se citar:

[...] (i) os Parâmetros Curriculares Nacionais, elaborados em 1997, que incluem, entre as dimensões transversais, o meio ambiente; (ii) os Parâmetros em Ação-Meio Ambiente na Escola e o Programa de Formação Continuada de Professores,



implementado em 1999; (iii) a inclusão da Educação Ambiental no Censo Escolar, em 2001; (iv) a realização da I e II Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, desenvolvidas em 2003 e 2006 pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental; e (v) a formação continuada de professores em Educação Ambiental, no âmbito do programa denominado Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas (BRASIL, 2012, p. 4).

A Educação Ambiental passa a atuar em todos os níveis de ensino formal, integrando-se as Orientações Curriculares do Ensino Médio e dos módulos de Educação à Distância na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Juntamente com outros países da América Latina e do Caribe, o Brasil também assumiu compromissos internacionais com a implementação do PLACEA (Programa-Latino Americano e Caribenho de Educação Ambiental) e do PANACEA (Plano Andino-Amazônico de Comunicação e Educação Ambiental), que incluem os Ministérios do Meio Ambiente e da Educação dos países.

Em 2012, foi estabelecido as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, com a finalidade de orientar os parâmetros determinados pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.795/99 que dispõe sobre a Educação Ambiental, devendo ser observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições de Educação Básica e de Educação Superior (BRASIL, 2012, p. 70). Portanto, percebe-se uma nova tentativa de reforçar a legitimidade da Educação Ambiental, na qual a mesma é considerada um componente essencial e permanente da Educação Nacional, sendo a primeira vez que o Conselho Nacional da Educação dispõe de um regulamento para tratar diretamente e formalmente da Educação Ambiental.

4. A INTERDISCIPLINARIDADE E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A interdisciplinaridade é um tema que vem sendo amplamente discutido desde o final da década de 1990 por diversos autores, e estes vem propondo diversas definições e conceitos. Segundo Carvalho (1998) a interdisciplinaridade pode ser definida como:

(...) uma maneira de organizar e produzir conhecimento, buscando integrar diferentes dimensões dos fenômenos estudados. Com isso, pretende superar uma visão especializada e fragmentada do conhecimento em direção à compreensão da complexidade e da interdependência dos fenômenos da natureza e da vida. Por isso é que podemos também nos referir à interdisciplinaridade como postura, como nova atitude diante do ato de conhecer (CARVALHO, 1998, p.9).



Para Leff (2000) a interdisciplinaridade é um processo de inter-relação entre processos, conhecimentos e práticas que supera o campo da pesquisa e do ensino, isto no que se refere às disciplinas científicas e a suas possibilidades de articulações.

Miranda, Miranda e Ravaglia (2010) criticam o modelo atual de ensino e apontam a interdisciplinaridade como uma nova forma de institucionalização e produção de conhecimentos nos mais diversos campos, como em:

espaços da pesquisa, na articulação de novos paradigmas curriculares e na comunicação do processo perceber as várias disciplinas; nas determinações do domínio das investigações, na constituição das linguagens partilhadas, nas pluralidades dos saberes, nas possibilidades de trocas de experiências e nos modos de realização da parceria(MIRANDA; MIRANDA e RAVAGLIA; 2010, p. 13).

Balbino e Oliveira (2014 s.p.) por sua vez, apontam que o termo interdisciplinaridade “vem sendo usado como sinônimo e símbolo de toda colaboração entre diferentes campos do conhecimento e do saber”, podendo ocorrer “dentro de projetos que envolvem tanto as diferentes disciplinas acadêmicas, como as práticas não científicas que incluem as instituições”.

Percebe-se que de formas diferentes, mas com a mesma finalidade, o termo é tratado como uma nova postura, uma integração de saberes, uma colaboração de conhecimentos que contraria a fragmentação. A interdisciplinaridade busca conectar os inúmeros conhecimentos e suas aplicações nos mais variados processos de ensino e aprendizagem, considerando todas as disciplinas como construtoras do conhecimento.

Miranda, Miranda e Ravaglia (2010) destacam que não há intenção de se negar ou subestimar as especialidades e objetividade de cada área do conhecimento, mas sim uma interação ativa e construtora entre estas, de maneira a enriquecer a abordagem de qualquer tema.

5. A INTERDISCIPLINARIDADE APLICADA A EDUCAÇÃO AMBIENTAL

No tocante a Educação Ambiental, a interdisciplinaridade está destacada na Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999) no artigo 8, § 3º e I ao definir que ações de estudos, pesquisas e experimentações deverá voltar-se para: “o desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à incorporação da dimensão ambiental, de forma

interdisciplinar, nos diferentes níveis e modalidades de ensino” (BRASIL,1999).

Miranda, Miranda e Ravaglia (2010) afirmam que:

A abordagem interdisciplinar das questões ambientais implica em utilizar a contribuição das várias disciplinas (conteúdo e método) para se construir a compreensão e explicação do problema tratado e desse modo, superar a compartimentação (MIRANDA; MIRANDA; e RAVAGLIA, 2010,p. 13).

Observa-se para que a Educação Ambiental de fato perpassa por todos os níveis e modalidades de ensino e a interdisciplinaridade atua como uma ponte para o desenvolvimento deste processo.

Para Leff (2000) a interdisciplinaridade ambiental se expande passando pelos campos acadêmicos, científicos, e disciplinar abrindo espaço para um diálogo construtor entre os conhecimentos científicos e os saberes culturais.

Ao enfatizar a Educação Ambiental e a abordagem interdisciplinar Reigota (2001, pág. 39) comenta que: “A educação ambiental esta também muito ligada ao método interdisciplinar.” Acrescentando que: (pág. 40) “além de uma compreensão mais global sobre o tema, esse método pode proporcionar intercâmbio de experiências entre professores e alunos, e envolver toda comunidade escolar e extraescolar”.

Os autores citados reforçam a importância da Educação Ambiental de maneira a não restringi-la a apenas uma área do conhecimento, tendo em vista que o meio ambiente, sua preservação ou degradação afeta a todos sem distinção, enfatizando a importância de ser trabalhada, estudada e compreendida por todos.

6. EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO SUPERIOR

A Educação Ambiental no Ensino Superior aborda as questões que envolvem os problemas ambientais gerados pela intervenção humana no ambiente, sendo um eixo temático que gira em torno da relação homem-natureza-educação (TOZZONI – REIS, 2001).

Os saberes adquiridos ao longo da carreira acadêmica no nível superior são de suma importância para a formação de um bom profissional, não se restringindo apenas a conteúdos pragmáticos por meio da transmissão mecânica de conhecimentos técnico-científicos. Mas através das vivências e reflexões a cerca da problemática que envolve as questões nos âmbitos socioambientais, político, econômico e tecnológico.

Diversas discussões vêm sendo realizadas nos últimos anos a respeito das bases



conceituais da Educação Ambiental, para que esta venha contemplar todos os pontos mencionados. Segundo Moradillo e Oki (2004) afirmam que:

Inicialmente, predominava na fundamentação teórica que a orientava uma visão romântica, preservacionista e ecológica. Nas últimas décadas, a educação ambiental passou a ser vista como capaz de prover novos valores, condutas sociais ambientalmente corretas tendo como princípio norteador a ética nas relações sociais (MORADILLO e OKI, 2004, p. 333/334).

Os autores supracitados afirmam ainda que o papel da universidade é proporcionar aos alunos experiências que possibilitem uma síntese da totalidade, tendo consciência do mundo que o cerca. Compreendendo a influência individual e coletiva no meio em que se estar inserido e conseqüentemente na natureza como um todo.

Apesar de no art. 10 da Lei nº 9.795 de 1999 está definido que, a Educação Ambiental não deve ser implantada como uma disciplina específica no currículo, sendo facultativa sua criação em cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico da educação ambiental. Em contrapartida o art. 11 da mesma lei afirma que nos currículos de formação de professores de todas as disciplinas deve estar contida a dimensão ambiental.

Tendo em vista a universidade como um espaço de ampla reflexão e formação de profissionais, esta traz consigo a crise ambiental em um contexto de revisão racional, reflexão e ação multiplicadora de ideias, no sentido de se pensar práticas e iniciativas sustentáveis tendo em vista o bem comum, e objetivando o compromisso ético ambiental.

A Educação Ambiental no nível superior coloca em destaque a participação individual dos discentes como agentes transformadores, através do desenvolvimento de habilidades e competências, resultando na formação de uma conduta ética e conseqüentemente atitudes responsáveis.

7. METODOLOGIA

Esta pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa que de acordo com Kauark, Manhães e Medeiros (2010) é neste tipo de abordagem “que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito” e ainda que “a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa” (KAUARK, MANHÃES, MEDEIROS, 2010, p. 26).



Buscou-se analisar como a disciplina de Educação Ambiental do curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará, na Faculdade de Educação de Itapipoca (UECE/FACEDI) vem contribuir na difusão e incorporação de conhecimentos sobre a Educação Ambiental, junto a sua importância para prática pedagógica e social por meio da disseminação de atitudes sustentáveis pelos futuros docentes.

No presente trabalho realizou-se uma pesquisa de caráter descritiva que segundo Gil (2002):

tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis(...) e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário...(GIL, 2002, p. 42).

Na pesquisa realizada buscou-se descrever a importância e a influência da Educação Ambiental na formação docente dos indivíduos pesquisados, que por sua vez, terão grande relevância em sua vida social e no exercício de sua profissão, pois contribui diretamente na formação de cidadãos.

Para a realização deste trabalho foram efetuados dois tipos de pesquisas: primeiro realizou-se uma pesquisa bibliográfica por meio da análise de livros e artigos científicos já publicados (GIL, 2002). Com este procedimento foi possível conhecer o tema a ser pesquisado, as questões discutidas a seu respeito e sua relevância. Posteriormente, com base no levantamento bibliográfico realizado foi realizada uma pesquisa de campo, para avaliar as hipóteses e alcançar os objetivos desta pesquisa, pois os estudos de campo procuram um maior aprofundamento das questões propostas em relação à outros métodos de pesquisa (GIL, 2008).

A população universo desta pesquisa são os alunos do curso de Pedagogia (FACEDI/UECE), composta por 360 alunos regularmente matriculados e frequentando as aulas, na qual restringiu-se a amostra para 15 alunos que cursaram a disciplina de Educação Ambiental no semestre 2015.2.

Após a definição do tipo de pesquisa e os sujeitos a serem pesquisados, definiu-se o instrumento de pesquisa a ser utilizado. Optou-se por um questionário misto, para uma melhor compreensão e averiguação das opiniões dos participantes da pesquisa. Este instrumento de pesquisa é aplicável exatamente quando se busca comprovar veracidade sobre uma ou mais



hipóteses já determinadas (KAUARK, MANHÃES e MEDEIROS, 2010).

Seguiu-se ainda as seguintes orientações propostas por Kauark, Manhães, e Medeiros (2010):

Quanto às questões a serem pesquisadas, estas precisam contemplar hipóteses de veracidade. Assim, precisam ser bem formuladas e claras. Por isso é interessante (dependendo da intencionalidade) que o questionário apresente questões diretas e indiretas, fechadas e abertas, objetivas e subjetivas, que permitam respostas por alternativas a escolher e respostas descritivas. (KAUARK, MANHÃES, MEDEIROS, 2010, p. 59).

Com isso aferiu-se ao questionário questões objetivas e subjetivas para que os indivíduos pesquisados expusessem suas opiniões a cerca do assunto.

Após a aplicação do questionário organizou-se os dados obtidos, estes por sua vez, foram sistematizados considerando as respostas obtidas como critérios de categorização. Esta medida foi adotada, pois segundo Gil (2002) é importante na descrição dos resultados obtidos, podendo estes responderem sim ou não aos questionamentos levantados, ou ainda criar novos questionamentos e hipóteses sobre o assunto.

8.RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foi aplicado um questionário no dia 11 de abril de 2016 com os alunos do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação de Itapipoca, que cursaram a disciplina de Educação Ambiental no semestre 2015.2, o mesmo contribuiu para verificação de vários aspectos que envolvem a Educação Ambiental, sua abordagem interdisciplinar e suas contribuições para a formação docente.

O primeiro questionamento foi sobre a definição de Educação Ambiental na concepção de cada aluno, as respostas foram categorizadas utilizando três parâmetros: os alunos que definiram a Educação Ambiental como a relação entre homem e meio ambiente e os cuidados que se deve ter com o mesmo; uma disciplina de conscientização e formação política, e como uma forma de criar metodologias para trabalhar a sustentabilidade.

Dos alunos que responderam ao questionário 53,3% das respostas se enquadraram na primeira categoria, 40% na segunda e 6,7% na terceira categoria. Percebe-se que as respostas geraram categorias que se complementam, sendo a mais contemplada a que considera a relação entre o homem e meio ambiente e os cuidados com o mesmo, havendo assim, uma

consonância com o art. 1º da Lei nº 9.795/99 que define a Educação Ambiental como processo de construção de valores sociais entre o homem, seja indivíduo ou coletividade, com o meio ambiente e os produtos resultantes desta relação, como por exemplo, a conservação da natureza.

O segundo questionamento foi a sobre a percepção da abordagem da Educação Ambiental: 40% responderam interdisciplinar, 40% multidisciplinar e 20% transdisciplinar. É perceptível uma divisão entre interdisciplinar e multidisciplinar, no entanto segundo os documentos oficiais que tratam sobre essa abordagem a definem como interdisciplinar. Esta divisão pode ter ocorrido pelo fato de os alunos não terem segurança sobre cada um dos termos e suas definições.

Em seguida, a questão apresentada questiona como o aluno avalia a Educação Ambiental para sua formação docente. Os itens compostos por: pouco importante, importante e muito importante tiveram como resposta predominante 93,3% o item muito importante, demonstrando por parte dos discentes uma valorização do tema.

Quando questionados se os temas abordados na disciplina lhes trouxeram uma reflexão crítica enquanto futuros docentes, 93,3% disseram que sim e 6,7% que não. Foi requisitado que aluno justificasse sua resposta. As respostas obtidas foram categorizadas de maneira que: 40% justificaram dizendo que passaram a ter um pensamento mais reflexivo sobre a Educação Ambiental; 26,7% justificaram afirmando que poderiam utilizar os conhecimentos adquiridos para contribuir na formação de seus alunos; outros 26,7% disseram que a disciplina promoveu mudanças em seus hábitos. Referente aos 6,7% que responderam não, justificaram dizendo que a disciplina não trouxe nenhum conhecimento novo sobre o tema.

Constata-se que não apenas conhecimentos técnico-científicos foram desenvolvidos, mas uma formação crítica e ética ambiental através da formação profissional e pessoal de cada indivíduo, assim como as mudanças de hábitos e promoção destes em outros indivíduos.

A quinta pergunta do questionário indagava ao aluno se após a disciplina de Educação Ambiental, o mesmo sentiu-se instigado a buscar novos conhecimentos sobre a as questões ambientais, composta por dois itens: sim e não. As respostas obtidas foram de 100% para o item sim, demonstrando a importância do conhecimento para os alunos sobre esta temática.



O sexto questionamento indagava ao futuro docente se este percebesse como um multiplicador de ideias e práticas que envolvem soluções para os problemas ambientais. As alternativas estavam dispostas em: sim, pois coloco em prática meus conhecimentos sobre o assunto; às vezes, pois me sinto desestimulado por não ver resultados; e não, pois sozinho não farei diferença.

As respostas obtidas foram de 93,3% que sim, pois coloco em prática meus conhecimentos sobre o assunto. Apenas 6,7% responderam que às vezes, pois me sinto desestimulado por não ver resultados. Através das respostas obtidas percebeu-se que a Educação Ambiental contribuiu para a formação de futuros docentes conscientes de seu papel socioambiental visto que a grande maioria busca desempenhar ações que contribuam para mudanças significativas.

No último questionamento foi perguntado se a disciplina de Educação Ambiental culminou em mudanças de hábitos para os alunos. Em sua maioria, 93,3% responderam que sim e apenas 6,7% que não. Logo percebe-se que a abordagem da Educação Ambiental contribuiu para adoção de uma nova postura frente às questões ambientais e atitudes condizentes com a preservação ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Ambiental no Ensino Superior, apesar da sua não obrigatoriedade de existência como uma disciplina específica no currículo dos cursos de graduação, apresenta-se como um tema de grande relevância para a formação profissional e pessoal dos indivíduos. No tocante aos cursos de mestrado, a dimensão ambiental deve constar nos currículos. Entretanto, observa-se ainda que a Educação Ambiental ocupa um lugar incipiente nos cursos de formação docente, o que possivelmente dificultará, pelos futuros profissionais da educação, a sua disseminação e concretização no ambiente escolar

Com base no estudo realizado na Faculdade de Educação de Itapipoca, com os alunos do curso de Pedagogia que cursaram a disciplina de Educação Ambiental, percebeu-se que os discentes compreendem a importância do estudo e da disseminação de ideias e práticas sustentáveis, assim como sua relevância em sua futura atuação docente, por meio da difusão e incorporação dos conhecimentos adquiridos, contribuindo assim para o inserimento, em sua



práxis pedagógica, de debates e conhecimentos que promovam a análise crítica e a criação de habilidades e saberes acerca da crise socioambiental contemporânea, de modo que tal processo contribui para a transformação desta realidade.

Percebeu-se também a manifestação do interesse pelos problemas ambientais através da busca de novos conhecimentos afirmados pelos sujeitos pesquisados, além de mudanças de hábitos que são fundamentais para uma construção de uma cultura ética e socioambiental que respeite de fato a natureza.

Enfatiza-se, nesta perspectiva, a necessidade da abordagem da dimensão ambiental nos currículos de formação docente, seja como disciplina específica ou outra alternativa, no sentido de preparar futuros educadores – de todos os níveis e campos de saber – educadores estes realmente preparados e comprometidos com o combate à crise socioambiental que permeia todo o nosso planeta. Em suma, observa-se que os conhecimentos referentes à Educação Ambiental são necessários e indispensáveis para a formação docente, política, ética e socioambiental nos cursos do magistério de forma geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINO, M. L. C.; OLIVEIRA, L. L. V. de. **A interdisciplinaridade na educação ambiental e sua aplicação no ensino superior**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 123, abr 2014. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14062&revista_caderno=5>. Acesso em: 06 de abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de Abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm> Acesso em: 06 de abr.2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Educação Ambiental: Aprendizagens da Sustentabilidade**. Brasília: MEC, 2007.

_____. **Resolução Nº 2, De 15 De Junho De 2012, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. DOU nº 116, Seção 1, p. 70-71 de 18/06/2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10988-rcp002-12-pdf&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 06/04/2016

CARNEIRO, T.; GUIOMAR, M. **Reflexões acerca das dissertações e teses brasileiras em educação ambiental do período de 1987-2001**. Enseñanza de las ciencias. Número extra,



VII Congresso, 2005.

CARVALHO, I. C. de M. **Em Direção ao Mundo da Vida: Interdisciplinaridade e Educação Ambiental/conceitos para se fazer educação ambiental**: Brasília: IPÊ- Instituto de Pesquisas Ecológicas, 1998. Disponível em: <<http://rived.mec.gov.br/atividades/biologia/externos/docs/SMA/edamb.pdf>> Acesso em: 07 de abr. 2016.

_____. **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DIAS, G.F. **Educação ambiental: princípios e práticas**. 5. ed. São Paulo: Gaia Ltda, 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar um projeto pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa de social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KAUARK, F. S. MANHÃES, F.C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LEFF, Enrique. **Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental**. In: SARDENBERG, Ronaldo da Mota; CAVALHEIRO, Esper Abrão e FONSCCECA, Aldo Pinheiro. **Interdisciplinaridade em ciências ambientais**. Editora Signos, 2000, p.19-51. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/20511542/1854308655/name/interdisciplinaridade+em+ci%C3%A4ncias+ambientais.pdf#page=32>>. Acesso em 02 de mar. 2016.

MIRANDA , F. H. da F; MIRANDA ,J. A.; Ravaglia R. Abordagem Interdisciplinar em Educação Ambiental. **REVISTA PRÁXIS**. Ano II, nº4, p. 11 – 16. 2010.

MORADILLO, E. F. de; OKI, M. da C. M. **Educação Ambiental na universidade: construindo possibilidades**. Salvador (Bahia), 2004, p.332-336. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/qn/v27n2/19284.pdf>>. Acesso em: 02 de mar. 2016.

REIGOTA, Marcos. **O que é educação ambiental**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

ROSA, Teresa da Silva *et al.* A Educação Ambiental como Estratégia para a Redução de Riscos Socioambientais. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. XVIII, n. 3, p. 211 – 230, 2015.

ROSSI, J. G.G. de A. **Caracterização das abordagens sobre Educação Ambiental de alunos do ensino médio**. 47 p. Monografia (Graduação em Ciências Biológicas), Centro de Ciências Biológicas e Saúde, Universidade Presbiteriana Mackeenzie, São Paulo, 2010.

TOZZONI-REIS, M. F. de C. **Educação Ambiental: referências teóricas no ensino superior**. Interface - Comunic, Saúde, Educ, v.5, n.9, p.33-50, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/icse/v5n9/03.pdf>> Acesso em: 08 de abr. 2016.



TEMAS TRANSVERSAIS E MEIO AMBIENTE NUMA ESCOLA DE ITAPIPOCA: EXPONDO VISÕES E ELIMINADO VELHOS RANÇOS.

Ailton Batista de Albuquerque Junior⁴¹⁷

Anteneide Santos Oliveira⁴¹⁸

Leide Dayana Capistrano de Freitas⁴¹⁹

Mayla Maria Sampaio Barroso⁴²⁰

RESUMO

Um dos pontos chaves do reflexo da sociedade atual é o amplo campo do capitalismo, parte fundamental da economia diversificada e tecnologicamente acelerada. Surge então à necessidade de uma Educação Ambiental que liga uma educação política, crítica do sistema atual e que vem procurando buscar alternativas sociais, éticas e justas para as gerações atuais e futuras. Portanto, assuntos relacionados ao meio ambiente, conforme propões os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) são temas transversais onde a Educação Ambiental tem que está inserida em todos os espaços que educam o cidadão. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, além de questionário com seis perguntas fechadas para os vinte e dois alunos de uma turma de 9º ano na Escola de Educação Básica Francisca Moraes Pontes, Itapipoca/CE na busca de identificar a visão dos mesmos acerca da Educação Ambiental. Foi diagnosticado o quanto os alunos conseguem assimilar assuntos relacionados ao meio ambiente ao seu cotidiano, bem como a importância de se manter a Educação Ambiental dentro e fora da escola.

Palavras-chaves: Impactos; Meio ambiente; Temas Transversais.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o artigo 1º da lei 9.795 de 27 de abril de 1999:

Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

⁴¹⁷ Pedagogo IFCE/Itapipoca. Especialista em Educação Inclusiva, Educação Especial, Pedagogia Empresarial, Gestão Escolar, Coordenação Pedagógica, Tecnologias e Educação a Distância: ailton.junior@ifce.edu.br

⁴¹⁸ Pedagoga Coordenadora Pedagógica da EEB. Francisca de Moraes Pontes/Itapipoca/ Especialista em Gestão e Avaliação Escolar (2011) pela Universidade Federal de Juiz de Fora.: anteneideoliveira14@gmail.com

⁴¹⁹ Graduada em Licenciatura Especifica em Biologia pelo Instituto de Estudos e Pesquisas do Vale do Acaraú (2016). Pós-graduando em Mobilidade e Orientação pelo IFCE Fortaleza: laide849@gmail.com

⁴²⁰ Aluno do curso de Pedagogia (UECE). Aluno da Extensão IFCE e Assessora de Administração e Planejamento da Prefeitura de Itapipoca.



Isso deve implicar numa ação educativa permanente pela qual a comunidade educativa deve tomar consciência de sua realidade local, regional e global, analisando criticamente os tipos de comportamentos humanos.

A convivência qualitativa, pacífica, fraterna e ecologicamente sustentável entre pessoas e com o meio ambiente, parece ser possível a partir da interação das práticas de ensino com a realidade socioambiental local. Assim, a utilização das particularidades e espaços locais como parques, reservas e áreas protegidas, pode funcionar como salas de aula privilegiadas para o ensino da Educação Ambiental.

No entanto, a parte diversificada do currículo traz como um dos temas transversais o Meio Ambiente, devendo-se trabalhar a Educação Ambiental de forma a buscar a interdisciplinaridade como uma ferramenta existente para a sensibilização dos educandos sobre os problemas ambientais.

Nesse contexto, segundo Percher (2001) a escola precisa despertar nos educandos um interesse secundário, uma vez que, eles passam a diagnosticar mudanças e ao mesmo tempo assimila - lá ao seu cotidiano, e que um dos objetivos primordiais está em formar no aluno sua capacidade de descobrir e encarar os problemas.

Percebe-se que a preocupação de promover mudanças de comportamentos sociais frente ao meio ambiente vem sendo intensificadas nas práticas de Educação Ambiental que procura sensibilizar e informar a sociedade a realidade do Meio Ambiente, deixando claro que a responsabilidade assim como as mudanças de atitude parte de todos, em frear os impactos negativos e/ou encontrar diferentes alternativas para processos de produção e consumo menos impactantes.

Entretanto, a Educação Ambiental trabalhada nas escolas, tem um ensino abstrato de forma delimitada e focando apenas em algo visível e observados ao redor, onde ao repassar as informações, os alunos absolvem desse conhecimento apenas algo momentâneo e acrítico. Porém, para uma transformação favorável, um sujeito deve ter em mente uma formação crítica do real, ou seja, procurar compreender as questões que delimitam o Meio Ambiente enquanto a totalidade das ligações e relações dos seres humanos em sociedade e com a natureza.

Desta forma, esta pesquisa justifica-se sobre a necessidade da discussão deste tema em sala de aula, onde assim os alunos terão conhecimento sobre Educação Ambiental. No entanto, é crucial se trabalhar a educação ambiental nas escolas, pois colabora na formação e principalmente na informação aos discentes, para que estes tenham consciência do mal que os seres humanos vêm causando à natureza.



Além disso, o ecossistema deve vim a ser trabalhado de forma integrada no cotidiano dos alunos, uma vez que compreende uma relação de interdependência entre muitos fatores (SILVA, 2006).

2. INFLUÊNCIA DO HOMEM NO MEIO AMBIENTE

Na exaustão da vida urbana, a população aos poucos foram motivando-se a buscar paz nos lugares naturais com a intenção de ter aventuras e tranquilidade, conhecimento além do contato direto com a natureza e diferentes seres que nela habitam e propositalmente fugir das turbulências que a vida urbana proporciona.

Cascino (2000) e Dias (1998) explicam essa mudança quando dizem que “a busca por um espaço natural surgiu mais rapidamente com o avanço das novas formas de tecnologias e de como possibilitou ao homem a capacidade de modificar o meio natural”.

Entretanto, positiva ou negativa, essa capacidade dada ou homem de alterar o meio em que vive, por muito tempo foi vista como investimento econômico ou satisfatório uma vez que, a questão era promover mudanças sem se preocupar com as consequências ruins que elas pudessem causar à natureza e aos próprios seres humanos. Com o passar do tempo e com a vasta extensão de atividades aceleradas e que exigiam cada vez mais da natureza, as alterações negativas logo começaram a ficar visíveis e cada vez maiores.

O homem logo começou a compreender que o Meio Ambiente natural é um espaço físico constituído por diversos recursos naturais como o solo, a água, o ar, a fauna, a flora, ou seja, uma diversidade de fontes de riquezas que são disponibilizadas ao homem de varias formas, “assim como pela correlação entre todos os elementos que ele compõe dos quais existem sem a intervenção do homem”. (FARIAS, 2006).

Ainda de acordo com o supracitado autor o Meio Ambiente é a:

Integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto. (p. 23: 2006).

Logo o mesmo é conceituado de diferentes formas, seja ela natural, artificial e cultural, onde cada um desses pontos deve trabalhar em equilíbrio havendo interação e integração da mesma. O



homem também compõe e participa de cada forma, mais promove mudanças negativas que modifica essa comunicação e dificulta a conservação do meio onde ele habita.

O domínio da natureza surgiu da existência permanente do homem na terra, porém, nos primórdios da vida humana esta relação era de temor uma vez vista que a natureza era indomável e acreditando-se que o ser humano seria julgado por tudo aquilo que fizesse contra o meio ambiente, sendo do mesmo tirado apenas o necessário para sobrevivência (Silva, 2000).

Logo depois, o homem com suas habilidades e inteligência começou a observar que a natureza poderia ser uma fonte sólida de sobrevivência, extraindo dali suas atividades de sustento partindo da caça, do fogo, pelas batalhas por comida e espaço e assim evoluindo para a agricultura, economia, moradias e educação, manipulando a natureza de acordo com suas necessidades.

Os impactos ao meio ambiente sobre a influência do homem estão ligados ao elevado crescimento demográfico, o desenvolvimento e a difusão da tecnologia industrial, os avanços da medicina e da saúde e seus efeitos sobre a população, o avanço nas comunicações e, a crescente urbanização e a grande difusão de ideias que tem possibilitado o desenvolvimento dos meios de comunicação social (PERALTA, 1997).

Outra forma bastante visível é o crescimento acelerado das cidades urbanas, uma vez que, quando cresce, cresce também a população e aumenta a pressão de atividades antrópicas sobre os recursos físicos. Na realidade, não existe praticamente um ecossistema que não tenha sido modificado direta e/ou indireta pelas ações do homem, como por exemplo, contaminação dos ambientes aquáticos, desmatamentos, contaminação de lençol freático e introdução de espécies exóticas, resultando na diminuição da diversidade de habitats e perda da biodiversidade.

Como resultado das atividades do homem, em consumir cada vez mais a natureza, o imenso estoque de recursos não renováveis disponibilizado no Meio Ambiente começa a ficar escasso sem renovação natural é que a grande demanda da indústria neste recurso também aumentou junto com a população (Garcia, 1978), sendo notório que as atividades desenfreadas do homem, trazem muitos malefícios para a população no geral, mas não desmerecendo o fato de que, a natureza proporciona muito mais, uma vez respeitada para a sobrevivência e manutenção de todo o planeta.

3. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL DENTRO DA ESCOLA



A Educação Ambiental amplia muito mais questões voltadas diretamente ao meio ambiente e ao cotidiano das pessoas e conseqüentemente os alunos são pontos chaves para as investigações de mudanças e o comprometimento de cuidar e zelar por esse patrimônio.

A escola deve despertar nos educandos atos de responsabilidades e compromissos para construção de uma nova cultura, que tenha por base a sustentabilidade ambiental, tendo em vista que quando se preserva o meio ambiente, deve-se ter a participação direta das gerações presentes e futuras e até onde estarão dispostas a fazer para diminuir o impacto ambiental de suas ações. Por esse motivo, a Educação Ambiental é de extrema importância e deve ser abordada nas escolas, para que todos os membros da sociedade desenvolvam uma consciência ambiental e tenham atitudes responsáveis em relação ao meio ambiente.

Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental:

A Educação Ambiental é uma dimensão da educação, é atividade intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos, visando potencializar essa atividade humana com a finalidade de torná-la plena de prática social e de ética ambiental. (BRASIL:1996).

Como base nessa ideia, a tal temática envolve práticas sociais e que está diretamente ligada ao comportamento e desenvolvimento dos indivíduos, porém, isso ocorre no individual, no que cada pessoa vê e automaticamente consegue identificar pontos negativos e positivos. Quando inserida diretamente no meio acadêmico dos professores e alunos como prática pedagógica verdadeira tem como finalidade desenvolver pessoas e fortalecer o “eu interior”. Sua finalidade é elevar no aluno a autoestima e fortalecer a confiança em si e no trabalho em equipe, e ter respeito próprio. Assim, fortalecido, ser solidário em suas relações (ALMEIDA, 2002).

Sena (2009) destaca que essa abordagem deve trabalhar ao mesmo tempo diferentes instrumentos capazes de aprimorar e sensibilizar pais, alunos, professores e entidades governamentais nos processos de definição das políticas relativas ao meio ambiente e permitir o pleno exercício da cidadania ambiental.

Como um processo contínuo, as mudanças das transformações ambientais ocorrem para tornar a capacidade dos indivíduos de ter uma visão crítica da realidade e uma atuação consciente no espaço social, assim como as mudanças negativas levaram vários anos, a questão da conscientização e de mudança positiva ao meio ambiente, também é um processo que leva tempo.



3. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste trabalho, o referencial teórico foi baseado em revisões bibliográficas com ênfase de ideias de autores/educadores que discutem o tema Educação Ambiental nas escolas como um novo caminho de mudanças positivas de comportamento e conhecimento dos alunos sobre problemas do meio ambiente decorrente da ação direta do homem.

A pesquisa foi realizada no mês de abril com alunos do 9º A da escola d Educação Básica Francisco de Moraes Pontes no município de Itapipoca-CE. Para o início foi feito um diagnóstico prévio com um questionário composto por cinco questões fechadas e uma apresentação do principal intuito da pesquisa para que os alunos entendessem e se sentissem confortáveis na hora de responder cada questão. Utilizou-se como amostra 22 (vinte e dois) alunos da uma sala de 30 (trinta), justamente 83,33%. Salienta-se que foram entrevistados de ambos os sexos masculino e feminino com uma faixa etária de aproximadamente 13 (treze) a 15 (quinze) anos.

Esta pesquisa encaixa-se na abordagem exploratória quantitativa onde Amstel (2007) relata que a mesma é utilizada quando se trabalha questionários fechados estruturados e um número considerável de pessoas, sendo necessária análise dos dados. Nesta parte, os dados foram coletados e analisados e montados em gráficos para uma visualização mais coerente de ante das perguntas e suas respectivas respostas direcionadas aos alunos.

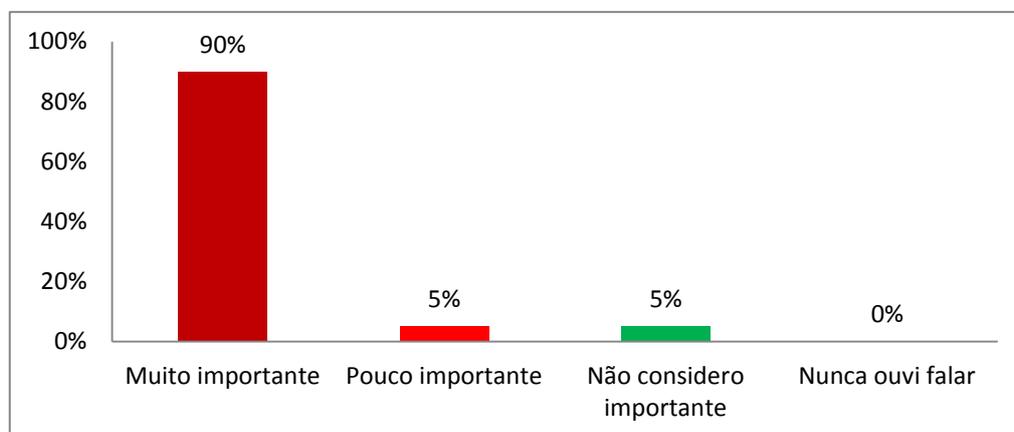
Outrossim, a pesquisa embasou-se nas recomendações contidas na Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012 propostas pelo Ministério da Saúde que aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Ademais, essa pesquisa está configurada de acordo com a resolução nº 510, de 07 de abril de 2016 em que a mesma dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Logo abaixo segue os gráficos com resultados obtidos sobre a Educação Ambiental (EA) na percepção dos alunos do 9º A, mediante pesquisa de campo.

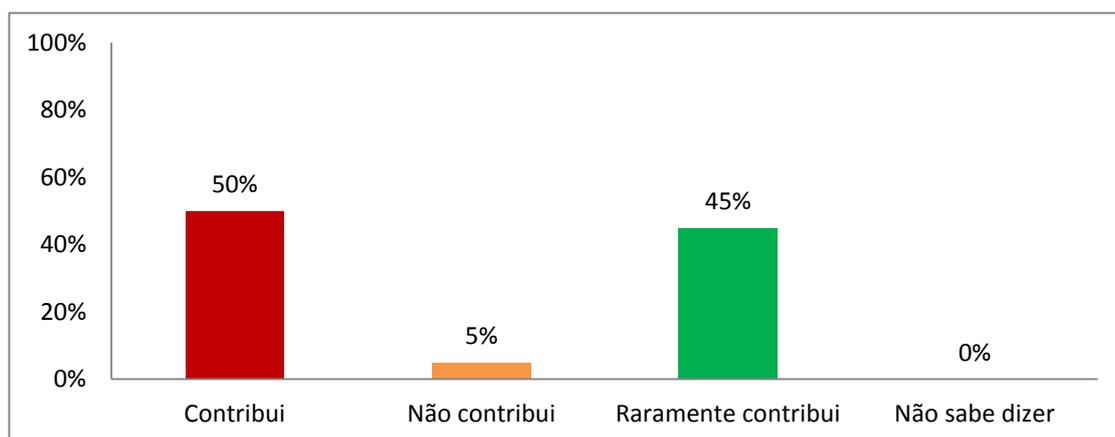
Gráfico 1: Como você considera o tema Educação Ambiental abordado na escola?



Com o gráfico, 90% dos alunos conseguem apontar que temas, assuntos que falam do Meio Ambiente é de fundamental importância dentro da escola, 5% dos entrevistados consideram pouco importante, estudam sobre o assunto na escola, mas, nem aprovam nem desaprovam essa temática e 5% disseram que não consideram importante falar sobre EA, talvez pelo fato de não se identificarem com o assunto ou não encontrarem nenhuma relação prática e necessária na prática contemporânea.

Embora essa pequena margem de opiniões divergentes, o meio ambiente conforme os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) é um tema transversal e que pode ser trabalhado em diversos campos, escolas, parques, cada contexto desse tem suas particularidades e características que contribui para a criatividade da mesma (REIGOTA, 1994).

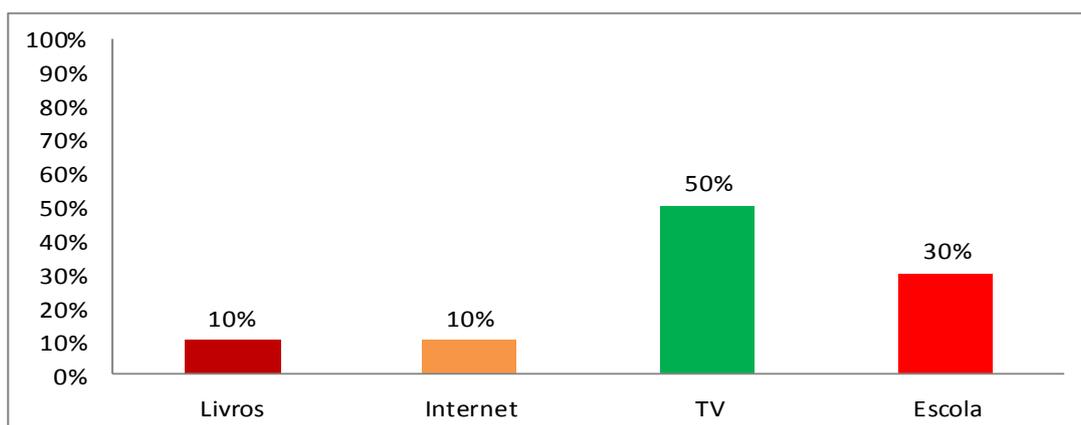
Gráfico 2: Como você classificaria as suas atividades em relação a sua contribuição na prevenção ao Meio Ambiente?



Entrevistados adotam atividades voltadas para a preservação do Meio Ambiente, isso mostra que cada vez mais os alunos têm ações que vêm a ser pontos de mudanças de comportamento frente a diminuir problemas ambientais encontrados no dia-a-dia, 45% raramente contribui, talvez pelo fato de não terem adotado alguma atividade no cotidiano e 5% não contribui pela questão de não terem interesse.

Diante disso, Ab'Saber, (1991), explica que uma Educação Ambiental que se mostra transformadora e crítica, propõe-se não apenas cuidar da natureza, mas questiona as condições de vida dos sujeitos e a estruturação social vigente.

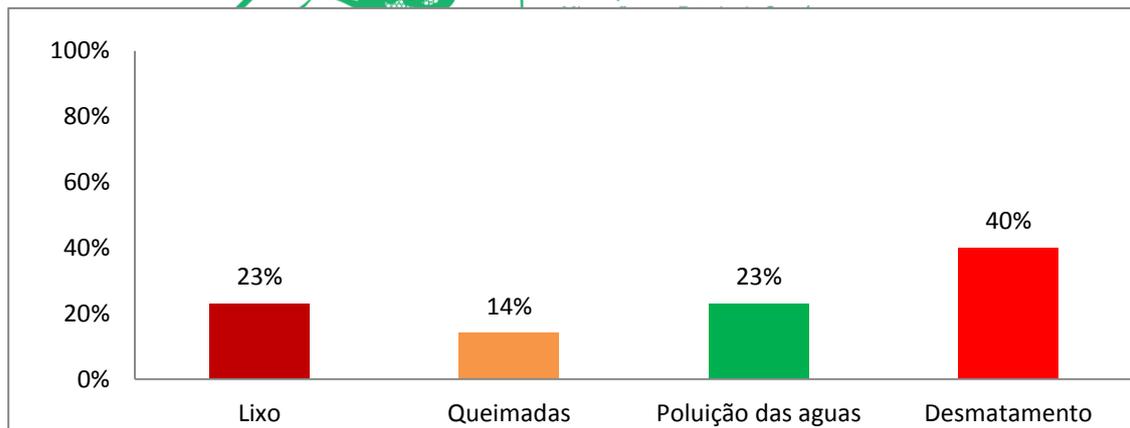
Gráfico 3: Como você fica sabendo de informações sobre o Meio Ambiente?



Nessa

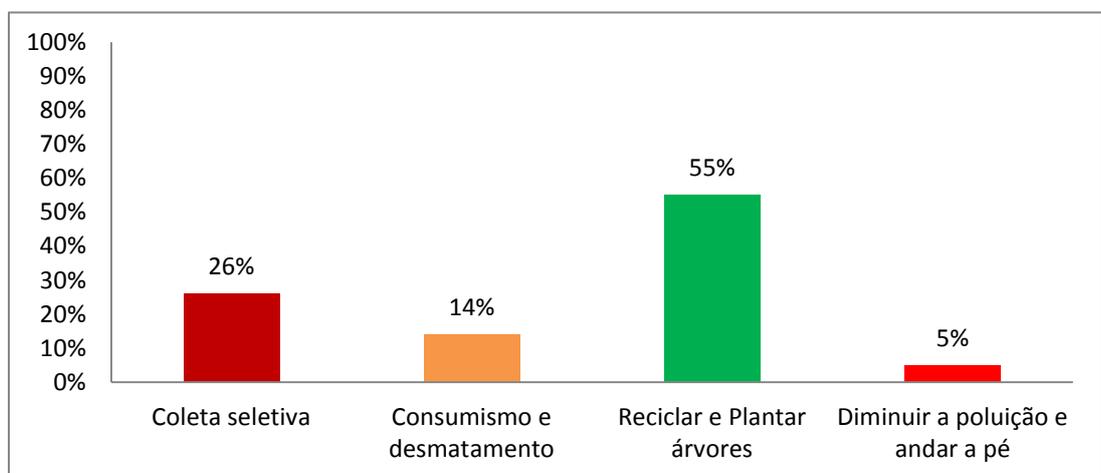
exposição, os resultados obtidos mostram que 50% dos alunos apontaram como a TV um dos meios que falam sobre o meio ambiente, 30% dos alunos apontam que a escola aborda assuntos relacionados ao meio ambiente, nessa ideia, pode ser citado Pinto *apud* Berna (2001) que fala que é compromisso da escola não deixar de lado o fato de uma visão fragmentada do mundo, mostrar a relação homem e natureza para os alunos, 10% apontaram livros e 10% apontaram internet, talvez pela questão da pesquisa, uma forma de atividade de assuntos estudados em sala sobre a Educação Ambiental.

Gráfico 4: Quais desses itens você aponta como uma das principais causas de agressão ao Meio Ambiente?



Segundo os resultados obtidos, 40% dos alunos apontam que o desmatamento é uma das maiores causas que agride o meio ambiente, isso revela que para os alunos as mudanças climáticas estão diretamente ligadas a derrubada brusca das árvores, assim como a destruição parcial da vegetação nativa, 23% apontam o lixo, 23% apontam a poluição das águas, talvez pela decorrência de ações vistas no cotidiano e 14% apontam para as queimadas, como exemplo as práticas agrícolas.

Gráfico 5: Em sua opinião, qual dos itens abaixo está mais relacionado a ações voltadas para a proteção e sustentabilidades do Meio Ambiente?



Como mostra o gráfico 5, 55% dos alunos entrevistados apontam que a reciclar e o reflorestamento são alternativas fundamentais e estão diretamente ligados a educação ambiental, 26% apontam a coleta seletiva, pela questão de todo o lixo que é produzido ter um destino adequado, 14% consumismo e desmatamento e 5% apontam como diminuir a poluição e andar a pé, essa poluição citada nesse item, refere-se a questão da queima de combustíveis por parte dos carros, motos onde aumenta a agressão ao ar e andar a pé como uma forma sustentável e saudável

Uma das alternativas para a inclusão da temática ambiental no meio escolar é "a aprendizagem em forma de projetos", pois segundo Capra (2003), essa é uma proposta



alinhada com o novo entendimento do processo de aprendizagem que sugere a necessidade de estratégias de ensino mais adequadas e torna evidente a importância de um currículo integrado que valorize o conhecimento contextual, no qual as várias disciplinas sejam vistas como recursos a serviço de um objeto central. Esse objeto central também pode ser entendido como um tema transversal que permeia as outras disciplinas já constituídas e consegue trazer para a realidade escolar o estudo de problemas do dia a dia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como principal foco conhecer a percepção dos alunos do 9º A da escola EEB Francisca de Moraes Pontes a respeito da Educação Ambiental, uma vez que a mesma quando implantada nas escolas contribui para o conhecimento real da atual situação do planeta. Além disso, vale ressaltar pontos fragmentados que muitas vezes os professores preferem ou não expor em sala, ou estudar junto aos alunos proporcionando uma formação crítica bem como, a mudança de comportamento e o compromisso para como o meio onde vive.

Outro ponto que também foi abordado, é que o Meio Ambiente vai além da própria natureza porque tudo que está ou redor do homem é faz parte da natureza, merecendo ser usado e cuidado de forma certa e consciente.

Os alunos conseguiram apontar que as reais evoluções negativas causadas no espaço onde vivem historicamente existem muito antes do homem habitar definitivamente a Terra e os mesmos conseguem associar que o alto acúmulo de resíduos sólidos, crescimento das cidades e da população, a alta demanda da econômica afeta o meio ambiente e propositalmente a qualidade de vida.

Embora a Educação Ambiental seja vigente e dotada de leis que defendem a natureza, a mesma ainda é pouco trabalhada e discutida abertamente ao público.

Entretanto, deve-se trabalhar cada vez mais projetos interdisciplinares ligados as interações reais sobre escola e comunidade na perspectiva de práticas ambientais de preservação, levantado a ideia de que cada aluno como base em todas as mudanças visíveis do meio ambiente possa vim assumir mudanças de hábitos sustentáveis, éticos e conhecimentos sólidos da Educação Ambiental.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SABER, A.N. (RE) conceituando Educação Ambiental. In: MAGALHÃES, L.E. **A questão ambiental**. São Paulo: Terra Graph, 1991. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf. Acesso em: 09.Abr.2016.

ALMEIDA, M.E.B. de. **Como se trabalha com projetos (Entrevista)**. **Revista TV ESCOLA**. Secretaria de Educação a Distância. Brasília: Ministério da Educação, SEED, nº 22, março/abril, 2002. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf. Acesso em: 09.Abr.2016.

AMSTEL, F. Pós-graduado em Design de Interação. **Como fazer uma pesquisa qualitativa**. <Disponível em: http://usabilidoido.com.br/como_fazer_uma_pesquisa_qualitativa.html > Acessado em 11.Abr.2016.

BERNA, V. S. D. **Como fazer educação ambiental**. São Paulo: Ed. Paulus, 2001. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf. Acesso em: 11.Abr.2016.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais: meio ambiente, saúde**. Brasília, MEC/SEF, 1997. Disponível em: http://www.catolica-to.edu.br/portal/portal/downloads/docs_gestaoambiental/projetos2010-2/4-periodo/Educacao_ambiental_de_6_a_9_ano_um_estudo_na_escola_estadual_beira_rio_do_distrito_d_e_luzimangues_porto_nacional_to.pdf . Acesso em: 09.Abr.2016.



BRASIL, **Lei 9.795 de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm. Acesso em: 31 jan. 2017.

BRASIL, Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação. **RESOLUÇÃO Nº 2, DE 15 DE JUNHO DE 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental.

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10988-rcp002-12-pdf&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192 Acesso em 31 jan. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012**.

Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html
Acesso em: 02 jan. 2017.

BRASIL, Conselho Nacional de Saúde. **Resolução Nº 510, de 07 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

CASCINO, F. **Educação Ambiental**. São Paulo: Senac, 2000. Disponível em:

<http://www.faes0.edu.br/horusjr/artigos/artigo04.pdf> . Acesso em: 09.Abr.2016.

CAPRA, F. Alfabetização Ecológica: O Desafio para a Educação do Século 21. In:

TRIGUEIRO, A. (coord.) **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

DIAS, G. F. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. São Paulo: Gaia, 1998. Disponível em:

http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf. Acesso em: 09.Abr.2016.

FARIAS, T.Q. **O Conceito Jurídico de Meio Ambiente**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 2006.

Disponível em:

http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf . Acesso em: 09.Abr.2016.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

GARCIA, E. **Historia da Civilização**. 2ª ed. Vol 4. São Paulo: Egéria, 1978. 166p. Disponível em http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf. Acesso em: 09.Abr.2016.

PERCHER, L; FERRANT, P; BLOT, B. **Pedagogia do Meio Ambiente**. 2011. Curso online. Disponível em: <https://www.primecursos.com.br/>. Acesso em: 09.Abr.2016.

PERALTA, E. **Curso de evaluación ambiental**. Apostila. 43 p. 1997. Disponível em: http://docplayer.com.br/7772433-Estudo-dos-impactos-ambientais.html#show_full_text. Acesso em: 10. Abr. 2016

REIGOTA, M. **O que é Educação Ambiental**. Editora Brasiliense, São Paulo, 1994. 63p.

SENA, M. A. **Metodologia do direito ambiental**. Apostila de Pós de Graduação - ESAP, Ivaiporã, 2009.

SILVA, D. A. **Ambiente e Educação Ambiental: Rumo ao Desenvolvimento Sustentável**. Rio Grande do Sul, 2000. 114 p. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2295/1/MD_ENSCIE_III_2012_77.pdf. Acesso em: 09.Abr.2016.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

TRABALHO E SOCIEDADE



A INSERÇÃO DO JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO CEARENSE NOS ANOS DE 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014

Paulo Victor Maciel da Costa⁴²¹
Rosemary de Matos Cordeiro⁴²²

Resumo

Em meio as adversidades apresentadas pelo mercado de trabalho brasileiro, antes mesmo do início do século XXI, o trabalhador jovem tem sentido dificuldades em conseguir seu primeiro emprego, por ser uma classe vulnerável, com poucas oportunidades, devido as altas taxas de desemprego e aos padrões de inserção diferenciados – raça/cor, idade, sexo, condição econômica e região de domicílio (rural/urbano). Então, devido a esses diferentes grupos de jovens, e tendo em vista os seus múltiplos desafios, é de extrema relevância expor as condições que a juventude cearense se encontra, pois tanto o futuro do Estado quanto do país está nas mãos destes jovens tão vulneráveis. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a inserção do jovem no mercado de trabalho no Estado do Ceará, entre os anos de 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014. Para tanto, foram utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE), os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/2013). Para tratamentos dados foram utilizados os programas Statistical Package for Social Sciences (SPSS) e o Excel. Os resultados apontaram uma maior participação do jovem na PEA do estado, mas com remuneração baixa, mesmo com um substancial aumento dos anos de estudos.

Palavras-chave: Ceará. Mercado de trabalho. Jovem.

1. INTRODUÇÃO

A decisão do jovem de participar do mercado de trabalho está relativamente ligada a busca pela sua independência financeira, como forma evolutiva e de afirmação na sociedade na forma adulta (PAULO, ALVES, 2012; CEPAL, 2008).

As primeiras medidas em prol do emprego adotadas no Brasil estão intimamente ligadas a concepção do *Welfare State* e a posição de subordinação e dependência do capital externo do país, determinada pela divisão internacional do trabalho (OLIVEIRA, 2012). O mercado de trabalho brasileiro enfrentou sérias dificuldades no cenário apresentado na década

⁴²¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Diretor de Projetos da Empresa Júnior de Consultoria em Economia - EJUCEC, estagiário do Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Juazeiro do Norte - CE, e pesquisador do Observatório das Migrações no Estado do Ceará aprovado no CNPq (2013/2017), Crato/Brasil. E-mail: paulovictorma22@hotmail.com

⁴²² Doutora em Geografia, Professora Adjunto da URCA, Professora do IFCE, Crato/ Brasil. E-mail: Rosymatos@hotmail.com.



de 1990, como a abertura comercial (1990), a crise asiática e a crise internacional (1998), que culminaram em sérias repercussões sobre o crescimento econômico do país (NERI; CAMARGO; REIS, 2000). Dessa forma, ocorreu o deslocamento da atenção do setor industrial para o de serviços, e, concomitantemente, transcenderam-se novas formas de contratação mais precárias e vulneráveis aos riscos apresentados pela tendência da economia brasileira, que por sua vez caracterizou a década de 1990 com altas taxas de desemprego até então desconhecidas no mercado de trabalho brasileiro (SILVA FILHO; QUEIROZ; CLEMENTINO, 2013).

Desse modo, a força de trabalho jovem, nesse período, foi a que mais sentiu os efeitos apresentados pelas sucessivas crises. Porém, a partir dos anos 2000, com a criação da Secretaria da Juventude, apresentou-se um novo contexto para essa classe, em que foram focalizadas políticas específicas para esse grupo da população, caracterizada pela sua vulnerabilidade social (SANTOS; GIMENEZ, 2015).

As características peculiares do Nordeste, dentre elas sua diversificação produtiva, precarização, segregação e discriminação do mercado de trabalho, permite aos Estados que o compõe apresentarem essas mesmas características em suas múltiplas formas na ocupação da força de trabalho. Nesse contexto, um dos Estados da região Nordeste, o Ceará, foco deste estudo, apresentou sérias disparidades de rendimento devido aos diferentes padrões de inserção apresentadas pela região, em especial, a discriminação - idade, raça/cor e sexo (SILVA FILHO; QUEIROZ; CLEMENTINO, 2013).

A relevância da pesquisa se dá por conta do significativo papel do jovem, de 15 a 24 anos, no meio social, cultural e político no conjunto da sociedade (IBGE, 2016). Este grupo, apresenta-se, como uma das preocupações tanto de estudiosos do tema, bem como aos elaboradores de políticas públicas, devido a sua dificuldade de inserção no mercado de trabalho, bem como sua pressão sobre a criação de novos postos de trabalho (DORNELLES; PANOZZO; REIS, 2016). Sendo, necessária, direcionar, eficientemente, políticas capazes de minimizar esta dificuldade, pois as características atribuídas aos jovens brasileiros são de heterogeneidades e desigualdades. Ademais, a exclusão social, a precarização do trabalho, a falta de qualidade de ensino educacional não os restringem apenas aos seus direitos, como também interferem em seu futuro. O país também sai perdendo, em seu próprio processo de



desenvolvimento, já que a capacidade potencial dos jovens em contribuir para esse processo é desperdiçada, assim, faz-se necessário fortalecer as políticas públicas para esse público tão vulnerável (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT/2009).

Portanto, a presente pesquisa tem como principal objetivo analisar a inserção do jovem no mercado de trabalho cearense de 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014. Enfatiza-se, neste recorte temporal, o cenário de retomada do crescimento econômico e sua desaceleração atrelada a geração de empregos. Neste sentido busca-se revisar os principais estudos sobre o mercado de trabalho na América-Latina e no Brasil, e identificar as principais políticas públicas voltadas para a inserção do jovem no mercado de trabalho formal no estado do Ceará, bem como analisar o perfil sociodemográfico e socioeconômico desses jovens no período supracitado.

Para tanto, utilizou-se, além da revisão literária, os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) de 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014, do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Para o tratamento dos dados e gráficos foi utilizado o programa Statistical Package for Social Sciences (SPSS) e para a tabulação dos dados, o programa Excel. No que se refere ao recorte temporal, o mesmo se dá no intervalo de dois anos, no entanto, pelo fato do ano de 2010 não ter sido realizada a PNAD e sim o Censo Demográfico, este ano não pode ser contemplado, sendo utilizado, desse modo, o ano de 2009, já que a base utilizada é apenas da PNAD.

Além dessa breve introdução este trabalho estrutura-se da seguinte forma: revisão de literatura; e em seguida, será traçado o perfil sociodemográfico e socioeconômico do jovem do mercado de trabalho cearense; e por fim, tem-se as considerações finais da presente pesquisa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Com o deslocamento do centro propulsor do crescimento da economia brasileira, a partir dos anos de 1930, observa-se uma nova estrutura produtiva pautada no processo de acumulação de capital, através da expansão industrial (FURTADO, 1986). Tendo, a partir da

década de 1950, uma maior intensificação dos investimentos voltados para esse setor, concentrando-se no Sudeste do país, especialmente no estado de São Paulo (ARAÚJO; LIMA, 2010; DEDECCA, 2005; CANO, 1990).

Essa expansão passa a ser ao mesmo tempo desigual e concentrada, já que não absorvia plenamente a força de trabalho existente e permanecia nos centros urbanos boa parte das atividades econômicas rentáveis, evidenciando, desta forma, nítidas disparidades regionais, setoriais e locais, intensificando, assim, a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro (POCHMANN, 1998).

Além do problema estrutural, “[...]o mercado de trabalho no país terminou por ter a marca nacional da informalidade e da precarização das condições de trabalho, ao que se vêm adicionar maiores níveis de desemprego ou desocupação, em particular a partir dos anos 90” (ARAÚJO; LIMA, 2010, p. 112). Neste período, segundo (BALTAR, 2010, p. 42) “[...] a grande empresa reduziu brutalmente o pessoal empregado em uma proporção da ordem de 40%”.

De acordo com Araújo e Lima (2010, p. 115),

[...] Observa-se que a recuperação recente da economia brasileira se deu a um ritmo modesto a partir de 1995, e ganhou maior aceleração no período 2004-2008; neste período recente conta-se com influência da conjuntura de crescimento da economia mundial e também da demanda interna impulsionada por aumentos reais do salário mínimo, por expansão do crédito pessoal e por maior volume de recursos de programas federais de transferência de renda, além de efeitos multiplicadores da atividade exportadora beneficiada por grande expansão da demanda externa por commodities industriais e agrícolas.

Outro problema a ser levado em consideração é o nível salarial do trabalhador, que obteve significativa atenção entre 1940 e 1942, devido a legítima regulamentação tanto do mercado quanto das relações trabalhistas (DEDECCA, 2005).

A articulação/regulação do capital, a partir dos anos de 1980, tem apresentado as características que apontam todas condições necessárias para a precarização do trabalho e a redução dos salários, bem como para a valorização do capital especulativo em detrimento do capital produtivo, afetando as ações do Estado em uma economia praticamente globalizada (CARLEIAL, 2010).



O setor produtivo, em especial a indústria, “[...] é o setor que tem os empregos com as melhores condições de trabalho, em geral, com forte ocupação do sexo masculino e de jovens, estes terminaram sendo os segmentos da força de trabalho que mais sentiram a crise internacional” (POCHMANN, 2010, p. 99).

Segundo Santos e Gimenez (2015, p. 154),

[...] A análise do processo de inserção do jovem no mercado de trabalho brasileiro não pode ser dissociada das características concentradoras e excludentes do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro, responsável pela construção de uma das nações com os mais elevados índices de desigualdade econômica, regional e entre diversos segmentos da sociedade.

No que tange a referida diferenciação regional, em especial, entre a Sudeste e a Nordeste, sobretudo, no que se refere a precarização das relações de trabalho, estas apresentam traços comuns, diferenciando apenas a intensidade e a magnitude deste fenômeno em cada região. Desse modo, a região menos desenvolvida, a Nordeste, apresenta sinônimo de baixa produtividade do trabalho como índices, significativos, de informalidade e subemprego (ARAÚJO; LIMA, 2010; DEDECCA, 2005). Portanto, como o estado do Ceará está inserido na região Nordeste do país, este não fica de fora dos traços apresentados anteriormente.

[...] A taxa de desemprego de jovens é muito alta, e diminuirá em ritmo lento se continuar a elevada rotatividade da mão de obra no emprego. Entre os jovens, pesam muito o trabalho não remunerado em ajuda de negócios próprios de outros membros da família e o emprego sem carteira profissional. A continuação do crescimento da economia e do emprego formal irá progressivamente diminuindo, entre os jovens, a taxa de desemprego e os pesos do trabalho não remunerado e do emprego sem carteira profissional [...] (BALTAR, 2015, p. 26).

As exigências apresentadas pelo mercado de trabalho formal, na inserção do trabalhador desempregado, estão cada vez maiores, já que a agência, o SINE (Sistema Nacional do Emprego), desenvolvida especialmente para esses casos, não apresenta em seu banco de dados o perfil de trabalhador com os requisitos exigidos atualmente pelas entidades empregadoras dessa mão de obra (SABOIA; FALVO, 2010). Segundo os próprios autores, “Há um reconhecimento de que o SINE não consegue atender importante parcela da demanda, sendo muito comum as empresas exigirem um nível de qualificação elevado frente à remuneração oferecida” (SABOIA; FALVO, 2010, p. 322). Tendo em vista essas exigências,

faz-se necessário, o jovem terminar o ensino médio antes de ingressar no mercado de trabalho, sendo esta uma das armas indispensáveis para sua inserção (SABOIA; FALVO, 2010).

Antes de apontar alguns programas de incentivo para inserção do jovem no mercado, vale ressaltar alguns motivos da regulamentação da relação entre empregado e empregador. Então, as leis trabalhistas são necessárias para amenizar os conflitos em três esferas em especial que determinam o mercado de trabalho. A primeira é com relação as instituições que regem as leis, que em mãos erradas podem restringir/favorecer certos grupos no mercado de trabalho, como, por exemplo, impedir o trabalho feminino. A segunda, se refere ao determinante macroeconômico, que influencia na demanda por trabalho de forma qualitativa e quantitativa, como foi o caso do Brasil em 1980, que reduziu significativamente a taxa de investimento e respectivamente as possibilidades de novas contratações. A terceira e última, faz referência a capacidade produtiva, pois a disponibilidade, a qualificação e a quantidade da mão de obra existente em um país, são fatores que determinarão a sua produtividade do trabalho (IPEA, 2016a).

É necessário que as entidades sigam a regra da legislação trabalhista, pois a informalidade, de acordo com o Ipea (2016b, p. 337)

[...] Sob um prisma econômico mais amplo, a evasão de recursos via descumprimento da lei, principalmente encargos trabalhistas e contribuição previdenciária, possibilita a permanência no mercado de firmas menos produtivas, o que tolhe a expansão de firmas mais produtivas que respeitam a legislação e, conseqüentemente, têm custos de produção majorados.

Neste sentido, sobretudo, as empresas que prestam serviços adotam, por meio da flexibilidade do trabalho, a utilização de mão de obra terceirizada para minimizar os custos com as legislação trabalhista e carga tributária (IPEA, 2016a).

No que diz respeito ao jovem brasileiro, o seu maior desafio é a inclusão social e profissional, especialmente o acesso ao mercado de trabalho. O problema é que no Brasil não existe apenas uma juventude, pois esta, na verdade, são diversas e inseridas em diferentes realidades (OIT, 2009), já que segundo a Organização Internacional do Trabalho (2009, p. 19) tem-se as “[...] mulheres jovens, os jovens negros de ambos os sexos, assim como os jovens



das áreas metropolitanas de baixa renda, ou de determinadas zonas rurais, são afetados de forma mais severa pela exclusão social, pela falta de oportunidades e pelo déficit de emprego de qualidade”.

Neste sentido foi criado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) em 2005 e reestruturado em 2008 quando passou a ser denominado de Projovem Integrado. Segundo o Portal Brasil (2016)

[...] O programa federal é uma extensão da Política Nacional de Juventude e se divide em quatro modalidades, voltada aos jovens com diferentes perfis (adolescente, urbano, campo e trabalhador). Cada uma é gerida por um órgão federal diverso, mas sempre conta com a parceria de estados e municípios. [...] O ProJovem Adolescente é destinado aos jovens de 15 a 17 anos e oferece oportunidades socioeducativas para criar condições de inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. [...] O ProJovem Urbano destina-se a jovens de 18 a 29 anos que apesar de alfabetizados não concluíram o ensino fundamental. Os jovens participam de um curso com duração de 18 meses ininterruptos, com carga horária de duas mil horas. [...] O ProJovem Campo “Saberes da Terra” integra as políticas de educação do campo e de juventude, desenvolvidas pelo Ministério da Educação. Dá a oportunidade a jovens agricultores, excluídos do sistema formal de ensino, de concluírem o ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, integrado à qualificação social e profissional. [...] O Projovem Trabalhador prepara os jovens para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda. Podem participar jovens de 18 a 29 anos, que sejam membros de família com renda mensal per capita de até um salário mínimo, nos termos do regulamento. [E] O jovem tem de estar cursando ou ter finalizado o ensino fundamental ou médio.

Outro programa, a ser levado em consideração, de inclusão profissional é o Programa Jovem Aprendiz, que segundo o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC/2016) “[...] coloca no mercado de trabalho novos estudantes, garantindo dessa maneira mão de obra as empresas, e ao mesmo tempo, os direitos das pessoas e ajudando essas pessoas a ter acesso ao conhecimento de modo teórico e prático”.

Este programa aumenta a possibilidade de efetivação do jovem na empresa que o contratou. Esta empresa, por sua vez, pode ser pública ou privada, podendo contratar jovens na faixa etária entre 14 e 25 anos, que tenha Ensino Médio completo ou estejam cursando, podendo ter ou não experiência profissional. A remuneração pode variar, pois depende da empresa que oferta a vaga, podendo ter direito, também, por exemplo, a vale-transporte, vale-refeição ou alimentação no local de trabalho. No que se refere a qualificação, o programa “[...] coloca o jovem em contato com cursos aonde ele aprende mais sobre o segmento de atuação escolhido. Esse curso pode ser dado em escolas como o Serviço Nacional de



Aprendizagem Comercial (Senac) ou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) (PRONATEC, 2016).

Portanto, o objetivo geral destes programas em diferentes perfis é melhorar os status de qualificação do jovem e a sua consequente integração tanto no meio social quanto no meio profissional, promovendo, por sua vez, o desenvolvimento e crescimento do país como um todo (OIT, 2009; PORTAL BRASIL, 2016; PRONATEC, 2016).

3. PERFIL DOS JOVENS DO MERCADO DE TRABALHO CEARENSE

O Ceará localiza-se no Norte do Nordeste brasileiro, e, segundo o Censo Demográfico (2010), dentem uma população de 8.452.381 habitantes, e densidade demográfica de 56,76 hab/km². Ainda segundo o Censo Demográfico (2010), o Ceará concentra no meio urbano 75% de sua população, enquanto o restante reside no meio rural.

Antes de dirigir-se ao objetivo principal do trabalho, faz-se necessário apresentar o perfil sociodemográfico do jovem cearense no período proposto, o qual possibilitará uma visão mais concisa das peculiaridades deste grupo social.

3.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

A segregação e o preconceito são as características que mais predominam e afetam os grupos sociais no processo de integração ou reintegração no mercado de trabalho, tanto na região Nordeste quanto no Estado do Ceará, pois alguns desses grupos, principalmente os étnicos, são menos protegidos em economias menos desenvolvidas (SILVA FILHO; QUEIROZ; CLEMENTINO, 2013).

Neste sentido, de acordo com a tabela 1, observa-se no Estado do Ceará uma predominância, em primeiro lugar, durante todos os anos em estudo, de pessoas jovens que se consideram da raça/cor parda, em média, aproximadamente, 65%. Já em segundo lugar, encontra-se a cor branca, que apresentou média percentual quase correspondente a metade do valor da classe antes referida (31%). Destaca-se também a expansão da raça/cor negra no período (apesar da baixa participação), bem como o decréscimo das demais categorias de raça/cor – indígena e amarela- entre os anos de 2004 e 2014.

Tabela 1: Número relativo da faixa etária de 15 a 24 anos de idade por raça/cor - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

RAÇA/COR	2004	2006	2008	2009	2012	2014
Indígena	0,25	0,18	0,16	0,09	0,11	0,13
Branca	32,76	33,12	32,31	30,09	31,25	29,26
Preta	2,13	2,10	3,15	2,40	3,31	3,89
Amarela	0,16	0,12	0,30	0,30	0,26	0,11
Parda	64,70	64,47	64,09	67,11	65,07	66,60
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Diferente da raça/cor, a participação de jovens do sexo masculino e do sexo feminino são próximas a 50% para os anos selecionados (tabela 2), com predomínio do sexo masculino (com exceção do ano de 2006), apesar da pequena diferença percentual. A grosso modo, neste sentido, essa predominância indica a tendência do sexo masculino se inserir mais cedo que as mulheres jovens no mercado de trabalho, sendo intensificada, ainda, pelo fator histórico-cultural (SANTOS; DANIEL; LIMA, 2013).

Tabela 2: Números absolutos e relativos referente a faixa etária de 15 a 24 anos de idade por sexo - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Período	Masculino	(%)	Feminino	(%)	Total
2004	822.533	50,32	812.148	49,68	1.634.681
2006	793.835	49,97	794.653	50,03	1.588.488
2008	835.181	50,91	805.228	49,09	1.640.409
2009	809.973	50,03	809.021	49,97	1.618.994
2012	789.974	50,45	775.947	49,55	1.565.921
2014	767.054	50,13	762.985	49,87	1.530.039
Total	4.818.550	50,31	4.759.982	49,69	9.578.532

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Carleial (2010) também afirma que em períodos de crise e recessão econômica, que o sexo feminino é o mais afetado no que se refere aos elevados índices de desemprego involuntário. Em contrapartida, segundo Santos, Daniel e Lima (2013, p. 43) “[...] o fato de a

mulher ter menor probabilidade de estar no mercado de trabalho amplia suas chances de permanecer por mais tempo estudando e possa, assim, obter maior nível de qualificação profissional”.

Além disso, mesmo com uma queda no percentual, de participação no meio urbano, do ano de 2009 (de 77,63%) a 2014 (para 74,84%), a massa populacional jovem se concentra no meio urbano, ao passo que a concentrada no meio rural ultrapassa, apenas, pouco mais 1/3 da inserida no meio urbano (tabela 3).

Tabela 3: Números absolutos e relativos da faixa etária de 15 a 24 anos de idade por domicílio - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Local de domicílio	Urbana	(%)	Rural	(%)	Total
2004	1.261.855	77,19	372.826	22,81	1.634.681
2006	1.209.232	76,12	379.256	23,88	1.588.488
2008	1.280.844	78,08	359.565	21,92	1.640.409
2009	1.256.873	77,63	362.121	22,37	1.618.994
2012	1.156.503	73,85	409.418	26,15	1.565.921
2014	1.145.074	74,84	384.965	25,16	1.530.039
Total	7.310.381	76,32	2.268.151	23,68	9.578.532

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Vale ressaltar que essa concentração apresentada pelo jovem no estado do Ceará, é em grande medida influenciada pela mão de obra móvel, de curta distância, que se desloca de localidades menos desenvolvidas, domicílios rurais, para regiões ou localidades mais desenvolvidas, urbanizadas, as quais proporcionam maiores possibilidades de qualificação, emprego e renda (SANTOS; DANIEL; LIMA, 2013; BAENINGER, 2012). Ademais, “[...] com oportunidades de inserção menos auspiciosas em zonas rurais, o que se expressa, entre outros fatores, nos elevados níveis de trabalhadores pobres nas zonas rurais [...] e nas migrações para as zonas urbanas, mais marcadas entre jovens que entre adultos” (CEPAL, 2008, p. 189 e 190)

Tabela 4: Percentual da faixa etária de 15 a 24 anos de idade por grupo de anos de estudo - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Grupos de anos de	2004	2006	2008	2009	2012	2014
-------------------	------	------	------	------	------	------

estudos						
Menos de 1 ano	4,87	3,12	3,30	2,37	2,30	1,87
1 a 3 anos	8,21	7,00	4,74	4,82	2,74	2,09
4 a 7 anos	33,23	28,43	25,11	24,20	20,91	18,89
8 a 10 anos	31,39	34,89	35,98	37,36	39,39	38,58
11 a 14 anos	21,45	25,80	29,96	30,25	33,31	36,90
15 anos ou mais	0,85	0,75	0,92	1,01	1,34	1,67
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Antes da dificuldade de se inserir o jovem no mercado de trabalho vem a dificuldade de inseri-lo na escola, que por sua vez, intensifica as atividades laborais, irregulares, com significativa exploração, e, conseqüentemente, impactos negativos sobre a educação e o futuro desse jovem em sua etapa de transição social (ARAUJO; LIMA, 2010; PAULO; ALVES, 2012; CEPAL, 2008).

De acordo com a tabela 4, observa-se que o grupo de anos de estudo do jovem cearense, de 2004 a 2008, sua maioria, detém de 4 a 10 anos de estudos. Os jovens com esse nível de estudos são os mais prejudicados, já “[...] que os jovens e os trabalhadores de 4 a 10 anos de escolaridade (denominados pelos autores de semiqualeificados), são os que mais se ressentiram do desemprego devido à assimetria de informações no mercado de trabalho” (CACCIAMALI; TATEI, 2010, p. 62).

Enquanto que a partir de 2008 até 2014, tem-se, a grosso modo, um ponto de inflexão, ao apresentar-se um novo padrão de anos de estudos, isto é, entre 8 a 10 e de 11 a 14 anos de estudo. Essa melhora na qualificação, está intimamente relacionada as ações propostas pelo governo com ênfase na inclusão do jovem na escola a partir por exemplo do Programa Jovem Aprendiz (PRONATEC, 2016). Além desse, o governo do Ceará adotou medidas, a partir de 2007, como a adoção do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), e 2011 este foi ampliado e denominado de PAIC MAIS, visando melhorar a qualidade das turmas de Educação Infantil, do 1º ao 5º ano das escolas públicas de ensino fundamental, atendendo os 184 municípios cearenses (PAIC, 2016).

Voltando ao objetivo proposto pela presente pesquisa, apresentar-se-á o perfil socioeconômico dos jovens cearenses nos de 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014.

3.2 PERFIL SOCIOECONÔMICO

A população economicamente ativa do estado do Ceará tem como faixas etárias de maior representatividade a faixa etária de 30 a 39 anos e a de 40 a 49 (ano de 2014), conforme dados da tabela 05. A população jovem ocupa, no último ano selecionado, a terceira posição, apesar de, no início da série ter ocupado a maior participação nos anos de 2004, 2006 e 2008, representando a segunda faixa de participação em 2012. Tal participação elevada deve ser associada a composição etária da população brasileira, bem como o decréscimo associado às mudanças nessa composição e a maior escolaridade dos jovens, anteriormente citada.

Tabela 5: Número relativo de Pessoas Economicamente Ativas (PEA), segundo a faixa etária - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Grupo de idade	2004	2006	2008	2009	2012	2014
15 a 24 anos	26,51	24,39	24,01	23,62	21,19	19,19
25 a 29 anos	13,50	13,74	13,24	13,74	13,67	13,42
30 a 39 anos	23,56	24,60	22,35	23,14	23,06	24,13
40 a 49 anos	18,06	17,91	20,33	19,52	19,79	20,43
50 a 59 anos	11,05	11,30	12,02	11,88	14,06	14,60
60 anos ou mais	7,33	8,06	8,04	8,10	8,22	8,23
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Essa significativa participação dos jovens de 15 a 24 anos não é apenas um caso específico dos anos em estudo, pois em períodos de grande turbulência econômica e baixa taxa crescimento populacional, como as apresentadas a partir de 1960 no Brasil, “[...] a taxa de participação dos jovens de 15-24 anos subiu de 55,3% em 1980, para 56,5% em 1991 e atingiu 61,1% em 2000, seu patamar máximo na história urbana e industrial brasileira” (SANTOS; GIMENEZ, 2015, p. 156).

Segundo Silva Filho, Queiroz e Clementino (2013), foi observado para a Região Metropolitana de Fortaleza e, conseqüentemente, para o Ceará uma significativa taxa de desemprego para a força de trabalho jovem, de 15 a 24 anos.

A tabela 06 apresenta o percentual de jovens ocupados e desocupados na composição da PEA no Ceará.

Tabela 6: Percentual de jovens ocupados e desocupados na semana de referência -Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Anos	OCUPADOS	(%)	DESOCUPADOS	(%)	TOTAL
2004	825.504	83,91	158.261	16,09	983.765
2006	792.800	83,23	159.727	16,77	952.527
2008	847129	86,13	136410	13,87	983.539
2009	847851	85,47	144132	14,53	991.983
2012	732564	86,55	113871	13,45	846.435
2014	661937	82,83	137257	17,17	799.194
Total	4.707.785	84,71	849.658	15,29	5.557.443

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Conforme os dados expostos na tabela 06, apesar de haver o predomínio do número de ocupados durante todos os períodos, de 2012 para 2014 aprecia-se uma queda no número de ocupados de 86,55% para 82,83%, respectivamente, e em contrapartida um aumento de 13,45% para 17,17% no número de desocupados. Todavia, conforme Santos e Gimenez (2015) a mão de obra juvenil é a que absorve com mais intensidades os efeitos macroeconômicos, como, por exemplo, os efeitos da crise de 2008. Os efeitos desta crise financeira afetaram drasticamente o lado real da economia brasileira, tendo reflexos, também nas economias estaduais, especialmente na do Ceará (CARLEIAL, 2010). Ademais, para completar a explicação da queda das ocupações de 2012 a 2014, tem-se que considerar “[...] ainda a velocidade com a qual a transmissão se fez nessa crise atual, o efeito imediato tem sido a ampliação do desemprego aberto [...], com as conseqüências sobre a ampliação dos gastos governamentais, seguro-desemprego e indenizações” (CARLEIAL, 2010, p. 21). Portanto, os danos ocasionados pela crise, em maior ou menor grau, pode tornar nulas as medidas de amenização da mesma, já segundo Santos e Gimenez (2015, p. 160), a

“[...]expansão do ensino médio e superior no Brasil nos anos 2000 ampliou o universo de matriculados para mais de 16,6 milhões de alunos nesses níveis de ensino. Tomando como referência a população total brasileira, em 2012, com idade entre 18 e 24 anos”.

Apesar da mão de obra juvenil ser tão vulnerável as adversidades do mercado, a sua reinserção no mercado de trabalho não é mais complicada do que a de um trabalhador que ultrapassou seus 40 anos de idade, pois os empregadores preferem um perfil de trabalhador que permaneça por mais tempo no trabalho e lhe dê menos custos de manutenção, como os benefícios trabalhistas, e custos de novas admissões, com treinamentos (MORETTO, 2010).

A posição na ocupação principal do jovem cearense apresenta-se com destaque na ocupação como empregado, cuja participação se eleva de 49,90% em 2004 para 72,02% em 2014, de acordo com a tabela 7. Depois desta atividade, os não remunerados e os conta própria, respectivamente, apresentam os maiores percentuais de jovens ocupados, no entanto apresenta arrefecimento nestas atividades a partir de 2008 e 2009. Porém, tendo em vista as taxas de desemprego, que traz consigo a precarização das relações de trabalho, e a necessidade da autonomia financeira, os jovens não estão buscando, em forma de defesa aos efeitos da crise, montar o seu próprio empreendimento (conta própria) como foi a solução encontrada por esses, até o ano de 2008/2009, como colocado por Paulo, Alves e Sobral (2012), para contornar a crise atual no mercado de trabalho brasileiro.

Tabela 7: Percentual de jovens ocupados na semana de referência, segundo a posição na ocupação principal - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Ocupação principal	2004	2006	2008	2009	2012	2014
Empregados	49,90	54,19	59,18	62,43	67,54	72,02
Trabalhadores domésticos	10,56	9,55	8,11	8,92	5,95	4,68
Conta própria	13,18	13,59	13,77	11,04	9,37	9,01
Empregadores	0,39	0,63	0,43	0,64	0,71	0,80
Não remunerados	23,62	19,24	15,76	12,98	10,55	5,87
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	2,27	2,78	2,69	3,91	5,88	7,47

Trabalhadores na construção para o próprio uso	0,08	0,03	0,05	0,08	-	0,15
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Organização própria, com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará - IPCE.

Apesar de no “[...] campo político a juventude se sent[ir] pouco identificada com o sistema representativo e o aparelho do Estado; [e] as novas gerações percebem que os critérios setoriais, as lógicas corporativas e as burocracias consolidadas entorpecem a satisfação de suas demandas, em vez de facilitá-la” (CEPAL,2012, p. 6), essa significativa expansão dos empregados jovens está relativamente intrínseca a participação efetiva dos programas adotados pelo governo cearense, em prol da educação como canal de inserção dessa faixa etária no mercado de trabalho, bem como de ações do governo federal, e apoio estadual e municipal, com o Pronatec Integrado (PAIC, 2016; PORTAL BRASIL, 2016)

A tabela 08 expõe a faixa de rendimento mensal dos jovens de 15 a 24 anos.

Tabela 8: Faixa de rendimento mensal domiciliar per capita do jovem de 15 a 24 anos - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

Rendimento per capta	2004	2006	2008	2009	2012	2014
Até ¼ salário mínimo	24,26	20,28	19,89	21,47	21,65	19,12
Mais de ¼ até ½ salário mínimo	34,19	30,58	32,05	30,67	31,14	31,59
Mais de ½ até 1 salário mínimo	24,40	28,85	30,64	30,72	30,04	31,41
Mais de 1 até 2 salários mínimos	10,68	12,92	11,48	11,74	11,97	13,43
Mais de 2 até 3 salários mínimos	2,68	3,67	2,50	2,52	2,70	2,49
Mais de 3 até 5 salários mínimos	2,39	2,19	2,20	1,59	1,70	1,33
Mais de 5 salários mínimos	1,39	1,52	1,24	1,29	0,81	0,63
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Apesar da expansão do número de jovens empregados poder ser associada a elevação no nível de escolaridade, quanto à remuneração dos jovens, observou-se uma predominância de baixa remuneração dos mesmos, haja vista que, para os anos estudados, as faixas de rendimentos de ¼ a ½ salário e ½ a 1 salário mínimo concentram mais da metade dos jovens empregados, conforme dados da Tabela 08 (apesar da tendência de redução no período). A

característica de baixa remuneração da juventude também é expressa pela presença de jovens recebendo até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (em 2014 representam 19,12%), enquanto as faixas de remuneração mais elevadas têm representação percentual pequena.

A Tabela 09 expressa os grupamentos de atividade principal da juventude, para os anos selecionados.

Tabela 9: Grupamentos de atividade principal do empreendimento do trabalho principal do jovem de 15 a 24 anos - Ceará - 2004/2006/2008/2009/2012/2014

GRUPOS DE ATIVIDADES	2004	2006	2008	2009	2012	2014
Agrícola	31,69	29,33	23,11	21,13	19,82	18,22
Outras atividades industriais	0,34	0,54	0,44	0,36	0,60	0,57
Indústria de transformação	18,30	17,54	19,18	18,77	17,53	15,71
Construção	4,39	4,11	5,36	5,76	6,25	7,03
Comércio e reparação	16,17	17,79	19,40	20,65	21,02	22,54
Alojamento e alimentação	2,92	4,28	4,13	5,00	5,33	6,44
Transporte, armazenagem e comunicação	2,61	2,26	2,25	2,40	3,42	3,52
Administração pública	1,90	2,38	2,65	2,04	3,24	2,57
Educação, saúde e serviços sociais	4,91	4,74	4,82	6,20	6,90	8,08
Serviços domésticos	8,84	7,75	7,22	7,91	5,80	4,14
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3,61	4,28	4,37	3,81	3,52	4,61
Outras atividades	4,05	4,91	6,40	5,82	6,51	6,31
Atividades mal definidas ou não declaradas	0,24	0,09	0,67	0,14	0,05	0,26
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Organização própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

O baixo rendimento dos jovens deve estar ligado ao grupo de atividade que o jovem esteja inserido, pois conforme a Tabela 9, o mesmo apresenta maior participação no grupo de atividade agrícola até o ano de 2009, e a partir deste ano ganha destaque a atividade de comércio e reparação, as quais são atividades de baixa remuneração (BALTAR, 2010). Os dados também expressam a redução da participação percentual entre os anos de 2004 e 2014 nas atividades: agrícola, indústria de transformação e serviços domésticos, enquanto nas



demais atividades se tem uma expansão da representatividade dos jovens inseridos no mercado de trabalho.

Segundo Araújo e Lima (2010, p. 126),

[...] deve ser notado que é crescente em ambas as regiões [Nordeste e Sudeste] a proporção de pessoas ocupadas com remuneração até um salário mínimo – o que sugere que a recuperação do mercado de trabalho em período recente se dá principalmente com geração de ocupações com baixa remuneração, mesmo no segmento formal do mercado.

Como pode ser percebido essa situação reflete na articulação estrutural em que está inserido o Ceará.

[...] também é possível observar uma tendência de ampliação dos diferenciais de qualificação entre os mercados de trabalho agrícola e não-agrícola, bem como os diferenciais de remuneração existentes entre eles. É provável que a baixa remuneração reflita a baixa qualificação da maioria dos trabalhadores rurais, tendo pouca relação com a produtividade corrente nos segmentos em que a força de trabalho agrícola se insere. Mas, mesmo considerando que não há uma relação estreita entre a remuneração e a produtividade nos empreendimentos agrícolas, é fácil verificar que o rendimento médio auferido guarda relação com o desempenho produtivo e que a diferenciação de remuneração está associada à heterogeneidade da estrutura produtiva agrícola (PRONI, 2010, p. 152).

Assim os dados da Tabela 09 ratificam a criação de novas formas de ocupação nos últimos anos, que já tivera iniciada após a abertura comercial em 1990, que de certa forma afetou o setor produtivo com um aumento de mais de 50% da taxa de desempregado, com baixa remuneração e baixo conteúdo para exercer as atividades emergentes (MORETTO, 2010; ARAÚJO; LIMA, 2010).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como principal objetivo analisar a inserção do jovem no mercado de trabalho cearense nos anos de 2004, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2014. Tendo em vista a posição do jovem na sociedade e a sua dificuldade de inclusão no meio social e



profissional, bem como sua indispensável participação na formação econômica do país, que este artigo propôs analisar os gargalos que o excluem desse processo.

O perfil sociodemográfico apresentou a predominância de jovens do sexo masculino; raça/cor parda; local de domicílio no meio urbano; e anos de estudo, especialmente, a partir de 2008, de 8 a 14 anos. Esse resultado é dada a criação de programas, como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no estado do Ceará e o Projovem Integrado.

Já o perfil socioeconômico apresentou a população jovem com a maior participação da PEA, em detrimento das demais faixas etárias. O percentual de ocupados apresenta-se superior em todos os anos em estudo havendo apenas uma leve queda a partir de 2012. Entretanto, o quadro apresentado empregabilidade dos jovens do ano de 2004 (49,90%) ao ano de 2014 (72,02%) foi de nítida expansão, devido à forte intervenção do estado na criação de programas e políticas específicas para os jovens. No que se refere a remuneração do jovem predominam as faixas até um salário mínimo, o que pode ser associado aos grupos de atividades que os mesmos estão inseridos, haja vista que os dados apontaram a maior participação da agricultura, comércio e reparação.

Em suma, observa-se que mesmo com a participação efetiva do governo na elaboração de programas e políticas para o melhoramento da educação como porta de entrada no mercado de trabalho nestes últimos anos, vê-se que estas ainda são insuficientes ou de baixo alcance para atenuar a vulnerabilidade desta classe social.

5. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ARAUJO, T. P.; LIMA, R. A. Aspectos estruturais do mercado de trabalho em contexto recente da economia brasileira: contraponto Nordeste-Sudeste. In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 103-135.

BAENINGER, Rosana. Migrações Internas no Brasil no século 21: entre o local e o global. In: **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP**, 2012, Águas de Lindóia. Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP. Campinas _ SP: ABEP, 2012. v. 1. p. 99-123.

BALTAR, P. Crise econômica e emprego no Brasil. In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e**



Mercado de Trabalho no Brasil. Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 2-52.

BALTAR, P. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília, fevereiro de 2015.

CACCIAMALI, M. C. **Princípios e direitos fundamentais no trabalho na América Latina.** São Paulo em Perspectiva (Impresso), Fundação Seade, São Paulo, v. 16, n.2, p. 64-76, 2002.

CACCIAMALI, M. C. TATEI, F. Crise econômica mundial: mudanças nas características do desemprego no mercado de Trabalho brasileiro? In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil.** Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 54- 77.

CANO, W. **Raízes da industrialização brasileira,** São Paulo: Hucitec, 1990.

CARLEIAL, L. Crise econômica internacional e crise do trabalho: o que já podemos antecipar? In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil.** Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 11- 37.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA – CEPAL. **Juventude e coesão social na Iberoamérica: um modelo a ser construído.** Santiago: CEPAL, 2008.

DEDECCA, C. S. **Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil.** Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), pp. 94-111, janeiro-março de 2005.

DORNELLES, A. E.; PANOZZO, V. M.; REIS, C. N. **Juventude latino-americana e mercado de trabalho:** programas de capacitação e inserção. Pesquisa teórica. R. Katál., Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 81-90 jan./jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **População jovem no Brasil.** Disponível em: < http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/default.shtm > . Acesso em: 14 de dezembro de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Instituições Trabalhistas e Desempenho do Mercado de Trabalho no Brasil.** Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap4_instituicao.pdf > . Acesso em: 19 de dezembro de 2016a.

_____. **O Desempenho Recente do Mercado de Trabalho Brasileiro.** Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap5_desempenho.pdf > . Acesso em: 19 de dezembro de 2016b.



MORETTO, A. As políticas de mercado de trabalho e a crise de 2008. In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 345-361.

NERI, M. C.; CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. **Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos estilizados e Interpretações**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (Texto para discussão IPEA, 743).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. [Brasília]: Organização Internacional do Trabalho, 2009. 220 p.

OLIVEIRA, E. A. **A política de emprego no Brasil: o caminho da flexiinsegurança**. Serviço Social & Sociedade, v. set, p. 493-508, 2012.

PROGRAMA ALFETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PAIC. **História**. Disponível em: < <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/historico/historia>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

PAULO, E. M. ; ALVES, C. L. B. ; SOBRAL, S. D. C. . Mercado de trabalho e juventude no Ceará: cenários contemporâneos. In: **II Colóquio, Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento (CEURCA) - Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável, 2012**, Crato. Anais do II Colóquio, Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento (CEURCA) - Gestão do território, políticas locais e desenvolvimento sustentável. Crato: URCA, 2012.

POCHMANN, M. Reação do mercado de trabalho no Brasil metropolitano frente à crise internacional. In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 79-100.

POCHMANN, M. **Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil**. EnsaiosFEE, Porto Alegre, v.26, n.2, p.119-139, 1998.

PORTAL BRASIL. **Programa prepara jovens para o mercado de trabalho**. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/04/programa-prepara-jovens-para-o-mercado-de-trabalho> >. Acesso em: 19 de dezembro de 2016.

PRONI, M. W. Mapeamento do trabalho agrícola no Brasil. In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 137-176.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO - PRONATEC. **Jovem Aprendiz como Funciona**. Disponível em: < <http://www.pronatec2015.com/jovem-aprendiz-como-funciona/> >. Acesso em:

SABOIA, J.; FALVO, J. F. O papel do SINE na intermediação de mão-de-obra no Brasil - Nordeste e Sudeste. In: MORETTO, A; KREIN, J. D; POCHMANN. M; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil**. Fortaleza-CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010, v. , p. 321-344.

SANTOS, A. L.; GIMENEZ, D. M. **Inserção dos jovens no mercado de trabalho**. Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 29, p. 153-168, 2015.

SANTOS, J. L. C.; DANIEL, L. P.; LIMA, J. E. **Inserção e rendimento dos jovens no mercado de trabalho do Ceará**. Nexos Econômicos – CME-UFBA. v.7, n. 2, dez. 2013.

SILVA FILHO, L. A.; QUEIROZ, S. N.; CLEMENTINO, M. L. M. . **Mercado de Trabalho Cearense: Desemprego e Desempregados. Quem São Eles?**. Revista de Economia (Curitiba), v. 39, p. 135-157, 2013.



A SAÚDE DA MULHER TRABALHADORA: ARTICULAÇÕES ENTRE CLASSE E GÊNERO NA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA

Márcia Swênia Brito da Silva⁴²³
Gutierrez Alves Lôbo⁴²⁴
Jacykelly Renata F. Oliveira⁴²⁵

Resumo

Esta pesquisa objetiva desvelar os fatores que afetam a saúde da trabalhadora sob a ótica da classe e de gênero. Trata-se de estudo exploratório, pois pretende aprimorar a compreensão sobre o tema proposto. Realizamos revisão bibliográfica de autores que abordam essa temática, em seguida, aplicamos, na cidade de Salvador, Bahia, questionário com perguntas fechadas e abertas com vinte e duas trabalhadoras de áreas, classes, etnia/raça e grau de escolaridade distintos, escolhidas aleatoriamente, para identificar os fatores que afetam sua salubridade, como também, para desvelar as diferenças que prevalecem dentro de uma mesma categoria – mulher. A análise dos dados se deu a partir de uma abordagem quali-quantitativa. Os resultados informam que as participantes possuem sua saúde mental e emocional afetada pela atividade laboral e que não há um profissional ou setor no local de trabalho direcionado à saúde e bem-estar dos/as trabalhadores/as. Consideramos que deve ser efetivada uma atenção às formas de exploração do trabalho sensível a sua divisão sexual marcada também por questões relativas à classe. Ainda acreditamos que incentivos governamentais deveriam ser efetivados para que empresas privadas insiram programas direcionados à saúde e bem-estar dos/as trabalhadores/as com a introdução do viés de gênero na sua pauta de prioridades.

Palavras-chaves: saúde; trabalhadora; classe e gênero.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma pesquisa voltada para a saúde da mulher trabalhadora privilegiando os recortes de classe e de gênero. O interesse de estudar esta temática surgiu da seguinte indagação: *quais fatores contribuem para o processo saúde-doença das trabalhadoras considerando as articulações entre classe e gênero?* Pois, acreditamos que a

⁴²³ Mestranda em Serviço Social, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande / Brasil, britoms10@gmail.com

⁴²⁴ Mestrando em Serviço Social, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande / Brasil, gutierrez.lobo@yahoo.com.br

⁴²⁵ Mestranda em Serviço Social, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande / Brasil, j.renataoli@gmail.com



inserção e permanência da mulher no mercado de trabalho é acompanhada de condições precárias, assim como, presumimos que as circunstâncias em que se dão esse processo podem afetar profundamente a saúde física e psíquica da mulher trabalhadora que é majoritariamente má remunerada e possui duplas, ou até mesmo, triplas jornadas de trabalho quando toma-se as tarefas domésticas como uma jornada adicional e que, em sua maioria, continua sendo de responsabilidade da mulher.

A inserção massiva da mulher nos diversos espaços, instituições sociais e, mais especificamente no mercado de trabalho é uma realidade irrefutável atualmente. Isso decorre de várias transformações sociais, políticas e, sobretudo, econômicas pelas quais vem passando a sociedade desde a industrialização e, mais especificamente, a partir da década de 1970, nos marcos da reestruturação produtiva.

Desse modo, nos convém lembrar que a naturalização/responsabilização do trabalho feminino, sobretudo na esfera doméstica, e a subordinação da mulher é fundamental para a acumulação capitalista.

A pesquisa tem por finalidade analisar os fatores que afetam a saúde da mulher trabalhadora considerando as articulações entre classe e gênero que perpassam a experiência de mulheres no mundo do trabalho.

Por seus objetivos, classificamos essa pesquisa como exploratória, pois pretende aprimorar a compreensão sobre o tema proposto. Desse modo, realizamos a revisão bibliográfica de autores que abordam essa temática, após essa etapa aplicamos, na cidade de Salvador, Bahia, questionário com perguntas abertas e fechadas com vinte e duas trabalhadoras de áreas, classes, etnia/raça e grau de escolaridade distintos, escolhidas aleatoriamente, para identificar os fatores que afetam sua salubridade, como também, para desvelar as diferenças que prevalecem dentro de uma mesma categoria – mulher. A análise dos dados se deu a partir de uma abordagem quali-quantitativa.

A relevância dessa pesquisa consiste em relacionar as categorias de classe e gênero em interface com a saúde da mulher trabalhadora, que ao revelar as diferentes condições em que se dá o processo de saúde-doença dessa mulher, pode contribuir propondo ações capazes de auxiliar na prevenção e tratamento das doenças pelas quais esse segmento é acometido. Compreendemos que o processo saúde-doença de mulheres que estão no mercado de trabalho



está relacionado às condições precárias de trabalho e a divisão sexual do trabalho, portanto, hierarquizada e desigual.

Nesse sentido, a entrada da mulher no mercado de trabalho tem por alicerce sua condição feminina, essa inserção, assim como, a permanência também é definida pelas condições que essas mulheres têm para conciliar trabalho assalariado e seu lugar dentro do âmbito familiar, que aqui chamaremos de espaço privado, tendo em vista que, historicamente, os espaços privados na sociedade têm sido reservados para a mulher e os espaços públicos para o homem, estabelecendo experiências distintas para o masculino e o feminino.

Estudos cada vez mais apontam que os problemas de saúde pelos quais as mulheres são acometidas estão muitas vezes ocultos ou são conferidos à sua suposta “natureza feminina”, os quais permanecem à margem da política de saúde do trabalhador e dos processos de planejamento de melhorias dessa política, que têm como base primordial o masculino.

A utilização dessas categorias de análise – classe e gênero – propicia ao especialista uma reflexão sob a relação dialética dos fenômenos que afetam direta e indiretamente a saúde da mulher trabalhadora. Com a categoria classe obtivemos uma observação respaldada no sujeito a partir da posição que esse ocupa dentro da sociedade civil e do modelo de acumulação capitalista vigente. No que concerne à categoria gênero sua contribuição possibilitou identificar e analisar as relações dominantes entre os sexos, que fundamentadas em uma ideologia androcêntrica contribui para a subvalorização do ser mulher dentro do processo produtivo e nas suas relações no âmbito privado.

Assim, podemos desvelar os fatores que podem afetar a saúde da mulher analisando essa problemática não somente a partir do lugar que ocupa no âmbito social, como também, a partir de seu lugar dentro das relações de gênero.

Desse modo, o presente trabalho pretende inicialmente descrever a conjuntura em que se encontra a mulher no mercado de trabalho, os problemas de saúde vivenciados por elas de forma geral e a saúde dessas mulheres, relacionando com sua inserção e permanência no mercado de trabalho; e, por último, apresentaremos e analisaremos os dados coletados através da aplicação de questionário, revelando as diferentes condições em que se dá o processo



saúde-doença das trabalhadoras, sendo possível, assim, propor ações que possam tratar e prevenir as doenças pelas quais esse segmento é acometido.

2 A MULHER NO MERCADO DE TRABALHO: REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO SAÚDE-DOENÇA

Segundo Netto (2013) o tardo-capitalismo, ou seja, o capitalismo contemporâneo, que resultou das transformações societárias em curso desde a década de 1970, na conjuntura da sua crise estrutural, esgotou as suas possibilidades civilizatórias, conforme Marx já havia identificado no século XIX. Esse esgotamento eminentemente destrutivo acaba incidindo diretamente sobre a totalidade da vida social, especialmente através da barbarização generalizada nas formações econômico-sociais tardo-capitalistas.

A partir do período em tela, o mundo do trabalho sofreu transformações significativas como consequência dos processos de mudanças instituídos pela Reestruturação Produtiva, que surge como resposta à crise do capitalismo e à decadência do paradigma fordismo/taylorismo naquele momento. Essas transformações se caracterizaram através da desregulamentação e flexibilização do trabalho, como consequência da acumulação flexível e de novas tecnologias desenvolvidas, que irão provocar mudanças expressivas nos contextos econômicos, político, social e cultural.

Nesse cenário, nos interessa destacar a conjuntura em que se encontra a mulher no mercado de trabalho. Para essa abordagem se faz necessário relacionar a condição feminina com os lugares sexuais reservados a elas no mundo do trabalho, como também, apreender a divisão sexual do trabalho como uma estratégia de exploração do capital ao segmentar o trabalho de homens e mulheres dentro de uma lógica patriarcal. Essa estratégia, segundo Cisne (2012, p. 109), “confere às mulheres um baixo prestígio social e as submete aos trabalhos mais precarizados e desvalorizados”, essa autora salienta ainda que a exploração sobre o trabalho da mulher ocorre de forma acentuada com relação à exploração do homem.

De acordo com Sanches e Gebrim (2014), a análise da situação das mulheres no mercado de trabalho pode ser feita através dos indicadores de inserção, de qualidade dos postos ocupados e do nível de remuneração. Desse modo, vejamos alguns dados da Pesquisa



Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada em 2012 e divulgada em setembro de 2013. Segundo a PNAD 2012, as mulheres são a maioria da população, mas representam 42,4% da população empregada, como também, são a maioria com maior grau de escolaridade, a diferença entre mulheres com ensino superior chega a 36% a mais do que os homens. Porém, no que concerne a diferença salarial entre homens e mulheres, essas possuem rendimento médio mensal equivalente a 72,9% em relação ao dos homens, revelando um aumento da diferença salarial se comparado aos últimos 10 anos.

Assim, independente do grau de instrução ser um fator que contribui para uma diferenciação salarial, esses dados revelam que a escolaridade da mulher não lhe assegura um salário maior ou um cargo mais valorizado e de liderança. Portanto, a desigualdade de gênero nesse campo, acaba por ser um dos principais desafios a ser superado.

É sabido que a Reestruturação Produtiva exigirá novas competências do trabalhador e que, para tanto, este deverá se especializar e ser possuidor de um saber tácito. Nesse contexto, surgem novos postos de trabalho para as mulheres com funções de nível gerencial que exigem formação superior. Entretanto, na realidade, o caráter dos postos de trabalho ocupados por mulheres irá incidir na sua inserção no mercado de trabalho. Esses lugares ocupados por mulheres são geralmente vulneráveis, sem vínculo empregatício, trabalho doméstico ou autônomo. Assim, como bem assinala Carloto (1998, p. 12), “as mulheres têm menos oportunidades de acesso ao emprego, recebem ofertas de trabalho insalubres e sem prestígio social, e trabalham em condições opressivas, que produzem estresse e outras doenças”. Como consequência disso, elas acabam formando a maioria da população desempregada no país.

Desse modo, vemos que a crescente inserção e permanência da mulher no mercado de trabalho se dão de forma precarizada, e através da exploração quanto a sua representatividade nas relações de gênero e na sociedade de classes. O trabalho como forma de emancipação e autonomia foi defendido pelo movimento feminista com o objetivo de desenvolver competências e destruir as barreiras impostas pelo lugar da mulher dentro de uma perspectiva androcêntrica. Entretanto, Carloto (1998, p. 10) afirma que “a verdadeira liberação da mulher ainda é limitada porque às mulheres são preservadas até hoje o papel [o lugar] de principais responsáveis pelo cuidado da casa e dos filhos, e a maternidade ainda é considerada seu destino e sua principal atribuição”. Nessa direção, acrescentaríamos ainda que esses lugares

são perpetrados para as mulheres na sua educação domiciliar e formal, resultando numa naturalização de suas obrigações na família e na sociedade enquanto sujeito mulher. Portanto, entendemos que essa realidade irá incidir intensamente no processo saúde-doença das mulheres.

Segundo Barreto (1998), o resultado de uma sobrecarga física e mental pode levar os trabalhadores, em geral, a uma fadiga intensa. Nas mulheres isso irá se manifestar de forma mais acentuada devido à sua múltipla jornada de trabalho, podendo acarretar no desenvolvimento dos seguintes problemas: “estresse, alergias, insônia, irritabilidade, depressão, aumento da tensão pré-menstrual, distúrbios menstruais, alteração da libido, displasias” (BARRETO, 1998, p. 64), resultantes da impossibilidade de repor as energias consumidas pelo acúmulo de trabalho fora e dentro de casa.

Barreto (1998) também cita os riscos para a saúde reprodutiva das mulheres, principalmente, aquelas que trabalham em polos industriais, pois há uma exposição maior a múltiplos agentes ou riscos presentes no ambiente de trabalho e no processo produtivo. Entre esses agentes ou riscos são mencionados os ambientes ruidosos, as radiações ionizantes, as temperaturas extremas, diversas substâncias químicas, os vírus e as bactérias, os agentes ergonômicos, todos eles relacionados com a organização do trabalho.

[...] A exposição hormônios sintéticos, chumbo, mercúrio, cádmio, solventes orgânicos, gases anestésicos, óxido de etileno, substâncias antineoplásticas, pesticidas etc. [...] Entre os possíveis danos ou agravos à saúde da mulher exposta, podem ser citados: diminuição da libido; problemas de ciclo anovulatório, ou seja, sem ovulação e, portanto, dificuldade de engravidar; menstruação irregular; aborto espontâneo; anomalia ou malformações congênitas do feto; natimortos; doenças perinatais; partos prematuros e aumento do intervalo entre as gestações [...]. (Idem, 1998, p. 65).

Como se pode observar as implicações para a saúde da mulher, em decorrência da sua exposição aos agentes citados são complexas. Vale salientar que isso aclara o contexto de precarização e insalubridade em que muitas trabalhadoras estão inseridas.

Ao tratar da situação da mulher no mercado de trabalho Barreto (1998) destaca algumas medidas de proteção à saúde da mulher em países do chamado primeiro mundo, muitas delas orientadas pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, que prioriza a

saúde reprodutiva como plano central de atenção. Em países como Itália, Inglaterra e França há um tratamento diferenciado para homens e mulheres no trabalho. Na Itália, por exemplo, empregar mulheres para trabalhar entre meia-noite e seis da manhã é considerado ilegal, exceto em áreas administrativas, quando grávidas as mulheres recebem uma espécie de licença maternidade que as afastam do início da gravidez até sete meses após o nascimento da criança.

A autora ainda acrescenta que em alguns países há proibição do trabalho feminino na construção civil, atividades que requerem do indivíduo ficar de pé por muito tempo, exposição à alta temperatura, produtos químicos nocivos ou a radiações. Vale salientar que a pesquisa do autor se refere a dados coletados na década de 1970.

Percebe-se que a ênfase na política desses países está voltada à maternidade ou a saúde reprodutiva da mulher, que conforme assinala a autora supramencionada, esse tratamento especial pode se tornar um obstáculo à igualdade, como também, pode resultar em perda econômica para a mulher trabalhadora, pois, ao ser proibida de realizar uma determinada atividade, esta irá se deparar com a dificuldade de empregar-se em outro espaço. Além disso, parece-nos que a maternidade é posta como um fim único para a mulher, fugir desse “destino” por escolha própria é quase considerado uma afronta às leis da natureza e à reprodução da sociedade.

A legislação mais recente no Brasil, expressa na Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, de 2011, e na Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora de 2012, apresenta de forma geral princípios e diretrizes vinculados à universalidade; promoção, proteção e prevenção; participação e controle social; integralidade; equidade; e descentralização das ações direcionadas aos trabalhadores em geral.

A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) apresenta no seu Capítulo III as seguintes medidas de proteção do trabalho da mulher: estabelece a duração normal de trabalho da mulher para oito horas diárias; no que tange a discriminação contra a mulher, veda algumas distorções que possam dificultar o acesso da mulher ao mercado de trabalho; o trabalho noturno da mulher terá remuneração superior ao diurno; dispõe da concessão de períodos de descanso nas jornadas de trabalho; estabelece as condições propícias para os métodos e os locais de trabalho; e proteção à maternidade relacionada à garantia de emprego para a mulher



grávida, licença maternidade, repouso em caso de aborto e descansos especiais para amamentação. Ressaltando que a CLT estabelece essas medidas de proteção do trabalho da mulher como de ordem pública, eliminando a possibilidade de redução salarial para sua efetivação.

Também é válido aqui mencionar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), criada em 2004, que incorporou os princípios e diretrizes do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), de 1984, como:

[...] as propostas de descentralização, hierarquização e regionalização dos serviços, bem como a integralidade e a equidade da atenção, num período em que, paralelamente, no âmbito do Movimento Sanitário, se concebia o arcabouço conceitual que embasaria a formulação do Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL, 2004, p.16-17).

Desse modo, a PNAISM vai se fundamentar nos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) – integralidade, universalidade e equidade – e incluir a discussão de gênero, enfatizando os direitos sociais e reprodutivos, combate à violência sexual e doméstica, prevenção e tratamento de portadoras de doenças crônicas não transmissíveis e do vírus HIV/Aids.

A conquista desses direitos expressa na política acima mencionada revela um avanço significativo para a luta das mulheres no que concerne o acesso e promoção da saúde, prevenção de doenças e qualidade de vida no ambiente de trabalho. Entretanto, quando nos deparamos com a realidade dos serviços vemos as mesmas mazelas e dificuldades de materialização dessas políticas que encontramos no âmbito dos SUS e na realidade econômica e sociocultural em que se dá a inserção das mulheres no mercado de trabalho e no seu acesso às políticas de saúde.

Nessa direção, para abordarmos a saúde das mulheres trabalhadoras e a relação com sua inserção no mercado de trabalho, faz-se necessário aludir as seguintes considerações apresentadas por Cisne (2012), que ao analisar a feminização do trabalho, sob a perspectiva de gênero, afirma que esse fenômeno “implica em determinações relevantes para a produção e para a reprodução do capital, que, para tanto, desenvolve uma superexploração sobre o trabalho e sobre as atividades desenvolvidas por mulheres, tanto na esfera pública quanto na

privada” (Idem, 2012, p. 112). A autora ainda acrescenta que a exploração das mulheres pelo capital é muitas vezes imperceptível devido à naturalização de sua subalternidade, tanto na divisão sexual do trabalho quanto na divisão sexual de lugares sociais.

Nessa obra a autora supracitada exprime, de modo geral, que os estudos de gênero permitem a desnaturalização da opressão sofrida pela mulher, entendendo-a como uma construção social determinada pelas e nas relações sociais. Desta forma, a subalternidade imposta às mulheres possui uma essência histórica, ou como assinala Cisne (2012, p. 22) essa subalternidade é resultante de “construções sócio históricas de uma sociedade patriarcal em torno do feminino”.

Para Carloto (1998) há uma desqualificação das habilidades aprendidas em casa e no trabalho doméstico, são desqualificadas porque são considerados saberes e habilidades femininas, pois não são atividades que nascem com elas, como um atributo de sua natureza, mas sim aprendidas, como já dizia Simone de Beauvoir, em sua obra *O Segundo Sexo*: “Não se nasce mulher: torna-se”. Desse modo, essas habilidades apreendidas como de natureza feminina não são consideradas qualificadas ou como fruto de treinamento, portanto, desqualificadas, essa desqualificação irá se materializar através de pagamento de salários muito baixos e muitas vezes sem direitos trabalhistas.

Consideramos que esta naturalização de habilidades serve como campo fértil para a exploração no ambiente de trabalho, e, conseqüentemente, aumenta o risco de adoecimento. De fato, essas “características” do feminino são produtos da socialização e da construção do ser mulher, ou seja, são construtos sociais e não podem ser associadas a uma suposta “natureza feminina”.

Segundo Carloto (1998), as doenças das mulheres são muitas vezes invisíveis e estão intrinsecamente ligadas a problemas emocionais associados às condições de trabalho. Para essa autora, “as mulheres sofrem sintomas e doenças do trabalho que não matam nem mutilam, mas lhes tornam penoso o cotidiano e se tornam crônicas [...] como a LER (lesão por esforço repetitivo) e o estresse [...]” (Idem, 1998, p. 17). Essas condições raramente aparecem nas estatísticas contribuindo para a invisibilidade das doenças que acometem as mulheres.

A esse respeito, Carloto (1998) assinala ainda que quando uma atividade trabalhista resulta num adoecimento visível ou mutilação não há como questionar a relação da doença com o trabalho, mas quando não existe essa visibilidade dos sintomas ou efeitos de certa atividade sob a saúde da trabalhadora se torna complexo comprovar sua correlação com o trabalho, ou que esse é seu principal causador. Outro fator que a autora aponta que dificulta fazer essa analogia são os princípios utilizados pela medicina do trabalho para medir e comprovar causa e efeito diretamente.

[...] essa visão ultrapassada da medicina do trabalho é completamente insuficiente para dar conta de todos os problemas de saúde causados pelo trabalho. As próprias leis que deveriam proteger os trabalhadores baseiam-se nessa visão insuficiente e exigem a comprovação de causa e efeito, chamada de nexos causal [...] (Idem, 1998, p. 18).

Desse modo, mostrando que doenças psíquicas, consideradas invisíveis, resultantes do processo de adoecimento no âmbito do trabalho são mais difíceis de ser diagnosticadas diante desse processo comprobatório de adoecimento, que busca comprovações físicas e, portanto, visíveis da doença.

Como doenças invisíveis Carloto (1998) considera a LER e o estresse. A primeira se refere às dores nas mãos, pulsos, braços e ombros ocasionadas pela realização de tarefas repetitivas e intensas, somente reconhecida como doença engendrada pelo trabalho em 1993. A segunda, não necessariamente uma doença, é resultante de desgaste extremo, podendo ser motivado pela ansiedade e depressão, e associada a outras doenças como problemas de estômago e fadiga crônica, portanto, difícil de relacionar com o ambiente de trabalho.

Carloto (1998) aponta que o estresse pode provocar nas mulheres enfartes e derrames, prejudica a vida sexual, além de provocar insônia, perda de eficiência nos trabalhadores em geral, e especificamente nas mulheres piora a tensão pré-menstrual, interfere no fluxo menstrual, altera o desejo sexual, displasia mamária e abortamento espontâneo.

Quanto às doenças visíveis causadas pelo trabalho, Carloto (1998, p. 23-24) faz as seguintes referências:

- Doenças decorrentes de postura, esforço e ritmo acelerado – varizes nas pernas, inchaço nas pernas, dores nas articulações, câimbras, cansaço, hérnia de disco, abortamento espontâneo, parto prematuro, recém-nascido de baixo peso;
- Doenças decorrentes de exposição a ruído e a produtos químicos – perda auditiva, estresse, abortamento espontâneo, esterilidade, distúrbios hormonais, parto prematuro, bebês malformados, alterações menstruais, diminuição do desejo sexual e da fertilidade, dermatoses, asma e alergias;
- Doenças relacionadas com organização do trabalho – angústia, depressão, insônia, alterações menstruais, aumento de tensão pré-menstrual, displasia mamária, distúrbios digestivos, infecções urinárias repetitivas, constipação intestinal;
- Doenças decorrentes de trabalho na área de saúde – doenças infecciosas em geral, problemas de coluna e musculares;
- Doenças decorrentes do trabalho rural – viroses, reumatismo, insolação, desidratação, intoxicação, envenenamento, necrose de tecidos por peçonhas, problemas de coluna e de varizes.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A SAÚDE DA TRABALHADORA SOLTEROPOLITANA

A referida pesquisa é de caráter exploratório, conforme seus objetivos, pois empenha-se em contribuir para uma melhor compreensão sobre o tema abordado. Sobre a pesquisa classificada como exploratória, segundo Gil (2008, p. 42), “pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”.

Nessa direção, fizemos a revisão bibliográfica de produções que trabalham com essa temática, observando que há pouca literatura sobre o objeto da referida pesquisa. Posteriormente, optamos por aplicar um questionário composto por perguntas abertas e fechadas, visto que, estas são “destinadas a obter informação sociodemográfica do entrevistado e respostas de identificação de opiniões, e as perguntas abertas, destinadas a aprofundar as opiniões do entrevistador” (RICHARDSON, et al., 1999, p. 193). Assim, o questionário foi realizado na cidade de Salvador, Bahia, com vinte e duas trabalhadoras de

áreas, classes, etnia/raça e grau de escolaridade diferentes, escolhidas aleatoriamente, na perspectiva de revelar fatores que afetam a salubridade dessas mulheres, como também, para mostrar as diferenças que prevalecem dentro de uma mesma categoria – mulher.

A análise dos dados se deu a partir de uma abordagem quali-quantitativa, visto que, esta permite, ao mesmo tempo, analisar os dados a partir de uma apreciação quantitativa, aferindo-os de modo estatístico, e qualitativa, analisando-os para além daquilo que os números expressam, possibilitando uma compreensão fidedigna do fenômeno.

Como mencionamos anteriormente a pesquisa foi realizada com vinte e duas trabalhadoras residentes na cidade de Salvador, Bahia, escolhidas aleatoriamente. No que concerne ao perfil das entrevistadas obtivemos as seguintes informações: 36% se autodenominaram negras, 32% pardas e 32% brancas; quanto à faixa etária temos 5% entre 18 e 28 anos, 41% entre 29 e 38 anos, 36% entre 39 e 48 anos, 9% entre 49 e 58 anos e 9% entre 59 e 68 anos; quanto ao estado civil 45% se declararam solteiras, 32% divorciadas, 14% casadas e 9% em união estável; quanto aos filhos 55% informaram ter filhos ainda dependentes (neste grupo a maioria revelou possuir apenas um filho) e 45% não possuem filhos ou não possuem filhos dependentes; questionamos se algumas dessas trabalhadoras possuem algum outro familiar como dependente, 73% disseram que não e 27% responderam sim; quanto ao nível de escolaridade 27% possuem pós-graduação, 18% ensino superior completo, 5% ensino superior incompleto, 27% ensino médio completo, 14% ensino médio incompleto e 9% ensino fundamental completo; quanto à renda familiar bruta 9% possuem menos de um salário mínimo, 27% um salário mínimo, 14% de um a dois salários mínimos, 40% de três a quatro salários mínimos, 5% de cinco a seis salários mínimos, 5% mais de sete salários mínimos.

Ao questionarmos sobre a participação delas nas atividades domésticas realizadas 100% das entrevistadas responderam afirmativamente, ao serem indagadas se essas atividades são compartilhadas com alguém 14% responderam que não e 86% responderam que sim, coletamos que dentre as entrevistadas que dividem as tarefas do lar com alguém, a maioria relatou dividi-las com outra figura feminina – mãe ou filha. Portanto, esse dado mostra que as tarefas domésticas ainda permanecem, majoritariamente, como responsabilidade das mulheres.

Na seção que relata os dados da atividade laboral coletamos as seguintes informações: quanto à ocupação 18% trabalham em atendimento ao público, 18% em serviços gerais, 13% em serviços de alimentação, 13% assessoria administrativa ou de escritório, 9% profissionais liberais, 9% área de educação, 5% executivo, administrativo ou gerente sênior, 5% técnica em uma determinada área, 5% serviços de segurança pública e 5% área de saúde.

No quesito mobilidade urbana, referente ao principal meio de transporte utilizado para ir e voltar do trabalho 72% responderam que utilizam o transporte público, 14% veículo próprio e 14% nenhum meio de transporte, pois moram próximo ao trabalho; quanto ao tempo gasto para ir e voltar do trabalho 41% relatou que gastam menos de uma hora, 27% mais de duas horas, 18% gastam mais de uma hora, 9% mais de três horas e 5% mais de quatro horas; quanto à realização de horas extras 59% relataram que realizam horas extras, sendo que a maioria das trabalhadoras desse grupo afirmou não receber remuneração referentes ao excedente de horas trabalhadas e 41% afirmaram que não fazem horas extras.

Finalizando esta seção, questionamos alguns itens relacionados ao trabalho para que as entrevistadas avaliassem de acordo com a seguinte escala: **zero** quase nada; **01** pouco; **02** moderadamente; **03** muito; **04** extremamente. Vejamos:

Quesitos	Zero	01	02	03	04
Seu trabalho é fisicamente cansativo?	14%	27%	27%	18%	14%
Seu trabalho é pesado do ponto de vista mental/emocional?	9%	5%	27%	32%	27%
Seu trabalho é útil para a sociedade?	--	9%	18%	41%	32%
Seu trabalho é adequado à sua capacidade e potencialidade?	9%	14%	22%	50%	5%
Você está satisfeita com seu trabalho?	14%	14%	22%	45%	5%
Você acredita que o ambiente físico do seu trabalho é satisfatório?	18%	9%	27%	32%	14%

Você acredita que as relações interpessoais no ambiente de trabalho são satisfatórias?	18%	5%	32%	36%	9%
Há a possibilidade de fazer carreira no seu trabalho?	45%	14%	9%	32%	--
Você tem autonomia para tomar decisões?	23%	23%	36%	18%	--
Você acredita que sua vida pessoal está afetada negativamente ou condicionada ao seu trabalho?	5%	23%	36%	27%	9%
Seu trabalho lhe permite dedicar-se à família o tempo que gostaria?	27%	27%	14%	27%	5%
As tarefas domésticas são um peso a mais se somadas ao seu trabalho?	14%	18%	18%	27%	23%

Fonte: Primária

Analisando os dados coletados percebemos que as participantes da pesquisa consideram seu trabalho desgastante do ponto de vista mental e emocional, mais do que físico. A maioria considera seu trabalho útil para a sociedade e diz estar satisfeita com ele. Entretanto, a maior parte relatou que quase não há oportunidades para que se prospere para novos cargos, viabilizando, assim, uma carreira sólida, como também, observamos que existe um entrave para a autonomia de tomada de decisões.

No que concerne aos efeitos do trabalho na sua vida pessoal, o maior número considera que o trabalho afeta negativamente sua vida pessoal ou esta está moderadamente condicionada a ele, isso se reflete no item seguinte, no qual a maioria das participantes revela que o trabalho não lhe permite tempo suficiente para a dedicação desejada à família e, por fim, as entrevistas, majoritariamente, revelaram que as tarefas domésticas são um peso a mais se somadas ao trabalho. É importante salientar que aquelas com renda familiar bruta inferior a dois salários mínimos e com ocupações que exigem mais esforço físico são as que mais se queixaram das condições de trabalho e de como isso reflete na sua vida pessoal e na sua saúde, confirmando que a condição de classe pode ser um fator determinante para o processo saúde-doença.



Na seção que relata das condições de saúde das trabalhadoras questionamos se elas possuem algum problema de saúde crônico, ou que afete seu bem-estar. Nesse quesito obtivemos os seguintes dados: 55% negaram a existência de algum problema de saúde e 45% responderam que sim. Dentre os problemas mencionados temos: hipertensão, cansaço físico, dores de cabeça frequentes, rinite alérgica, dores no corpo, enxaqueca crônica, hérnia de disco, depressão, diástase muscular, insônia, ansiedade e estresse.

Entre as participantes que afirmaram possuir algum problema de saúde 17% declararam que o referido problema não foi causado ou agravado pelo trabalho e 83% afirmaram que sim, alegando que os motivos para tal são: o estresse, condições precárias de trabalho, desgaste físico e mental, assédio moral e falta de incentivo de crescimento profissional pelo empregador.

No que diz respeito ao tratamento médico para esses problemas a maioria afirma que não o faz, sendo que aquelas que declararam ter renda inferior a dois salários mínimos relataram que não fazem tratamento por não conseguirem atendimento na rede pública de saúde e não têm condições financeiras para utilizar os serviços da rede privada de saúde. Mais uma vez esse dado mostra o quanto a articulação de classe mostra as desigualdades existentes dentro de um mesmo segmento de gênero.

Por fim, 100% das participantes asseguraram que não existe no ambiente de trabalho um setor responsável pela saúde e bem-estar do trabalhador. Para nós, isso mostra que a preocupação dos empregadores em adotar certas medidas referentes à saúde do trabalho talvez esteja diretamente ligada à preocupação em evitar processos trabalhistas resultantes de acidentes de trabalhos que marcam os indivíduos fisicamente, mas não há a inserção de um serviço que previna uma futura condição de enfermidade do trabalhador resultantes do nível de estresse ou de qualquer outra condição decorrente de sua atividade laborativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas nossas leituras percebemos que a atenção maior é dada aos ambientes de trabalho da indústria onde se considera que existe um risco maior para a saúde dos trabalhadores. Entretanto, conforme nossas participantes o desgaste mental e emocional é o

que mais lhes afeta, que para nós, conseqüentemente, pode chegar a prejudica-las fisicamente como resultado do desgaste e pressão no trabalho.

Uma das participantes alegou sofrer assédio moral por seu chefe, causando-lhe uma leve depressão como ela mesma relata. Isso chama atenção, pois nossa amostra é bastante pequena se considerarmos a população de trabalhadoras na cidade onde a pesquisa foi realizada. Essa participante também alegou não haver incentivo do empregador para crescimento profissional dentro da empresa o que lhe causa mais frustração agravando seu quadro depressivo.

Através das informações adquiridas com a revisão de literatura e com a coleta de dados da pesquisa empírica interpretamos que existe uma necessidade relevante de pesquisa em cima desse objeto e, conseqüentemente, da elaboração de políticas e programas direcionados a saúde dos trabalhadores com a inserção de profissionais especializados nessa área, tanto para formulação como implantação e execução desses programas, que tenham os vieses de gênero e de classe na sua prática, tendo em mente o questionamento de temáticas como a divisão sexual do trabalho e divisão social de gênero, rompendo com a aceitação das formas de opressão e exploração das mulheres no ambiente de trabalho. Nesse sentido, é relevante que se faça

[...] uma crítica profunda das formas de organização do trabalho e de exploração do feminino e do masculino, impondo-nos uma redefinição da prática de vigilância em saúde do trabalhador. Nesse sentido, cabe discutir os conceitos que orientam essas práticas e refletir sobre a necessidade de eleger o *problema das desigualdades* como critério fundamental de análise. A noção clássica de risco [...] não privilegia fatores vinculados às relações de gênero. Portanto, é fundamental rever essa noção, incorporando categorias de risco indicativas das experiências das mulheres trabalhadoras e evidenciando os fenômenos coletivos aos quais está sujeito especificamente nesse grupo (BRITO, 1997, p. 142).

É importante que seja realizado uma vigilância das formas de exploração do trabalho sensível à divisão sexual do trabalho e às relações de gênero. Como também, acreditamos que incentivos governamentais deveriam ser efetivados para que empresas privadas insiram programas direcionados à saúde e bem-estar dos trabalhadores com a introdução do viés de gênero na sua pauta de prioridades.



Nesse sentido, acreditamos que os profissionais dessa área – assistentes sociais, psicólogos, médicos e técnicos de segurança do trabalho, etc. – deveriam ter sua atuação pautada numa perspectiva histórica em cima da condição feminina, considerando os novos lugares que esse segmento se encarrega na sociedade atual, como também, tornar relevante a diversidade existente na sua subjetividade que ecoam sobre sua vida pessoal e profissional. Com base em Silva e Reis (2014), adicionamos ainda que cabe a esses profissionais elaborar propostas de atuação buscando articulações necessárias no ambiente institucional para que seja possível a consolidação de práticas e parâmetros de intervenção que prevaleça a diversidade feminina visando à garantia de direitos.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL. Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM. Brasília, Janeiro, 2005. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_public_lourlou_bandeira.pdf> Acesso em: 17/08/2014.

BARRETO, M. O trabalho engendrando doenças e diferenças. In: BARRETO, M.; CARLOTO, C.M.; COSTA, M. L. (Org.). **Saúde das Trabalhadoras**. Coleção Cadernos Sempreviva. São Paulo: SOF, 1998.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Ministério do Trabalho e Emprego. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Decreto-Lei Nº5. 452. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Rio de Janeiro, 1ª de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em: 17 de agosto de 2014.



BRITO, J. **Uma proposta de vigilância em saúde do trabalhador com a ótica de gênero.** Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v13s2/1371.pdf>> Acesso em: 18 de julho de 2014.

CARLOTO, C. M. A saúde das trabalhadoras. In: BARRETO, M, CARLOTO, C.M., COSTA, M. L. (Org.). **Saúde das Trabalhadoras.** Coleção Cadernos Sempre Viva. São Paulo: SOF, 1998.

CISNE, M. **Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social.** 1.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

COELHO, E.A. et al. **Integralidade do cuidado à saúde da mulher: limites da prática profissional.** Disponível em: <<http://http://www.scielo.br/pdf/ean/v13n1/v13n1a21>> Acesso em: 18 de junho de 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico: resultados preliminares. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD.** São Paulo. Rio de Janeiro, Setembro de 2013.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil.** Brasília: OIT, 2009. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/negociacao_equidade_272.pap> Acesso em: 17 de agosto de 2014.

RICHARDSON, R. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

SANCHES, S.; GEBRIM, V.L. **O trabalho da mulher e as negociações coletivas.** Disponível em: <<http://http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n49/18399.pdf>> Acesso em: 18 de junho de 2014.

SILVA, T.C.; REIS, T.C. **Serviço Social e atenção integral à saúde da mulher. Considerações sobre a ação profissional no serviço de ginecologia do HFB.** Disponível em: <<http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/download/1809-2667.20090001/3>> Acesso em: 18 de junho de 2014.

SORJ, B.; FONTES, A. Políticas públicas e a articulação entre trabalho e família: comparações inter-regionais. In: FARIA, N.; MORENO, R.. (Org.). **Cuidado, trabalho e autonomia das mulheres.** Coleção Cadernos Sempre Viva. Série Economia e Feminismo, 2. São Paulo: SOF, 2010.



ALOCAÇÃO SOCIOECONÔMICA E SOCIODEMOGRÁFICA DOS TRABALHADORES FORMAIS DA CONSTRUÇÃO CIVIL: EVOLUÇÃO E PESPECTIVAS NAS RMF E RMS (2001/2010)

José Ediglê Alcantara Moura⁴²⁶

Maria Jeanne Gonzaga de Paiva⁴²⁷

RESUMO

As transformações na conjuntura macroeconômica brasileira na primeira década do século XXI causaram significativos rebatimentos no mundo do trabalho através da expressiva elevação do emprego formal, com destaque para o setor da construção civil. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é comparar o mercado de trabalho da construção civil na Região Metropolitana de Fortaleza e de Salvador, bem como traçar o perfil socioeconômico e sociodemográfico dos seus trabalhadores. Os dados são da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para tanto, considera-se o número de estabelecimentos e empregos formais por ramo de atividade econômica, porte de empresa, sexo, faixa etária, grau de instrução, tempo de serviço e faixa de remuneração. Os principais resultados por um lado são positivos, e apontam que entre 2001 e 2010 o setor da construção civil registrou maior crescimento em número de estabelecimentos dentre os grandes setores da atividade econômica com 67,98% e 52,17% na RMF e RMS respectivamente, e como consequência abertura de novos postos formais de trabalho. Por outro lado, os dados revelam que os empregos criados são precários, principalmente na RMF, caracterizados pela alta rotatividade, baixo grau de instrução, empobrecimento dos trabalhadores com elevada seletividade por sexo e idade.

Palavras- chave: Construção Civil; Região Metropolitana de Fortaleza; Região Metropolitana de Salvador.

1-INTRODUÇÃO

A dinâmica econômica e do mundo do trabalho, em especial para os países periféricos passou por significativas transformações estruturais e conjunturais evidenciados principalmente na década de 1990, através da globalização dos mercados, sobrevalorização cambial, políticas neoliberais, redimensionamento do papel do Estado na economia e ao

⁴²⁶ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri- URCA/CE e Bolsista de Iniciação Científica do CNPq. Discente pesquisador do grupo de pesquisa em negócios urbanos e rurais-GENUR Email: edigle.economia@gmail.com

⁴²⁷ Docente do Departamento de Economia da URCA/CE. Líder do grupo de pesquisa GENUR. Email: jeanne.paiva@urca.br



programa de privatizações que foram decisivos para capacitar o Brasil para uma nova inserção internacional e, acima de tudo, servir de curto prazo para a estabilização econômica.

Desta forma, em uma fase de crescente abertura comercial, setores historicamente intensivos em mão-de-obra sofreram intensa reestruturação produtiva e concorrência no mercado internacional que implicou na adoção de novos métodos de organização da produção e do trabalho pautado no regime de acumulação flexível⁴²⁸.

Diante de tal cenário, indústrias tradicionais do Sudeste (têxtil, alimentícia e calçadista) encontraram como alternativa para manterem-se competitivas migrarem para o Nordeste brasileiro em busca de mão-de-obra barata e abundante, assim como incentivos fiscais e financeiros.

Por outro lado, na economia brasileira o centro dinâmico passou do setor industrial para o terciário com maior participação na geração de empregos formais, enquanto que o setor agropecuário mediante mecanização agrícola aliado a novas formas de organização da produção com vistas na obtenção de ganhos de produtividade passou a se configurar como capital/intensivo.

As mudanças observadas na primeira década do século XXI foram que, dentre os principais setores da atividade econômica, o *ranking* em termos de crescimento de empregos formais foi o da construção civil, explicado pela expansão da capacidade produtiva e as condições externas favoráveis, tais como: crédito imobiliário, obras do governo federal, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que dinamizou segmentos importantes do mercado de trabalho mediante geração de postos formais de trabalho, além de estímulo do governo federal ao investimento produtivo.

O setor da Construção Civil é caracterizado por ser trabalho/intensivo, adaptando-se as vantagens competitivas do Brasil através da capacidade de absorção de mão-de-obra de baixa qualificação, além de apresentar efeitos de cadeia, assim como a indústria automobilística e a naval, o que dissemina “pontos de germinação” que aumentam e/ou dinamizam o espraiamento de diversos setores da atividade econômica.

⁴²⁸ Modelo de acumulação fundamentado na organização do aparato produtivo que se fundamenta na flexibilização das relações de trabalho, ou seja, disposição da força de trabalho de acordo com as oscilações do mercado consumidor (FIGUEREIDO *et al.*, 1995).

Nesta dinâmica encontram-se pontos de estrangulamento impulsionados pela própria caracterização do mercado de trabalho brasileiro, ou seja, o referido setor enfrenta elevada rotatividade, o que impulsiona maior vulnerabilidade dos trabalhadores ao desemprego aberto, baixos salários e precarização um tanto evidente nas relações assalariadas.

Diante de tal situação, esta pesquisa tem como objetivo comparar o mercado de trabalho da construção civil nas Regiões Metropolitanas de Fortaleza (RMF) e de Salvador (RMS) no período compreendido de 2001 e 2010 (período antes e pós-crise econômica de 2008), assim como traçar o perfil socioeconômico e sociodemográfico dos trabalhadores inseridos no referido setor. A hipótese é que o setor da construção civil ampliou significativamente os postos formais de trabalho, porém o perfil socioeconômico dos trabalhadores não seguiu a mesma tendência.

Para atingir o objetivo proposto, este artigo está estruturado na seguinte sequência: além da introdução e dos procedimentos metodológicos, a terceira seção aborda de forma sucinta algumas considerações sobre o mercado de trabalho nos anos 1990 e seus impactos na economia nordestina, na quarta seção, caracteriza-se de forma teórica e empírica o emprego formal na construção civil na região metropolitana de Fortaleza e de Salvador no período de 2001 e 2010, e por último, as considerações finais e as referências.

2-PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na realização deste trabalho fez-se necessária a utilização de dois métodos: descritivo e explicativo. O primeiro método trabalha com a descrição das características da dinâmica econômica e emprego formal nas regiões metropolitanas de Fortaleza e Salvador, para tanto foi realizado uma investigação científica dos principais autores que discutem a precarização do mercado de trabalho (DEDECCA, 1998 e 2005; POCHMANN, 1998 e 1999) e seletividade e rotatividade dos postos de trabalho (BALTAR e PRONI, 1996; DEDECCA, 2005). O segundo método, o explicativo, complementa o método anterior através da análise das circunstâncias que levam a obtenção dos resultados, servindo como base de sustentação dos conhecimentos expostos. Os resultados do estudo são expostos através de tabelas, seguida das respectivas análises.



Os dados são da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), obtidas por acesso *online* ao *site* do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), referente aos anos de 2001 e 2010. Dessa forma, foram utilizados um total de oito variáveis, sendo três para analisar as características do setor de construção civil e cinco para traçar o perfil socioeconômico dos trabalhadores empregados no referido setor na RMF vis-à-vis RMS.

Para analisar as características do setor da construção civil, fez-se necessário a tabulação das seguintes variáveis: número de estabelecimentos por setor, número de trabalhadores formais por ramo de atividade econômica e distribuição do emprego formal na construção civil por tamanho do estabelecimento.

A segunda parte procura analisar o perfil socioeconômico e sociodemográficos dos trabalhadores formais na construção civil, utilizando as seguintes variáveis: número de empregados formais na construção civil segundo sexo, faixa etária, grau de instrução, tempo de serviço e faixa de remuneração. Os resultados obtidos na pesquisa podem ser de grande valia para estudos direcionados a alocação eficiente dos investimentos produtivos nas RMs do Nordeste.

3- DINÂMICA ECONÔMICA DO MERCADO DE TRABALHO NOS ANOS 1990: IMPACTOS NA ECONOMIA NORDESTINA

O final do século XXI foi marcado por transformações na conjuntura econômica e social do sistema capitalista. O fenômeno e aceleração dos processos de abertura comercial e financeira principalmente nos anos 1990 provocaram profundas mudanças no processo de reestruturação dos países periféricos, levando a um padrão de especialização produtiva pautado na livre mobilidade de capitais, em que as organizações utilizavam estratégias pautadas na reestruturação produtiva e na redução de custos (BAER, 1996).

Diante da percepção da nova divisão internacional do trabalho, a região Nordeste em decorrência das vantagens comparativas nos fatores que lhe são abundantes, a exemplo da mão-de-obra barata e matéria prima local, tornou-se alvo de investimentos com destaque para os estados da Bahia e do Ceará, unidades federativas que exercem forte polarização de atividades econômicas, notadamente pós-1985, em decorrência dos efeitos diferenciados da



crise da dívida externa impactar com maior profundidade a região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em detrimento da periferia nacional⁴²⁹ (PACHECO, 1998).

Assiste-se desta forma elevado desemprego principalmente na década de 1990 com destaque para o estado paulista e sua região metropolitana, no entanto estados do Nordeste, a exemplo do Ceará, seguem em contramão, apresentando significativa taxa de ocupação, seja pelos efeitos da crise da dívida externa atingir com maior intensidade o maior aparelho produtivo nacional (São Paulo), seja pelo significativo volume de migrantes de retorno que contribuíram para maior oferta de mão-de-obra (QUEIROZ; TARGINO, 2007).

A retração do mercado de trabalho formal, principalmente nas áreas de maior atividade produtiva que beneficiaram inicialmente pela disponibilidade de recursos advindos da cafeicultura, em seguida pelo planejamento regional executado pelo Plano de Metas (1956-1961), veio a sofrer na década de 90 um processo de acanhamento na quantidade dos postos de trabalho frente às consequências da abertura comercial e ajuste da economia brasileira para uma maior inserção no mercado internacional. Desta forma o setor secundário que historicamente, ou seja, desde o Processo de Substituição de Importações se configurava como o maior absorvedor de mão-de-obra, diminuiu significativamente seus postos de trabalho em virtude das políticas neoliberais (CANO, 1997; REGO e MARQUES, 2006).

O principal objetivo das mudanças supracitadas não consiste em um projeto efetivo de reestruturação do Estado e/ou reorientação de suas funções, mas acima de tudo capacitar o Brasil para servir de instrumento de curto prazo para a estabilização macroeconômica (POCHAMNN, 2001).

Deste modo, o que tem se observado desde os anos 1980, em especial na segunda metade da década de 1990, foi aumento do desemprego, subemprego e informalidade com flexibilização das relações de trabalho e mobilidade de trabalhadores do setor industrial para o setor terciário, com destaque para os serviços (DEDECCA, 1998; POCHMANN, 1999; 2001).

⁴²⁹Deve-se ressaltar que o fenômeno da *guerra fiscal* é praticado significativamente nos estados nordestinos, com maior ênfase: Bahia, Ceará e Pernambuco. Diante da ausência de uma política de desenvolvimento regional, a concretização de tal fenômeno que é subproduto do neoliberalismo está atrelada as mudanças institucionais favorecidas pela Constituição Federal de 1998 que permitiu maior autonomia político-administrativa para as unidades subnacionais a fim de atrair investimentos via redução da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fator decisivo para aumento de unidades produtivas em meio à crise fiscal no qual o Estado brasileiro passava (BERNAL, 2004; PONTES, VIANA & HOLANDA, 2006).

Diante de tal cenário, indústrias intensivas em capital/tecnologia tendiam a se reconcentrar para o Sudeste do país, com destaque para RMSP, e setores da indústria de transformação em trabalho/intensivos deslocaram suas plantas para o Nordeste brasileiro em função dos incentivos fiscais, assimetria dos rendimentos pagos aos trabalhadores e proximidade com o mercado consumidor internacional, a exemplo das Regiões Metropolitanas de Fortaleza e Salvador (SILVA FILHO, 2010).

Por outro lado segundo Oreiro e Feijó (2010) assim como Cano (2012) afirmam que a economia brasileira está passando por um processo de desindustrialização que se acentua através da queda na participação do emprego industrial no emprego total do país, enquanto que setores como comércio e serviços seguem paradoxalmente, gerando quantidades significativas de emprego e renda à população.

Apesar de o setor terciário contribuir para maior parcela dos postos de trabalho, outro setor que chama bastante atenção notadamente na primeira década do século XXI é o setor da construção civil que vem a apresentar as maiores taxas de crescimento e importante contribuição socioeconômica, uma vez que emprega trabalhadores com baixo nível de escolaridade e marginalmente excluídos do mercado de trabalho (DEDECCA e ROSANDISKI, 2006; SILVA FILHO e QUEIROZ, 2014).

Fazendo um breve retrospecto do setor da construção civil é válido ressaltar a política de estabilização empreendida no governo Castelo Branco (1964-1967) denominada Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que viabilizou reformas institucionais, dentre estas a criação de um arcabouço monetário-financeiro que possibilitou a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) que ao minimizarem o déficit habitacional do país, impulsionou o setor da construção civil (ABREU, 1990; REGO e MARQUES, 2006).

É válido salientar que os grandes projetos de infraestrutura concentravam-se no Sudeste principalmente até os anos 1960, enquanto que regiões como Nordeste permaneciam estagnadas, o que aumentava o *gap* entre regiões, assim como as disparidades regionais.

No entanto, só a partir das ações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), programa elaborado em 1974, no governo Geisel é que se pode afirmar uma maior articulação da economia nordestina com o restante do país através da desconcentração do crescimento

econômico, uma vez que, ao passo que beneficiava o setor industrial contribuía para o estímulo a construção civil que fornecia os insumos necessários para a expansão da capacidade produtiva (PACHECO, 1998).

Todavia, tal dinâmica vem apresentar uma série de gargalos pós-1985, através da maturação dos investimentos do II PND, agravamento da dívida externa brasileira, baixo nível de investimento, recessão dos países centrais, altas taxas de inflação doméstica e taxas de juros excessivamente elevada (BRUM, 1999; ABREU, 1990).

Desta forma, os investimentos produtivos passaram por um processo de acanhamento desde o segundo choque do petróleo (1979) e com maior nitidez durante a década de 1990, resultante da conjugação de políticas econômicas contracionistas com retirada do Estado da esfera econômica, desregulamentação do mercado de trabalho, baixas taxas de crescimento econômico somado a uma taxa de desemprego nunca vista na história do país (CANO, 1997; DEDECCA, 2005; POCHMANN, 1999).

O quadro de recuperação econômica vem a ser destaque notadamente na primeira década do século XXI⁴³⁰ com expansão dos postos formais de trabalho em praticamente todos os setores da atividade econômica com destaque para o setor da construção civil (DEDECCA e ROSANDISKI, 2006).

Em contramão aos demais setores da economia, CEECBIC (2008) ressalta que o setor da construção civil possui um ínfimo coeficiente de importações em comparação com outros segmentos, uma vez que usa capital, tecnologia e insumos predominantemente nacionais, não dependendo, em princípio de financiamentos externos.

4-CARACTERIZAÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA CONSTRUÇÃO CIVIL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA E DE SALVADOR-2001/2010

4.1.1-Número de estabelecimentos

⁴³⁰“De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o emprego formal registrou 591,1 mil postos em 2001, consistindo no segundo ano com variação positiva após 1995. Na média anual, em 2001, o emprego cresceu 2,9%, maior taxa dos últimos quinze anos” (BOLETIM DO BANCO CENTRAL, 2010, p.42).

Os dados da tabela 1 apresentam a evolução no número de estabelecimentos formais por ramo de atividade, em que se destaca a elevada concentração de empreendimentos formais no setor terciário, tanto na RMF quanto na RMS. Em 2001, o setor comercial participava com 40,21% do total de estabelecimentos na RMF e aumentou levemente para 41,81% a sua participação em 2010. Todavia, em termos absolutos, constata-se uma variação de 65,79% ao passar de um total de 13109 empreendimentos em 2001 para 21733 em 2010. Para o setor de serviços na região metropolitana supracitada, em 2001 havia participação relativa de 38,91% do total de empresas vindo a cair em 2010 para 36,77%, implicando em uma variação percentual de 35,89%.

No caso da RMS, para o setor de serviços, apresentou crescimento em termos relativos e absolutos. Em 2001, o setor de serviços na RMS era responsável por 47,26% dos estabelecimentos no mercado de trabalho caindo para 40,94% em 2010. Em termos absolutos, as empresas aumentam de 1889 em 2001 para 25670 em 2010, ocasionando variação de aproximadamente de 35,89%. Para o setor comercial na região metropolitana supracitada em 2001, 40,54% dos negócios estavam no referido setor vindo a aumentar timidamente em 2010 para 40,68% ocasionando variação percentual de 38,93%. (TABELA 1)

Tabela 1: Número de estabelecimentos formais por ramo de atividade econômica na RMF vis-à-vis RMS-2001/2010

Ramo de atividade	RMF				RMS				RMF var(%)	RMS var(%)
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)		
Indústria	4329	13,28	7211	13,87	2372	5,93	35388	6,39	66,57	49,16
Construção civil	2136	6,55	3588	6,90	2053	5,13	3124	5,64	67,98	52,17
Comércio	13109	40,21	21733	41,81	1621	40,54	22523	40,68	65,79	38,93
Serviços	12684	38,91	19114	36,77	1889	47,26	25670	40,94	50,69	35,89
Agropecuária	346	1,06	338	0,65	450	1,13	516	0,93	(2,31)	14,67
Total	32604	100,00	51984	100,00	39986	100,00	55371	100,00	59,44	35,48

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Como o foco dessa pesquisa é investigar a dinâmica do mercado de trabalho da construção civil, observa-se que este setor apresentou as maiores taxas de crescimento no período 2001/2010. Na RMF, 6,55% dos empreendimentos em 2001 estavam na construção civil, vindo a aumentar em 2010 para 6,90%. Em termos absolutos, constata-se variação de 67,98%, maior entre todos os grandes setores, uma vez que passa de 2136 estabelecimentos para 3588 no período estudado. Na RMS, 5,13% do total de empresas eram do setor de construção civil vindo a aumentar em 2010 para 5,64%. Em termos absolutos, constata-se uma variação de 52,17%, uma vez que passa de 20153 para 3124 estabelecimentos. (TABELA 1)

Para o setor industrial, em ambas as Regiões Metropolitanas (RMs) percebe-se aumento, mesmo em menor escala, em termos relativos do número de estabelecimentos, o que revela o menor grau de desconcentração industrial que vem assumindo de forma tímida, porém seletiva e ausente de políticas de desenvolvimento regional pós-1985, motivada pelo fenômeno da “guerra fiscal”⁴³¹.

4.1.2-Evolução do Emprego formal por Ramo de Atividade

Os dados da tabela 2 evidenciam a evolução do emprego formal de atividade, em que se destaca a elevada concentração de empregados no setor de serviços, tanto na RMF quanto na RMS. Em 2001, o setor de serviços empregava 59,08% da mão-de-obra na RMF e caiu levemente para 55,08% a sua participação em 2004. Todavia em termos absolutos, constata-se variação de 69,20% ao passar de um estoque de 302738 empregados em 2001 para 512235 em 2010. No caso da RMS, ela apresentou crescimento em termos relativos e absolutos. Em 2001, o setor de serviços na RMS era responsável por 65,91% das vagas no mercado de trabalho caindo para 64,17% em 2010. Em termos absolutos, o estoque de trabalhadores aumenta de 447957 em 2001 para 685050 em 2010, ocasionando variação de 52,93%.

Para o setor da construção civil, foco dessa pesquisa, percebe-se que a RMF participava com 4,49% do total de ocupados vindo a aumentar para 7,34% em 2010. Em termos absolutos nota-se um aumento no estoque de 22995 em 2001 empregados para 67122 em 2010, implicando

⁴³¹ Para maiores detalhes consultar a tendência da desindustrialização precoce, como também a diversificação do parque industrial em regiões periféricas. Desta forma, para uma melhor compreensão, ver Cano (2012) e Oreiro e Feijó (2010).

variação percentual de 191,89%, maior entre os setores em estudo, seguido do setor comercial. Na RMS, 6,03% dos trabalhadores estavam ocupados na construção civil vindo a aumentar para 10,63% do total de postos de trabalho em 2010. Em termos absolutos, constata-se variação de 176,72% ao passar de um estoque de 40993 empregados para 113437 no período estudado. (TABELA 2)

Tabela 2: Evolução do emprego formal por ramo de atividade na RMF vis-à-vis RMS no período 2001/2010

Ramo de atividade	RMF				RMS				RMF var (%)	RMS var (%)
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)		
Indústria	107610	20,99	179395	19,61	59056	8,69	100209	9,39	66,71	69,68
Construção civil	22995	4,49	67122	7,34	40993	6,03	113437	10,63	191,89	176,72
Comércio	72265	14,10	149988	16,39	96983	14,27	166458	15,59	107,55	71,64
Serviços	302738	59,08	512233	55,98	447957	65,91	685050	64,17	69,20	52,93
Agropecuária	6838	1,33	6211	0,68	4465	0,66	2412	0,23	(9,17)	(45,98)
Total	512446	100	914949	100	679454	100	1067566	100	78,55	57,13

Total: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Os postos formais de trabalho no setor industrial na RMF passam de 20,99% em 2001, vindo a cair para 19,61% em 2010. A RMS segue em contramão ao observar que em 2001, 8,69% dos postos de trabalho estavam na indústria, vindo a aumentar em 2010 para 9,39% na participação das vagas do mercado de trabalho. (TABELA 2)

No setor agropecuário ocorre queda em termos tanto relativos como absolutos, implicando variações negativas na RMF de 9,17% e RMS com 45,98%. (TABELA 2). Os dados empíricos para tal setor vão ao encontro dos argumentos de Graziano da Silva (1998) ao afirmar que com o processo de modernização da agricultura, o setor antes configurado como atrasado e subdesenvolvido, passou a partir do final dos anos 1960 através da

segmentação dos Complexos Agroindustriais (CAIs) a se configurar capital/intensivo, com aumento significativo na produtividade do setor, em contramão, causando rebatimentos negativos no mercado de trabalho, uma vez que a tendência é um *trade-off* entre o total de ocupações e o volume de produção.

4.1.3-Tamanho dos Estabelecimentos

Conforme a tabela 3 percebe-se o número de empregados segundo porte de estabelecimento no setor de construção civil. Observa-se que em 2001 na RMF, 65,07% dos ocupados estavam distribuídos em micro e pequenos estabelecimentos, enquanto que as médias e grandes empresas participavam com 34,92% do total de trabalhadores. Em 2010, as médias e grandes empresas ganham expressiva participação na RMF com 50,47% do total de ocupados contra 49,53% nos micro e pequenos negócios formais.

Tabela 3: Distribuição do emprego formal na construção civil por tamanho de estabelecimento na RMF e RMS-2001/2010

Tamanho do estabelecimento	RMF				RMS			
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)
Micro (1 a 19)	5426	23,59	10324	15,38	5986	14,60	9833	8,67
Pequena (20 a 99)	9538	41,48	22921	34,15	14392	35,11	24688	21,76
Média (100 a 499)	6668	28,99	24832	36,99	14575	35,55	40276	35,51
Grande (acima de 499)	1363	5,93	9045	13,48	6040	14,73	38640	34,06
Total	22995	100,00	67122	100,00	40993	100,00	113437	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Para a RMS, em 2001, 49,71% dos ocupados estavam distribuídos em micro e pequenos estabelecimentos da construção civil contra 50,29% nos médios e grandes empreendimentos. Essa participação relativa mostra que em 2010, na referida região metropolitana as micro e pequenas empresas passam a ocupar apenas 30,43% do total de

trabalhadores enquanto que a médio e grande estabelecimento participa com 69,57% do total de postos de trabalho no referido setor da RMs. (TABELA 3)

Os resultados empíricos mostram a queda relativa dos ocupados em micro e pequenos estabelecimentos em ambas regiões metropolitanas (RMs), sendo que em 2010 mais da metade dos postos de trabalho da construção civil estão sendo ocupados por estabelecimentos de médio e grande e porte.

4.2-Perfil socioeconômico e sociodemográfico dos empregados formais na construção civil na Região Metropolitana de Fortaleza e de Salvador-2001/2010

4.2.1-Sexo dos Trabalhadores

De acordo com a análise desagregada por sexo observa-se que em 2001 havia 22995 trabalhadores empregados na construção civil na RMF, sendo que 94,79% do sexo masculino e 5,21% do sexo feminino. Em 2010 a participação dos homens caiu levemente para 94,41% e das mulheres aumentaram timidamente para 5,59% na RMF. A RMS constava 2001 com um total de 40993 trabalhadores na construção civil, dos quais 92,82% são do sexo masculino contra 7,18% do sexo feminino, e em 2010 tem movimento semelhante à RMF ao apresentar leve queda na participação do sexo masculino (92,46%) e aumento na participação feminina (7,54%) (TABELA 4).

Tabela 04: Número de empregados formais na construção civil segundo sexo na RMF e RMS-2001/2010

SEXO	RMF				RMS			
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)
Masculino	21797	94,79	63369	94,41	38048	92,82	104886	92,46
Feminino	1198	5,21	3753	5,59	2945	7,18	8551	7,54
Total	22995	100,00	67122	100,00	40993	100,00	113437	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

O que se percebe é a elevada seletividade do sexo masculino nas ocupações do setor de construção civil, o que demonstra que as mulheres ainda encontram dificuldades para ingressarem no mercado em tal setor, uma vez que os postos de trabalho são relativamente incompatíveis as aptidões femininas, seguindo os ideários do modelo Fordista, configurando-se como trabalho/intensivo.

4.2.2-Faixa Etária

No que se refere à variável idade, tanto em 2001 quanto em 2010 nas duas RMs em estudo, a maior parte (aproximadamente 30%) dos trabalhadores empregados na construção civil situava-se nas faixas de 30 a 39 anos. (TABELA 5).

Tabela 5: Total de empregados na construção civil por faixa etária na RMF e RMS-2001/2010

Faixa etária	RMF				RMS			
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)
Até 17 anos	27	0,12	109	0,16	27	0,07	77	0,07
18 a 24 anos	3545	14,55	11267	16,79	7318	17,86	17951	15,82
25 a 29 anos	4159	18,09	11673	17,39	7269	17,73	20767	18,31
30 a 39 anos	7944	34,55	20876	31,10	12836	31,31	35131	30,97
40 a 49 anos	4811	20,92	14989	22,33	9215	22,48	23689	20,88
50 a 64 anos	2408	10,47	7938	11,81	4165	10,16	15201	13,40
65 ou mais	100	0,43	270	0,40	156	0,38	621	0,55
Ignorado	01	0,04	0	0	07	0,02	0	0
Total	22995	100,00	67122	100,00	40993	100,00	113437	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Em 2001, a participação da mão-de-obra na construção civil com faixa etária de até 17 anos é pouco significativa na RMF (0,12%) e na RMS (0,07%) e em 2010 esses números tendem a aumentar levemente para 0,16% na RMF e permanece constante na RMS com 0,07%. Os dados empíricos nos revelam que mesmo sendo a participação dos ocupados com

menores de 17 anos de construção civil, com o passar dos anos, não houve redução, provavelmente pela maior demanda de jovens estagiários, uma vez que o trabalho infantil vem assumindo proporções cada vez menores em razão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que está integrado a Bolsa família. (TABELA 5).

Por outro lado, a pequena parcela de jovens com até 17 anos no mercado de trabalho está relacionada com os efeitos da Lei n. 8609, de 13 de junho de 1990, que dispõem sobre o estatuto da criança e do adolescente, no qual proíbe trabalho para menores de 14 anos, exceto na condição de aprendizes.

Ainda na Tabela 5, verifica-se a pequena participação dos trabalhadores na faixa etária acima dos 65 anos. Em 2001, esses trabalhadores representam um percentual de 0,43% na RMF contra 0,38% na RMS, essa participação se reduziu levemente para 0,40% na RMF e aumentou na RMS⁴³² passando para 0,55% no ano de 2010. A pequena parcela de trabalhadores nessa faixa etária decorre que o setor da construção civil exige esforço físico, habilidade, rapidez na execução das tarefas, por outro lado indivíduos acima de 65 anos, na maioria das vezes usufruem do benefício da previdência social.

4.2.3-Grau de Instrução

Com relação ao nível de escolaridade, chama a atenção o elevado percentual de trabalhadores na construção civil com poucos anos de estudo (Tabela 06). Em 2001 na RMF 18,29% dos trabalhadores tinha entre o ensino fundamental completo até o médio incompleto. Na RMS o baixo nível de escolaridade ainda é mais elevado em 2001 registrando participação de 58,16% dos trabalhadores com até o ensino fundamental incompleto.

Em 2010, o setor de construção civil na RMF apresentou significativo aumento em termos relativos na participação dos trabalhadores que tinham até o ensino fundamental

⁴³²No caso da RMS, a maior demanda pela mão-de-obra acima de 65 anos em comparação à RMF decorre da tendência observada notoriamente em países emergentes e de capitalismo tardio, a exemplo do Brasil, que está passando pós-década de 1980 por um processo de “transição demográfica” (BRITO, 2007). Percebe-se na estrutura socioeconômica e demográfica a inserção da mulher no mercado de trabalho (mesmo de forma lenta em alguns setores) bem como a mudança de seu papel na sociedade, elevação da expectativa de vida, utilização crescente de métodos contraceptivos que contribuem para diminuição das taxas de reposição, que alguns casos é menor que a taxa de mortalidade. Desta forma é tendência crescente do mercado de trabalho absorver cada vez mais pessoas com faixas etárias mais elevadas, seja como forma de compensar a falta da mão-de-obra juvenil no mercado de trabalho, seja para controlar e/ou atenuar o déficit na previdência social.

incompleto, ao passar de 11,16% em 2001 para 43,22% em 2010. Em termos absolutos, isso representa variação positiva de 1130,44% com aumento de 2566 empregados em 2001 para 29007 em 2010. Tal movimento, por um lado indica os ideários fordistas em que os trabalhadores executam as tarefas de forma mecânica sem ajuda da mente. (TABELA 6).

É válido ressaltar que a RMF distribuiu seus postos de trabalho em todos os níveis de instrução analisados, sendo que 28,60% dos trabalhadores tinham do ensino fundamental completo até o médio incompleto. (TABELA 6).

Tabela 6: Total de empregados na construção civil segundo nível de instrução na RMF e RMS-2001/2010

Nível de instrução	RMF				RMS			
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)
Analfabeto até fund.inc.	2566	11,16	29007	43,22	23842	58,16	37337	32,92
Fund.comp.até méd.inc.	4206	18,29	19197	28,60	15276	37,26	26054	22,98
Médio comp. até sup.inc	2944	12,80	16709	24,89	6337	15,46	44501	39,23
Superior completo	579	2,52	2209	3,29	1538	3,75	5545	4,89
Total	22995	100,00	67122	100,00	40993	100,00	113437	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Todavia, na RMS diferente da RMS, constata-se significativo declínio em termos percentuais do número de trabalhadores com nível de escolaridade até o ensino fundamental incompleto, de 58,16% em 2001 para 32,92% em 2010. Para o ensino fundamental completo até médio incompleto percebe-se queda percentual de 37,26% em 2001 para 22,98% em 2010. (TABELA 6).

Trabalhadores com até o ensino médio incompleto apresentam situações antagônicas nas duas RMs em estudo, enquanto que a RMF ampliou significativamente seus postos de trabalho para os menos escolarizados, a RMS demitiu expressiva parcela vindo apresentar em

2010 (39,23%) dos empregados com ensino médio completo até superior incompleto. (TABELA 6).

Desta forma, pode-se afirmar que no mercado de trabalho da construção civil na RMS, os trabalhadores se qualificaram em função do mercado globalizado que segundo, Pereira (2004) induz a seletividade na contratação de mão-de-obra, seguindo os ideários do Toyotismo que se caracteriza pela flexibilidade e apropriação da dimensão intelectual dos trabalhadores.

4.2.4-Tempo de Serviço

Em relação ao tempo de permanência dos trabalhadores empregados na construção civil, em 2001, 64,07% ficaram empregados por menos de 01 ano na RMF aumentando 73,77% em 2010. Na RMS eles passam de 63,68% em 2001 para 67,27% em 2010 (Tabela 7). Apesar do elevado aumento da rotatividade nas RMs em estudo, os empregados na RMF estão mais suscetíveis ao desemprego do que na RMS.

Tabela 7: Distribuição dos trabalhadores formais na construção civil segundo tempo de serviço na RMF e RMS-2001/2010

Tempo de serviço	RMF				RMS			
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)
Menos de 01 ano	14743	64,07	49513	73,77	26103	63,68	76315	67,27
01 a menos de 03 anos	5068	22,04	12483	18,59	9579	23,37	23967	21,13
03 a menos de 05 anos	1434	6,24	2589	3,86	2516	6,14	5260	4,64
05 ou mais anos	1744	7,58	2503	3,73	2779	6,78	7875	6,94
Ignorado	407	1,77	34	0,05	16	0,03	20	0,02
Total	22995	100,00	67122	100,00	40993	100,00	113437	100,00



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Apesar das ocupações criadas em 2001/2010, o trabalhador encontra-se em uma fase de instabilidade no emprego, provavelmente como reflexo do modelo neoliberal adotado no país desde o início dos anos 1990 que passou por significativas transformações estruturais nos segmentos em trabalho/intensivo, a exemplo da construção civil, mediante a adoção de novos métodos de organização do trabalho e adoção de contratos temporários com objetivo de reduzir custos.

Baltar e Proni (1996) ressalta que o mercado de trabalho é bastante flexível, uma vez que a determinação dos contratos de trabalho segue a demanda das empresas que admitem/desligam os funcionários pela flutuação sazonal ou cíclica da economia, como também preferem demitir os trabalhadores na medida em que a mão-de-obra se torna mais cara facilitando a dispensa.

No caso do Nordeste, a baixa escolaridade e o fato de concentrar setores da atividade econômica intensivos em trabalho como é o caso da construção civil e da indústria de transformação (alimentos, bebidas, têxtil e calçados), torna-se mais fácil a substituição de trabalhadores, graças a sua baixa qualificação, assim como a ausência de sindicatos combativos que facilitam a contratação e/ou demissão.

4.2.5-Remuneração dos Trabalhadores

Sob a ótica da remuneração (Tabela 8), verificou-se na RMF e RMS empobrecimento dos trabalhadores no período em estudo, tanto pelo aumento daqueles que recebiam até 02 salários mínimos quanto pela redução dos que estavam localizados nas demais faixas de rendimento.

Em 2010, a precarização aumenta nas duas regiões metropolitanas em estudo (sendo mais intensa na RMF). O percentual dos trabalhadores que ganhavam até 02 salários mínimos amplia-se significativamente de 52,24% em 2001 na RMF para 73,75% em 2010 e na RMS passa de 39,84% em 2001 para 53,9% em 2010. (TABELA 8).

Para aqueles que ganhavam acima de 03 salários mínimos ocorreu significativa

redução na proporção de trabalhadores concentrados nessas faixas de rendimento em ambas as regiões metropolitanas, sendo novamente mais intensa para a mão-de-obra empregada na RMF. Na RMF, em 2001, ganhavam acima de 03 salários mínimos cerca de 47,76%, caindo para 24,26% em 2010, e na RMS eles passam de 60,3% em 2001 para 46,1% em 2010.(TABELA 8).

Tabela 8: Total de empregados na construção civil segundo faixa de remuneração na RMF e RMS-2001/2010

Faixa de rendimento médio em (SM)	RMF				RMS			
	2001	(%)	2010	(%)	2001	(%)	2010	(%)
Até 01 salário	808	3,51	4932	7,35	893	2,18	4436	3,91
Mais de 01 a 02 SM	11205	48,73	45912	68,40	15437	37,66	56702	49,99
Mais de 02 a 03 SM	7689	33,44	7907	11,79	11957	29,17	20409	17,99
Mais de 03 a 05 SM	1869	8,13	3789	5,65	6311	15,39	15125	13,34
Mais de 05 a 10 SM	754	3,27	1839	2,74	3496	8,53	8766	7,73
Mais de 10 a 20 SM	195	0,85	485	0,72	1305	3,18	3170	2,79
Mais de 20 SM	46	0,20	120	0,18	410	1,00	990	0,87
Sem declaração	429	1,87	2138	3,18	1244	3,03	3839	3,38
Total	22995	100,00	67122	100,00	40993	100,00	113437	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Não obstante vale lembrar que o uso de maior quantidade de trabalhadores não especializados é uma constante no setor, e essa massa de trabalhadores contribuem relativamente para acentuar as diferenças percentuais entre as faixas salariais da segunda (1 a

2 SM) até a quinta (5 a 10 SM) da tabela 8, ou seja, há um grande número de trabalhadores braçais para um número pequeno de profissionais especializados.

Por outro lado vale lembrar que alta rotatividade do mercado de trabalho torna-se um empecilho para elevação do salário, uma vez que o tempo de serviço funciona como uma *proxy* para melhores rendimentos.

A precarização do mercado de trabalho na construção civil é rápida e intensa, que mesmo apesar da melhoria no nível educacional dos trabalhadores empregados no referido setor na RMS no período entre 2001 e 2010, observa-se queda dos seus rendimentos, contrariando a teoria do capital humano⁴³³.

O que se constata na análise é uma elevada precarização no mercado de trabalho nas RMs em estudo, indicando uma queda na participação dos rendimentos do trabalho no produto da economia, em que, mesmo com a política de valorização real do salário mínimo⁴³⁴ assegurar elevação progressiva da renda acima da inflação nunca vista na história nacional pós-estabilização, não serviu para romper o círculo vicioso que vem apresentando desde a década de 1990, em que empregos em setores em trabalho/intensivo são precários, com baixos salários e alta rotatividade, impulsionados pela nova divisão internacional do trabalho que retrocedem os direitos trabalhistas, mesmo em um cenário de aumento das ocupações formais, como observado no período 2001/2010.

Segundo Chahad (1987) a explicação das pequenas elevações salariais face ao aumento das ocupações formais vão ao encontro das concepções neoclássicas, em que a vinculação do salário nominal (avaliado pelo custo da mão-de-obra) e o volume de emprego são inversamente proporcionais, uma vez que considerando o pressuposto de maximização do lucro por parte da firma, os postos de trabalho devem crescer mais que proporcional aos salários nominais.

⁴³³Sobre a teoria supracitada, segundo Sandroni (2003) indivíduos mais escolarizados obtém retornos financeiros mais elevados, em virtude da aquisição em educação proporcionar elevação da renda do indivíduo, o que eleva a produtividade e age como um processo de seleção para o mercado de trabalho.

⁴³⁴Deve-se afirmar que inicialmente com o Plano Real e posteriormente com a política de valorização do salário mínimo ampliaram o poder de compra dos rendimentos do trabalho e amenizaram relativamente à consequências do modelo neoliberal ajustado sobre o mercado de trabalho brasileiro, uma vez que beneficiou os trabalhadores formais situados nas primeiras faixas de rendimento, tendência esta que se amplia com grande magnitude a partir do pós-década de 1990.



Na verdade, o que acontece recentemente no mercado de trabalho brasileiro segundo Pochmann (2009) é um movimento de achatamento da renda do trabalho em torno do salário mínimo, o que impacta em menor *gap* no grau de desigualdade dos rendimentos do trabalho.

5-CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a pesquisa realizada, ficou caracterizada a tendência da reprodução do capital no setor de construção civil nas regiões metropolitanas de Fortaleza e Salvador. Embora o setor de serviços seja o que mais emprega no Nordeste brasileiro, se observa que o setor da construção civil alcançou no período 2001/2010 as maiores taxas de crescimento em relação ao número de estabelecimentos e postos de trabalho em comparação aos grandes setores da atividade econômica, com 67,98% e 191,89% para a RMF respectivamente e 52,17% em estabelecimentos e 176,72% em postos de trabalho para RMS.

Quanto à distribuição do emprego formal por porte de estabelecimento, na RMF, em 2010, 49,53% dos empregados estavam ocupados em micro e pequenas empresas e 50,47% em médios e grandes estabelecimentos. Para a RMS em 2010, 69,57% dos empregados estavam em médios e grandes estabelecimentos contra 30,43% ocupados em micro e pequenos negócios.

No tocante à permanência dos empregados na construção civil constata-se elevada rotatividade da mão-de-obra, sendo mais intensa para a RMF. Em 2010 ficaram empregados na construção civil por menos de 01 ano 73,77% dos trabalhadores na RMF contra 67,27% na RMS. Esta elevada rotatividade em parte pode ser explicada através do ciclo de produção do setor que é fracionado em diferentes etapas que exigem ocupações específicas em cada uma delas, como também os elevados impostos trabalhistas que incentivam a empregadores utilizar mão-de-obra terceirizada e contratos temporários com objetivo de reduzir custos.

Percebe-se o tímido aumento da participação feminina na construção civil, predominando em ambas as RMs a ocupação “esmagadora” de trabalhadores do sexo masculino com idade entre 30 a 39 anos.

Outra variável que se destaca é a significativa concentração de trabalhadores com baixo nível de escolaridade, sendo que mais uma vez os trabalhadores na RMF se encontram



em pior situação. Em 2010, na RMF, 43,22% tinham até o ensino fundamental incompleto contra 32,92% na RMS. Provavelmente essa baixa qualificação dos empregados na RMF se justifique pelo motivo do setor da construção civil ser intensivo em mão-de-obra, não exigindo trabalhadores qualificados. No caso da RMS o que pode explicar a melhor qualificação de seus trabalhadores vis-à-vis RMF, decorre da maior seletividade na contratação de mão-de-obra, por força da incorporação de novos métodos de organização do trabalho.

Com relação aos rendimentos, verificou-se empobrecimento dos trabalhadores na construção civil nas RMs que migraram das faixas de rendimento mais altas para as mais baixas. Em 2010 na RMF 75,75% dos empregados na construção civil ganhavam até 02 salários mínimos contra 53,9% na RMS. Desta forma fica evidente o grande potencial dessas regiões metropolitanas em atrair segmentos em trabalho/intensivos através das vantagens comparativas de custos sob a ótica ricardiana, a exemplo da maior proximidade com o grande mercado externo e significativo volume de mão-de-obra barata e abundante em um espaço geográfico com sindicatos pouco combativos.

Considera-se, portanto, que o setor da construção civil é marcado pela acentuada precarização do seu mercado de trabalho, no entanto não se deve esquecer a significativa quantidade de postos de trabalho criados no período 2001/2010. Mas é certo ressaltar que em todos os setores do mercado de trabalho existe retrocesso dos direitos trabalhistas com maior risco ao desemprego aberto. Desta forma é válido questionar: os trabalhadores da construção civil se qualificarão em um ambiente de desestruturação do mercado de trabalho e desvalorização dos seus rendimentos? E a teoria do capital humano está em jogo diante do amadurecimento dos preceitos neoliberais?

6-REFERÊNCIAS

ABREU, M. de P. (org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.



BALTAR, P. E. de A.; PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho o Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

BERNAL, M. C. C. *A nova configuração territorial do Nordeste: desigualdade e fragmentação*. 2004. Disponível em:
http://www.geociencias.ufpb/logepa/revistas/pesquisas/ano2_n3/arquivos/ano2_n3artigo3. Acesso em: jan. 2016.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL. *Relatório Anual*. Brasília, v. 46, 2010.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 02 de jan. 2016.

BRITO, F. *A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade*. Minas Gerais: Cedeplar, 2007 (Textos para Discussão, 318).

BRUM, A. J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 20 ed. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1999.

CANO, W. Concentração e desconcentração industrial no Brasil: 1970/95. In: *Revista econômica e sociedade*. São Paulo, n.8, p.101-141, jun.1997.

CANO, W. *A desindustrialização no Brasil*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n.2, jan.2012.

CEEBCIC. *A indústria de construção civil brasileira no início do século XXI*. 2008. Site: www.cbicdados.com.br. Acesso em set.2015.

CHADAD, J. P. Z. Mercado de trabalho, emprego e desemprego no Brasil. In: administração de empresas- *Enciclopédia de direção, produção, finanças e marketing*. São Paulo, Nova Cultural, n. 45-7, 1987.

DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. 2 ed. Campinas, São Paulo: UNICAMP.IE, 2005.

DEDECCA, C. S. Reestruturação e tendências de emprego. In: OLIVEIRA (org). *Economia e trabalho*, p. 163-185, Campinas. UNICAMP.IE, 1998.

DEDECCA, C. S.; ROSANDISKY, E. N. Recuperação econômica e geração de empregos formais. *Revista Parcerias Estratégicas*, 22: 169-190, 2006.

FIGUEIREDO, M. G.; MICHEL, R.; RANGEL, R. Acumulação flexível e novas relações de trabalho. In: *Anais do IV Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*. Rio de Janeiro: ABET, 1995, v.2.



GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2 ed. Campinas, SP: UNICAMP.IE, 1998.

OREIJO, J. L.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. Vol.30. n. 2. Pág.219-232, abril/junho. 2010.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas, SP: UNICAMPIE, 1998.

PEREIRA, G. dos S. As transformações e precarização no mundo do trabalho. In: *Revista de Iniciação Científica da Faculdade de Filosofia e Ciências*. São Paulo: Unesp, v.4, n.2,2004.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: contexto, 1999.

POCHMANN, M. *O Emprego na Globalização; a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2001.

POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. *Estudos Avançados*, 23(66), p.41-52, 2009.

PONTES, P. A.; VIANNA, P. J. R. & HOLANDA, M. C. *A Política de tração de investimentos para o Ceará: uma média 1995-2005*. Ceará- IPECE (Texto para Discussão n. 26, dez/2006).

QUEIROZ, S. N. de; TARGINO, I. Migração para o Ceará nos anos 90. *Revista Economia em Debate* (URCA), v.1, p.137-172, 2007.

RAIS. *Registros Administrativos*. Disponível em: http://www.rais.gov.br/rais_sitio/index.asp.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (orgs). *Economia brasileira*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANDRONI, P. *Novíssimo dicionário de economia*. 12 ed. São Paulo: Best Seller, 2003.

SILVA FILHO, L. A. da S. *Mercado de trabalho e estrutura sócio-ocupacional: estudo comparativo entre as regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador-2001-2008*. 2010, 76 f. Dissertação de mestrado em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN, 2010.

SILVA FILHO, L. A. da. QUEIROZ, S. N. de. Errantes do século XXI: de construtores a vítimas de trabalho precário. In: *Revista de Economia*, v.40, n.1 (ano 38), p.165-190, jan/abr, 2014.



CARACTERÍSTICAS DO EMPREGO TERCEIRIZADO NO CEARÁ NO PERÍODO 2006-2015.

Rosemary de Matos Cordeiro⁴³⁵

Keslem Raiane Gomes⁴³⁶

Resumo

A busca de flexibilidade, pelas unidades produtivas, ante um mercado competitivo, induziu a revisão dos processos produtivos e organizacionais, com fins de reduzir custos. Dentre as diferentes estratégias adotadas pelo mercado, a terceirização consiste no processo de transferência de funções de uma empresa chamada empresa-origem que será executada por outra chamada de empresa-destino, com fins de efetuar etapas produtivas e/ou serviços que antes eram executados pela própria empresa, para custos produtivos e trabalhistas. Assim, a terceirização têm contribuído para precariedade das relações de trabalho. Desta forma, o presente estudo teve por objetivo observar as características do emprego terceirizado no Ceará no período 2006-2015. Utilizou-se de dados secundários da RAIS/TEM, através das categorias selecionadas seleção e agenciamento de mão de obra; locação de mão de obra; fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros. As principais variáveis a serem investigadas são: número de estabelecimentos, porte; número de vínculos ativos; sexo; idade; nível de escolaridade; faixa de remuneração. Algumas conclusões observadas são: elevado número de empregos vinculados terceirizados no Ceará; concentração do emprego na RMF; baixa escolaridade e baixa remuneração.

Palavras-chave: Terceirização. Ceará. Emprego.

1 Introdução, demais seções e sub-seções.

O período do final dos anos 1960 e início dos anos 1970 apresenta diferentes rupturas dos modelos de desenvolvimento adotados nos anos de ‘ouro’ de crescimento econômico baseados no Estado do Bem-Estar Social – crise de produtividade e rentabilidade do regime fordista de acumulação de capitais; observa-se também o renascimento dos princípios liberais de organização econômica, baseados nas políticas de Estado mínimo. Esses princípios irão nortear as políticas de desestatização, de Estado mínimo, de desregulamentação dos mercados de trabalho e abertura comercial, a partir dos anos 1980.

Este mesmo período caracteriza-se pela emergência de novo paradigma tecnológico, advindo da automação microeletrônica, o qual passa a permitir a oferta de novos produtos e serviços tecnológicos a serem incorporados nos processos produtivos, nas décadas subsequentes. Para Castells (1999, p. 141): “Por toda a década de 1980, houve investimentos tecnológicos maciços na infraestrutura de comunicações/informação que possibilitaram os movimentos de desregulamentação de mercados e de globalização do capital”.

⁴³⁵ Doutora em Geografia, Professora Adjunto da URCA e Professora do IFCE, Crato/Brasil. Email: Rosymatos@hotmail.com.

⁴³⁶ Graduanda em Ciências Econômicas / URCA, Crato/CE. Email:keslemraiane@gmail.com.



Essa abertura e a busca de rentabilidade em escala global determinam novos padrões de competitividade em escala mundial, com adoção de métodos de produção flexível, desintegração vertical de unidades produtivas, divisão de etapas produtivas em diferentes localidades com fins de ampliar a rentabilidade da empresa, associação de empresas em redes, dentre outras estratégias empresariais, além da adaptação dos processos produtivos ao novo padrão tecnológico.

Para vários autores, a flexibilidade e as relações em rede caracterizam as novas estratégias de adaptação do setor produtivo aos novos determinantes de mercado, sendo que as novas formas de organização produtiva poderiam ser consideradas formas de acumulação flexível. Benko (1999) nos explica as características da flexibilidade assumidas pelo sistema produtivo, através de diversos aspectos como:

- a) As técnicas de produção flexíveis – nas quais a utilização de máquinas e equipamentos baseados na automação microeletrônica, máquinas inteligentes, permitem a rápida adaptação à instabilidade de mercado.
- b) Estruturas industriais flexíveis – entre essas, destaca-se a redução da verticalidade das empresas provocada pela introdução de novas tecnologias.
- c) A estrutura do capital – enfatizam-se as relações mercantis/não mercantis, materiais e imateriais, formais e informais entre empresas dos setores industrial e financeiro, centros de pesquisa, sociedade civil, grupos e os PME's.
- d) Práticas flexíveis na esfera do trabalho – classifica a flexibilidade relativa ao mundo do trabalho como: flexibilidade na organização do trabalho (flexibilidade funcional) e flexibilidade no mercado de trabalho.
- e) Flexibilidade do mercado de trabalho – diz respeito a ajuste nos quantitativos de postos de trabalho e de salários em função das flutuações de mercado, sendo associados a trabalhadores periféricos. O autor classifica estes trabalhadores em duas categoriais: a) trabalhadores de empresas subempregadas, especializados, mas independentes, e trabalhadores temporários; b) empregados à margem da legislação trabalhista; trabalho temporário ou parcial, sendo estes postos de trabalho adaptáveis à instabilidade de mercado;

- f) Os modos de consumo – o autor aponta o aumento nas diferenças nas rendas entre famílias e a mudança na estrutura das famílias (maior número e menor tamanho), colaborando para modificar e ampliar as diversidades de modos de vida.
- g) A intervenção mínima do Estado – a ascensão de representantes do ideário liberalizante ao poder político em diferentes países, adotando programas de redução do tamanho do Estado, tanto nas funções econômicas como nas sociais.

Percebe-se que o conjunto de formas de flexibilidade adotado pelos agentes do aparelho produtivo teve o objetivo de dinamizar as unidades produtivas, permitindo-lhes se adaptarem a um mercado em contínua transformação. A redução de custos considerados desnecessários, seja pela redução do tamanho de unidades produtivas, seja pela adaptação rápida de quantitativos de força de trabalho, a integração entre unidades produtivas, com fins de reduzir custos de formação de estoques, dentre muitas outras formas, consistem em estratégias de sobrevivência e adaptação a um mercado cada vez mais exigente, dinâmico e competitivo, em escala internacional.

Estas estratégias, adotadas por grandes unidades, bem como por médias e pequenas empresas, serão analisadas por diversos autores como formas de "especialização flexível", representando uma tendência de organização industrial do período recente. Vale realçar, contudo, que a produção em massa permanece operante, integrando modelos híbridos de gestão, de forma a permitir a manutenção de mercado e a rentabilidade de grandes estruturas oligopolizadas, fazendo-nos concordar com Chesnais (1996).

Haja vista este conjunto de mudanças no cenário internacional, com avanço dos padrões flexíveis de produção, este trabalho tem como temática a flexibilidade no mercado de trabalho, conforme discutido por Benko (1999). Para Antunes (2009) os rebatimentos da reestruturação produtiva sobre o mercado de trabalho têm gerado elevação dos indicadores de desemprego, precarização estrutural do trabalho, rebaixamento salarial e perda dos direitos trabalhistas. O referido autor defende que a flexibilidade exigida do trabalhador multifuncional e polivalente, princípio advindo do novo padrão de produção baseado na automação microeletrônica, representaria uma “(...) “desespecialização multifuncional” do “trabalho multifuncional”, que em verdade expressa a enorme intensificação de ritmos, tempos e processos de trabalho.” (ANTUNES, 2009, p.).

Segundo a referida fonte, os processos de adaptação do sistema produtivo aos novos padrões de competitividade, originam também formas de trabalho atípico, que caracterizariam perdas de direitos trabalhistas, ou uma erosão das características do trabalho contratado e regulamentado, representado pelos avanços obtidos pela classe trabalhadora no período do Estado de Bem- Estar Social. O autor afirma que “(...) em plena era da informatização do trabalho, no mundo maquinal e digital, estamos conhecendo a época da informalização do trabalho, dos terceirizados, dos precarizados, dos subcontratados, dos flexibilizados, dos trabalhadores em tempo parcial, do subproletariado”. (ANTUNES, 2009, p.252). A estas formas de trabalho, o autor também soma a expansão do movimento empreendedor; cooperativismo; trabalho voluntário; terceiro setor, dentre outros. Nestas formas de alocação, muitas vezes a relação de trabalho estabelecida ocorre à margem de contratos formais de trabalho e/ou da proteção social que caracteriza a mesma.

Assim, a expansão das políticas liberais e dos processos de reestruturação produtiva, na leitura desta fonte, com flexibilização salarial, temporal, funcional ou organizativa representam para o mundo do trabalho formas de precarização estrutural do trabalho. Para o autor, a mesma é associada a um aumento dos “(...) mecanismos de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora” (ANTUNES, 2009, p.257). Estes mecanismos visam propiciar a rentabilidade do aparelho produtivo, conforme afirma Benko (1999).

Neste mesmo sentido, Soares (2003) destaca que as reformas liberalizantes rebatem no mundo do trabalho através de reformas trabalhistas com supressão de direitos trabalhistas e ainda através da flexibilidade, desregulamentação e livre negociação entre patrões e empregados. A referida fonte também associa a expansão dos problemas sociais de desigualdade e miséria associados a implementação das políticas liberais, bem como um “(...) aumento maciço e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, aumentando o contingente daqueles que se tornaram vulneráveis do ponto de vista social”.(SOARES, 2003, p.22). A autora destaca ainda que as formas de flexibilização adentram não apenas o mercado de trabalho privado, mas também o serviço público, através da flexibilização (supressão de estabilidade e carreira); da terceirização – contratação de pessoal e compra de serviços privados e da quebra do vínculo daquele que



executa o serviço público com o Estado.

O processo de terceirização, objeto desse estudo, consiste no processo de transferência de funções de uma empresa chamada empresa-origem que será executada por outra empresa chamada de empresa-destino para efetuar serviços que antes eram prestados dentro de sua instituição pela própria instituição. Essas funções podem ser tanto serviços de apoio para a empresa que contrata, quanto a serviços ligados à produção de determinado bem. Dentre os motivos estão, a transferência de custos fixos para terceiros transformando esses custos em variáveis, reduções de custos, redução dos níveis hierárquicos, e com isso ela decide terceirizar a sua empresa, possibilitando um enxugamento na sua estrutura organizacional, melhorando também a sua dinâmica decisória. (BRASIL, 1993). Para Dowbor, Ianni e Resende (2003) o papel da tecnologia da comunicação, a qual facilitou a comunicação entre empresas, fornecedores e consumidores de diversas partes do mundo, tornou possível o emprego em tempo não integral e auto emprego, aumentando os processos de terceirização nas empresas.

Segundo Amato Neto (1995, p. 34) as grandes “empresas passaram a adotar estratégias voltadas a uma maior descentralização produtiva” focando apenas na sua principal função de produção. Desta forma, ela poderia se concentrar naquilo que fazia de melhor e contrataria outras empresas para ficar a cargo dos serviços de apoio, manutenção, fornecimento de peças para a produção final, entre outros. Com isso a empresa ganharia maior produtividade e iria se inserir no mercado com maior competitividade.

Porém, para Borges e Druck (1993) o enxugamento das empresas e o uso racional da força de trabalho, contudo, acarretou: a elevação do desemprego, através de reduções no quadro de funcionários, e os que permanecem empregados tiveram que se transformarem em trabalhadores multifuncionais sem correção salarial frente a novas atividades iriam desempenhar.

Assim, as terceirizações contribuiriam para redução do número de funcionários, aumentando a precarização estrutural do trabalho, bem como podem ferir os direitos trabalhistas quanto ao que se refere à regulamentação e contratação de trabalho. Isto traz instabilidade ou pode-se dizer insegurança do trabalho, pois o empregado pode a qualquer



momento ser despejado, já que ele não tem mais garantias fixas de empregos. (ANTUNES, 2009).

Outro problema relacionado à terceirização são os conflitos de identidade cultural do empregado da empresa-origem e os empregados da empresa-destino, segundo Batista apud Valença e Barbosa (2002), o empregado que se identifica com a cultura da empresa se esforça mais em ajudar a alcançar os objetivos da empresa. Com isso, caso o empregado da empresa terceirizada, que trabalha na instituição terceirizadora, não se identificar com os objetivos e metas desta última, ter-se-ia conflitos os quais poderiam colocar a sobrevivência organizacional em risco.

Segundo Valença e Barbosa (2002), o setor industrial valoriza mais o capital humano do que o setor terciário visto que a maior parte das empresas terceirizadoras estariam alocadas no setor de serviços. Os autores também observaram que a maior parte da formalização das relações de trabalho está na indústria (84%), frente ao setor de serviços (62%), haja vista que muitos dos empregados no setor de serviços são contratados à margem da legislação trabalhista.

Considerando as discussões acima acerca das mudanças estruturais, as quais fomentam a busca da flexibilidade e da redução de custos para manutenção da competitividade e rentabilidade, as quais fomentaram os processos de terceirização nas unidades produtivas, contribuindo para ampliação da precarização nas relações de trabalho, o presente estudo tem por objetivo geral observar as características do emprego terceirizado no Ceará no período 2006-2015.

2. Características recentes da Economia Cearense

O Estado do Ceará passa, a partir de 1987, a adotar medidas de reestruturação administrativa, ajuste fiscal e financeiro, as quais permitiram, em curto prazo, o saneamento das contas públicas e a formação de investimentos em infraestrutura, necessários à dinamização da economia. Este conjunto de medidas viabiliza financiamentos externos para construções públicas (como exemplos: o açude Castanhão e o aeroporto internacional Pinto Martins) e políticas de atração de investimentos privados. As políticas estaduais somam-se aos eventos das demais esferas, quais sejam, a abertura comercial e a intensificação da



concorrência externa (com reestruturação dos setores produtivos). Isto estimula a atração de empresas privadas, especialmente de setores tradicionais, como o calçadista e o têxtil, para a economia local.

As políticas de atração de investimento privado, através de isenção fiscal de impostos estaduais, são executadas via Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). Tal programa, segundo Morais (2006), foi criado em 1979, com fins de implementar/dinamizar o Parque Industrial do Ceará, tendo, no intervalo da política coronelista no Ceará, baixo impacto sobre a industrialização da unidade federativa. A partir do Governo das Mudanças (1987), tal programa passa a consistir no “carro-chefe” de atração de investimentos privados para o Ceará.

A adoção do sistema de incentivos fiscais, baseado no FDI, apresenta uma redução de custos fiscais, diferenciada de acordo com a área geográfica onde a unidade produtiva seria instalada, sendo menor na área metropolitana e crescente até um limite de 75% de abatimento fiscal, de acordo com a distância (em Km) da região metropolitana do Estado. Vale destacar que a esta forma de estímulo fiscal somam-se outras fontes de estímulo, como doação de terrenos, galpões, infraestrutura e treinamento de mão de obra. Rocha, Amaral Filho e Melo (2006) destacam o pioneirismo do Ceará, durante os anos de 1990, na adoção de incentivos fiscais, os quais iram se constituir em elemento determinante da atração de unidades produtivas a serem implantadas nesse Estado. Porém, tal política de isenção fiscal, irá também ser implementada por outras unidades federativas, “acendendo o estopim da guerra fiscal entre os Estados do Nordeste” (id *ibid.*, p. 146).

Podem-se associar os efeitos da política de atração de investimentos cearense ao contexto de abertura da economia brasileira (que expunha a indústria nacional a padrões de competitividade internacional, baseados nos novos moldes de produção, e iria provocar a reestruturação produtiva). Dado o processo de abertura comercial brasileira e as mudanças nos padrões de produção e organização industrial, a redução de custos, através dos incentivos fiscais e creditícios, somada à redução de custos de mão de obra não especializada, torna-se importante para segmentos intensivos em força de trabalho. Assim, empresas de setores tradicionais deslocam-se para a região Nordeste e, em especial, para o Ceará (inclusive de centros geográficos onde a produção do setor era concentrada, para auferir ganhos advindos

da redução de custos), de forma a permitir a continuidade do processo de acumulação capitalista, conforme destaca Benko (1999).

No caso do Estado do Ceará, a continuidade política que se instala a partir de 1987 permite a continuidade dos programas de atração de investimento, com algumas modificações, que representam para Rocha, Amaral Filho e Melo (2006, p. 146), um “desenvolvimento de *expertise* para prospectar investimentos e negociar com investidores, ajustando os mecanismos de incentivos e redefinindo suas rotinas operacionais”, tendo em vista à propagação de políticas similares em outras unidades da federação, bem como o risco de um processo de crescimento descontínuo, dada a possibilidade de novo deslocamento de unidades produtivas, após finalização do período de abatimentos fiscais.

Para Pontes (2006), o sistema de pontuação para consecução de estímulos fiscais atenderia aos seguintes critérios (em ordem de importância): volume de investimentos; geração de emprego; setores e cadeias produtivas; aquisição de matérias primas e insumos no Ceará, bem como localização geográfica e responsabilidade social.

No intervalo de 2003-2006, o planejamento estatal passa a destacar as preocupações com a relação ao custo-benefício para o Estado, enfatizando o aumento da eficiência do sistema industrial, priorizando cadeias produtivas pré-existentes e complementação das mesmas, como também a geração de emprego e a descentralização das atividades produtivas, com fins de consolidar aglomerações produtivas e polos econômicos regionais, elevando os efeitos de economias de escala. Amaral Filho (2007, p. 225) analisa que o Plano de Governo de 2003 apresentava como objetivos gerais: “a) promoção da desconcentração espacial do desenvolvimento; b) promoção do potencial endógeno com vistas à economia local; e c) a promoção da gestão integrada e compartilhada do território”. Observa-se continuísmo na política industrial da gestão atual.

Em decorrência do exposto, observa-se, de acordo com Lima (2006), um crescimento da economia cearense no período 1990-1999, a uma média de 4,7%, tendo o setor industrial um crescimento de 5,5%, e o setor de serviços uma taxa de crescimento de 5,4%, no mesmo período. Desta forma, segundo a referida fonte, a economia do Ceará apresenta-se como uma das mais dinâmicas na região Nordeste, ao lado dos Estados do Maranhão e Rio Grande do Norte. Morais (2006) aponta a expansão do setor industrial do Ceará no PIB industrial do

Nordeste, de 10,9% para 13,3% no intervalo 1987-2002. Quando observado o período 2000-2011, segundo os dados da Tabela 04, o comportamento da economia cearense apresenta um ciclo expansivo do PIB, com taxas de crescimento oscilantes, porém, positivas, obtendo crescimento mais elevado nos anos de 2004, 2006, 2008 e 2010.

Constatou-se também uma elevação do PIB *per capita* no período, aumentando de R\$ 3.014,00 para R\$ 10.036,00 no final do período considerado, acompanhando a tendência de elevação do PIB *per capita* no Brasil. Porém, segundo a mesma fonte, encontra-se abaixo da metade do PIB *per capita* brasileiro, o qual em 2011 equivaleu a R\$ 21.252,00. Outro elemento a ser observado nos dados em questão diz respeito à participação da economia cearense na economia brasileira, equivalente a aproximadamente 1,90%, com leve melhoria no final do período, quando se aproximou de 2,1%. No entanto, a participação do Estado no PIB nacional ainda é reduzida, bem como a formação de renda se mantém aquém da média nacional, conforme mostrado na Tabela 01.

Tabela 01 – Comportamento do Produto Interno Bruto do Ceará (2000-2011)

Anos	Ceará Taxa de Crescimento (%)	PIB <i>per capita</i> (R\$)	Brasil Taxa de Crescimento (%)	Participação do PIB CE no PIB BR (%)
2000	4,84	3.014	4,31	1,92
2001	1,47	3.221	1,31	1,88
2002	4,88	3.735	2,66	1,96
2003	1,47	4.145	1,15	1,92
2004	5,15	4.622	5,71	1,9
2005	2,81	5.055	3,16	1,91
2006	8,02	5.635	3,96	1,95
2007	3,34	6.149	6,09	1,89
2008	8,49	7.112	5,16	1,98
2009	0,04	7.687	-0,33	2,03
2010	7,90	9.066	7,50	2,03
2011	4,30	10.036	2,70	2,07

Fonte: IPECE: Anuário Estatístico do Ceará, 2012, 2008, 2004, 2002/2003 apud Cordeiro, 2015

Contudo, as políticas de atração de investimentos do Ceará, quando consideradas em termos de impactos nos subespaços da unidade federativa, apresentam efeitos diferenciados, mantendo-se ainda uma forte participação da macrorregião Região Metropolitana de Fortaleza, apesar dos incentivos diferenciados privilegiarem os espaços mais distantes da capital cearense, com maiores taxas de isenção fiscal.

Teixeira (2009) aponta a diferente participação das macrorregiões do Estado do Ceará, sendo as de maior relevância a Região Metropolitana de Fortaleza, cuja participação na

economia cearense inicialmente situou-se em 72,78%, em 1996, caindo para 61,25% no período de 2006. Ressalta-se também a participação da macrorregião de Sobral, a qual iniciou o período de 1996 com participação de 3,42% e, em 2006, alcançou 4,34%; enquanto a macrorregião do Cariri, ascende de uma participação de 4,84% para 6,43%, no mesmo período. Na Tabela 05, podemos observar o comportamento das macrorregiões do Ceará em relação à participação no PIB do Estado, comparando-se os anos 1999-2009.

Os dados da Tabela 02 demonstram que há forte concentração da atividade produtiva na Região Metropolitana de Fortaleza, com expansão no período 1999-2009, apesar da existência, na economia do Ceará, de estímulos fiscais maiores para implantação de unidades no interior do Estado. Observa-se, também, que a região do Cariri/Centro Sul mantém-se como a segunda macrorregião de maior representatividade, com ligeira elevação para o período considerado (de 9,44% para 9,52%), sendo seguida pela macrorregião de Sobral/Ibiapaba, a qual também apresenta um discreto crescimento (de 6,97 para 7,02%).

Tabela 02 – Produto Interno Bruto das Macrorregiões – Ceará (1999-2009)

Macrorregiões	1999 (%)	2009 (%)
Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)	64,84	65,90
Cariri/Centro Sul	9,44	9,52
Sobral/Ibiapaba	6,97	7,02
Litoral Oeste	5,00	5,15
Litoral Leste/Jaguaribe	5,57	4,93
Sertão Central	4,08	3,80
Sertão dos Inhamuns	2,59	2,38
Baturité	1,51	1,29
CEARÁ	100,00	100,00

Fonte: IPECE: Anuário Estatístico do Ceará (2012, 2008, 2004, 2002/2003) apud Cordeiro, 2015.

A tabela expõe a polarização exercida pela Região Metropolitana de Fortaleza, a qual influenciará os dados a serem expostos acerca da terceirização no estado do Ceará.

3. Metodologia

A pesquisa em questão utilizou a abordagem quantitativa, de caráter exploratório, com fins de observar as relações de trabalho nas empresas terceirizadas dos estado do Ceará. Para consecução dos objetivos, adotou-se o método adotado caracteriza-se como hipotético-dedutivo, compondo-se das etapas de pesquisa bibliográfica e estudo empírico, utilizando de pesquisa de dados secundários.

Os dados secundários foram extraídos da base de dados do MTE/RAIS, MTE/CAGED. As categorias da CNAE 2.0 a serem utilizadas, as quais expressam o comportamento da terceirização de mão de obra são: seleção e agenciamento de mão de obra; locação de mão de obra; fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros. As principais variáveis a serem investigadas são: número de estabelecimentos, porte; número de vínculos ativos; sexo; idade; nível de escolaridade; faixa de remuneração.

Observou-se o desempenho das citadas categorias para os anos de 2006, 2008, 2010, 2014 e 2015. Dado a concentração de trabalhadores na terceirizados em Fortaleza e demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF se dividiu a apresentação dos dados nas seguintes categorias: Fortaleza; RMF exceto Fortaleza; Restante dos municípios do Ceará.

4. Resultados finais

A pesquisa inicialmente observou o aporte de vínculos ativos para os anos selecionados de 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2015, conforme expostos na tabela 01. Inicialmente são apresentados os dados da seleção e agenciamento de mão de obra, posteriormente locação de mão de obra e fornecimento e gestão de recursos para terceiros.

Os dados da tabela 03 permitem averiguar a evolução do emprego terceirizado no Ceará, na categoria seleção e agenciamento de mão de obra. Observa-se uma expansão do mesmo na unidade federativa em questão, na série de 2006 a 2014, equivalente a aproximadamente 60,57%. O ano de 2015, com a acentuada crise econômica e política, a presença de postos de trabalho formais se reduz drasticamente, representando apenas 2,40% do emprego gerado no ano anterior.

Em relação as localidades estudadas para esta categoria, no período observado ocorre a concentração de postos de trabalho terceirizados em Fortaleza, equivalendo a 79,35% dos postos de trabalhos ativos em 2006 e 96,4% em 2015. Nota-se também no período, em Fortaleza um aumento na quantidade de vínculos ativos do período de 2006 a 201, com uma redução significativa para o ano de 2015.

Tabela 03 – Seleção e agenciamento de mão de obra no Ceará, anos de 2006 a 2015.

Anos	Fortaleza	RMF exceto Fortaleza	Demais municípios do CE	CEARÁ
2006	265.462	51.888	17.161	334.511
2008	323.764	61.975	0	385.739

2010	376.035	110.512	593	487.140
2012	413.595	10.178	92	423.865
2014	523.312	13.745	73	537.130
2015	12.394	453	5	12.852

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Na RMF exceto Fortaleza ocorre expansão do emprego no período de 2006 a 2010, com redução para o ano de 2012, voltando a se recuperar em 2014 e com retorno de queda brusca no ano de 2015. No restante do Ceará, existia uma quantidade elevada no ano de 2006, sem nenhum resultado em 2008 (ausência de dados) e redução nos anos sucessivos, representando, portanto uma reduzida proporção do emprego terceirizado e formal do Ceará. Considerando ser essa uma das três categorias observadas, enfatizamos o elevado número de trabalhadores empregados sobre essa condição, fazendo nos concordar com Antunes (2009) acerca da expansão da terceirização com uma forma de manter rentabilidade do aparelho produtivo

A seguir são expostos os dados da locação de mão de obra no Ceará, através da tabela 04.

Os dados da tabela 04 um crescimento expressivo da locação de mão de obra no Ceará, no período de 2006 a 2012 (96,18%) no período de relativo crescimento dos indicadores econômicos no país e na unidade federativa. Porém, verifica-se a redução em 2014, com retração drástica em 2015, o que reflete o cenário macroeconômico do país e suas repercussões sobre o mercado de trabalho. Também se observou a concentração da locação de mão de obra em Fortaleza – 2006 (71,24%) e em 2014 (95,78%).

Tabela 04 - Locação de mão de obra no Ceará, anos de 2006 a 2015

	Fortaleza	RMF exceto Fortaleza	Demais regiões do Ceará	TOTAL CE
2006	338.707	133.544	3.179	475.430
2008	342.022	81.407	11.472	434.901
2010	340.115	17.790	13.567	371472
2012	897.100	19.940	15.652	932.692
2014	859.057	22.393	15.492	896.942
2015	22.840	482	401	23.723

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Para esta categoria, em relação aos subespaços, verificou-se para Fortaleza, ao longo do período analisado, um aumento do número de vínculos ativos até o ano de 2012, com retração em 2014 e uma redução drástica no ano de 2015. Na RMF exceto Fortaleza, de 2006 até 2010 teve-se uma retração significativa nos vínculos ativos, com crescimento no intervalo

de 2010-2014, e redução acentuada em 2015. Nos demais municípios do Ceará, apesar da reduzida participação nos vínculos ativos, tem-se um aumento dos mesmos no intervalo de 2006 até 2012 e uma redução a partir deste ano (também com redução significativa em 2015).

Os dados seguintes, expostos na tabela 05, expressam o comportamento dos vínculos ativos na categoria fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros.

No caso do Ceará, tem-se um comportamento oscilante entre os anos estudados, refletido pela expansão seguida de redução do número de vínculos ativos. Apesar desse comportamento, ocorre elevação significativa entre os anos de 2012 e 2014, sendo a mesma de aproximadamente 67%, e queda brusca entre 2014 e 2015.

Na tabela 05 também se observa, à semelhança das demais categorias, a concentração da terceirização de vínculos ativos em Fortaleza, representando 100% em 2006 e 65,50 em 2014. Neste caso, em Fortaleza houve oscilações nas variações da quantidade de vínculos ativos, mas com redução brusca para o ano de 2015. Na RMF exceto Fortaleza apenas os anos de 2012 e 2014 apresentam dados, ocorrendo um aumento da quantidade de vínculos ativos nesse biênio. Nos demais municípios do Ceará não foram apresentados resultados nos três primeiros anos pesquisados, mas, nos últimos três anos verificou-se uma redução de 2012 para 2014 com uma leve recuperação para 2015 (aspecto que difere da expansão do desemprego no país, para o ano em questão).

Tabela 05 - Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros no Ceará, período 2006-2015.

Anos	Fortaleza	RMF exceto Fortaleza	Demais regiões do Ceará	Ceará
2006	101.979	-	-	101.979
2008	99.257	-	-	99.257
2010	217.059	-	-	217.059
2012	145.250	48.921	917	195.088
2014	213.334	62.339	50	325.672
2015	6.133	-	90	6.223

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Em relação às características dos trabalhadores terceirizados do Ceará, inicialmente será explicitado o sexo dos mesmos, posteriormente a escolaridade.

Observou-se na distribuição por sexo, para a categoria seleção e agenciamento de mão de obra no período selecionado, tem-se predominância do sexo masculino para os dados do Ceará no período de 2006-2010, conforme demonstrado na tabela 06.

Tabela 06 - Seleção e agenciamento de mão-de-obra no Ceará, anos de 2006-2010.

Sexo	Fortaleza			RMF exceto Fortaleza			Restante do Ceará		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Masculino	4.806	5.588	6.663	266	1.183	425	224	-	351
Feminino	2.932	3.821	4.238	64	542	1.043	284	-	3
Total	7.738	9.409	10.851	330	1725	1.468	508	-	354

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Observa-se, nos subespaços selecionados, a expansão dos vínculos gerados reproduz a composição inicial, com exceção da RMF exceto Fortaleza. Na mesma, os vínculos ativos no ano de 2010 são liderados pela participação feminina, divergindo da predominância masculina. Nos demais municípios do restante do Ceará no ano de 2006 ocorre maior número de vínculos ativos do sexo feminino, porém em 2010 essa participação quase desaparece. No entanto, a participação feminina ainda se menor, refletindo a desigualdade em gêneros do mercado de trabalho. (ANTUNES, 2009; SOARES, 2003).

Tabela 07 - Seleção e agenciamento de mão-de-obra no Ceará, anos de 2012-2015.

Sexo	Fortaleza			RMF exc. Fortaleza			Restante do Ceará		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Masculino	5.570	8065	7099	146	332	305	1	1	2
Feminino	5.277	5625	5295	84	60	148	1	1	3
TOTAL	10.847	13.690	12.394	230	392	453	2	2	5

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Os dados da tabela 07 demonstram novamente a predominância do sexo masculino nos postos de trabalho terceirizados gerados nessa categoria. A exceção a esse comportamento é representado pelo ano de 2012, para o município de Fortaleza, dado que nesse ano o número de vínculos do sexo feminino aproxima-se da paridade com o sexo masculino (51,35% para o sexo masculino, enquanto o sexo feminino representa 48,65%). O restante do Ceará apresenta também paridade entre os sexos, porém com participação mínima no total de empregos gerados, o que representa uma redução significativa destes municípios no emprego terceirizado.

A seguir observa-se a distribuição entre os sexos do emprego terceirizado na categoria locação de mão de obra temporária.

Tabela 08 - Locação de mão-de-obra temporária no Ceará, anos de 2006 a 2010

	Fortaleza			RMF exc. Fortaleza			Restante do Ceará		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Masculino	7106	6691	6351	2075	982	425	85	284	351
Feminino	3357	3296	3601	1717	1310	103	10	35	15
Total	10.463	13.283	9.952	3.792	2.292	528	95	319	366

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Em relação à locação de mão de obra, nos anos selecionados observa-se uma expansão do emprego entre 2006 e 2008 em Fortaleza, porém com retração em 2010. Para a região metropolitana de Fortaleza (exceto a mesma) tem-se retração nos anos selecionados, enquanto o restante dos municípios do Ceará apresenta expansão, porém com reduzida participação nos dados observados. Os dados da tabela 08 também repetem o predomínio da participação masculina para toda a série e nos subespaços. Neste caso a exceção se deu no ano de 2008, na RMF exceto Fortaleza, onde o emprego feminino supera o emprego masculino.

Na tabela 09 são especificados o comportamento do emprego por gênero, locação de mão de obra, no período recente.

Tabela 09 - Locação de mão-de-obra temporária no Ceará, anos de 2012- 2015.

	Fortaleza			RMF exceto Fortaleza			Restante do Ceará		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Masculino	12.672	11.261	11.656	372	343	212	404	363	346
Feminino	11.871	11.618	11.184	222	300	270	24	42	55
Total	24.543	22.879	22.840	594	643	482	428	405	401

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Para o período 2012-2015, os dados demonstram retração do emprego gerado no período recente, o que se encontra em concordância com os dados do mercado de trabalho no cenário nacional. Quanto ao comportamento dos subespaços em relação à distribuição dos vínculos entre os sexos, observa-se a manutenção do predomínio do sexo masculino em todo o período para Fortaleza, excetuando-se o ano de 2014. Porém, para esta categoria, ocorre em Fortaleza uma distribuição quase equitativa no final do período estudado, representando um crescimento significativo da participação feminina. Esta representava 32,08% enquanto em 2015 equivale a 48,97%.

Na RMF exceto Fortaleza visualiza-se também elevação da participação feminina, a qual em 2006 equivalia a 45,28% enquanto em 2015 a mesma corresponde a 56,02% (apesar da menor representatividade desta categoria). No restante do Ceará a participação feminina é reduzida, correspondendo em 2006 a 11,76% e em 2015 a 13,72%, o que, apesar do crescimento dessa participação, representa um percentual aquém do observado nas demais categorias.

Quanto à categoria de fornecimento e gestão de recursos humano não foram encontrados resultados para a RMF exceto Fortaleza e restante do Ceará para o período 2006-2010. Os dados são demonstrados na tabela 10. A distribuição dos vínculos ativos entre os sexos Fortaleza os resultados mostram a predominância do sexo masculino apenas em 2006, e, nos anos sucessivos, o sexo feminino representa maior participação. Em 2010 a participação feminina representa 54,04% dos vínculos ativos no ano.

Ao serem observados os dados do período 2012-2015, conforme tabela 11, ocorre participação das demais localidades, porém com reduzida participação.

Tabela 10 - Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros no Ceará, 2012-2015.

	Fortaleza						RMF exceto Fortaleza		Restante do Ceará		
	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2012	2014	2012	2014	2015
Masculino	1480	1216	2717	2608	3139	3396	793	1007	28	1	42
Feminino	1368	1384	3195	1589	2717	2737	612	728	-	-	48
Total	2848	2600	5912	4197	5856	6133	1405	1735	28	1	90

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Os dados da tabela 10 demonstram também o predomínio masculino no emprego terceirizado para Fortaleza, tendo a participação feminina 48,03% e em 2015 representar 44,62% o que significa uma redução dessa participação. Na RMF exceto Fortaleza, não estão disponibilizados os dados para 2015, e a participação masculina apresenta maior percentual, equivalendo a 58,04 em 2014. No restante do Ceará apesar da participação feminina inexistir no início do período a mesma, no ano de 2015 representa 53,33%.

Tabela 11 - Seleção e agenciamento de mão-de-obra no Ceará, anos de 2006-2010

	Fortaleza			RMF exceto Fortaleza			Restante do Ceará		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Analfabeto	39	51	79	1	10	13	1	-	-
Até 5ª									
Incompleto	186	179	188	4	41	49	8	-	2
5ª Completo									
Fundamental	129	109	116	3	56	54	8	-	-
6ª a 9ª									
Fundamental	419	629	726	106	234	180	31	-	11
Fundamental									
Completo	1587	1340	1292	51	314	313	59	-	1
Médio									
Incompleto	532	494	1091	8	80	182	22	-	-
Médio Completo	4364	5763	6555	120	657	1359	241	-	2
Superior									
Incompleto	257	438	338	6	151	234	67	-	-

Superior Completo	225	405	515	9	179	693	71	-	1
Mestrado	-	1	1	-	3	5	-	-	-
Doutorado	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Os dados da tabela 11 demonstram que o nível de escolaridade de maior incidência dos trabalhadores terceirizados equivale ao ensino médio completo para os três subespaços selecionados. Nota-se, no entanto o aumento quantitativo de profissionais de baixa escolaridade, inclusive sem escolaridade formal, representado uma dificuldade maior de empregabilidade a partir dos padrões exigidos no mercado de trabalho, em conformidade com a discussão apresentada por Soares (2003).

Afora esta questão, outra discussão é baixa representatividade de profissionais de nível superior e pós-graduados, o que representa a precarização do mundo do trabalho e as dificuldades de inserção de trabalhadores a partir das exigências de qualificação contínua dos profissionais. Neste sentido, os dados da RAIS/MTE não apresentam com curso de doutorado e em se tem poucos profissionais com mestrado.

Tabela 12 -Seleção e agenciamento de mão-de-obra no Ceará, 2012-2015

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Analfabeto	32	27	29	-	-	-	-	-	-
Até 5ª Incompleto	304	118	67	1	2	3	-	-	-
5ª Completo									
Fundamental	206	131	107	2	2	1	-	-	-
6ª a 9ª									
Fundamental	752	650	526	17	35	15	-	1	-
Fundamental									
Completo	1541	1054	993	24	99	56	-	-	-
Médio Incompleto	1010	869	534	12	7	8	-	-	-
Médio Completo	6157	8797	7849	155	236	352	-	2	3
Superior									
Incompleto	297	550	582	8	4	5	-	-	1
Superior									
Completo	540	1492	1706	11	7	13	2	-	1
Mestrado	3	2	1	-	-	-	-	-	-
Doutorado	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Os dados da tabela 12, para a categoria em questão, para o período de 2012-2015 reproduzem as mesmas características da tabela 12, não havendo mudança significativa em relação ao período anterior. Assim, os trabalhadores estão concentrados no grau de escolaridade de ensino médio completo, fundamental completo e médio incompleto

sucessivamente. Vale destacar também quem em Fortaleza ocorre uma maior participação de trabalhadores com ensino superior completo em Fortaleza e RMF exceto Fortaleza. Vale destacar que essa expansão pode colaborar com a melhoria da competitividade e produtividade da economia, à medida que mais e mais pessoas se qualificam.

Os dados da tabela 13, para a categoria locação de mão de obra temporária demonstram resultados similares à categoria anterior, predominando escolaridade média e fundamental completo. Os dados expostos para os subespaços também concentram a baixa escolaridade, haja vista que o acumulado até o fundamental completo apresenta um número significativo de profissionais, os quais normalmente apresentam maiores dificuldades de alocam em segmentos dinâmicos da economia, e podem concentrar-se em tarefas terceirizadas, de menor complexidade. Assim, caso esses profissionais saiam do mercado de trabalho, teriam maiores dificuldades de reinserção.

Tabela 13 -Locação de mão-de-obra temporária no Ceará, 2006-2010.

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Analfabeto	92	108	57	28	27	1	1	-	3
Até 5ª Incompleto	152	136	185	87	64	3	4	1	12
5ª Completo	217	261	396	168	136	4	9	-	11
Fundamental	955	899	980	684	287	20	14	48	69
6ª a 9ª Fundamental	2171	1904	1640	698	403	90	13	87	71
Fundamental Completo	1309	956	731	282	112	22	13	46	51
Médio Incompleto	5123	4784	731	1657	1171	22	39	126	51
Médio Completo	231	343	203	84	59	14	1	5	3
Superior Incompleto	210	593	243	101	33	11	1	6	3
Superior Completo	1	3	1	2	-	-	-	-	-
Mestrado	2	-	-	1	-	-	-	-	-
Doutorado									

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

As informações da pesquisa demonstram a concentração de profissionais em Fortaleza, concordando com demais dados apresenta dois neste trabalho, o que representa a centralidade exercida pelo município em termos de participação na economia do Ceará. Assim como nas tabelas anteriores a maior concentração de trabalhadores no médio completo, seguidos por bem como está em Fortaleza, fundamental completo, 6º a 9º ano fundamental e ensino médio incompleto, reforçando as preocupações anteriormente explicitadas, bem como

a tese de precariedade no mundo do trabalho e as dificuldades de reinserção em setores dinâmicos.

Tabela 14 -Locação de mão-de-obra temporária no Ceará – 2012/2015

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Analfabeto	46	30	52	-	-	-	-	-	1
Até 5ª Incompleto	177	158	147	6	2	1	9	11	8
5ª Completo									
Fundamental	347	366	324	4	6	2	11	10	7
6ª a 9ª Fundamental	1869	1392	1733	25	7	5	54	40	33
Fundamental Completo	4387	3464	3549	92	36	25	65	67	63
Médio Incompleto	1714	1333	1251	40	26	29	80	59	49
Médio Completo	1360								
Superior	3	14126	14147	409	542	416	198	205	224
Incompleto	859	664	578	6	10	2	8	9	11
Superior Completo	1537	1342	729	12	14	-	3	4	-
Mestrado	2	-	-	-	19	-	-	-	-
Doutorado	2	-	-	-	2	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

A tabela 14 tem como escolaridade predominante o ensino médio completo, sequenciado do ensino fundamental completo. Outra informação que nos chama a atenção é a presença de pós-graduados, em número maior fora de Fortaleza, mas na sua RMF. Os dados também mostram o decréscimo do número de participantes da escolaridade para as várias categorias, sendo a mesma associada não a uma redução dos agentes que frequentam escolas, mas a saída de trabalhadores do mercado formal.

Tabela 15 -Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros no Ceará, ano 2006 a 2015.

	FORTALEZA						RMF exc. FORTALEZA		RESTANTE DO CEARÁ		
	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2012	2014	2012	2014	2015
Analfabeto	14	12	56	3	7	12	1	4	-	-	4
Até 5ª Incompleto	73	5	17	39	61	53	2	4	-	-	3
5ª Completo											
Fundamental	56	15	35	73	314	255	1	-	1	-	24
6ª a 9ª Fundamental	421	496	460	570	508	511	7	11	-	-	-
Fundamental Completo	696	1180	1960	396	552	577	19	56	8	-	35
Médio	104	187	378	280	279	339	94	118	1	-	-

Incompleto Médio											
Completo	957	590	2529	2135	3093	3309	817	1071	18	1	21
Superior											
Incompleto	145	71	247	232	328	348	81	65	-	-	3
Superior											
Completo	382	43	230	469	714	729	379	385	-	-	-
Mestrado	-	1	-	-	-	-	4	19	-	-	-
Doutorado	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Destaca-se ainda a acerca das características da terceirização diz respeito ao fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros. Os dados são expostos na tabela 15.

Na tabela 15 não foram demonstrados resultados para a RMF exceto Fortaleza e restante do Ceará, mas, em Fortaleza apresentaram alguns resultados, com destaque nos graus de escolaridade médio completo, fundamental completo, 6º e 9º fundamental e superior completo, sendo os demais distribuídos nos outros graus de escolaridade. Destaca-se, com preocupação a expansão do emprego de analfabetos, especialmente em uma capital, onde a oferta de unidades de ensino e de ensino superior foi considerável no período estudado.

Os resultados obtidos estão concentrados em Fortaleza e nos dois primeiros anos observado da RMF exceto Fortaleza, sem o ano de 2015 que não apresentou resultados. O restante do Ceará que teve poucos resultados nos anos observados, concentrando os trabalhadores contratados nas faixas de escolaridade fundamental completo e nível médio.

Assim, para os subespaços e para os diferentes anos observados, observou-se uma predominância de baixa escolaridade nos postos de trabalho gerados, o que determina as dificuldades de inserção dos trabalhadores em setores de maior complexidade técnica e ou especializados, apresentando a empregabilidade desejada pelo mercado.

Na sequência se apresenta a remuneração média dos trabalhadores alocados na categoria seleção e agenciamento de mão de obra. Os dados são expostos na tabela 16.

Tabela 16- Seleção e agenciamento de mão de obra no Ceará, 2006-2010.

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Até 0,50	8	42	9	-	-	1	-	-	6
0,51 a 1,00	103	518	630	8	25	51	3	-	4
1,01 a 1,50	5827	7270	8456	271	1096	1546	377	-	4
1,51 a 2,00	1188	921	1098	23	277	288	89	-	1

2,01 a 3,00	422	410	410	6	183	672	23	-	1
3,01 a 4,00	98	109	108	9	40	98	9	-	1
4,01 a 5,00	28	32	68	2	31	122	1	-	-
5,01 a 7,00	35	36	62	2	43	143	6	-	-
7,01 a 10,00	17	24	30	2	19	138	-	-	-
10,01 a 15,00	1	1	1	-	3	5	-	-	-
15,01 a 20,00	-	-	-	-	-	1	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Conforme exposto na tabela 17 a grande maioria dos trabalhadores inseridos na Seleção e agenciamento de mão de obra, declarados pelas empresas terceirizadoras na RAIS/MTE, nas três regiões selecionadas receberam uma remuneração média de 1,00 a 1,50 salários mínimos. A segunda remuneração de maior incidência foi a de 1,51 a 2,00 salários mínimos e 2,01 a 3,00 sucessivamente, sendo os demais distribuídos pelos intervalos restantes. Porém o que se verificou é que a média dos salários durante o período demonstrado é baixa ficando entre 1,00 a 3,00 salários mínimos, quer para a localidade de maior relevância em número de trabalhadores – Fortaleza-, quer para os demais municípios da RMF ou para o restante do Ceará.

Os dados também mostram o crescimento em valores absolutos do número de trabalhadores na Região Metropolitana de Fortaleza, porém um decréscimo para o ano de 2010 em relação aos demais municípios do Ceará. Assim, pode ser observada uma expansão do emprego terceirizado nesta categoria, porém de baixa remuneração para a maior parcela dos trabalhadores e concentrado espacialmente em Fortaleza e no seu entorno, o que pode ser associado a variável baixa escolaridade representada nas séries anteriores.

A tabela 17 apresenta os dados da remuneração para os anos de 2012, 2014, 2015. Vale destacar a economia brasileira, nos dois últimos anos selecionados, apresenta um cenário de instabilidade política e retração do desempenho da atividade produtiva, a qual repercutiu sobre o mercado de trabalho.

A tabela 17 demonstra resultados similares aos anteriores. Assim, constatou-se que a maior parcela dos trabalhadores recebe remuneração equivalente a faixa de 1,00 a 1,50 salários mínimos, se encontra a faixa de 1,51 a 2,00 e posteriormente 2,01 a 3,00 salários mínimos sucessivamente, para as localidades selecionadas. Vale destacar a presença de trabalhadores que auferem menos que 1,00 salário mínimo, reforçando a ideia da precarização

do trabalho, conforme discutida por Antunes (2009), Soares (2003), com fins de propiciar rentabilidade ao capital. (BENKO, 1999).

Tabela 17 - Seleção e agenciamento de mão de obra no Ceará, 2012-2015.

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Até 0,50	10	30	30	2	-	7	-	-	-
0,51 a 1,00	610	545	279	4	25	31	2	1	3
1,01 a 1,50	8762	8820	7594	188	285	319	-	19	-
1,51 a 2,00	600	1686	1609	4	27	34	-	-	2
2,01 a 3,00	431	1442	1564	5	27	39	-	1	-
3,01 a 4,00	85	343	373	20	1	4	-	-	-
4,01 a 5,00	83	236	263	-	-	1	-	-	-
5,01 a 7,00	97	286	325	-	6	8	-	-	-
7,01 a 10,00	56	123	156	3	-	2	-	-	-
10,01 ou mais	5	22	18	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Ressaltam-se também os dados relativos a 2014 e 2015 retração do número de trabalhadores contratados para as categorias de 0,5 até 2,0 salários mínimos em Fortaleza, refletindo o cenário de crise econômica. No entanto, surpreende a elevação do número de trabalhadores em faixas de remuneração mais elevadas. A RMF exceto Fortaleza reflete ainda crescimento em 2015, em várias das faixas de remuneração, tendo, portanto, um comportamento diverso daquele do mercado de trabalho de forma geral, neste período.

A tabela 18 apresenta os dados acerca da locação de mão de obra, para os anos selecionados.

Em relação à locação de mão de obra, a maioria dos trabalhadores se insere nos intervalos de 1,00 a 1,50, repetindo os dados observados para a categoria de seleção e agenciamento de mão de obra. As demais faixas de maior presença de trabalhadores são as de 1,51 a 2,00 e 2,01 a 3,0 salários mínimos sucessivamente.

Tabela 18 - Locação de mão de obra no Ceará, 2006-2010.

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Até 0,50	190	199	332	1	15	1	190	-	-
0,51 a 1,00	363	347	1225	74	303	58	367	29	21
1,01 a 1,50	8217	7270	6511	3204	1838	368	8284	272	229
1,51 a 2,00	1191	1052	996	259	113	74	1209	6	57

2,01 a 3,00	334	807	487	119	14	9	337	2	53
3,01 a 4,00	68	77	70	52	-	3	69	-	1
4,01 a 5,00	13	40	18	9	-	9	14	-	1
5,01 a 7,00	30	30	15	53	-	1	31	-	-
7,01 a 10,00	15	19	7	9	-	3	15	-	-
10,01 ou mais	3	6	3	2	-	1	3	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Para Fortaleza ocorre expansão do número de trabalhadores entre 2006 e 2010 em faixas de remuneração menor, predominando, nesta categoria, a redução do número de trabalhadores nas faixas de remuneração mais elevadas. Na RMF exceto Fortaleza se observou uma expansão do número de trabalhadores entre 2006 e 2008 (nas faixas de renda mais baixas) com queda no período 2008 e 2010. Nos demais municípios do estado do Ceará, para os anos selecionados, ocorrem retração significativa do emprego terceirizado.

Tabela 19 - Locação de mão de obra no Ceará, 2012-2014.

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Até 0,50	384	184	142	1	-	1	5	1	-
0,51 a 1,00	1106	880	967	23	23	32	19	10	7
1,01 a 1,50	18037	17291	17282	471	458	334	263	238	237
1,51 a 2,00	2043	1569	1894	58	86	67	44	61	72
2,01 a 3,00	1679	1696	1406	27	59	32	88	85	74
3,01 a 4,00	437	460	244	5	7	7	5	3	1
4,01 a 5,00	106	144	97	1	6	2	-	-	-
5,01 a 7,00	152	107	109	6	1	-	-	-	-
7,01 a 10,00	100	69	69	-	-	-	-	-	-
10,01 ou mais	18	24	12	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

A tabela 19 demonstra resultados similares aos anteriores, só que para anos mais recentes. Visualiza-se a persistência da maior expressividade das faixas de baixa remuneração, com a maioria dos trabalhadores recebendo cerca de 1,00 a 3,00 salários mínimos e uma pequena parcela do total de trabalhadores sendo alocada em faixas superiores de renda.

Outros resultados observados, no caso de Fortaleza, dizem respeito à retração no emprego entre os anos de 2012 a 2014, com aumento do número de empregados em três das faixas de renda entre 2014 e 2015, o que contradiz a tendência geral de queda nos postos de trabalho. Isso ocorre nas faixas de: 0,5 a 1,0 salários mínimos, 1,50 a 2,0 salários mínimos e

de 5,0 a 7,0 salários mínimos (já uma remuneração mais elevada). Na RMF exceto Fortaleza a retração se inicia a partir de 2014, enquanto no restante do Ceará a mesma se acentua nesta categoria em 2015.

A seguir se apresenta os dados para o fornecimento e gestão de recursos humanos.

Em relação ao fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros, a tabela 21 reafirma os mesmos resultados demonstrados nas classes anteriores, prevalecendo a expansão do emprego e níveis de remuneração baixos, tendo como faixa de maior expressão a faixa de 1,0 a 1,50 salários mínimos. Observa-se, para Fortaleza o crescimento na maior parte das categorias, ocorrendo decréscimo nas faixas de: 0,5 a 1,0; 1,51 a 2,0; 10 a 15 salários mínimos. Para o caso da RMF exceto Fortaleza a série não estava disponível para os três e para o restante do Ceará apenas no ano de 2006. Neste predomina a faixa de 1,0 a 1,50 salários mínimos.

Tabela 20 - Fornecedor e gestão de recursos humanos para terceiros no Ceará, anos de 2006-2010

	FORTALEZA			RMF FORTALEZA exc.			RESTANTE DO CEARÁ		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Até 0,50	16	-	-	-	-	-	-	-	-
0,51 a 1,00	2047	52	513	-	-	-	16	-	-
1,01 a 1,50	346	2420	4860	-	-	-	2047	-	-
1,51 a 2,00	299	59	293	-	-	-	346	-	-
2,01 a 3,00	88	39	138	-	-	-	299	-	-
3,01 a 4,00	11	9	32	-	-	-	88	-	-
4,01 a 5,00	23	1	28	-	-	-	11	-	-
5,01 a 7,00	16	8	19	-	-	-	23	-	-
7,01 a 10,00	2	-	11	-	-	-	16	-	-
10,01 ou mais	2848	2	2	-	-	-	2	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Na tabela 21 são expostos os dados relativos do fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros no Ceará, no período de 2012 a 2015.

Os resultados da tabela 21 demonstraram maior parcela dos trabalhadores recebendo entre 1,00 a 1,50 salários mínimos, seguidos pelas faixas de 1,51 a 2,00 e 2,00 a 3,00 salários mínimos, para a região de Fortaleza e RMF exceto Fortaleza com exceção do ano de 2015. Para o restante do Ceará inexistem trabalhadores para todas as faixas de renda alocadas nesta

categoria ou os dados não foram declarados. No ano de 2015, a questão ainda é mais precária, onde foram declarados apenas trabalhadores recebendo menos de 1,50 salário mínimo a 2,00 salários mínimos, sendo esta maioria inserida no intervalo de 0,5 a 1,0 salários mínimo.

Tabela 21 - Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros no Ceará, 2012 – 2015.

	FORTALEZA			RMF exc. FORTALEZA			RESTANTE DO CEARÁ		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Até 0,50	2	7	15	-	-	-	-	-	20
0,51 a 1,00	256	74	48	4	5	-	-	-	67
1,01 a 1,50	2862	4094	4383	585	784	-	28	-	1
1,51 a 2,00	512	806	753	204	299	-	-	1	2
2,01 a 3,00	180	326	344	273	263	-	-	-	-
3,01 a 4,00	105	187	187	57	86	-	-	-	-
4,01 a 5,00	198	221	184	58	76	-	-	-	-
5,01 a 7,00	53	95	101	118	115	-	-	-	-
7,01 a 10,00	4	22	29	97	91	-	-	-	-
10,01 ou mais	1	1	-	6	14	-	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da RAIS/MTE

Os dados da tabela 22 também demonstram a situação diferenciada de crescimento do número de trabalhadores nos anos de 2015 (acentuação de crise na economia brasileira) para as faixas de 1,0 até 4,0 salários mínimos. Apesar do crescimento nas faixas de renda citadas, o emprego gerado é de baixa remuneração, reafirmado a precarização gerada pela terceirização, conforme Antunes (2009).

5. Conclusão

A busca de flexibilidade, pelas unidades produtivas, ante um mercado competitivo, induziu a revisão dos processos produtivos e organizacionais, com fins de reduzir custos. Desta forma a terceirização se apresenta como uma das estratégias adotadas pelas empresas para externalizar etapas produtivas ou serviços auxiliares para terceiros, de forma a concentrar seus esforços nas suas atividades fim e reduzir gastos com processos, trabalho, infraestrutura, etc. No entanto, o debate acadêmico sugere o impacto negativo da terceirização para o mercado de trabalho, através da precarização das relações de trabalho expressas pela mesma.

Dado esta tendência presente no cenário internacional, o presente trabalho investigou as características do emprego no Ceará, utilizados dados da RAIS/MTE, através das seleção e



agenciamento de mão de obra; locação de mão de obra; fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros.

Constatou-se para o Ceará um número de vínculos ativos elevado, expressos na série história de 2006-2015, os quais concentram-se principalmente em Fortaleza e municípios componentes da RMF, com representatividade no restante do Ceará. O número de vínculos, apesar de comportamento cíclico, teve crescimento até 2012 para a categoria de locação, as demais categorias tiveram crescimento até 2014, refletindo a dinâmica expansiva na economia local e nacional. O ano de 2015 expressou redução abrupta do montante de vínculos, refletindo a volatilidade e instabilidade desse tipo de emprego, especialmente no cenário de crise macroeconômica.

Quanto à questão de gênero, observou-se na série a predominância do emprego masculino, (com alguns anos de exceção para as categorias estudadas, especialmente na categoria fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros), apesar do crescimento da representação percentual em alguns anos. Porém a retração no volume de emprego gerado em 2015 incidente também negativamente sobre o emprego feminino, reduzindo de forma mais intensa a participação da mulher.

Em relação ao nível de escolaridade, para as três categorias, prevalece a faixa de escolaridade de nível médio completo, seguido pelo ensino fundamental completo. Apesar dos anos de escolaridade, os mesmos não caracterizam mão de obra especializada, dada a baixa presença de mão de obra com ensino superior e mínima representatividade de empregos terceirizados pós-graduados.

Nas faixas de rendimentos houve predominância de níveis de baixa remuneração, dado que as remunerações de maior incidência de trabalhadores equivalem a faixa de um salário mínimo até um salário mínimo e meio, apesar da presença de alguns casos com remuneração acima de 10 salários mínimos, para as três categorias.

Assim, os dados da pesquisa expressam um número elevado de trabalhadores empregados nas categorias terceirizadas, com escolaridade reduzida e baixa remuneração, afora a instabilidade do emprego revelada no período de crise, o que nos faz concordar com os autores anteriormente estudados, os quais apontam a terceirização como uma forma de manter



a rentabilidade do sistema capitalista e uma condição de precarização para o mundo do trabalho.

Referências

AMARAL FILHO, J. Trajetória dos programas de apoio aos sistemas e arranjos produtivos locais – SAPLs no Ceará. In: **REDESIST dez anos – políticas para arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais: experiências estaduais**. 2007. Rio de Janeiro: REDESIST/URFJ/BNDES, 2007. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1336735154.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

AMATO NETO, J. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2. São Paulo, 1995: p. 33-42. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a06v35n2.pdf>. Acesso em: Julho/2016.

ANTUNES, R. L. C. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2.ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.

ARAÚJO, I. M. **Os novos espaços produtivos – relações sociais e vida econômica no Cariri cearense**. Tese (Doutorado em Sociologia). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará (UFC), 2006.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BESERRA, F. R. S. **O processo de industrialização do Cariri e o papel do estado rumo a uma “modernização conservadora”**. In: I Encontro Internacional do Trabalho e Perspectivas de Formação dos Trabalhadores. Fortaleza: Labor/UFC, 07 a 09 set. 2006.

BORGES, Â. DRUCK, M. Crise global, terceirização e a exclusão no mundo do trabalho. In: **Caderno CRH**, n. 19. Salvador, 1993.

BRASIL, H. A Empresa e a estratégia da terceirização. In: **Revista de administração de empresas**, v. 33, n. 2. São Paulo, 1993: p. 6-11.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORDEIRO, R. de M. **As aglomerações produtivas de calçados, folheados e de jóias do CRAJUBAR (CE): formação, produção, trabalho, implicações socioespaciais**. Tese (Doutorado em Geografia). Rio Claro: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), 2015.

MORAIS, J. M. L. **Mudança institucional e desenvolvimento**: uma abordagem institucional evolucionária da política industrial do Estado do Ceará. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

PEREIRA JÚNIOR, E. **Território e economia política**: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2011.

PONTES, P. A. **A política de atração de investimentos industriais do Ceará**: uma análise do período 1995-2005. Fortaleza: SEPLAN – IPECE, 2006. (Texto para discussão nº 26).

ROCHA, A. G. T.; AMARAL FILHO, J.; MELO, M. A. C. As políticas de incentivos fiscais da Bahia, Ceará e Pernambuco: algumas evidências institucionais. In: BERNAL, C. (Org.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil/ Universidade Federal do Ceará, 2006.

SANTOS, J. C. A terceirização em questão – um olhar sobre a experiência de precarização do trabalho nas instituições públicas em Juazeiro do Norte. XXIII Simpósio brasileiro de política e administração da educação. In: **Anais...**Porto Alegre:2007. Disponível em:<
http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/203.pdf.

SOARES, L. T. R. O desastre social. Rio de Janeiro: Record: 2003

TEIXEIRA, M. N. B. **Política de incentivos fiscais e industrialização na região do Cariri, no período de 1987 a 2006**. (Monografia de Graduação). Crato: URCA, 2009

VALENÇA, M. BARBOSA, A. **A Terceirização e seus impactos**: Um Estudo em Grandes Organizações de Minas Gerais. RAC, v. 6, n. 1, Jan./Ab.



EXTENSÃO PARA CONTRIBUIR: O PROJETO “ECONOMIA NAS ESCOLAS” E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ENSINO DE ECONOMIA NAS DIVERSAS ESCALAS.

Yonara Duarte Caetano⁴³⁷

Maria Daniele Cruz dos Santos⁴³⁸

Erico Robsom Duarte de Sousa⁴³⁹

Matheus Zanetti Pinheiro de Oliveira⁴⁴⁰

Resumo

A extensão universitária é uma porta de entrada da comunidade no universo acadêmico, a comunicação direta entre instituição e sociedade. O ensino da economia no ensino fundamental ainda é pouco divulgado, acarretando postergar um estudo detalhado para as séries finais da formação escolar ou na graduação, o que tarda o conhecimento básico do cotidiano que poderia contribuir com o entendimento sistêmico das atividades no mundo. Esta pesquisa é o relato da experiência do projeto de extensão “Economia nas Escolas” e tem como propósito divulgar os resultados apreendidos nessa experiência. Ele visa disseminar o conteúdo básico em Economia, desmistificando os paradigmas sobre esta ciência. Foram utilizados para este artigo o método bibliográfico e a análise dos dados coletados em pesquisa durante a execução do projeto e nesta, aulas expositivas. Os resultados foram uma melhora significativa dos conhecimentos dos alunos sobre os temas da economia após as aulas realizadas. Entende-se que o estudo da Economia nas séries iniciais é de fácil absorção se utilizadas metodologias que garantam uma maior aproximação entre professores e alunos. Recomenda-se que outros projetos com a mesma intenção sejam estimulados para proporcionar experiências de vida aos estudantes que lhes serão necessárias para a vida profissional.

Palavras Chave: Extensão Universitária. Economia nas Escolas. Ensino da economia.

1 Introdução

Grandes são os desafios para a nova geração de estudantes, sobretudo no entendimento dos acontecimentos que os cercam, enfatizando-se neste caso, a área econômica. Crises,

⁴³⁷ Graduanda em ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri - URCA, Iguatu/CE, Brasil, yonaradc1993@hotmail.com

⁴³⁸ Mestranda em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido, UERN, Pau dos Ferros/RN, Brasil danielecruzeconomia@gmail.com

⁴³⁹ Mestrando em Desenvolvimento Regional Sustentável, UFCA, Juazeiro do Norte/CE, Brasil, ericoecon@hotmail.com

⁴⁴⁰ Graduando em Ciências Econômicas, Universidade Regional do Cariri – URCA, Iguatu/CE, Brasil, matheuszanetti@yahoo.com.br



choques, economia solidária, desenvolvimento sustentável, entre outros termos que a cada dia vão criando novos significados e novos objetivos, fica cada dia mais difícil a aprendizagem do conhecimento do sistema econômico exatamente, pela sua complexidade à medida que se aprofundam os problemas sociais.

O conhecimento acerca dos conceitos básicos de economia, a funcionalidade dos mercados, como ocorrem as transações, o efeito de determinadas decisões atuais no futuro, são primordiais para quaisquer cidadão entender o meio em que vive. A economia está em todos os campos do cotidiano e em todos os lugares que se possa conviver: no comércio, na saúde, na educação, etc.

A importância do conhecimento básico dos princípios econômicos nas escolas contribui para desmitificar a ideia equivocada de que o curso de ciências econômicas ensina aos alunos as técnicas de ser um “avarento”, ou seja, tem-se no imaginário coletivo que um estudante de economia aprende exclusivamente à poupar recursos. A proposta deste projeto foi a de quebrar paradigmas sobre o curso e sobre o que se sabe sobre o economista, tratando de ensinar de maneira simples ao público das escolas de ensino fundamental público de Iguatu/CE que a Economia na realidade, busca demonstrar a maneira como os agentes econômicos podem produzir e distribuir de forma eficiente os recursos disponíveis em busca da satisfação das infinitas necessidades da população.

De acordo com Batista e Silva (2010), o domínio de conceitos básicos de economia é útil para a grande maioria das pessoas e acredita-se que uma instrumentação básica de economia fornecerá aos alunos uma visão clara dos fatores que interferem nas decisões de compra, do funcionamento dos mercados e, ainda, a importância da relação entre escolhas de bens e serviços, auxiliando-os na condução da própria vida financeira.

O objetivo deste artigo é abordar a importância e contribuições da extensão universitária para a sociedade, para a universidade e na formação do acadêmico de Economia, enfatizando a experiência do Projeto de Extensão “Economia nas Escolas”, executado nas escolas de ensino fundamental do município de Iguatu.

A metodologia empregada que identificou-se mais apropriada para lidar com o público foi a de aulas expositivas, utilizando-se de elementos didáticos como data show, pinceis e quadro branco para complementação das atividades. Questionários foram aplicados para



mensurar os conhecimentos sobre economia antes e depois das aulas, e verificar se houve ou não melhoras no conhecimento abordado em aula.

Este trabalho está subdividido em Introdução, uma seção que aborda as principais contribuições que a extensão universitária pode fazer pela comunidade, uma outra seção é dedicada a explicar como o ensino de economia pode desenvolver nos alunos de ensino fundamental, conhecimentos melhores sobre o seu cotidiano em relação a economia que ele vive, descrevendo como ocorreu a experiências no município de Iguatu/CE e por fim, apresentamos as considerações.

2 A importância e as contribuições da atividade de extensão para a universidade e para a sociedade

A *expansão universitária* iniciou-se na segunda metade do século XX em todo o mundo, sendo seus cursos ofertados conforme as necessidades de mercado. No Brasil, foi a partir do Decreto nº 19.851, de 11/04/1931, da Constituição Federal Brasileira, que se começou a fazer menção à extensão como uma esfera realizadora de cursos, conferências e outras atividades educativas no meio acadêmico. Dessa forma, passou a existir uma relação dinâmica entre as ações universitárias e os interesses locais e regionais existentes ao redor da universidade (SANTOS, 2010).

A universidade é um espaço beneficiado na produção do conhecimento e na formação dos indivíduos. Enquanto instituição possui na extensão universitária um instrumento forte e viável para a construção de um caminho de comunicação entre a academia e a sua comunidade. Para tanto, as universidades desfrutam de autonomia didático-científica e obedecem ao princípio de ligação entre ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista que esse tripé é inseparável (MEDEIROS *et al* 2013).

Pode-se afirmar que as ações de ensino, pesquisa e extensão, existentes nas universidades, estão vinculadas e voltadas ao compromisso social da educação superior com a sociedade. O benefício em participar dessas atividades promove uma troca de conhecimentos que contribui diretamente para a formação do indivíduo, visto que a extensão é uma oportunidade de vivência, de transmissão e aquisição de aprendizado. Esse é o objetivo do



modelo de dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a articulação e interação entre universidade e sociedade gerando uma troca de conhecimentos mútuos (SILVA, 2011). “A universidade, ao socializar e democratizar o conhecimento de que é detentora, por meio da Extensão, dissemina não apenas aos alunos e aos professores a pesquisa, mas, também, dá oportunidade à comunidade de troca de valores com ela” (ROCHA, 2007, p. 27).

A Extensão fornece um tripé que se estabelece entre comunidade/acadêmicos/extensão, permitindo o desenvolvimento de uma prática educacional comprometida com a interpretação da realidade social e dos direitos e responsabilidades em relação à vida pessoal e coletiva e a afirmação do princípio de participação política (SANTOS, 2010).

Pode-se dizer que a extensão universitária é, na realidade, uma forma de interação que deve existir entre a universidade e a comunidade na qual está engajada. É uma espécie de ponte permanente entre a universidade e os diversos setores da sociedade. Funciona, segundo Carneiro (1985, p.56, apud MEDEIROS *et al* 2013), como uma via de mão dupla, em que a universidade fornece conhecimentos e/ou assistência à comunidade e recebe dela incentivos positivos: suas reais necessidades e seus anseios aprendendo assim com o saber dessas comunidades.

A produção do conhecimento através da extensão é delineada pela troca de saberes acadêmicos e populares, democratizando o conhecimento e transformando a universidade numa escola ao alcance da comunidade (FORPROEX, 1998 apud LIMA; WANDERLEY, 2016). Dessa forma, a extensão torna a universidade acessível para grande parte da população que, muitas vezes, a observa como uma instituição inalcançável.

Contudo, Melo Neto (2006), atenta para o fato de que a extensão não é uma simples troca entre saber acadêmico e saber popular, mas tem a necessidade de ser uma produtora de conhecimento. Em suma, entendendo a extensão como um trabalho social, o produto das atividades extensionistas é conhecimento para a transformação social e até mesmo a melhoria para qualidade de vida da comunidade.

O FORPROEX define a Extensão Universitária como sendo:

[...] o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. A Extensão é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à



comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração das práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. (FORPROEX, 1987 apud FORPROEX, 2012, p.9)

Diante dessas visões e definições a respeito da extensão universitária, esta passa a se constituir parte integrante da dinâmica pedagógica curricular do processo de formação e produção do conhecimento, envolvendo professores e alunos de forma dialógica, promovendo a alteração da estrutura rígida dos cursos para uma flexibilidade curricular que possibilite a formação crítica (JEZINE, 2004).

Evidencia-se o papel de relevância que a extensão universitária exerce para a sociedade com a qual estabelece vínculos. É a formação acadêmica, conhecimentos teóricos difundidos para além da sala de aula, comungando os conhecimentos tácitos e explícitos que os atores locais podem vivenciar e trocar as suas experiências como forma de multiplicar o aprendizado de discentes, docentes e comunidade. O diálogo que se estabelece entre a instituição e a população é único, proporcionando novos saberes a partir de sua propagação.

O caminho da extensão não é unilateral da universidade para a sociedade, mas há a preocupação em consultar as expectativas produzidas pela sociedade, bem como em valorizar o contexto em que as atividades se inserem, na busca de uma relação de reciprocidade, mutuamente transformadora, em que o saber científico possa se associar ao saber popular (JEZINE, 2004). Assim, a universidade como executora da extensão universitária, ganha um novo sentido, passa a ser instrumento capaz de promover a organização política, social e cultural dos grupos desagregados, a partir da relação entre a alta cultura e cultura popular, entre teoria e prática.

O âmbito da extensão universitária fornece a sociedade grande importância e contribuições, pois apresenta o contato dos acadêmicos com o público em geral, onde as teorias aprendidas em sala de aula se concretizam e são postas em prática. A extensão possui papel essencial, tanto na vida dos acadêmicos, que colocam em prática tudo o que aprenderam em sala de aula, quanto na vida das pessoas que usufruem deste aprendizado. Essa situação é muito mais gratificante para os alunos, que estão na condição do aprender, pois é uma forma de contribuir para um mundo melhor. A população recebe o aprendizado e é beneficiada no que se diz respeito ao desenvolvimento na vida de cada ser, provocando assim, mudanças

sociais. A extensão proporciona um saber diferenciado, focado para a sociedade que ganha, também, porque ocorre melhoria na qualidade de vida (PRATA, *et al* 2013).

Em outros termos, isto significa dizer que ocorre uma troca de conhecimentos, em que a universidade também aprende com a própria comunidade sobre os valores e a cultura dessa comunidade. Dessa forma, a universidade pode planejar e executar as atividades de extensão respeitando, e não violando, os valores e a cultura popular. A universidade, através da extensão, influencia e também é influenciada pela comunidade, possibilitando uma troca de valores entre a universidade e o meio (SANTOS, 2010).

Assim, a extensão como uma função da universidade, objetivando se firmar a partir da concepção acadêmica, inserida no cenário de contradições pertencentes ao próprio processo de produção do conhecimento em uma sociedade capitalista, busca uma nova dimensão de universidade, sociedade e sujeito, consolidada na perspectiva ideológica do “compromisso social” como instituição pública, viabilizando a organização política do grupo, em que além da promoção de uma consciência crítica se almeja a intervenção na realidade em uma perspectiva transformadora e libertadora, da autonomia do sujeito (LIMA, 2016).

Por meio da extensão, a universidade tem a oportunidade de conduzir os conhecimentos de que possui, os quais são produzidos com a pesquisa e que normalmente divulgam o ensino, até a comunidade. É uma maneira de a universidade socializar, divulgar e popularizar o saber científico, de modo a este não se traduzir em exclusividade e vantagem apenas da minoria da população (universitária), mas difundido também à comunidade não acadêmica, conforme os próprios interesses dessa mesma comunidade (SANTOS, 2010).

Sobre a relação universidade e sociedade através da Extensão Universitária, Rocha afirma:

A relação da universidade com a comunidade se fortalece pela Extensão Universitária, ao proporcionar diálogo entre as partes e a possibilidade de desenvolver ações sócio-educativas que priorizam a superação das condições de desigualdade e exclusão ainda existentes. E, na medida em que socializa e disponibiliza seu conhecimento, tem a oportunidade de exercer e efetivar o compromisso com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (ROCHA, 2007, p. 27).

Desta forma, observa-se que aos poucos o conhecimento adquirido na academia vai alcançando os além-muros, ganhando sentido e favorecendo a transformação do pensar e do



agir de todos os atores junto às demandas sociais. Por tudo isto, a extensão universitária, torna-se um elemento formador que proporciona uma vivência entre teoria e prática imprescindível para a formação do aluno universitário comprometido com uma atividade demarcada por uma transformação social com vistas à igualdade (MEDEIROS, et al 2013).

É na formação acadêmica que os alunos adquirem o conhecimento necessário para exercer a profissão que escolheram, mas a prática exercida nas atividades de extensão, a vivência com a comunidade e com situações não previstas, é o que o torna capaz de entender e enfrentar essas situações de uma maneira muito mais assertiva, não impondo a determinados territórios saberes teóricos que na realidade, precisam ser reajustados para serem absorvidos e implementados.

Portanto, pode-se concluir que a extensão universitária é de suma importância tanto para a universidade, que ganha mais credibilidade e pode disseminar através dos alunos o conteúdo aprendido em sala, quanto para o aluno, que aprendem muito mais espalhando aprendizagens e conhecimentos, garantido sua multiplicação pelo mundo, além do mais, a sociedade que participa dessa construção adquire benefícios de estar relacionado com as atividades acadêmicas, a facilitação dos conteúdos programáticos por meio de uma didática mais simples e adequada para cada público que recebe o atendimento. Enfim, a extensão prepara pessoas para a vida no mercado de trabalho com base na execução e prática do que é aprendido em sala, na comunidade, em todos os lugares.

3 O ensino da economia para desenvolvimento pessoal dos discentes do ensino fundamental

O conhecimento acerca dos conceitos básicos de economia, a funcionalidade dos mercados, como ocorrem as transações, o efeito de determinadas decisões atuais no futuro, são primordiais para quaisquer cidadão entender o meio em que vive. A economia está em todos os campos e em todos os lugares: no comércio, na saúde, na educação, entre outros.

Essa é uma necessidade que já está latente nas escolas brasileiras. De acordo com Salemi (2014), é bastante raro no currículo escolar alguma disciplina relacionada ao ensino de economia. E inclusive, o Ministério da Educação – MEC já possui iniciativa nesse sentido,



porém a passos bem lentos.

De acordo Madalozzo (apud Salemi, 2014),

Alunos e suas famílias seriam bastante beneficiados com o ensino dessa matéria. Quando uma criança ou adolescente entende o quanto custa parcelar uma compra, quanto ela compraria a mais se guardasse o dinheiro para utilizar depois, a importância da poupança no curto, médio e longo prazo, entre outros conceitos, ela já começa a se preparar para gerir de forma mais adequada seus rendimentos futuros”.

Salemi (2014) ainda afirma que fora do Brasil essa realidade já existe. Nos EUA e na Espanha, a Economia já faz parte da grade curricular do ensino médio. Segundo ela, introduzir uma disciplina de educação econômica no ensino fundamental e médio pode ser um começo para que a difusão da cultura econômica comece a se tornar uma realidade, agora que nós brasileiros já podemos nos preocupar com outras questões econômicas que vão além da inflação.

Silva (2010) é uma defensora do ensino da economia no ensino fundamental e médio. Em seu artigo, ela afirma que

O conhecimento básico de economia, acredito, deve fazer parte da cultura geral de cidadãos bem-informados, contribuindo para capacitá-los a tomar decisões mais apropriadas no seu dia-a-dia, em relação às suas compras diárias, à alocação do seu tempo e de sua renda, ou mesmo em relação às escolhas de seus representantes políticos, que sempre apresentam plataformas sobre o quê, quanto e como gastar do orçamento público. Toda decisão que envolve benefícios e custos é, por natureza, uma decisão econômica.

Além das vantagens na vida pessoal, a Economia poderia até servir como ferramenta para se entender métodos da Matemática que são muito abstratos para os alunos. Um exemplo é a taxa de juros. Pois a ideia de porcentagem, muitas vezes, é complicada para a criança compreender. Porém, se for usado o conceito de números percentuais para o cálculo de juros e mostrar para a criança a aplicação disso em seu dinheiro, em sua mesada, aumentando ou diminuindo devido a isso, fica bem mais fácil dela entender o conteúdo e até mesmo o que está calculando (MADALOZZO, apud SALEMI, 2014).

A importância do conhecimento básico dos princípios econômicos nas escolas por parte dos leigos contribui para desmitificar a ideia errônea que a ciência econômica ensina a ser um avaro, ou seja, a uma pessoa que busca exclusivamente poupar recursos. A proposta é ensinar de maneira simples que Economia na realidade busca demonstrar a maneira como os



agentes econômicos podem, produzir e distribuir de forma eficiente os recursos disponíveis em busca da satisfação das infinitas necessidades da população (SANTOS; SOUZA, 2015).

Pode-se destacar mais uma vantagem de se ter indivíduos que saibam minimamente lidar com questões econômicas que é a consciência em relação às decisões do governo. Onde as pessoas teriam maior clareza e entendimento das implicações de políticas governamentais em seus próprios rendimentos, e isso faria com que elas conseguissem se programar e se prevenir melhor para um futuro financeiro mais saudável e seguro (SALEMI, 2014).

3.1 AULAS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE IGUATU

A ideia de encabeçar o projeto de extensão “Economia nas Escolas” se deu através da leitura de um artigo sobre um projeto com finalidades semelhantes, das professoras, Natalia Nunes Ferreira Batista e Roseli Silva intitulado “Experimentos Econômicos para Estudantes do Ensino Médio da Rede Pública de Ribeirão Preto/SP”. As professoras tinham como principal objetivo transmitir os conceitos básicos em economia para alunos do ensino médio em Ribeirão Preto/SP. A partir dessa leitura, dois professores da Universidade Regional do Cariri - URCA submeteram o projeto para avaliação, reconhecendo à importância das atividades de caráter extensionista como um dos pilares da Universidade, e legítimo meio de aproximação, diálogo e mútuo aprendizado entre a Universidade e a comunidade em que está inserida.

O projeto foi desenvolvido inicialmente nas escolas de ensino fundamental do município de Iguatu, contando com a participação de três escolas: E.E.F. Maria Pacífico Guedes, E.E.F. Elze Lima Verde Montenegro e E.E.F. Nossa Senhora do Perpétuo Socorro. Cerca de 340 alunos participaram do projeto, entre turmas de 8º e 9º ano.

Apenas para facilitar e introduzir o conhecimento sobre o território estudado, apresenta-se algumas informações. O município de Iguatu fica localizado na mesorregião centro-sul do Estado do Ceará, na macrorregião Nordeste do Brasil. É um dos polos produtivos e econômicos do Estado, com concentração do PIB no setor de serviços. O IDHM municipal em 2010 foi de 0,677 considerado médio, elevado principalmente pela longevidade,

seguida da renda⁴⁴¹. A educação é o menor dos índices. Em relação a Educação, no ano de 2010 segundo o Atlas, a expectativa de anos de estudo apresenta resumos acerca da frequência escolar da população em idade escolar. No município, entre os anos de 2000 e 2010, passou de 9,21 para 9,29, em termos relativos, cresceu acima da média estadual que foi respectivamente, de 8,22 para 9,82, mas em valores absolutos, em 2010 seu quadro é inferior à média do Ceará. Existia em 2010, mais de 11 mil pessoas entre 14 e 17 anos que frequentavam a escola. A seguir, a figura ilustra a localização do município de Iguatu, na mesorregião centro-sul dentro do Estado do Ceará.

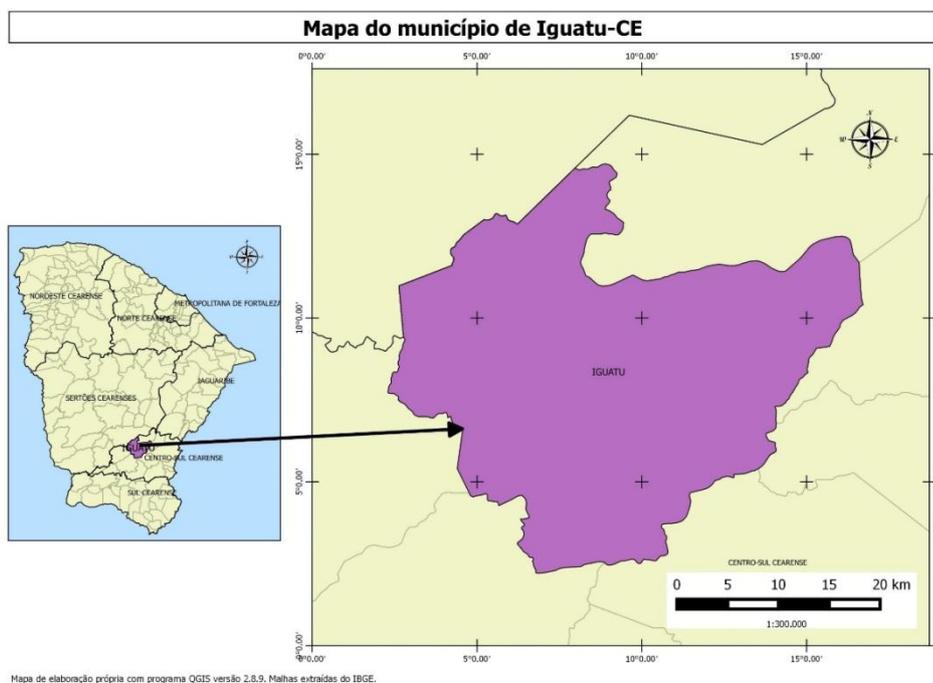


Figura 6 – Mapa de localização do município de Iguatu, no Estado do Ceará.

Os conteúdos abordados em sala foram: a) Introdução à Economia, onde os alunos puderam compreender a origem da Ciência Econômica, sua real definição e função, bem como conhecer um pouco da profissão do economista; b) Teoria do Consumidor, onde através desse conteúdo foi possível explicar como os consumidores alocam sua renda para aquisição de mercadorias e serviços diversos; c) Demanda, Oferta e equilíbrio de mercado, com o objetivo de apresentar o funcionamento de um dos mecanismos econômicos mais importantes no cotidiano, o chamado “Mercado”; d) Inflação, possibilitando mostrar o conceito de

⁴⁴¹ Para maiores detalhes sobre o município ver: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/iguatu_ce
Universidade Regional do Cariri/URCA-ISSN 2316-3089-Crato/Ceará/Brasil-2017



inflação e suas características.

Esses assuntos foram ministrados em duas aulas em cada escola, totalizando dezoito aulas em todas as escolas participantes do projeto. A primeira se deu através da apresentação de slide elaborado com o conteúdo a ser ministrado e também com o desenvolvimento da dinâmica do “Bom Uso”, onde foi feita uma simulação de mercado de produtos, envolvendo a participação dos próprios alunos das turmas, onde eles recebiam uma certa quantia em dinheiro e iam ao mercado fazer suas compras. Tal dinâmica possibilitou aos discentes observarem e entenderem conceitos como oferta, demanda, formação de preços e principalmente, a forma de alocar os seus recursos da melhor forma possível. Quanto à segunda aula, esta foi aplicada mediante um jogo de perguntas e respostas, onde cada turma com cerca de quarenta alunos, foi dividida em dois grupos e os bolsistas realizavam perguntas sobre o conteúdo e os alunos respondiam. Ao término de cada resposta, os bolsistas explicavam os conceitos abordados e retiravam as dúvidas dos alunos.

Em se tratando ainda da primeira aula, a dinâmica aplicada mostrou grande destaque e gerou repercussão nas turmas, pois todos os alunos, que eram cerca de quarenta em cada sala, participaram ativamente, com entusiasmo e atenção. Ao final das aulas, pôde-se perceber o interesse dos alunos acerca do estudo da Economia e a familiaridade com alguns termos vistos por eles no dia-a-dia, eles fizeram indagações e até mesmo acrescentaram informações sobre os assuntos ligados a Economia. Havendo assim, interação entre os bolsistas do projeto e os alunos das escolas. Faz-se importante destacar que para a realização dessas aulas, houve a participação da bolsista remunerada do projeto e de mais onze bolsistas voluntários.

É válido destacar que antes de iniciar a primeira aula nas escolas, foi aplicado um questionário para mensurar o nível do conhecimento dos discentes acerca da economia de acordo com o programa de ensino elaborado previamente. Ao final das atividades na escola, foi realizada uma avaliação dos alunos para identificar o nível do conhecimento sobre a economia e seu funcionamento, de acordo com o material elaborado e apresentado pelo bolsista. Esse questionário foi comparado ao questionário inicial para verificar se a aprendizagem do conteúdo proposto fora satisfatória.

Realizado o comparativo entre as respostas iniciais e as finais, identificou-se que houve de fato um resultado de melhoramento no aprendizado, merecendo destaque as escolas



E.E.F. Maria Pacífico Guedes e E.E.F. Elze Lima Verde Montenegro. Na primeira destaca-se o 9º ano “A” e o 9º ano “D” como as turmas que obtiveram os melhores resultados. Já com relação a segunda escola, todas as turmas mostraram um bom aproveitamento, mas ressalta-se principalmente o 8º ano “B” e o 8º ano “D” como as salas que apresentaram o resultado mais significativo. Quanto a E.E.F. Nossa Senhora do Perpétuo Socorro obteve um resultado mediano. Desta forma, nota-se que nas escolas de ensino fundamental o objetivo do projeto foi atingido e que houve realmente uma aprendizagem satisfatória e resultados altamente significativos.

4 Materiais e métodos

Para a realização deste artigo foi realizada revisão bibliográfica, a partir da leitura de outros artigos científicos, periódicos e sites que tratam do assunto. E este estudo consiste em um relato de experiência, vivenciado pela bolsista do Projeto de Extensão “Economia nas Escolas”, que é docente do curso de Economia da Universidade Regional do Cariri-URCA/Iguatu.

Para iniciar as atividades de campo do projeto, foi realizado um levantamento das escolas municipais e estaduais de ensino fundamental para identificar o público-alvo e o número de pessoas que poderiam participar do projeto. Não foi exigido um critério de seleção, mas está devidamente matriculado e participando das atividades escolares foi o principal motivo de seleção.

Depois desse levantamento, realizou-se uma triagem das escolas mais próximas as instalações do campus multi-institucional Humberto Teixeira, realizando um ranking de mais próximas e mais distantes, para que fosse possível atender efetivamente as escolas nos objetivos propostos neste projeto. A prioridade foi dada na ordem das mais próximas para as mais distantes.

Foi construído um plano de ação que é constituído das fases para implantação do projeto na escola: antes mesmo de iniciar as atividades, foi aplicado um questionário para mensurar o nível do conhecimento dos discentes acerca da economia de acordo com o programa de ensino elaborado previamente, e em seguida vem a fase de aulas, palestras e minicursos nas escolas.



Ao final das atividades na escola, realizou-se uma avaliação com os alunos para identificar o nível do conhecimento sobre a economia e seu funcionamento, de acordo com o material elaborado e apresentado pelo bolsista. Esse questionário foi comparado ao questionário inicial para verificar se a aprendizagem do conteúdo proposto fora satisfatória e se houve de fato um resultado positivo.

Considerações

Procurou-se apresentar neste projeto os conceitos básicos e fundamentais da Economia para os alunos de ensino fundamental e médio, objetivando desmistificar a ideia de que um Economista só ensina a poupar os recursos, mas que na realidade, o estudo da Ciência Econômica, busca mostrar aos indivíduos e a sociedade a melhor forma de empregar os seus recursos escassos na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas da sociedade, a fim de satisfazer as necessidades humanas.

Pelo exposto até então, pode-se concluir que o presente trabalho teve como metas e resultados esperados, demonstrar que a economia está presente desde as relações sociais mais simples do nosso dia a dia (comprar um pão na padaria), até as mais complexas (investir no mercado acionário) e que a compreensão elementar sobre o funcionamento dos mercados servirá de base para a formação do aluno de ensino básico, tornar-se um cidadão esclarecido que conseguirá fazer escolhas levando em conta o conhecimento adquirido previamente.

Desta forma, a execução do projeto “Economia nas Escolas” mostrou-se importante e apresentou resultados satisfatórios em dois aspectos distintos: primeiramente, com relação ao fornecimento de conceitos básicos para o entendimento da Economia, para a percepção do funcionamento dos mercados e o comportamento dos consumidores, a estudantes de ensino fundamental e, em segundo lugar, não menos relevante, a experiência didática para os bolsistas do projeto.

Com relação ao primeiro aspecto, pôde-se extrair a validade e resultado do projeto do ponto de vista dos alunos beneficiários, mediante a aplicação do questionário aos mesmos. A partir disso foi possível verificar a evolução e o grau de conhecimento adquirido pelos discentes participantes do projeto acerca da Economia.

Quanto ao segundo ponto, a experiência didática do projeto para a bolsista, foi de



grande relevância. Pois para a sua condução e desenvolvimento foi necessário que ela realizasse pesquisas abrangentes e aprofundadas sobre métodos de ensino de economia, foi fundamental a aquisição de capacidades didáticas diferenciadas para trabalhar com o público-alvo e ainda a busca de uma metodologia simplificada para repassar os conteúdos determinados, tendo em vista que o público do projeto eram alunos de ensino fundamental.

É importante enfatizar, que o projeto “Economia nas Escolas” mostrou-se muito rico e apresentou resultados bastante satisfatórios, pois gerou benefícios para as duas partes envolvidas, tanto para os alunos bolsistas quanto para os alunos das escolas. Diante disso, é importante enfatizar que tal projeto é viável de ser replicado em outras universidades, em outros municípios e em outras escolas. Seguindo com a ideia de que podemos ensinar aos adolescentes e jovens a pensar a economia de uma forma muito mais abrangente, em que eles assumam uma posição que vai além de consumidor ou de investidor, encaminhando-os para a uma reflexão sobre suas escolhas enquanto cidadãos.

Portanto, percebe-se assim que a extensão universitária contribui de forma significativa para o desenvolvimento intelectual do discente, resultando em uma oportunidade de vivência, onde o aluno ultrapassa os muros da universidade e coloca em prática o seu conhecimento e tudo o que aprendeu na sala de aula. É uma forma de o universitário retribuir para a sociedade um resultado e procurar contribuir para a melhoria de uma comunidade e da sociedade de um modo geral seja em qual âmbito for.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/iguatu_ce#caracterizacao>. Acesso em 27 de novembro de 2016.

BATISTA; Natalia Nunes Ferreira; SILVA, Roseli. Experimentos Econômicos para Estudantes do Ensino Médio da Rede Pública de Ribeirão Preto/SP. **Revista cultura e extensão USP**. 2010. V.4. p.45-56. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rce/article/view/492>>. Acesso em 28 de agosto de 2016.

FORPROEX (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras). **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus: 2012. Disponível: <<https://www.ufmg.br/proex/renex/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf>>. Acesso: 26 novembro 2016.



JEZINE, E. **As Práticas Curriculares e a Extensão Universitária.** In: Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004.

LIMA, B. A. T.; WANDERLEY, V. R. S. **A Práxis Extensionista no Contexto Educacional do IFPB.** Paraíba, 2016.

MEDEIROS, A. L. F.; FAGUNDES, A. S. G.; OLIVEIRA, A. S. S.; Costa, S. A.; MELO, M. C. S. S. A Extensão Universitária enquanto espaço de vivências e diálogos intergeracionais. **Revista EXTENDERE.** Vol. 2, Jul. a Dez. 2013. Rio Grande do Norte, 2013.

MELO NETO, J. F. de. **Extensão Popular.** João Pessoa: Editora Universitária, 2006.

PRATA, M. S.; BATALHA, T. B. S.; COSTA, C. L. N. A. ; NETO, I. F.P. **CONTRIBUIÇÕES DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA SOCIEDADE.** Cadernos de Graduação - Ciências Humanas e Sociais | Aracaju | v. 1 | n.16 | p. 141-148 | mar. 2013. ISSN IMPRESSO 1980-1785; ISSN ELETRÔNICO 2316-3143.

ROCHA, L. A. C. **Projetos Interdisciplinares de Extensão Universitária: ações transformadoras,** Mogi das Cruzes: UBC, 2007. 84 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Braz Cubas. Programa de Pós-Graduação em Semiótica, Tecnologias de Informação e Educação. Mogi das Cruzes – SP. Disponível em:
<http://www.usjt.br/proex/produtos_academicos/leliane_rocha.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

SALEMI, V. **O ensino de economia nas escolas brasileiras.** 2014. Disponível em:
<<http://jpress.jornalismojunior.com.br/2014/03/ensino-economia-escolas-brasileiras/>>. Acesso em: 09 de outubro de 2016.

SANTOS, M. P. **Contributos da Extensão Universitária brasileira à formação acadêmica docente e discente no século XXI: um debate necessário.** Conexa- o UEPG. Paraná, 2010.

SANTOS, M. D. C. dos; SOUZA, E. R. D. de. **Economia nas Escolas.** Crato, 2015.

SILVA, V. P. **Ensino, pesquisa e extensão: Uma análise das atividades desenvolvidas no GPAM e suas contribuições para a formação acadêmica** In: XX Congresso Nacional da Associação Brasileira de Educação Musical: *Educação Musical para o Brasil do Século XXI.* Vitória, 07 a 10 de novembro de 2011.

SILVA, R. **Economia no Ensino médio.** 2010. Disponível em:
<<https://roselisilva.wordpress.com/2010/06/03/economia-no-ensino-medio/>>. Acesso em 09 de Outubro de 2016.



MULHERES EMPREGADAS NA INDÚSTRIA TÊXTIL FORMAL CEARENSE – 2000/2007/2014

Priscila de Souza Silva⁴⁴²
João Gomes da Silva⁴⁴³
Waldas Wedel Martins de Santana⁴⁴⁴
Silvana Nunes de Queiroz⁴⁴⁵

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar a evolução recente da participação feminina e masculina na indústria têxtil formal cearense, nos anos 2000, 2007 e 2014. Para tanto, traça-se o perfil sociodemográfico e socioeconômico das trabalhadoras e dos trabalhadores, procurando verificar se houve avanços ou retrocessos na inserção em tal atividade. A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e do Emprego, é a principal fonte de informações. Os principais resultados apontam, no interim analisado, aumento na quantidade de indústrias têxteis instaladas no Ceará. Quanto ao perfil dos empregados, os dados revelam que as vagas são majoritariamente ocupadas pelo sexo feminino (60,48%), com idade entre 30 a 39 anos, com o ensino médio completo até o superior incompleto, sendo que eles possuem ligeiramente melhor qualificação em relação as mulheres. Ademais, elas permanecem de um a três anos no mesmo emprego, enquanto eles menos de um ano. Quanto aos rendimentos, constata-se concentração de indivíduos (homens e mulheres) ganhando de 1 a 2 salários mínimos. Porém, quando comparado os rendimentos mais elevados com o nível de instrução, as mulheres estão em pior situação, mesmo quando possuem a mesma escolaridade.

Palavras-chave: Mulheres; Indústria Têxtil; Ceará.

1 Introdução

Desde os primórdios civilizatórios sempre houve a preocupação em educar as meninas para serem donas de casa, esposas dedicadas, mães amorosas e mulheres prenyadas, que na

⁴⁴² Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri - URCA. Pesquisadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará. Crato/Brasil. E-mail: priscila.souzas@hotmail.com

⁴⁴³ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Pesquisador do Observatório das Migrações no Estado do Ceará e Bolsista CNPq. Juazeiro do Norte/Brasil. E-mail: joaoeconomia@ymail.com

⁴⁴⁴ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Pesquisador do Grupo de Estudos em Territorialidades Econômicas e Desenvolvimento Regional e Urbano – GETEDRU. Crato/Brasil. E-mail: wendeleconomia@gmail.com

⁴⁴⁵ Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri - URCA. Coordenadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará, aprovado no CNPq (2013-2017). Crato/Brasil. E-mail: silvanaqueirozce@yahoo.com.br

arte das atividades domésticas, no tear, bordar e coser, “conquistavam” um ofício para a vida (SILVA; ARRAIS NETO, 2013).

Entretanto, quando adentram no mundo do trabalho, inicialmente, devido ao peso épico-social de ser mulher, a elas foram atribuídas ocupações que exigiam primordialmente paciência e delicadeza. Em tal contexto, a indústria têxtil, símbolo robusto do capitalismo, ‘aproveitou-se’ dessa mão de obra submissa e sedenta por oportunidades, para consolidar-se sobre o toque delicado das mãos femininas (ARAVANIS, 2006; MOURA, 1998).

Nesse cenário, na terra da luz (Ceará), as vocações/aptidões das mulheres rendeiras e dos homens na confecção de jangadas e redes de pescar, juntamente com os subsídios governamentais, atraíram empresários/investimentos que transformaram o lugar da seca em polo têxtil, prelúdio de riqueza para os industriais (BRITO, 2013; SILVA; ARRAIS NETO, 2013).

Esse trabalho justifica-se por ampliar o conhecimento a respeito da inserção feminina no mercado formal de trabalho têxtil, nicho da mulher residente no Ceará, e por verificar se houve avanços ou retrocessos em tal mercado laboral. Posto isto, esse estudo procura responder as seguintes questões: quem são as trabalhadoras e os trabalhadores ocupados na indústria têxtil cearense? O emprego feminino em tal segmento melhorou no decorrer dos anos? Portanto, traça-se o perfil sociodemográfico e socioeconômico das trabalhadoras e dos trabalhadores em tal atividade. Para tanto, a análise da evolução recente da participação feminina na indústria têxtil formal cearense será para os anos 2000, 2007 e 2014. Que representa o primeiro ano do século XXI (2000) e ano com informações mais recente (2014). Metodologicamente, a principal fonte de dados é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: além dessa introdução, a segunda parte faz uma breve contextualização da evolução histórica da indústria têxtil no Brasil e Ceará. A terceira descreve a inserção ocupacional das mulheres em tal setor econômico. A quarta apresenta os procedimentos metodológicos. A quinta seção analisa o comportamento do mercado de trabalho têxtil cearense e traça o perfil sociodemográfico e socioeconômico de homens e mulheres inseridos nessa atividade. Por último, apresentam-se as conclusões do estudo.

2. Breves considerações sobre a evolução histórica da indústria têxtil no Brasil e no Ceará

O surgimento da indústria têxtil no Brasil segundo a SINDITÊXTIL/FIEC (2002) é datado do período colonial, precisamente no século XVIII, onde a alta produção de algodão aliado a algumas medidas governamentais incitaram a criação de fábricas no interior do país. Entretanto, somente no Brasil Império, por meio da tarifa Alves Branco, passou-se a favorecer o crescimento da indústria têxtil nacional (FUJITA; JORENTE, 2015).

Um grande número de fábricas de pequeno porte espraia-se pelo Brasil, produzindo tecidos grossos de algodão (FIEC, 2002). Não obstante, as indústrias têxteis concentraram-se nas regiões Sudeste e Sul, principalmente no estado de São Paulo, que detinha o maior aporte tecnológico (BRITO, 2013). Apesar disso, desde os anos 1970, com destaque para a década de 1990, com a abertura comercial e maior integração dos mercados nacionais, a indústria têxtil ganha expressividade na região Nordeste (KON; COAN, 2014; SILVA FILHO; QUEIROZ, 2010a).

Nesse contexto, o Ceará que, desde o século XIX, tinha uma cultura algodoeira forte, ganha destaque a partir da década de 1990, por meio da política de incentivos fiscais, oferecida pelo governo do Estado, para atrair grandes projetos no ramo da tecelagem e fiação.

Vale ressaltar que na ‘terra das mulheres rendeiras’ foram as atividades têxteis que delinearam as formas urbanas e a formação de uma classe operária (SALES, 2009). E assim, gradativamente, a indústria têxtil consolida-se como grande lócus gerador de empregos e fonte de riqueza para o Ceará (FUJITA; JORENTE, 2015).

Posto isto, a próxima seção descreve brevemente a inserção e a trajetória ocupacional das mulheres na indústria têxtil brasileira e cearense, a fim de responder ao seguinte questionamento: foi somente as aptidões femininas para o tear que propiciaram a entrada das mulheres nas fábricas têxteis?

3. “Vocação para o tear”: trajetória ocupacional das mulheres na indústria têxtil



Historicamente, a inserção das mulheres nas fábricas têxteis, símbolo do capitalismo, dar-se durante a segunda metade do século XVIII, no apogeu da Revolução Industrial. A apreciação definitiva de tal mão de obra, submissa e avulsa por oportunidades, decorre exclusivamente do objetivo dos industriais em baratear e expandir a produção com redução de custos salariais (BAYLÃO; SCHETTINO, 2014).

Nesse sentido, o trabalho feminino não qualificado e vil, era compatível e próprio ao tear e coser, pois tais atividades pediam dedos ágeis e delicados (ARAVANIS, 2006). No universo de exploração e injustiça das fábricas têxteis europeias e norte americanas, as mulheres trabalhavam até 17 horas por dia, recebendo salários ínfimos, em condições insalubres sob espancamentos, opressão e consternação (ZAMARIOLLI, 2008).

No Brasil, somente em meados do século XIX que o ideário de modernidade foi implementado. E rapidamente na simbologia feminina, este encontrou mão de obra adequada para a sua expansão e consolidação. Meninas órfãs, mulheres viúvas e solteiras, com baixa escolaridade, se submetiam a exploração e condições desumanas de trabalho, em prol de salários baixos e proteção (LIMA, 2010). Para elas a fábrica tornou-se “lugar seguro”, que as afastava da prostituição e mendicância (ARAVANIS, 2006; BARRETO, 2000).

Na região Nordeste do Brasil, especificamente no estado do Ceará, as indústrias e confecções têxteis adentravam na economia estadual, em busca, principalmente, dos talentos femininos, cativos desde o período colonial, transmitidos de geração para geração (BRITO, 2013).

Neste contexto sociocultural, notadamente a partir da década de 1990, indústrias têxteis modernas foram instaladas no Ceará, amparadas por subsídios e incentivos fiscais do governo do Estado, que não media esforços para ver o sonho da modernidade adentrar no “lugar da seca” (SILVA; ARRAIS NETO, 2013; RODRIGUEZ; MÂSIH; NUNES, 1999).

Portanto, gradativamente a indústria têxtil torna-se um dos maiores motores da economia cearense e gueto do emprego feminino. E neste cenário, as mulheres, mais “aptas” as habilidades exigidas nas fábricas têxteis cearenses, adentraram no sistema (SILVA FILHO; QUEIROZ, 2010b).

Em suma, constatamos, nesse breve panorama histórico de inclusão feminina na indústria têxtil, que a sua trajetória ocupacional está relacionada as “habilidades femininas”,



como vocações nata que incumbem a mulher ser delicada e paciente (BARRETO, 2000; GOMES, 2012; LIMA, 2010; SILVA; ARRAIS NETO, 2013), além dessa mão-de-obra ser mais barata quando comparada a masculina.

4. Procedimentos Metodológicos

4.1 Fonte de Dados, Recorte Temporal e Geográfico

A principal fonte de informações utilizada nesse estudo é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essa base de dados é um levantamento anual, com cobertura de cerca de 97% do mercado de trabalho formal brasileiro. A mesma visa suprir as necessidades de controle, de estatísticas e informações aos pesquisadores e entidades governamentais sobre as atividades trabalhistas no país.

O locus geográfico dessa investigação é o Ceará, estado importante na atividade têxtil brasileira, ao configurar como o terceiro maior produtor em âmbito nacional e o primeiro da região Nordeste (ROCHA et al., 2008; BEZERRA, 2014). Por sua vez, o espaço temporal são os anos 2000, 2007 e 2014, com o intuito de analisar a dinâmica recente do setor têxtil e o perfil dos empregados nessa atividade, a partir da primeira década do século XXI.

4.2 Conceitos

Os conceitos adotados nesse estudo seguem as definições que constam na documentação da RAIS (2015, p. 29-35).

Trabalhadores formais: qualquer empregado contratado que exerça vínculo empregatício e relação de emprego com trabalho remunerado e carteira assinada sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Consiste em trabalho fornecido por empregadores, pessoa física ou jurídica, por prazo determinado, indeterminado ou a título de



experiência que confira ao empregado sob qualquer ocupação trabalhista todos os direitos previstos em Lei.

Remunerações mensais: pagas ou não, importa a competência mensal a que o empregado tem o direito de recebê-las, independentemente do momento em que o empregador tenha repassado ao empregado tais valores.

4.3 Variáveis:

Setor de Atividade: Indústria, Construção Civil, Comércio, Serviços e Agropecuária.

Indústria de Transformação: Extrativa Mineral, Prod. Mineral Não Metálico, Indústria Metalúrgica, Indústria Mecânica, Elétrico e Comunicação, Material de Transporte, Madeira e Mobiliário, Papel e Gráfica, Borracha, Fumo e Couro, Indústria Química, Indústria Têxtil, Indústria Calçadista, Alimentos e Bebidas e Serviço Utilidade Pública.

Número de estabelecimentos por porte da indústria: Micro (1 a 19), Pequena (20 a 99), Média (100 a 499) e Grande (acima de 499).

Sexo: Masculino e Feminino.

Faixa Etária: Até 17 anos, de 18 A 24 anos, de 25 A 29 anos, de 30 A 39 anos, de 40 A 49 anos, de 50 A 64 anos, 65 anos ou mais e ignorado.

Nível de Instrução: Sem Instrução até Fundamental Incompleto, Fundamental Completo até Médio Incompleto, Médio Completo até Superior Incompleto, Superior Completo, Mestrado e Doutorado.

Tempo de Emprego: Menos de 1 ano, 1 a menos de 3 anos, 3 a menos de 5 anos, 5 ou mais anos e ignorado.

Rendimento em Salário Mínimo: Até 1 salário, 1 a 2 salários mínimos, 2 a 3 salários mínimos, 3 a 5 salários mínimos, 5 a 10 salários mínimos, 10 a 20 salários mínimos, Mais de 20 salários mínimos e ignorado.

Rendimento em Salário Mínimo dos Trabalhadores, Escolaridade e Sexo: Analfabeto e Ensino Superior Incompleto até o Superior Completo versus Homem e mulher, todos ganhando de até 1,00 salário mínimo a mais de 20,00 salários.

Após a extração das variáveis acima mencionadas, através do banco de dados on-line da RAIS/MTE, os resultados coletados e tabulados foram apresentados em tabelas com as suas respectivas análises.

5. Trabalhadoras formais na indústria têxtil cearense

Essa seção analisa as características da indústria formal cearense, especificamente o segmento têxtil, bem como o perfil sociodemográfico e socioeconômico das mulheres e homens inseridos em tal atividade, durante os anos 2000, 2007 e 2014.

5.1 Perfil da indústria

Considerando o número de estabelecimentos formais instalados no Ceará, em 2000, havia 43.933 empresas, sendo que desse total, 42,64% exerciam atividades comerciais, seguido pelos serviços (35,86%), e indústria (13,83%). Quanto aos demais setores (construção civil e agropecuária), os mesmos mostraram menor participação, dos quais 6,06% correspondiam a construção civil e apenas 1,61% a agropecuária (Tabela 1).

Conforme Costa (2013), nos últimos anos, o setor de comércio expandiu no país devido ao aumento do poder de compra do trabalhador e ascensão das classes C e D, potenciais consumidores. Além disso, o autor ressalta que o comércio cearense é o terceiro maior polo dentre os estados do Nordeste, principalmente no segmento varejista de revenda de mercadorias.

Tabela 1 - Número de estabelecimentos segundo grande setor de atividade econômica - Ceará - 2000/2007/2014

Setor de atividade	2000		2007		2014	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Indústria	6.078	13,83	8.466	13,46	12.064	12,27
Cons. Civil	2.662	6,06	2.881	4,58	6.718	6,83
Comércio	18.732	42,64	29.492	46,88	44.685	45,43
Serviços	15.755	35,86	21.098	33,53	33.489	34,05
Agropecuária	706	1,61	979	1,56	1.401	1,42
Total	43.933	100,00	62.916	100,00	98.357	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA), a partir da RAIS/MTE.

Para o ano de 2007, observa-se aumento na quantidade de estabelecimentos formais (62.916) no Ceará, sendo que os setores do comércio e serviços permanecem sobressaindo, com participação de 46,88% e 33,53%, respectivamente. No que se refere às atividades industriais, em termos relativos, estas apresentaram ligeiro arrefecimento (13,46%), sendo que a construção civil (4,58%) e agropecuária (1,56%) continuam figurando com a menor quantidade de estabelecimentos.

Merece destaque o setor de construção civil, que acompanhou o crescimento da indústria de transformação, constituindo forte gerador de empregos no Ceará. No que concerne a agropecuária, é importante ressaltar que o Ceará se encontra na região do semiárido, embora seja o principal exportador de castanha de caju do país, sua pauta de exportação se constitui basicamente de produtos primários, que tem baixo valor agregado e são altamente dependentes de melhorias no padrão industrial e efeito cadeia (BREITCACH, 2009).

Quanto ao ano de 2014, o número de estabelecimentos aumenta consideravelmente e chega a 98.357. Em níveis setoriais, permanece a predominância dos segmentos comerciais (45,43%) e de serviços (34,05%), embora tenha havido leve arrefecimento dos serviços. Os setores da indústria e agropecuária apresentam reduções em suas participações, enquanto a construção civil mostra aumento relativo comparado aos períodos anteriores. Isso decorre dos investimentos em infraestrutura no Estado, mediante o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de competência do Governo Federal, bem como a construção de escolas e moradias populares, e obras da Copa do Mundo (DIEESE CNM/CUT, 2012).

No tocante aos estabelecimentos formais que atuam no ramo da indústria de transformação no Ceará, os dados na Tabela 2 mostram que em 2000 havia 6.078, aumenta para 8.466 em 2007 e no ano de 2014 atinge 12.064 dependências industriais. Dessas atividades, nos três períodos em estudo, as relacionadas à indústria têxtil lideram o mercado, com uma participação de 30,45%, 32,34% e 30,18%, respectivamente. Tal dinâmica demonstra que se mantém aquecida o ramo têxtil, uma vez que possui significativa participação no PIB do estado (BEZERRA, 2014; FUJITA; JORENTE, 2015).

Tabela 2 - Número de estabelecimentos formais, segundo setores da indústria de transformação - Ceará – 2000/2007/2014

Setor de atividade	2000		2007		2014	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)

Extrativa Mineral	127	2,09	143	1,69	195	1,62
Prod. Min. não Met.	465	7,65	539	6,37	838	6,95
Indústria Metalúrgica	348	5,73	578	6,83	1.009	8,36
Indústria Mecânica	123	2,02	172	2,03	425	3,52
Elétrico e Comunic.	30	0,49	50	0,59	104	0,86
Material de Transp.	65	1,07	98	1,16	149	1,24
Madeira e Mobiliário	494	8,13	565	6,67	808	6,70
Papel e Gráfica	377	6,20	522	6,17	803	6,66
Bor., Fumo, Couros	219	3,60	368	4,35	544	4,51
Indústria Química	321	5,28	453	5,35	602	4,99
Indústria Têxtil	1.851	30,45	2.738	32,34	3.641	30,18
Indústria Calçados	175	2,88	271	3,20	371	3,08
Alimentos e Bebidas	1.391	22,89	1.843	21,77	2.325	19,27
Serviço Util. Pública	92	1,51	126	1,49	250	2,07
Total	6.078	100,00	8.466	100,00	12.064	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA), a partir da RAIS/MTE.

Por sua vez, a indústria do setor de alimentos e bebidas encontra-se em segunda posição, sendo que tal segmento no ano de 2000 colabora com 22,89%, com diminuição para 21,77% e 19,27%, em 2007 e 2014, respectivamente. Esse setor é um dos principais da economia industrial cearense. Trata-se de um segmento tradicional, intensivo em mão de obra, com baixa remuneração, baixa intensidade tecnológica, carente de investimento e capacidade de inovação para manter-se competitivo no mercado (QUEIROZ, 2013).

No que se refere as demais atividades industriais, chama atenção o setor metalúrgico, o qual apresenta aquecimento considerável, ao sair de 348 estabelecimentos (5,73%) em 2000, para 578 ou 6,83% em 2007, finalizando com 1.009 ou 8,36% em 2014. Tal ‘fenômeno’ é decorrente do ‘boom’ na construção civil, que demandou principalmente equipamentos direcionados a infraestrutura, seja para obras do governo do Estado ou para empreendimentos privados (DIEESE CNM/CUT, 2012).

Com relação a quantidade de estabelecimentos têxteis, setor de atividade de análise desse estudo, na Tabela 3 observa-se que em 2000 havia um total de 1.851 indústrias, das quais 1.502 ou 81,15% era micro empresa, seguido pela de pequeno porte (15,56%). No ano de 2007 esse número aumenta para 2.738 estabelecimentos, onde a micro empresa conta com 81,08% e as pequenas empresas com 16,03%. Em 2014, a fração de indústrias têxteis se eleva para 3.641 unidades empregatícias, sendo 84,70% caracterizadas como micro e 12,66% de pequeno porte. No tocante aos demais tipos de estabelecimentos (média e grande), as mesmas apresentam pequena participação.

Tabela 3 - Número de estabelecimentos na indústria têxtil por tamanho do estabelecimento - Ceará - 2000/2007/2014

Número de estabelecimentos por porte da indústria	2000		2007		2014	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Micro (1 a 19)	1.502	81,15	2.220	81,08	3.084	84,70
Pequena (20 a 99)	288	15,56	439	16,03	461	12,66
Média (100 a 499)	44	2,38	65	2,37	82	2,25
Grande (acima de 499)	17	0,92	14	0,51	14	0,38
Total	1.851	100,00	2.738	100,00	3.641	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA), a partir da RAIS/MTE.

Dessa forma, pode-se relacionar o crescimento da atividade têxtil nas indústrias de micro e pequeno porte, aos incentivos concedidos pelo Governo Federal, mediante as parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que no Ceará tem como parceiro a Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), além do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), com a finalidade de beneficiar esses novos empreendimentos ou oferecer novas formas de tributação (Simples Nacional), isentando essas empresas de obrigações tributárias (SILVA FILHO; QUEIROZ, 2010a).

5.2 Perfil do trabalhador

Nessa seção será analisado o perfil do trabalhador empregado na indústria formal têxtil cearense, no que se refere ao sexo, faixa etária, nível de instrução, tempo de emprego, inserção conforme o tamanho do estabelecimento, e rendimento.

Quanto ao sexo, é possível constatar na Tabela 4 que, em 2000, a indústria têxtil formal cearense agrega 48.485 mil trabalhadores, sendo 58,71% mulheres e 41,29% homens. Em 2007, tal contingente aumenta para 58.046 pessoas, sendo que as mulheres permanecem se sobressaindo com 58,81% contra 41,19% de homens. Isso se relaciona com a simplificação do trabalho nos mais variados segmentos da indústria têxtil, principalmente nos setores que apresentam atividades mais desagregadas, como no tear, que demanda mais dos cuidados e habilidades femininas (TOITIO, 2008).

Tabela 4 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo o sexo – 2000/2007/2014

Sexo	2000		2007		2014	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Masculino	20.018	41,29	23.909	41,19	27.736	39,52
Feminino	28.467	58,71	34.137	58,81	42.442	60,48
Total	48.485	100,00	58.046	100,00	70.178	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir da RAIS/MTE.

Quanto ao ano de 2014, tem-se que a quantidade de trabalhadores inseridos nas atividades têxteis aumenta para 70.178 mil vagas, com aumento na participação feminina para 60,48% e arrefecimento na masculina para 39,52%. Conforme Toitio (2008), esse fato também está condicionado a maior inserção da mulher no mercado de trabalho, que atende a demanda do capital, que reduz o preço da mão de obra, aproveitando-se das distinções históricas e sociais entre os sexos.

Vale ressaltar que em termos absolutos e relativos, o segmento têxtil cearense é o único setor econômico no qual as mulheres são maioria. Isso porque, na terra da luz, elas são mais “aptas” as habilidades do tear e coser, possuem vocações natas que são passadas de mães para filhas. Além do mais, a mão de obra delas é mais barata. Exatamente por isso, no Ceará, a indústria têxtil representa o ‘gueto rosa’, porque empregar mulheres ao invés de homens é mais vantajoso para o empresário (RODRIGUEZ; MÂSIH; NUNES, 1999; SILVA; ARRAIS NETO, 2013; SILVA FILHO; QUEIROZ, 2010b).

No tocante a idade dos ocupados, os resultados da Tabela 5 revelam que no íterim estudado, a maioria dos indivíduos de ambos os sexos, concentram-se na faixa etária de 30 a 39 anos. Em 2000, o grupo de trabalhadores do sexo masculino representavam 31,29% e as mulheres 37,70%. No ano de 2007, com tendência de arrefecimento eles eram 28,33% e elas 33,35%. Já em 2014, os homens singelamente aumentam para 30,39% e as mulheres decrescem para 32,99%. Embora tenha havido diminuição relativa, continua sobressaindo a participação feminina sobre a masculina, nessa faixa etária, ao longo do período analisado. Isso decore da valorização das “características” primordiais desse grupo etário: compromisso, dedicação e maturidade profissional. Nesse sentido, as mulheres são mais aptas ao trabalho nas fábricas têxteis.

Tabela 5 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo a faixa etária - 2000/2007/2014 (%)

Faixa etária	Homem			Mulher		
	2000	2007	2014	2000	2007	2014
Até 17 anos	0,53	0,40	0,44	0,68	0,30	0,33
18 a 24	0,53	27,88	25,55	21,97	18,19	17,73
25 a 29	22,53	23,97	20,51	20,20	19,82	20,06
30 a 39	31,39	28,33	30,39	37,70	33,35	32,99
40 a 49	12,28	14,37	15,60	16,36	21,96	20,02
50 a 64	3,54	4,91	7,22	3,04	6,27	8,74
65 ou mais	0,18	0,14	0,28	0,04	0,11	0,12
Ignorado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir da RAIS/MTE.

Outra faixa etária que chama atenção é a de 25 a 29 anos, onde os homens apontaram maior inserção relativa. Em 2000, eles representavam 22,53% dos ocupados, aumenta em 2007 para 23,97%, e no ano de 2014 diminui para 20,51%, mais permanece predominando. No que concerne as mulheres, nessa mesma faixa de idade, a participação praticamente manteve-se: em 2000 elas eram 20,20%, em 2007 reduzem para 19,82%, e em 2014 volta a crescer suavemente para 20,06%. Como corolário, nas indústrias têxteis os homens exercem atividades que demandam força e aptidão, logo essa categoria apresenta maior inserção devido ao vigor físico e idade.

Quanto a faixa etária mais jovem (18 a 24 anos), em 2000 eles eram 0,53% e elas expressivamente 21,97%. Em 2007, com um salto relevante, aumenta a participação masculina para 27,88% e cai a feminina para 18,19%. Sete anos depois (2014), eles reduzem para 25,55% e elas para 17,73%. Entretanto, os homens continuam sobressaindo sobre as mulheres. Em parte, é possível que tal arrefecimento das categorias em análise (homens e mulheres), está associado ao aumento no retorno de trabalhadores aos estudos (cursos universitários e profissionalizantes), que em tempos ‘difíceis’ e exigência do mercado de trabalho, passam a investir em sua qualificação profissional, visando uma melhor inserção ocupacional e possível estabilização financeira (BAYLÃO; SCHETTINO, 2014).

Quanto aos indivíduos com idade entre 40 e 49 anos, este é um grupo de trabalhadores ainda bem representativo no ramo têxtil cearense. Em 2000, 12,28% representava a quantidade de homens, em 2007 aumenta para 14,37% e no ano de 2014 continua aumentando

(15,60%). Quanto às mulheres, em 2000 havia 16,36% ocupadas, aumenta para 21,96% em 2007, e em 2014 percebe-se uma leve diminuição (20,02%).

Segundo Dedecca e Cunha (2004), esses trabalhadores ainda apresentam vigor físico aliado a experiência profissional, fatores primordiais para a representatividade no segmento. Quanto as mulheres, nessa faixa etária elas são mais pacientes, tão logo exercem o trabalho do tear com mais cautela e dedicação.

Por sua vez, é importante destacar que a população de trabalhadores com idade mais madura (40 a 49 anos), tanto para os homens como para as mulheres, aumenta a sua participação. Dinâmica relacionada à maior absorção de pessoas mais experientes pelo mercado (DEDECCA; CUNHA, 2004). Em oposição, os indivíduos com idade até 17 anos, os quais apresentam uma insignificante presença no referido segmento, se justifica pelo aumento dos incentivos por parte do Governo, para que crianças e jovens permaneçam estudando (SILVA FILHO, 2008).

Com relação ao nível de instrução dos trabalhadores ocupados na indústria têxtil cearense, observa-se a concentração de homens na faixa de escolaridade entre o fundamental completo e o superior incompleto, ao longo dos anos analisados (Tabela 6). Em 2000, 41,29% tinham o fundamental completo até médio completo, no ano de 2007 46,74% tinham o ensino médio completo até superior incompleto, e em 2014, o perfil dos homens com nível de instrução médio completo até superior incompleto eleva-se para 62,37%.

Nesse sentido, durante os anos analisados, a população de homens empregados na indústria têxtil do Ceará apresenta melhora no nível de escolaridade quando comparado as mulheres. Tal realidade remete a condição da “mulher ter tido uma socialização parcial para a vida profissional, em detrimento da vida familiar e doméstica, diferente do homem que foi estimulado a fazer cursos, a se qualificar profissionalmente para exercer cargos mais nobres [...]” (PEREIRA et al., 2014, p. 12).

Portanto, às mulheres ocupadas nesse segmento conta com uma parcela expressiva com fundamental completo até médio incompleto em 2000 (44,47%). Embora tenha havido leve decréscimo de empregadas com tal escolaridade (42,44%), no ano de 2007 predomina. Entretanto, em 2014 é possível observar que as mulheres apresentam comportamento semelhante ao contingente dos homens, ao aumentar significativamente a sua participação

com grau de instrução médio completo e superior incompleto, ao atingir 60,21% dos inseridos na indústria têxtil cearense.

Tabela 6 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo o nível de instrução - 2000/2007/2014 (%)

Nível de instrução	Homem			Mulher		
	2000	2007	2014	2000	2007	2014
Sem Inst. até Fund. Inc	36,86	15,57	9,75	38,14	18,35	10,55
Fund. Comp. até Méd. Inc.	41,29	36,09	25,03	44,47	42,44	26,46
Méd. Comp. até Sup. Inc	19,84	46,74	62,37	16,44	37,55	60,21
Superior Completo	2,01	1,59	2,79	0,95	1,66	2,75
Mestrado	0,00	0,01	0,04	0,00	0,00	0,02
Doutorado	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir da RAIS/MTE.

No que concerne ao nível de instrução mais elevado (mestrado e doutorado), a indústria têxtil apresenta pequena quantidade de trabalhadores com tal perfil, sendo formada praticamente por mão de obra sem qualificação, uma vez que as atividades desse mercado exigem pouca especialidade/qualificação.

Considerando o tempo de permanência no segmento da indústria formal têxtil (Tabela 7), em 2000, 32,82% dos homens passavam menos de um ano na empresa. Em 2007, esse percentual aumenta para 36,91%, e no ano de 2014 decresce para 33,69%. No tocante às mulheres, 41,92% não passavam um ano no mesmo estabelecimento em 2000. No ano de 2007 arrefece para 35,77%, e em 2014 novamente decresce para 32,52%.

Tabela 7 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo o tempo de emprego - 2000/2007/2014 (%)

Tempo de serviço	Homem			Mulher		
	2000	2007	2014	2000	2007	2014
Menos de 1 ano	32,82	36,91	33,69	41,92	35,77	32,52
1 a menos de 3 anos	29,80	27,32	30,20	34,66	28,86	33,01
3 a menos de 5 anos	14,17	11,84	13,54	11,60	14,23	14,73
5 ou mais anos	23,21	23,94	22,58	11,82	21,14	19,74
Ignorado	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir da RAIS/MTE.

Sendo assim, é possível notar a elevada rotatividade dos trabalhadores na indústria têxtil cearense, ao longo dos anos. Essa dinâmica se justifica pelas características da indústria de vestuário, baseada num processo de intensa exploração da mão de obra, com baixos salários e com elevada rotatividade de trabalhadores (GAZZONA, 1997).

No que diz respeito aos empregados do sexo masculino que permanecem de um a menos de três anos na empresa, em 2000 estes representavam 29,80%, diminui para 27,32% em 2007, e aponta aumento em 2014 (30,20%). Quanto às mulheres, em 2000 elas representavam 34,66%, 28,86% em 2007, e 33,01% em 2014. Assim, as mulheres passam mais tempo no mesmo emprego quando comparado aos homens. Entretanto, no tempo de maior estabilidade (5 anos ou mais), constata-se que nos três momentos em estudo, os homens são maioria.

No tocante ao rendimento, constata-se na Tabela 8, concentração de homens e mulheres ganhando de 1 a 2 salários mínimos. Em termos percentuais, em 2000, 69,68% das mulheres ganhavam a referida faixa de salário. Em 2007 aumentou para 76,49% e no ano de 2014 atingiu o patamar de 80,34%. Quanto aos homens, 48,53% auferiam o mesmo rendimento no ano 2000, aumenta em 2007 para 72,42%, e em 2014 aponta suave arrefecimento para 68,82%. Isso revela que elas estão em pior situação do que eles.

Como esperado, a maior parte das mulheres auferem menores rendimentos do que os homens, essencialmente devido a paradigmas históricos de discriminação que a inferiorizam. Portanto, apesar do discurso de igualdade de gênero e/ou de carreiras, com base nos dados expostos, aferimos que ainda existe discriminação e preconceito no mercado de trabalho, mesmo em setores que paga mal e nicho da mão de obra feminina, como é o caso do setor têxtil.

Tabela 8 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo o rendimento em salário mínimo - 2000/2007/2014 (%)

Rendimento em salário mínimo	Homem			Mulher		
	2000	2007	2014	2000	2007	2014
Até 1 Salário	4,76	8,10	9,51	6,48	8,69	9,41
1 a 2 SM	48,53	72,42	68,82	69,68	76,49	80,34
2 a 3 SM	21,18	9,08	10,86	8,74	8,47	4,52
3 a 5 SM	11,76	5,30	5,08	9,75	3,50	1,93
5 a 10 SM	8,18	2,56	2,76	2,12	0,72	0,88

10 a 20 SM	3,10	0,67	0,57	0,66	0,19	0,14
Mais de 20 SM	1,15	0,24	0,13	0,15	0,03	0,03
Ignorado	1,33	1,64	2,26	2,41	1,90	2,75
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir dos da RAIS/MTE

Quanto a faixa de rendimento de até 1 salário mínimo, é importante enfatizar que houve aumento de trabalhadores recebendo essa quantia no decorrer dos anos. Em 2000, 6,48% das mulheres recebiam esse salário, no período seguinte (2007) cresce para 8,69%, e no ano de 2014 chega a 9,41%. No tocante aos homens, em 2000, 4,76% recebia tal rendimento, em 2007 dobra para 8,10%, e em 2014 cresce para 9,51%. Esse aumento é devido a indústria têxtil demandar trabalhadores com pouca qualificação profissional (Silva Filho, 2008), e a elevada oferta de mão de obra disposta a trabalhar por baixos salários.

Considerando os empregados que recebem entre 2 a 3 salários mínimos, estes ocupam a segunda posição. Em 2000 são 8,74% de mulheres, que arrefece ligeiramente para 8,47% em 2007, atingindo 4,52% em 2014. Quanto aos homens, em 2000 eles correspondiam a 21,18%, arrefece para 9,08% em 2007, e em 2014 mostra leve aumento para 10,86%. Claramente as mulheres são maioria nos piores rendimentos e minoria nos maiores rendimentos. Mais uma vez denotamos no segmento têxtil cearense, o descompasso salarial entre homens e mulheres. Na busca de resultados mais robustos, a Tabela 9 compara o rendimento com o sexo e a escolaridade. Sendo assim, constata-se que as mulheres analfabetas, em sua maioria, ganham de 1 a 2 salários mínimos. Em 2000, contava com 72,04%, aumenta para 77,95% em 2007, seguindo tal tendência de aumento (79,71%) em 2014. Quanto aos homens com esse mesmo nível de escolaridade, estes correspondiam a 53,28% em 2000, 68,81% em 2007, e 66,20% em 2014. Como corolário, a escolaridade não é considerada quesito principal para se inserir nesse segmento, no que diz respeito às costuras, pois o que importa não é a leitura do empregado, mas a eficiência no trabalho que o indivíduo realiza (GAZZONA, 1997), a agilidade das mãos.

Tabela 9 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo o rendimento em salário mínimo e escolaridade (Analfabeto) - 2000/2007/2014 (%)

Rendimento em salário mínimo	Analfabeto	
	Homem	Mulher

	2000	2007	2014	2000	2007	2014
Até 1 Salário	27,74	22,02	26,76	13,27	12,60	18,84
1 a 2 SM	53,28	68,81	66,20	72,04	77,95	79,71
2 a 3 SM	8,76	2,75	1,41	8,06	2,36	1,45
3 a 5 SM	5,84	3,67	0,00	2,84	4,72	0,00
5 a 10 SM	3,28	0,00	0,00	0,47	0,00	0,00
10 a 20 SM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mais de 20 SM	0,00	0,00	0,00	0,47	0,00	0,00
Ignorado	1,09	2,75	5,63	2,84	2,36	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir da RAIS/MTE.

Quanto a faixa de até um salário, esta é a segunda em termos de concentração. Para o ano 2000, 13,27% das mulheres auferiam esse salário, com leve arrefecimento (12,60%) em 2007, voltando a crescer no ano de 2014 (18,84%). No tocante aos homens, vale ressaltar a sua participação superior as mulheres, com 27,74% em 2000, que diminui para 22,02% em 2007, retomando o aumento em 2014 (26,76%). Como corolário, constata-se que o setor têxtil paga mal para ambos os sexos.

É importante destacar os empregados com rendimento entre 3 a 5 salários, que têm participação apenas nos dois primeiros anos em análise (2000 e 2007). As mulheres saem de 2,84% em 2000, e atinge 4,72% em 2007. Já os homens, saem de 5,84% no ano inicial, e reduz para 3,67% em 2007. Dessa forma, os trabalhadores apresentaram comportamentos distintos, enquanto as mulheres apontam um pequeno aumento, os homens mostram o inverso.

Quanto aos indivíduos com ensino superior incompleto até o superior completo (Tabela 10), em 2000, 31,29% das mulheres recebiam entre 5 e 10 salários. Em 2007, diminuiu para 13,57%, e no ano de 2014 chega a 11,49%. Quanto a população empregada masculina, em 2000 a participação foi inferior a atuação das mulheres (21,28%), em 2007 aumenta para 23,12%, e em 2014 arrefece levemente para 23,06%.

Embora encoberto por políticas de igualdade de oportunidades, a discriminação de gênero persiste e prevalece, simplesmente porque atitudes de discriminação são parâmetros para remuneração desleal e/ou abaixo da qualificação profissional da mão de obra feminina, sendo empecilhos para contratações e crescimento na carreira das mulheres.

Tabela 10 - Trabalhadores na indústria formal têxtil cearense, segundo o rendimento em salário mínimo e escolaridade (Ensino Superior Incompleto até o Superior Completo) - 2000/2007/2014 (%)

Rendimento em salário mínimo	Ensino Superior Incompleto até o Superior Completo					
	Homem			Mulher		
	2000	2007	2014	2000	2007	2014
Até 1 Salário	1,25	3,83	3,80	2,19	6,26	5,13
1 a 2 SM	7,04	25,39	29,19	18,60	43,69	40,19
2 a 3 SM	2,97	11,63	15,68	7,22	13,36	18,92
3 a 5 SM	10,02	16,88	16,69	13,79	17,18	19,72
5 a 10 SM	21,28	23,12	23,06	31,29	13,57	11,49
10 a 20 SM	29,58	11,77	8,54	19,04	3,82	2,78
Mais de 20 SM	25,67	6,81	2,33	7,22	1,17	0,48
Ignorado	2,19	0,57	0,70	0,66	0,95	1,28
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo Observatório das Migrações no Estado no Ceará (CNPq-URCA) a partir da RAIS/MTE.

Nesse viés, mesmo com o mesmo nível de instrução, a maioria das mulheres auferem menos do que eles, mesmo em um gueto feminino, elas são martirizadas por estereótipos históricos de inferioridade. Nesse sentido, as desigualdades salariais são fruto de aspectos culturais sexistas, que delegaram a mulher ser do lar e submissa ao homem, discriminação que se perpetua por séculos e ainda hoje determina a divisão sexual do trabalho e todas as relações sociais decorrentes (HIRATA; KERGOAT, 2007).

Para a faixa de rendimento mais elevada, entre 10 a 20 salários, 19,04% das mulheres ganhavam tal quantia no ano de 2000, diminui drasticamente para 3,82% em 2007, e atinge somente 2,78% em 2014. Considerando a população masculina, em 2000, 29,58% ganhavam entre 10 e 20 salários, no ano de 2007 diminui para 11,77%, e arrefece para 8,54% em 2014.

Não obstante, percebe-se a desvalorização da mão de obra feminina, que caiu ligeiramente no percentual de rendimentos nos cargos mais altos na indústria têxtil, dado que esses são os que auferem maiores salários (LEONE; BALTAR, 2006; TOITIO, 2008).

Destarte, chama atenção a participação de ambos os sexos na indústria têxtil cearense, com ensino superior incompleto até superior completo, ganhando na faixa de 1 a 2 salários mínimos. Não obstante, em 2000, as mulheres eram 18,60% contra apenas 7,04% dos homens. Em 2007, com um salto, elas representavam 43,69% e eles 25,39%. Em 2014, esse percentual diminui para elas (40,19%), mas continua predominando e aumenta para eles



(29,19%). Tal dinâmica reflete um mercado de trabalho ainda em desenvolvimento, que precisa absorver a população mais instruída (LEONE; BALTAR, 2006).

Diante dessas análises, constata-se que a indústria têxtil cearense constitui 'gueto' do emprego feminino. Todavia, embora o volume de mulheres inseridas sobressaia nesse tipo de atividade, é nítido o descompasso nos rendimentos entre os sexos, diferenças que se propagam historicamente pelas distribuições hierárquicas de atividades de caráter masculino e feminino.

6. Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo principal, analisar a evolução recente da participação feminina e masculina na indústria têxtil cearense, nos anos 2000, 2007 e 2014. Para tanto, traça-se o perfil sociodemográfico e socioeconômico das trabalhadoras e dos trabalhadores, procurando verificar se houve avanços ou retrocessos na inserção em tal atividade.

Com relação ao comportamento do mercado de trabalho cearense, os primeiros resultados mostram aumento considerável na quantidade de estabelecimentos abertos no estado. Em níveis setoriais, nota-se a tendência da predominância dos segmentos comerciais e de serviços, seguida pela indústria, construção civil e agropecuária. Vale ressaltar o expressivo aumento no setor da construção civil, não obstante, decorrente dos investimentos em obras da Copa do Mundo, habitação popular (Minha Casa Minha Vida) e infraestrutura (hospitais regionais, Universidades públicas, centro de convenções etc.).

No tocante aos estabelecimentos formais que atuam no ramo de transformação, a indústria têxtil, foco dessa pesquisa, lidera o mercado cearense nos três períodos analisados. Por sua vez, a indústria do setor de alimentos e bebidas encontram-se em segunda posição. Considerando à quantidade de estabelecimentos por tamanho da indústria, os resultados mostram que no ano de 2014, havia maior fração de indústrias têxteis de micro e pequeno porte.

Quanto ao perfil sociodemográfico e socioeconômico dos empregados na indústria têxtil formal cearense, os dados revelam aumento absoluto e relativo na participação feminina, ao longo da série analisada, dos quais elas são maioria nesse setor quando comparado aos homens. Com relação as características dos trabalhadores no ramo têxtil, tanto homens quanto mulheres encontram-se na faixa etária de 30 a 39 anos, sendo que elas



permanecem de um a três anos no mesmo emprego, enquanto eles menos de um ano. No tocante a escolaridade, os homens possuem ligeiramente melhor qualificação em relação as mulheres. Tal realidade, em parte, remete a condição épica-social da mulher ser 'moldada/preparada' para a vida familiar e os afazeres domésticos. Contudo, em 2014, aumenta a participação feminina com grau de instrução médio completo e superior incompleto. Sendo assim, aferimos melhora relativa nos indicadores educacionais de ambos os sexos.

No que concerne aos rendimentos, constata-se concentração de indivíduos (homens e mulheres) ganhando de 1 a 2 salários mínimos. Porém, nos níveis salariais mais elevados, as mulheres são minoria, apesar da indústria têxtil ser o 'nicho/lócus' da mão de obra feminina no Ceará, sendo o único setor da atividade econômica que, em termos absolutos, elas são maioria.

Na busca de resultados mais sólidos, ao confrontar escolaridade com rendimento, constatou-se que no que concerne aos empregados analfabetos, estes apontam semelhança na faixa de rendimento. Ao considerar os níveis de instrução mais elevados, percebe-se desvalorização da mão de obra feminina, dado que mesmo apresentando o mesmo nível de escolaridade que os homens, elas recebem menores rendimentos.

Portanto, diante desses resultados, conclui-se que na indústria têxtil cearense, 'gueto' do emprego feminino, as vagas ocupadas são precárias, embora o nível educacional tenha melhorado, tanto para homens como mulheres, os salários permanecem baixos, sendo nítido o descompasso dos rendimentos os sexos.

Assim, as diferenças e desigualdades laborais se propagam, e ao longo do período em estudo, não houve melhora e/ou significativos avanços salariais na inserção feminina no mercado de trabalho formal têxtil cearense. Portanto, diante de tal cenário, as lutas por igualdade e empoderamento da mulher cearense devem permanecer.

7. Referências Bibliográficas

ARAVANIS, E. 'Ao homem, a madeira e os metais; à mulher, a família e os tecidos': um estudo das lógicas de gênero que nortearam a organização do trabalho fabril no Rio Grande do Sul nos primeiros anos da República (1889-1920). In: Seminário Internacional



Fazendo Gênero 7, 2006, Florianópolis. Gênero e Preconceitos: Anais [recurso eletrônico]. Florianópolis: Editora Mulheres, 2006. v. 1. p. 01-05.

BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. (1995) Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil, **Cadernos CESIT, núm 15**. Campinas, IE/CESIT. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/cesit/images/stories/15CadernosdoCESIT.pdf>, acesso em: 06/2016.

BARRETO, M. Cadernos de saúde do Trabalhador - A indústria do Vestuário e a saúde dos trabalhadores e trabalhadoras. **Cadernos de Saúde do Trabalhador**. São Paulo: INST e KINGRAF - Gráfica e Editora, 2000

BAYLÃO, A. L. S.; SCHETTINO, E. M. O. **A Inserção da Mulher no Mercado de Trabalho Brasileiro**. In XI SEGeT - Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Anais do XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende - Rio de Janeiro, 2014.

BEZERRA, F. D. Análise retrospectiva e prospectiva do setor têxtil no Brasil e no Nordeste. **Informe Técnico do ETENE**. Informe Macroeconomia, Indústria e Serviços, Fortaleza, Ano VIII, n. 2, 2014

BREITBACH, Á. C. M.. Indústria da Construção Civil : a retomada. **Indicadores Econômicos FEE (Impresso)**, v. 37, p. 14-41, 2009.

BRITO, L. M. C. **As condições de trabalho das mulheres no setor têxtil de Fortaleza: um estudo de caso em uma fábrica têxtil**. Monografia (Serviço Social). Centro Superior do Ceará, Faculdade Cearense. Fortaleza, 2013.

COSTA, M. O. **O Trabalhador do Comércio: características e particularidades**. Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT) – Fortaleza, 2013.

DEDECCA, Cláudio Salvadori; CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração, trabalho e renda nos anos 90: o caso da RMSP, **R. bras. Est. Pop.**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 49-66, jan./jun. 2004.

DIEESE CNM/CUT. **A indústria siderúrgica e da metalurgia básica no Brasil. Diagnóstico e propostas elaboradas pelos metalúrgicos da CUT 2012**. Disponível em:< <http://www.cnmcut.org.br/midias/arquivo/185-diagnostico-siderurgia.pdf>>. Acesso em: 06/2016.

FUJITA, R. M. L.; JORENTE, M. J. A indústria têxtil no Brasil: uma perspectiva histórica e cultural. **Revista Moda Palavra e-Periódico**, vol. 8, n. 15, jan./jul. 2015.

GAZZONA, R. S. Trabalho feminino na indústria do vestuário, **Revista Educação & Sociedade**, vol.18, n.61, p.88-109, dezembro 1997.



GOMES, F. A. **Um fio da meada: experiência e luta dos trabalhadores têxteis em Fortaleza (1987-1991)**. Dissertação (Mestre em História Social). Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza – Ceará, 2012.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007

KON, A.; COAN, D. C. Transformações da Indústria Têxtil brasileira: A transição para a modernização. **Revista Economia Mackenzie**. Ano, 3. n° 3. P. 11-34. 2004.

LEONE, E; BALTAR, P. E. A. Diferenças de rendimento do trabalho de homens e mulheres com educação superior nas metrópoles. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Abep, v.23, n. 2, jul./dez. 2006.

LIMA, J. S. Fiandeiras e tecelãs: o cotidiano de operárias têxteis fabris em Minas Gerais no final do século XIX um estudo na Cia. de Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira (1872-1930). In: XIV Seminário de Economia Mineira, 2010, Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: Cedeplar - IPEAD, 2010. p. 01-24.

Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano base 2015. – Brasília: MTPS, SPPE, DES, CGET, 2015. 49 p.

MOURA, E. B. B. Além da Indústria Têxtil: O trabalho feminino em atividades “masculinas”. **Revista Brasileira de História**. v.9, n° 18. pp. 83-98. São Paulo, 1989.

PEREIRA, J. B. C; MIGUEL, J. G; ARAUJO, C. C; ALMEIDA, L. O. S; PALONI, L. M. A **Saliência de Identidade de Homens e Mulheres do Setor Têxtil**. In: Enanpad 2014. Disponível em:< http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_EOR683.pdf>, acesso em: 06/2016.

ROCHA, R. E. V.; VIANA, F. L. E.; NUNES, C. C.; NUNES, F. R. M. A indústria de confecções na região nordeste: gargalos, potencialidades e desafios. In XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais...** Rio de Janeiro – RJ, 2008.

RODRIGUEZ, C. M. T.; MÂSIH, R. T.; NUNES, F. R. M. **Considerações Logísticas sobre a Indústria Cearense de Confecções Têxteis**. In: XIX Congresso ENEGEP e V International Congress of Industrial Engineering. **Anais...** Rio de Janeiro - RJ, 1999.

SALES, T. B. Tecelões de histórias: trabalhadores têxteis e a greve de 23 dias. In ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História. **Anais...** Fortaleza - CE, 2009.

SILVA, E. K. R.; ARRAIS NETO, E. Convergências entre a educação da mulher e a vocação Têxtil no Ceará. In: 9º Colóquio de Moda. **Anais...** Fortaleza - CE, 2013.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

SILVA FILHO, L. A. **A Trajetória da Indústria e do Emprego Formal no Ceará: 1996/2006**, Monografia (Graduação em Economia), Universidade Regional do Cariri (URCA), 2008.

_____; QUEIROZ, S. N. Industrialização e emprego formal no Ceará: análise a partir dos dados da RAIS/MTE – 1996/2006. **Revista de desenvolvimento do Ceará - Ipece**, Nº 01, Outubro, 2010a.

_____; QUEIROZ, S. N. Indústria têxtil: avaliação empírica do emprego formal em Santa Catarina vis-à-vis o Ceará - 1998/2008. In: IV Encontro de Economia Catarinense. **Anais...** Criciúma-SC, 2010. A Retomada do Planejamento: Construindo uma Agenda Regional e Nacional - Associação dos Pesquisadores em Economia Catarinense - APEC, 2010b.

SINDITÊXTIL/FIEC. **O Fiar e o Tecer: 120 anos da indústria têxtil no Ceará** /Elizabeth Fiúza Aragão (coord.) [et. al.]. Fortaleza, 2002.

TOITIO, R. D. **O trabalho feminino frente ao domínio do capital**. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008, Londrina. Anais do III Simpósio, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/rafaeltoitio.pdf>, acesso em: 06/2016

ZAMARIOLLI, M. A Mulher na Política. **COMMULHER - Conselho Municipal Dos Direitos Da Mulher**. 7º fascículo. Santos, 2008 Disponível: <http://www.portal.santos.sp.gov.br/conselhos/e107_files/downloads/a_mulher_na_politica.pdf>. Acesso em: 06/2016.



O CONTROLE DO CAPITAL SOBRE O TRABALHO NAS FORMAS INICIAIS DA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Gabriela de Almeida Silva⁴⁴⁶
Eduarda Isis Vicente dos Santos⁴⁴⁷
Érika Flávia Soares da Costa⁴⁴⁸
Nathália de Lourdes Fernandes Correia⁴⁴⁹

Resumo

Este artigo tem por objetivo levantar algumas considerações acerca do controle do capital sobre o trabalho nas formas iniciais da organização da produção, especificamente na cooperação, na manufatura e na grande indústria. Para tal fim, partimos da discussão acerca do trabalho em seu conceito universal, na qual buscamos apreender como a forma histórica peculiar do trabalho funda o modo de produção capitalista. Posteriormente, salientamos as configurações do processo de trabalho no modo de produção capitalista. Em seguida, discutiremos as formas de controle do capital sobre o trabalho nas formas iniciais da organização da produção. A metodologia utilizada é a de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Trabalho; Capital; Controle.

1. Introdução

O trabalho é considerado a categoria fundante, ele atende a necessidade imprescindível de toda reprodução social, e ele atende a essa necessidade de tal forma que, ao transformar a natureza, os seres humanos transformam a sua própria natureza de ser social, ao elevar sua essência.

No entanto, o surgimento do trabalho excedente possibilitou a acumulação de riquezas e tornou possível a exploração do homem pelo homem. Diante disto, as contradições sociais se tornaram antagônicas e os homens se dividiram em classes sociais, a classe dominante e a

⁴⁴⁶ Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió/Brasil. E-mail: gabrieladealmeidaa@hotmail.com.

⁴⁴⁷ Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió/Brasil. E-mail: eduarda_isis@hotmail.com.

⁴⁴⁸ Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió/Brasil. E-mail: erikaflavia2006@gmail.com.

⁴⁴⁹ Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Maceió/Brasil. E-mail: nathalia.fernandesc@hotmail.com.

classe dominada. A partir desse momento histórico, o trabalho tornou-se uma relação de poder entre os homens, na qual a classe dominante irá explorar o trabalho da classe dominada.

À medida que a reprodução das sociedades passa a ter sua base na exploração do homem pelo homem, no modo de produção capitalista a realização do trabalho não estará mais destinada a responder a uma necessidade do indivíduo, agora estará voltada à satisfação de uma vontade alheia a sua.

No modo de produção capitalista, a realização do trabalho estará voltada para a acumulação capitalista e isto ocorrerá por meio da exploração do trabalho produtivo que é o trabalho que produz de mais-valia. Neste sentido, o capital, buscando garantir a extração da mais-valia, passa a exercer seu controle sobre o trabalho nas formas de organização da produção. Esse processo tem início na cooperação, a qual corresponde ao ponto de partida da organização da produção capitalista.

2. Fundamentos ontológicos do trabalho

O trabalho, nas palavras de Marx (1985), é o intercâmbio orgânico do homem com a natureza, é o processo no qual o indivíduo transforma matérias naturais na base material indispensável ao mundo dos homens.

[...] o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida (MARX, 1985, p.149).

Neste sentido, o trabalho, intercâmbio orgânico do homem com a natureza é trabalho manual, à medida que a transformação da matéria natural só é possível ao colocar matéria natural contra matéria natural.

Os seres humanos, ao transformarem a natureza para produzir os meios indispensáveis à sua subsistência, também se transformam, e isso acontece porque, diferente dos animais, os seres humanos transformam a realidade a partir de um projeto previamente idealizado, ou seja, constroem na consciência antes de construir no mundo objetivo. Deste modo, o trabalho

é um tipo de atividade distinta daquelas que os animais realizam, à medida que a organização e execução das atividades realizadas pelos animais são determinadas geneticamente e se limitam à reprodução da espécie e não servem como base para o desenvolvimento.

De acordo com Lessa (2015, p. 22, grifos do autor) “a esse momento de planejamento que *antecede* e *dirige* a ação, Lukács denominou prévia-ideação”. Por meio da prévia-ideação, o indivíduo projeta os resultados prováveis de cada alternativa em sua consciência e isto lhe possibilita escolher a alternativa mais adequada para atender uma determinada necessidade e, em seguida, agir objetivamente.

O indivíduo, ao produzir algo novo através da transformação da natureza, também se transforma. Ele adquire novas habilidades e novos conhecimentos e incorpora características distintas das determinações biológicas. Deste modo, surgirá um novo tipo de ser, dotado de uma nova complexidade, o ser social, que irá interagir com os seus semelhantes através de relações puramente sociais. Assim, através do trabalho o homem se distingue de qualquer outro ser da natureza.

Ao transformar a natureza a partir de uma prévia-ideação, o indivíduo insere na realidade um objeto que não existia antes. Ou seja, quando o indivíduo, a partir da transformação da natureza constrói algo novo, a realidade objetiva passa a ter um objeto que não tinha antes. Diante da inserção desse novo objeto na realidade objetiva, os indivíduos têm novas possibilidades e necessidades objetivas.

Portanto, ao produzir algo novo, o indivíduo cria necessidades e possibilidades objetivas novas e adquire novas habilidades e novos conhecimentos e, nesse contexto, ele tem, agora, necessidades e possibilidades que não tinha antes. Esse processo de transformação do indivíduo, que tem novas necessidades e possibilidades objetivas, será chamado de exteriorização.

A partir do processo de transformação do indivíduo, por meio do qual surgem novas necessidades e possibilidades objetivas, a situação histórica também se transforma. À medida que o indivíduo tem necessidades e possibilidades novas, a prévia-ideação anterior não serve mais. Portanto, esse indivíduo tem que constituir uma nova prévia-ideação e uma nova objetivação que incorporem as novas necessidades e possibilidades, o que leva a um novo

processo de transformação da natureza e transformação do indivíduo. Isto, por sua vez, fará surgir novas situações e, conseqüentemente, novas necessidades e possibilidades.

Portanto, o trabalho, “[...] ao remeter [...] para além de si próprio, [...] lança a humanidade em um processo histórico consubstanciado pelo desenvolvimento da reprodução social” (LESSA, 2012, p.35). Um processo de reprodução através do qual, o indivíduo, ao construir algo novo faz mais do que criar algo novo, ele produz uma nova situação histórica que leva ao processo de desenvolvimento do gênero humano.

Lessa (1999, p. 25-26) argumenta que o processo de trabalho “[...] também possibilita o desenvolvimento das capacidades humanas, das forças produtivas⁴⁵⁰, das relações sociais, de modo que a sociedade se torna cada vez mais desenvolvida e complexa”.

Neste contexto, as forças produtivas, antes da Revolução Neolítica, eram pouco desenvolvidas à medida que a forma de trabalho era a coleta de alimentos da natureza e essa forma de trabalho dependia da disponibilidade natural dos alimentos.

Na coleta, a produtividade era muito pequena, diante disto, todos tinham que trabalhar e não havia exploração do homem pelo homem. Na coleta, a sociedade era nômade, pois, à medida que os indivíduos só coletavam alimentos, os recursos de uma região se esgotavam e os indivíduos tinham que ir buscar alimentos em outro lugar. E como a sociedade era nômade, os indivíduos não podiam ficar carregando ferramentas, eles tinham que ter uma ferramenta fácil de ser feita e que pudesse ser descartada rapidamente, e isto limitava o desenvolvimento das técnicas.

Contudo, através do trabalho realizado por meio da coleta, os homens foram descobrindo formas mais eficientes de realizar o trabalho, assim como a descoberta da semente, o que possibilitou o surgimento da agricultura e da pecuária que, por sua vez, possibilitaram aos homens produzir mais do que aquilo que necessitavam para a sua sobrevivência. Esse momento corresponde a Revolução Neolítica, através da qual foram constituídas as condições necessárias para o surgimento do trabalho excedente.

⁴⁵⁰ As forças produtivas são compostas por “todas as relações sociais que entram no processo de reprodução material da sociedade. Incluem não apenas a dimensão imediatamente técnica, os elementos materiais da produção (ferramentas, fábricas, etc.) mas também a divisão social do trabalho e os elementos de ideologia, política, direito, costumes, etc.” (LESSA, 1999, p. 28).

A partir do surgimento do trabalho excedente foram gestadas novas relações sociais. O trabalho, a partir desse momento, não será mais realizado por todos os indivíduos da sociedade, à medida que se tornou vantajoso explorar o trabalho alheio. Segundo Lessa e Tonet (2012),

O surgimento do trabalho excedente fez com que, pela exploração do trabalho alheio, se obtivesse muito mais do que pelo próprio trabalho. Passou a ser lucrativa a atividade de opressão e controle dos trabalhadores para deles tirar o excedente. (LESSA; TONET, 2012, p. 13).

É a partir deste momento, diante das novas formas de trabalho sob a exploração do homem pelo homem, que a sociedade será dividida em duas classes distintas: a classe dominada, que produz a riqueza, e a classe dominante que expropriará a riqueza produzida pela classe dominada. Desta forma, surge o trabalho alienado, “[...] ou seja, o trabalho cuja razão de ser não mais é a necessidade do trabalhador, mas sim o desenvolvimento da riqueza da classe dominante” (LESSA, 1999, p.28).

Diante desta nova conjuntura, “[...] o trabalho de coleta foi substituído pelo trabalho escravo, depois pelo trabalho do servo medieval e, nos nossos dias, pelo trabalho proletário” (LESSA; TONET, 2012, p. 13).

No trabalho escravo, a produtividade do escravo era muito baixa. Diante disso, a única forma que a classe dominante tinha de aumentar a produção para ampliar a sua riqueza era ter cada vez mais escravos. Isto implicaria um exército para manter os escravos trabalhando e um Estado para manter esse exército. Os custos, para manter tanto o exército quanto o Estado, aumentavam ao ponto de chegar o momento em que a riqueza produzida pelos escravos não era suficiente para pagar os altos custos. Nesse contexto, o modo de produção escravista gerou condições que resultaram na transição para o modo de produção feudal.

No modo de produção feudal, o servo ficava com uma parte do total produzido e era proprietário das ferramentas que ele utilizava. Nesse modo de produção, o servo não era proprietário da terra, mas estava preso a mesma. À medida que as ferramentas e uma parte da produção pertenciam a ele, o servo tinha mais interesse em desenvolver suas ferramentas e desenvolver a produção do que o escravo. Diante disto, no século VIII, quando surgiu o feudalismo, o modo de produção feudal entrou em um acelerado processo de desenvolvimento

das forças produtivas, em comparação com o modo de produção escravista. Como consequência, no século XII, as relações de produção feudal não comportavam mais o desenvolvimento do feudalismo.

Neste sentido, no feudalismo, o desenvolvimento da produção possibilitou uma alimentação melhor e isso possibilitou o aumento da população. Diante do aumento da produção e da população, o sistema feudal “[...] possuía mais servos do que comportava e produzia mais do que conseguia consumir” (LESSA, 2012, p.39). Diante disto, o feudalismo entrou em crise e surgiu uma camada de indivíduos, os quais não podiam mais viver nos feudos e, desta forma, foram expulsos e, à medida que produziram mais do que necessitavam, a única coisa que podiam fazer era trocar os produtos excedentes. Assim, surgia uma classe social a qual não interessava o que estava comprando ou o que estava vendendo, o que importava era a lucratividade, esta classe é a burguesia. Neste momento estava surgindo o capitalismo.

O capitalismo vai se desenvolvendo e impõe uma nova forma de relação do homem com a natureza, que é o trabalho proletário. O trabalho proletário, que é o trabalho humano reduzido a mercadoria, vai produzir mercadoria⁴⁵¹. É através desse processo que estará determinado como é que vai se reproduzir a sociedade capitalista.

3. O processo de trabalho no modo de produção capitalista

À medida que a reprodução das sociedades passa a ter sua base na exploração do homem pelo homem, no modo de produção capitalista a realização do trabalho não estará mais voltada para atender uma determinada necessidade do trabalhador. Nessa nova conjuntura, o trabalhador realizará o processo de trabalho a partir da transformação da natureza em produtos favoráveis ao processo de valorização do capital. Além disso, diferente dos modos de produção anteriores, o modo de produção capitalista inseriu um novo elemento nas relações sociais, o lucro.

⁴⁵¹ A mercadoria corresponde a um objeto exterior que, por meio de suas propriedades, satisfaz qualquer necessidade humana, de qualquer natureza (MARX, 1985).

Em relação ao processo de valorização do capital, o trabalho, ao ser incorporado pelo sistema capitalista, assume novas formas que são impostas pelo capital. De acordo com Lessa (2012),

Como, para o capital, toda fonte de lucro não passa de fonte de lucro, ele pôde reduzir a este denominador comum todas as atividades humanas, sejam elas ou não intercâmbio orgânico com a natureza, sejam elas ou não trabalho. O trabalho abstrato é precisamente isso: o processo social pelo qual o capital, para a sua autovalorização, pode e de fato desconsidera as diferenças ontológicas entre as diferentes práxis sociais reduzindo-as, todas, àquilo que, para ele, é o essencial: as suas diferentes capacidades de produzirem mais-valia (LESSA, 2012, p. 89, grifos do autor).

Deste modo, como para o capital o que importa é a sua autovalorização, não faz diferença a forma como a mais-valia foi extraída. Entretanto, isto corresponde ao processo voltado à reprodução do capital, à medida que a reprodução da sociedade só é possível através do intercâmbio orgânico com a natureza. Portanto, sem a transformação da natureza não há reprodução da sociedade e, deste modo, não há sociedade capitalista (LESSA, 2012). Assim, o trabalho, intercâmbio orgânico do homem com a natureza, não foi eliminado, mas sim reduzido ao trabalho abstrato, cuja razão de ser não é o valor de uso, mas sim o valor de troca.

No modo de produção capitalista, a realização do trabalho estará voltada para a acumulação capitalista e isto ocorrerá por meio da exploração do trabalho produtivo que é o trabalho que produz de mais-valia, sendo este exclusivo da sociedade capitalista. Neste sentido, o trabalhador realizará o trabalho, intercâmbio orgânico com a natureza, não para atender suas próprias necessidades, mas para a autovalorização do capital.

O trabalhador coletivo, por sua vez, “é composto por trabalhadores produtivos; que exerce, enquanto totalidade, o intercâmbio orgânico com a natureza e que vem a ser em meio à “oposição como inimigos” do trabalho intelectual com o manual” (LESSA, 2011, p. 151). Contudo, o trabalhador coletivo não pertence a uma totalidade homogênea, à medida que “também encontramos um trabalho produtivo de alguns “de seus membros” que já não é idêntico ao trabalho em sua “determinação original”” (LESSA, 2011, p. 152, grifos do autor). E o trabalhador coletivo, apesar de produzir mais-valia, nem sempre realizará a transformação da natureza, pois a mais-valia poderá ser extraída através de outras atividades.



Visto como o desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista ampliou o trabalho produtivo, à medida que a reprodução do capital inclui todas as práxis que produzem mais-valia, sejam elas ou não intercâmbio orgânico com a natureza, prosseguiremos a discussão acerca do trabalhador assalariado.

No modo de produção capitalista, o trabalhador foi separado dos meios de produção, os quais proporcionavam a sua subsistência e a de sua família e, desta forma, não tinha outra opção além de vender sua força de trabalho em troca de um salário para sobreviver. Segundo Marx (1984),

[...] A relação-capital pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista se apoie sobre seus próprios pés, não apenas conserva aquela separação, mas a reproduz em escala sempre crescente. Portanto, o processo que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação do trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho (MARX, 1984, p. 262).

Esse processo de separação transformou tanto os meios de subsistência e produção em capital quanto os trabalhadores em trabalhadores assalariados. De acordo com Lessa e Tonet (2012),

O trabalho assalariado passa a ser a mediação entre a sociedade e a natureza. A transformação da natureza em meios de produção ou de subsistência será obra, agora, de uma nova classe explorada, o proletariado. O novo trabalhador será o proletário. Diferente do escravo e do servo, o proletário é um trabalhador assalariado. (LESSA; TONET, 2012, p. 23).

Em relação ao assalariamento, de acordo com Marx (1894), existem diferenças quando se trata da inserção na estrutura produtiva da sociedade. O proletário realiza o intercâmbio orgânico com a natureza e o objeto produzido por ele, a partir da transformação da natureza, continua a existir no final do processo de trabalho. Deste modo, o trabalho proletário amplia a riqueza social ao introduzir nas relações sociais uma parte da natureza transformada em meios de produção ou meios de subsistência. Diferente do trabalho proletário, o trabalho do professor, por exemplo, não produz nenhum meio de produção ou de subsistência. De acordo com Lessa (2011, p. 167, grifo do autor), “ao terminar a aula, esta já foi consumida, nada

restando dela para ser acrescida ao montante total do “conteúdo material da riqueza” já existente”. Portanto, apesar das duas formas de trabalho produzirem mais-valoria, apenas o trabalho proletário amplia o capital social global, apenas ele produz o capital.

Ainda sobre a questão do assalariamento, de acordo com Marx (1984), a criação da riqueza no modo de produção capitalista ocorre com a produção de mais-valoria, a partir da exploração do trabalhador, fazendo com que ele trabalhe e produza mais do que o salário que ele recebe. Segundo Marx (1984),

[...] a jornada de trabalho de 12 horas, por exemplo, se representa num valor monetário de 6 xelins. Se se trocam equivalentes, o trabalhador receberá 6 xelins por trabalho de 12 horas. O preço de seu trabalho seria igual ao preço de seu produto. Neste caso, não produziria nenhuma mais-valoria para o comprador de seu trabalho, os 6 xelins não se transformariam em capital e desapareceriam a base da produção capitalista; é mais precisamente sobre essa base que ele vende seu trabalho é trabalho assalariado (MARX, 1984, p. 127-128).

Contudo, no sistema capitalista, em relação ao salário que o trabalhador recebe, se ele trabalhar 12 horas, o que corresponde ao valor de 6 xelins, ele só recebe 3 xelins, valor correspondente a apenas 6 horas de trabalho. As 6 horas de trabalho não pagas correspondem ao valor excedente, a mais-valoria, que é monopolizada pelo capitalista e convertida em lucro. É nesse processo, através do qual o trabalho não pago se converte em lucro para o capitalista, que o modo de produção capitalista tem a sua base.

Em outras palavras, o trabalhador vende a sua força de trabalho ao capitalista em troca de um salário. O capitalista adquire o direito de utilizar-se do valor de uso dessa força de trabalho durante a jornada de trabalho. Ao longo dessa jornada, no primeiro momento, o trabalhador produz o valor correspondente ao seu salário (o trabalho necessário para o seu sustento e sua reprodução), essa parte da jornada denomina-se tempo de trabalho necessário. No segundo momento ele produz o valor excedente, a mais-valoria, que é monopolizada pelo capitalista, essa parte denomina-se tempo de trabalho excedente (BRAZ; NETTO, 2011).

No final da jornada de trabalho, enquanto o trabalhador fica com o salário, o capitalista fica com a mais-valoria. A mais-valoria se acumula sob a forma do capital. O

capitalista, acumulando capital, tem o poder econômico maior para comprar a força de trabalho do trabalhador para expropriá-lo.

Diferente das propriedades feudal e escravista, o capital é uma forma de propriedade privada a qual sua existência depende da sua expansão através de negócios lucrativos. Assim, a reprodução da sociedade se dará de forma diferente das outras formas das sociedades anteriores, à medida que o trabalho, ao ser incorporado pelo sistema capitalista, assume novas formas que são impostas pelo capital.

4. O controle do capital sobre o trabalho nas formas iniciais da organização da produção

O ponto de partida da produção capitalista tem seu início na cooperação. Nas palavras de Marx (1985, p. 257), cooperação é “a atividade de um número maior de trabalhadores, ao mesmo tempo, no mesmo lugar [...] para produzir a mesma espécie de mercadoria, sob o comando do mesmo capitalista”.

Deste modo, o processo de produção capitalista tem início quando um capitalista ocupa um número maior de trabalhadores, o que torna possível o aumento da produção. De acordo com Marx (1985),

[...] O período de tempo que deve ser ocupado pelo processo de trabalho é aqui prescrito, como, por exemplo, na pesca de arenque. O indivíduo só pode recortar de 1 dia de jornada de trabalho, digamos, de 12 horas, mas a cooperação de 100 homens, por exemplo expande uma jornada de 12 horas a uma jornada de trabalho de 1 200 horas. A brevidade do prazo de trabalho é compensada pela grandeza da massa de trabalho alcançada no campo da produção, no momento decisivo. O efeito oportuno depende aqui do emprego simultâneo de muitas jornadas combinadas de trabalho e volume do efeito útil, no número de trabalhadores, sendo sempre esse número, entretanto, sempre menor do que o número de trabalhadores que atingiriam isoladamente, o mesmo resultado, no mesmo período de tempo (MARX, 1985, p. 261).

Nesta perspectiva, a organização do processo de produção sob a forma da cooperação entre os trabalhadores torna possível uma evolução do processo de trabalho, à medida que a capacidade de produção de vários trabalhadores é maior do que a produção individual de cada



indivíduo. Nas palavras de Lessa (2011, p. 186), “a cooperação potencializa o trabalho individual na medida em que a totalidade é sempre mais que a soma das partes”. O que permite, além do aumento da força produtiva social, uma maior exploração do mais trabalho para a reprodução e acumulação do capital.

Nesta forma capitalista de cooperação, os meios de produção passaram a ser utilizados de forma coletiva no processo de trabalho, o que possibilitou ao capitalista a economia dos meios de produção e isto, por sua vez, tornou possível a diminuição do preço das mercadorias. E isto vai refletir no salário dos trabalhadores, que serão rebaixados, à medida que a diminuição do valor das mercadorias resulta na diminuição do valor da força de trabalho (MARX, 1985, p. 259).

Na cooperação, o mesmo trabalhador executa todas as fases do processo de trabalho e todos os trabalhadores realizam a mesma atividade. Nessa forma de trabalho, os meios de produção pertencem ao capitalista, ao qual se impõe a necessidade de controlar os trabalhadores para que estes utilizem os meios de produção da forma adequada. Assim, os trabalhadores realizam suas atividades sob a vigilância do capitalista. Segundo Marx (1985),

A direção do capitalista não é só uma função específica surgida da natureza do processo social de trabalho e pertencente a ele, ela é ao mesmo tempo uma função de exploração de um processo social de trabalho. Do mesmo modo, com o volume dos meios de produção, que se colocam em face do assalariado como propriedade alheia, cresce a necessidade do controle sobre sua adequada utilização (MARX, 1985, p. 263).

Essa atividade de controle, a partir do desenvolvimento da forma de produzir através da cooperação, foi transferida para um trabalhador ou para grupos de trabalhadores que passaram a controlar as atividades exercidas pelos trabalhadores individuais. De acordo com Marx (1985),

Do mesmo modo que um exército precisa de oficiais superiores e militares, uma massa de trabalhadores, que cooperam sob o comando do mesmo capital, necessita de oficiais superiores (dirigentes, *managers*) e suboficiais (*capatazes, foremen, overlookers, contre-mâtres*) que durante o processo de trabalho comandam em nome do capital. (MARX, 1985, p. 264).

Neste sentido, o controle das atividades exercidas pelos trabalhadores torna-se necessário para que os trabalhadores continuem produzindo para que sua produção resulte na valorização do capital.

A forma de trabalho através da cooperação não é idêntica às formas de trabalho anteriores, à medida que se constitui em uma forma de trabalho específica do capital, na qual o processo de trabalho não é mais realizado por trabalhadores isolados, mas sim por muitos trabalhadores que trabalham lado a lado e conjuntamente. Esse fato representa “[...] a primeira modificação que o processo de trabalho real experimenta pela sua subordinação ao capital. Essa modificação se dá naturalmente” (MARX, 1985, p. 265). À medida que essa modificação se dá de forma natural, não altera o conteúdo do processo de trabalho. Deste modo, ocorre a subsunção formal do trabalho ao processo de valorização do capital, ou seja, a subordinação parcial do trabalho ao capital, a qual corresponde ao processo através do qual é extraída a mais-valia absoluta por meio do prolongamento da jornada de trabalho. Esse processo ocorre, primeiramente, na cooperação e, posteriormente, na manufatura.

À medida que a produção capitalista aumentou e suas formas de produzir foram se desenvolvendo, a forma através da qual o processo de trabalho se organiza se modificou com o surgimento da manufatura que, apesar de também ter como base o trabalho cooperado, possui características que a distingue da cooperação.

Neste sentido, na cooperação simples, o processo de trabalho era dividido em etapas e o mesmo trabalhador realizava todas essas etapas e, nessa forma de trabalho, todos os trabalhadores realizavam a mesma atividade. Já na manufatura, o processo de trabalho será realizado através da cooperação especializada, na qual cada etapa do processo de trabalho será realizada por um trabalhador específico como uma função exclusiva deste.

Nesta perspectiva, à medida que cada trabalhador passará a executar uma função exclusiva, ao mesmo tempo em que se tornará um especialista na função que exerce, ele perderá o domínio em relação ao processo produtivo em sua extensão ao limitar-se à apenas uma parte desse processo.

Ao executar uma função exclusiva, a mesma será realizada de forma mais rápida e haverá menos desperdício de tempo. Deste modo, na cooperação simples, o mesmo trabalhador realizava todas as etapas do processo de trabalho, o que implicava a interrupção

da produção para que ele pudesse trocar de ferramenta ou de lugar. Contudo, na manufatura, o trabalhador não precisa parar o processo de produção, já que realiza exclusivamente a mesma função e não tem necessidade de trocar de ferramenta ou de lugar.

Na manufatura, os trabalhadores passaram a ter uma função definida a partir da divisão de funções. Neste contexto, os trabalhadores foram separados e classificados de acordo com suas qualidades, à medida que, enquanto algumas funções exigem do trabalhador pouca habilidade, outras funções exigem trabalhadores qualificados e isto provocará uma hierarquia entre os mesmos.

Nesta conjuntura, na manufatura, o controle do capital sobre o trabalho se intensifica a partir do trabalho desqualificado, à medida que ocorre o estranhamento do trabalhador diante da sua função e é retirada a sua capacidade de produzir fora do domínio do capital, já que este, ao exercer apenas uma função, não tem consciência do processo de trabalho em todas as suas etapas. Neste sentido, a força de trabalho individual do trabalhador só cumpre sua função quando vendida ao capital. Em relação ao trabalhador neste contexto, de acordo com Marx (1985),

[...] agora sua força individual de trabalho deixa de cumprir seu serviço se não estiver vendida ao capital. Ela apenas funciona numa conexão que existe somente depois de sua venda, na oficina capitalista. Incapacitado em sua qualidade natural de fazer algo autônomo, o trabalhador manufatureiro só desenvolve atividade produtiva como acessório da oficina capitalista (MARX, 1985, p. 283).

A partir da intervenção direta do capital no processo de produção, ocorre o aumento das forças produtivas. Nesta conjuntura, a produção de mais-valia ocorrerá a partir da diminuição do tempo de trabalho, através da extração da mais-valia relativa, sem anular a mais-valia absoluta, a qual permite a intensificação do controle do capital sobre o trabalhador, subordinando-o ainda mais às necessidades do processo de acumulação.

Na manufatura, à medida que o trabalhador executa uma função exclusiva, ele necessita utilizar apenas uma ferramenta, o que possibilita que essa ferramenta seja adaptada especificamente a essa função. E, a partir da especialização de ferramentas, criaram-se as condições para o surgimento da máquina, à medida que “esse produto da divisão manufatureira do trabalho produziu, por sua vez – máquinas” (MARX, 1985, p. 289).



Com a Revolução Industrial do século XVIII, ocorreu a substituição dos métodos de produção artesanais pelas máquinas, da qual teve início a grande indústria. Neste contexto, surgiu a possibilidade de aumentar a produção à medida que a máquina supera os limites físicos da força humana. Contudo, apesar de a máquina ter sido inserida na produção manufatureira, os resquícios da cooperação e da manufatura não foram eliminados, pois o que ocorreu foi a adaptação das relações presentes nesses períodos a essa nova conjuntura.

A utilização da máquina no processo produtivo, ao mesmo tempo em que possibilitou a diminuição dos custos da produção, o que tornou as mercadorias mais acessíveis, também permitiu o aumento da extração de mais-valia. Segundo Marx (1984, p.7), além de baratear as mercadorias, a máquina se propõe a “[...] encurtar a parte da jornada de trabalho que o trabalhador precisa para si mesmo, a fim de encompridar a outra parte de sua jornada de trabalho que ele dá de graça para o capitalista”.

Com a inserção da máquina no processo produtivo, o trabalhador é retirado como sujeito desse processo, à medida que o ritmo e a qualidade do produto serão determinados pela máquina que passará a conduzir todo o processo de produção, no qual a atividade do trabalhador será determinada e regulada pelo movimento desta. É a partir dessa forma de produção através das máquinas que ocorre a plena subsunção real do trabalho ao capital, pois neste contexto a acumulação do saber, do conhecimento acumulado do trabalhador, é absorvida como forças produtivas do capital, e se apresenta como sua propriedade, a qual surgirá ao trabalhador de forma completamente estranhada.

Enquanto na manufatura o trabalhador realiza o movimento do meio de trabalho, na fábrica ele precisa acompanhar o movimento da máquina. Segundo Marx (1984, p. 43), “na manufatura, os trabalhadores constituem membros do mecanismo vivo. Na fábrica, há um mecanismo morto, independente deles, ao qual são incorporados como apêndice”. Nessa conjuntura, a máquina não dispensa o trabalho do homem, o que correu foi a transferência da energia do trabalhador para a máquina que passou a atuar como uma força motriz desta. É nesse contexto, no qual o trabalhador perde o domínio sobre o processo de produção, que o trabalhador é inteiramente submetido às exigências da produção de mais-valia.

5. Considerações finais



Como foi visto anteriormente, no modo de produção capitalista, a realização do trabalho estará voltada para a acumulação capitalista através da extração da mais-valia oriunda da exploração do trabalho produtivo. Nesse contexto, criam-se mecanismos de controle sobre os trabalhadores que garantam a extração da mais-valia. Desse modo, o capital passa a exercer seu controle sobre o trabalho nas formas de organização da produção.

Nesse processo, o conhecimento do trabalhador é absorvido como forças produtivas do capital, e se apresenta como sua propriedade, subordinando ainda mais o trabalhador ao capital. À medida que o controle do capital sobre o trabalho surgiu nas formas iniciais de organização da produção, esse processo iniciou-se na cooperação.

Na manufatura ocorreu a subsunção formal do trabalho ao capital através de uma subordinação parcial, à medida que o conhecimento do trabalhador sobre o processo produtivo ainda não tinha sido subtraído. Contudo, na grande indústria, a máquina, ao incorporar parte do conhecimento do trabalhador, diminui sua autonomia e seu controle sobre o processo de trabalho. Desse modo, é no contexto da grande indústria que se consolida a subsunção real do trabalho ao capital, na qual o trabalhador perde o domínio sobre o processo de produção e é inteiramente subordinado ao processo de acumulação capitalista.

Referências

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia Política: Uma introdução crítica**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LESSA, Sérgio. **O processo de produção/reprodução social: Trabalho e Sociabilidade**. Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 2, p. 20-33, CEAD-UNB, 1999.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e Proletariado no Capitalismo Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LESSA, Sérgio. **Serviço Social e Trabalho: Porque o Serviço Social não é Trabalho**. 2. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012 .

LESSA, Sérgio. **Para compreender a ontologia de Lukács**. 4. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2015 .



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Proletariado e Sujeito Revolucionário**. 1. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro Primeiro. Tomo I. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro Primeiro. Tomo II. São Paulo: Abril Cultural, 1984.



O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA EMPRESA.

Débora Oliveira Carvalho⁴⁵²

Cynthia Fonseca Lopes⁴⁵³

RESUMO

As transformações contemporâneas do mundo do trabalho, ocasionadas, eminentemente pelo processo de financeirização do capital, do neoliberalismo e da reestruturação produtiva, afetam a atuação profissional do assistente social. Essas transformações impactam duplamente o trabalho do Assistente Social dado, de um lado, pelo seu papel central no processo de “preservação” e “manutenção” dos padrões de vida e produção da classe trabalhadora através da garantia de suas necessidades básicas/mínimos sociais, e, por outro lado, pela sua própria condição de assalariamento que impõe uma condição de submissão ao sistema de produção vigente. A empresa é um espaço de contradição, em que o profissional, a partir de uma relativa autonomia concedida e de uma competência profissional e compromisso crítico, este pode encontrar alternativas para garantir uma melhor condição de vida à classe trabalhadora e contribuir para o processo de organização e construção de espaços coletivos de reflexão e direitos.

Palavras Chaves: Mundo do trabalho. Serviço social contemporâneo. Serviço social na empresa

ABSTRACT

The contemporary transformations of the working world, occasioned eminently by the financialization of capital, neoliberalism and the restructuring process, affect the performance of the professional social worker. These changes impact the work doubly as a Social Worker, a hand by its central role in the "preservation" and "maintenance" of production and living standards of the working class by ensuring their basic / minimum social requirements process, and on the other hand, by their very condition of wage imposes a condition of submission to the current production system. The company is a space of contradiction, that the professional, from a given relative autonomy and a critical professional competency and commitment, this can find alternatives to ensure better living conditions of the working class and contribute to the process of organizing and building spaces for reflection and collective rights.

Key words: World of work. Contemporary social work. Social work in company.

1. INTRODUÇÃO

⁴⁵² Débora Oliveira possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Serviço Social, Seguridade Social e Legislação Previdenciária pela Faculdade Ratio (2012).

⁴⁵³ Cynthia Fonseca possui Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (2004). Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas (2010) pela mesma Universidade e atualmente é Doutoranda em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina.

O presente artigo trata das transformações no mundo do trabalho, as consequências da permanente crise da sociedade capitalista, bem como os efeitos do capitalismo que fragmentam e fragilizam a classe trabalhadora, agravando assim a desigualdade social.

Para que possamos compreender a relação Serviço Social e o mundo do trabalho, consideramos relevante conhecer a inserção da profissão na contemporaneidade. A abordagem teórica crítica tem um arsenal teórico e metodológico que explicam as configurações das transformações no mundo do trabalho com a profissão na dinâmica da realidade.

Por fim, lançaremos sementes para uma reflexão crítica das ações e condições de trabalho do assistente social dentro da empresa privada, identificando as mediações da atividade profissional conectadas com o espaço sócio-ocupacional conflituoso e contraditório da empresa privada.

O texto que ora apresentamos traz questões instigantes e complexas sendo um debate necessário não só para a compreensão do serviço social na empresa, como em demais espaços sócio-ocupacionais que sofrem com as implicações do capitalismo na forma de pensar e gerir a sociedade.

2. AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO

Nos anos 80, os países de capitalismo avançado passaram por profundas transformações na estrutura produtiva e os estudos sobre a problemática, as quais atingiram a classe dos trabalhadores, tanta na forma material como subjetiva, vêm cada vez mais se multiplicando. Uma década de grande avanço tecnológico nas relações de trabalho, que, apesar da subalternidade econômica e tecnológica brasileira, impactou diretamente no processo produtivo e na classe trabalhadora.

A trajetória das transformações do mundo do trabalho no Brasil foi marcada por características divergentes em comparação a de alguns países ‘desenvolvidos’, porém relevantes e marcantes para a compreensão de nossa história. Podemos identificar três grandes períodos na história nacional que demarcam o processo de desenvolvimento político, produtivo e demográfico do nosso país: a primeira resultou da transição lenta da sociedade agrária (1500-1930), que durou 430 anos, para a sociedade industrial (1930-1980); a segunda



marcada pela predominância do regime político não democrático, aversão aos avanços sociais e por fim, o fluxo migratório desordenado da zona rural para as cidades, acarretou o caos urbano, por conta da falta de planejamento governamental, a falta de saneamento básico, entre outros fatores (Pochmann, 2011).

A sociedade agrária por longos anos teve sua característica predominante no uso do trabalho escravo, jornadas longas, nas condições de vidas de extrema precariedade – expectativa de vida abaixo de quarenta anos e um foco na produção da matéria-prima necessária para abastecer os grandes centros urbanos internacionais. Já na sociedade industrial, as mudanças foram intensas, porém desamparadas de reformas civis – agrárias, sociais e tributárias.

A predominância do regime político não democrático nas relações trabalhistas foi conduzido pelo severo conservadorismo autoritário, negociações lentas e pontuais. E ainda, um processo de destituição de direitos civis e políticos que impossibilitavam a organização efetiva da classe trabalhadora.

O fluxo migratório desordenado da época ocasionou condições de extrema pobreza, um verdadeiro caos urbano com surgimento de conjuntos de moradias sem condições mínimas e dignas de sobrevivência (favelas). Com a precarização do trabalho, um desemprego estrutural, a flexibilidade dos meios de trabalho, e políticas sociais incipientes para dar conta das reais demandas da população.

A partir da década de 80, o Brasil registrou um avanço significativo nos postos de trabalho influenciados pelo setor terciário da economia, porém num movimento ainda vagaroso e à margem da legislação social e trabalhista, como nos diz Pochmann (2011: p.130): Três décadas após a identificação da crescente importância ocupacional do setor terciário na economia nacional, observa-se alguma semelhança com a trajetória de regulação do passado: lentidão e legislação pontual e gradual.

A reestruturação produtiva guiada pelas inovações tecnológicas e pela globalização determina mudanças, muitas vezes destrutivas, na organização da produção material e na gestão da força de trabalho, provocando assim efeitos e impactos nas práticas sociais do trabalho. Observamos que o capitalismo, ao imprimir mudanças tecnológicas e novas formas de gestão do trabalho ocasiona um duplo impacto na vida da classe trabalhadora: o primeiro é

a diminuição significativa dos postos de trabalho, ampliando consideravelmente o desemprego, e, segundo, para aqueles que se mantiveram inseridos no mercado de trabalho, uma ampliação do processo de exploração, precarização e subalternização da sua força de trabalho.

Vale ressaltar que numa conjuntura de crise da sociedade do capital, a reestruturação da produção e a reorganização dos mercados são iniciativas inerentes a superação na busca incessante de um equilíbrio, que tem como exigência básica a reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, afetando tanto a esfera da produção quanto as relações sociais.

Portanto, entre tantas destruições de forças produtivas, da natureza e do meio ambiente, há também, em escala mundial, uma ação destrutiva contra a força humana de trabalho, que se encontra hoje na condição de precarizada ou excluída. (ANTUNES, 2000: p.36)

Diante desse cenário crítico, é imprescindível compreender as mutações e crises dos modos produtivos do mundo do trabalho. Novos processos de trabalho surgem para substituir a produção em massa, em serie, através do controle do tempo (fordismo), para uma produção mais focada na demanda, exigindo uma maior especialização, ‘flexibilidade’ e polivalência do trabalhador (taylorismo).

Os modelos de produção e gestão de massa desenvolvida no início do século XX foram o taylorismo e fordismo, os quais se enfatizavam a máxima produção em menos tempo e com eficiência; de forma coletiva, com controle rígido do tempo e movimento, entre outras características da produção industrial da época. As duas formas de organização de produção fabril provocaram mudanças significativas no mundo do trabalho (Antunes, 2009).

Com a crise do padrão taylorista/fordista, início dos anos 70, a nova forma de produção incorporada foi à acumulação flexível impressa pelo modelo toyotista que propõe mais flexibilidade (tanto nas condições e modos de trabalho como nos próprios vínculos trabalhistas), menos estoque de produtos, produção vinculada à demanda do mercado; trabalho em equipe, com multivariabilidade de funções e a polivalência.

O toyotismo atende às exigências individualizadas do mercado, estrutura sua produção com um número reduzido de trabalhadores operando várias máquinas, no melhor tempo e

com melhor “qualidade”. Percebemos que a flexibilização produtiva intensifica a exploração do trabalho, pelo fato de um operário atuar simultaneamente com varias máquinas e o sistema de controle por meio de luzes (por exemplo: verde = produção normal; laranja = máxima intensidade e vermelha = reter a produção) que eleva a continuidade da velocidade da produtividade.

Os efeitos do toyotismo na força do trabalho tem sido devastadores, um profundo desemprego estrutural, perdas salariais, enfraquecimento da luta sindical, caracterizando assim um processo de fragmentação, heterogeneização e complexificação da classe operária (Antunes, 2010).

É notório que a desregulamentação, a flexibilização e terceirização da mão de obra são expressões do capitalismo monopolista que intensifica a individualidade, pois ele demonstra aos trabalhadores que são “livres” para o trabalho, que depende apenas deles sua permanência no mercado profissional, através da qualificação constante, da necessidade da polivalência, etc.

Outro fator marcante nas mudanças das relações foi à expansão dos trabalhos parciais, temporários, informais, precarizados, etc. Deu-se o incremento da força do trabalho pelo contingente expressivo da incorporação das mulheres nas ocupações precárias e temporárias, uma subproletarização da classe trabalhadora.

As relações de mercado buscam cada vez mais mão de obra barata e precarizada, conforme afirma Antunes (2009) nos deparamos com uma situação conflituosa, na qual a única coisa que o trabalhador possui para o mercado é sua força de trabalho, por isso, se sujeita a informalidade, a precarização do trabalho mediante contratos temporários que lhe concede pouco ou nenhum direito trabalhista.

Com a introdução de tecnologias nos meios de produção, tem-se uma constante substituição da mão de obra trabalhadora pela maquinaria, intensificando assim o aumento dos considerados como “supérfluos para o capital”, ou seja, o aumento do contingente dos trabalhadores que se tornam “descartáveis”, conforme coloca Iamamoto (2001).

A sociedade do capital aguça a precarização do trabalho humano, mas não consegue extingui-lo; também busca minimizar os direitos sociais, mas não consegue cessar algumas manifestações por melhorias da força de trabalho. Enfim, as modificações do trabalho

tornaram a classe trabalhadora mais fragmentada, mais heterogênea e complexa, de um lado pessoas qualificadas, com uma relativa intelectualização do trabalho, de outro, a desqualificação profissional ocasionando à aguda precarização do trabalho.

Antunes (2009) em suas observações defende a tese que da centralidade do trabalho na sociedade contemporânea:

Ao contrário daqueles autores que defendem a perda da centralidade da categoria trabalho na sociedade contemporânea, as tendências em curso, quer em direção a uma maior intelectualização do trabalho fabril ou ao incremento do trabalho qualificado, quer em direção à desqualificação ou à sua subproletarização, não permitem concluir a perda desta centralidade no universo de uma sociedade produtora de mercadorias. (ANTUNES, p. 210: 2009)

Nota-se que estas modificações acarretaram diversos prejuízos à classe que vive do trabalho, pois se cria uma divisão entre os trabalhadores, a perda de direitos trabalhistas conquistados através de muita luta e muitos outros obstáculos para esse público. Tal situação é intensificada pelas cíclicas crises do capital, que atingem diretamente aos trabalhadores.

Conforme Iamamoto (2001:13) “pensar o trabalho e a questão social na sociedade capitalista supõe dar conta de sua historicidade”, visto que nessa sociedade o predominante é a mercadoria, até mesmo o trabalhador assume tal configuração através da venda de sua força de trabalho.

O mundo empresarial reage às mudanças contemporâneas do capitalismo atenuando suas políticas de enxugamento de pessoal; buscam qualidade e polivalência do trabalhador a baixo custo; entre outras demandas que retrocedem as relações de trabalho, as quais coincidem com o interesse do capital, uma vez que possibilitam a ampliação da exploração, conseqüentemente, aumento os bons resultados financeiros e os lucros.

As expressões da questão social demandadas na empresa privada são frutos de uma lógica mercadológica em que os capitalistas priorizam o lucro, conseguido através da mais-valia, que por sua vez acontece mediante a exploração da mão de obra trabalhadora. Vale ressaltar que, tais expressões são resultantes do processo histórico de desenvolvimento da sociedade monopolista e capitalista.

Por fim, o mundo do trabalho passou por muitas transformações em seu processo histórico até seu momento contemporâneo. Mudanças que também modificaram a estrutura



social. Conforme Behring (2008) o mercado sofreu uma reestruturação radical, que influenciou diretamente as relações de trabalho, no qual houve uma maior flexibilização das formas de trabalho e uma redução do trabalho regular e, conseqüentemente, uma fragmentação da classe trabalhadora.

Dentro desse contexto, insere-se o trabalho do Assistente Social, que também é alvo das mudanças ocorridas na dinâmica da sociedade. Segundo Yamamoto (2001), esses profissionais são atingidos de duas formas: a primeira acontece enquanto agente é chamado a “implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los, vê-se tolhido em suas ações, que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para operar as políticas e serviços sociais públicos” (p.20). A segunda forma, por ser um trabalhador assalariado, que vende sua força de trabalho para o mercado e também, é vítima das facetas do capital.

Em ambos os casos, o Assistente Social fica numa posição de mediação seja entre o Estado e a classe que vive do trabalho, ou melhor, entre a empresa e seus empregados, chamados nesse mundo empresarial de colaboradores. Para analisar a profissão como parte das transformações do trabalho, precisamos encaixá-la nessas reconfigurações da categoria trabalho na contemporaneidade, o que faremos a seguir de forma também sucinta.

3. A INSERÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

Neste tópico buscamos sintetizar a relação do serviço social com as relações de trabalho em seu movimento de reestruturação produtiva, sem prejudicar a importância da nossa atuação nesse espaço contraditório. Com as mudanças das relações produtivas e sociais no mundo do trabalho, já mencionadas anteriormente, a profissão do serviço social encontra-se atrelada ao contexto contraditório do capital. Conseqüentemente, os assistentes sociais também sofrem os impactos, como trabalhadores assalariados e como profissionais.

Com a dinâmica da acumulação do capital dos anos 80, o campo das empresas privadas também precisa mostrar-se dinâmica e flexível influenciado pelas inovações tecnológicas do mundo do trabalho. Percebe-se essas mudanças e as necessidades de remodelar-se na fala de AMARAL & CESAR:

Na década de 1980, o cenário empresarial mostrava uma grande dinamicidade, influenciado pela emergência de inovações reveladas pela chamada reengenharia e



expressas na crescente informatização de processos de trabalho, modernização das plantas industriais, implantação de programas de qualidade total, programas participativos, entre outras mudanças. Desde então, e particularmente ao longo da década de 1990 e dos anos 2000, o discurso empresarial enfatiza as múltiplas competências, a qualificação dos trabalhadores, adaptabilidade da força de trabalho às transformações em curso, a participação e o envolvimento de seus “colaboradores” nos objetivos empresariais. (AMARAL & CESAR, 2009: p.1)

Desse modo, a sociedade influenciada pela globalização da economia, dita regras que buscam nas condições flexíveis do modo de trabalho, a construção das novas relações sociais. A reprodução das relações sociais no capitalismo deve ser compreendida na teoria social crítica como a relação do movimento do social e suas contradições, as relações não se referem somente à força produtiva, mas também, a sua globalidade, envolvendo sujeitos e suas lutas nas relações de poder.

São essas relações contraditórias que criam a base para a renovação do serviço social contemporâneo, pautada na defesa dos direitos do trabalho e dos trabalhadores, na busca no desenvolvimento social reconhecido na afirmação dos direitos de cidadania e a inclusão de todos.

É válido ressaltar que o exercício profissional tanto permite a continuidade da sociedade de classes, quanto cria possibilidades de transformações. Porém, esse exercício exige um profissional com competências para propor, negociar, com os diversos campos ocupacionais, na defesa das nossas atribuições profissionais. Iamamoto (2009) nos fala sobre a importância da nossa atuação nas manifestações da questão social, como se expressa na vida dos indivíduos e nas iniciativas coletivas das conquistas.

Mesmo com a fragmentação, heterogeneização dos sujeitos, uma desmontagem da classe trabalhadora, é possível identificar na prática do serviço social a existência da criticidade e da defesa dos direitos conquistados e ameaçados pelas classes dominantes. É importante retratar o poder destrutivo da reestruturação produtiva para o trabalhador: precarização e intensificação do trabalho, a ampliação das subcontratações, perdas salariais, de direitos individuais e coletivos.

Diante do cenário atual, os desafios do serviço social na contemporaneidade são muitos, dentre os quais, destacam-se: o profissional deve ser possuidor de uma formação teórico-metodológica rigorosa e continuada; acompanhamento na formação acadêmica universitária



da categoria; a articulação com as entidades, forças políticas e movimentos sociais na defesa do trabalho e dos direitos sociais, políticos e civis; e cultivar uma visão crítica na defesa do ambiente de trabalho e na qualidade de seus atendimentos, potencializando a nossa autonomia e exercício profissional (Iamamoto, 2009).

É nesse contexto que surgem frentes de trabalho para o assistente social nas empresas. Podem-se desenvolver atividades na gestão de recursos humanos, em programas e projetos participativos, na ambiência do trabalho, trabalhos com voluntários, qualidade de vida no trabalho, entre outras frentes.

Por fim, não podemos esquecer que no marco da reestruturação produtiva, os anos 80 e 90 foram contrários as políticas sociais e, o avanço da ideologia neoliberal provocou erosões as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado em relação à questão social. Lançado assim, mais um desafio do serviço social contemporâneo.

Continuemos o enfrentamento da herança histórica do século passado, com a sua valorização ao capital. E esse enfrentamento acirra-se à medida que o Serviço Social tem seu espaço sócio-ocupacional inserido na dinâmica produtiva de uma Empresa Capitalista. Portanto, devemos compreender de que forma o exercício profissional nas empresas pode contribuir para a efetivação do projeto ético político da categoria.

4. O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA EMPRESA

As mudanças no mundo do trabalho e em consequência no meio empresarial levaram a reatualizar seus mecanismos de acumulação do capital, estratégias de gestão, controle e disciplinamento do comportamento humano. A empresa é um espaço gerenciador do capital e do trabalho, assim, o assistente social é requisitado como especialista no trato com problemas da classe trabalhadora, tanto pelas suas habilidades de mediador, como pela perspectiva política de atender as demandas das expressões da questão social em pauta.

As transformações do trabalho configuram-se como indicadores das novas tendências da profissão, essas longe de evidenciar as exigências a que está submetido o fazer profissional do assistente social. Mesmo no século XXI a visão de “ajuda”, “generosidade”, “conciliação” e até mesmo de solucionador de conflitos, ainda é presente nos dias atuais como expressões da à prática profissional do assistente social.



A empresa se apresentou como um importante espaço sócio-ocupacional do Serviço Social, ainda no processo de institucionalização da profissão, sendo um espaço consolidado e presente até nossos dias. No entanto, mesmo se inserido na Empresa capitalista, o assistente social atua numa perspectiva crítica, organizada nas necessidades sociais da classe subalterna, pautado numa perspectiva crítica de atuação e leitura da realidade.

A presença do assistente social no espaço da empresa não se pode deixar de mencionar, que foi a princípio demandada para desenvolver um trabalho assistencial e educativo junto ao funcionário e seus familiares.

O processo da reprodução produtiva impulsiona as políticas de recursos humanos, no Brasil na década de 90, criando novos nichos de atuação profissional, onde o setor supramencionado irá priorizar o investimento empresarial na qualificação da mão de obra; introdução de ferramentas de gerenciamento participativo; combinação do sistema de benefícios e serviços sociais com as políticas de incentivo à produtividade, e políticas de avaliação e monitoramento interno.

Dentro desse contexto, surge um conjunto de espaços ocupacionais de frente de trabalho para o assistente social nas empresas, tais eles: gestão dos recursos humanos, ambiência organizacional, qualidade de vida no trabalho, educação ambiental, planejamento estratégico e orçamentário, treinamentos e desenvolvimentos de pessoas, dentre outras.

É interessante ressaltar que, a ação do (a) assistente social a princípio é para atender as demandas do empregador, tais elas: preservação da força de trabalho como mediador (a) de conflitos que surjam da relação trabalho e sociedade capital. Porém, as nossas competências técnicas nos possibilitam reaver e transformar essa realidade em prática operacional crítica (MOTA, 2008).

Quebrando alguns paradigmas existentes em nossa categoria, nós assistentes sociais nesses espaços das empresas privadas, podemos realizar assessorias, consultorias e supervisão técnica; contribuindo na formulação, gestão e avaliação de políticas, programas e projetos sociais para a saúde do trabalhador; realizamos estudos socioeconômicos e orientação social a indivíduos, grupos e famílias, e realizamos atividades práticas educativas.

Geralmente o Serviço Social está alocado dentro do setor de Recursos Humanos da empresa, o qual tem por objetivo aplicar uma política que tem como foco a formação e o

desenvolvimento dos “colaboradores”, seja em potencial técnico ou comportamental, tendo assim um reflexo na otimização de resultados cada vez mais eficazes e lucrativos. O objetivo é ter no futuro, profissionais comprometidos com o resultado final, que estejam preocupados com o seu autodesenvolvimento, que saibam produzir em equipe e desenvolver seu trabalho de forma séria, dinâmica e criativa, com foco no aumento da produtividade e lucratividade do empregador.

Nesse cenário,

O assistente social lida, no seu trabalho cotidiano, com situações singulares vividas por indivíduos e suas famílias, grupos e segmentos populacionais, que são atravessadas por determinações de classes. São desafiados a desentranhar da vida dos sujeitos singulares que atendem as dimensões universais e particulares, que aí se concretizam, como condição de transitar suas necessidades sociais da esfera privada para a luta por direitos na cena pública, potenciando-a em fóruns e espaços coletivos. Isso requer tanto competência teórico-metodológica para ler a realidade e atribuir visibilidade aos fios que integram o singular no coletivo quanto à incorporação da pesquisa e do conhecimento do modo de vida, de trabalho e expressões culturais desses sujeitos sociais, como requisitos essenciais do desempenho profissional, além da sensibilidade e vontade políticas que movem a ação. (IAMAMOTO, p. 33: 2009)

Dentre as principais ações realizadas na empresa privada podemos citar os atendimentos individualizados; informação quanto aos benefícios da empresa, destinados a suprir as carências básicas; atendimento às demandas ocasionadas por acidentes de trabalho (dentro da nossa competência), etc.

As diversas questões levantadas pelos empregadores como problemas atuais da produção são: ausências dos empregados ao trabalho, os elevados índices de absenteísmo – diversos tipos de faltas: sem injustificadas, com atestados médicos, as licenças (casamento, maternidade, previdência, falecimento de parentes), diminuindo dessa forma a produção e em consequência a lucratividade.

Nesse contexto, apresenta-se outra demanda ao Serviço Social: a realização de atividades vinculadas à “qualidade total”, que busca recuperar a produtividade atacando as problemáticas apresentadas anteriormente. Além disso, somos requisitados a atuação nos conflitos entre trabalhadores x gestores.

As praticas também assumidas pelo assistente social de empresa se confundem com atividades meramente administrativas e burocráticas, tipo: administração dos benefícios



(inclusão, exclusão, mudanças de planos, reclamações dos beneficiários, etc.), no campo da segurança e medicina (autorização dos exames admissionais, demissionais, periódicos, outros), negociação de índices de reajustes dos benefícios, folha de pagamento (prestação de contas dos benefícios ao sistema de gestão trabalhista), praticas de responsabilidades sociais (campanhas com voluntariados), entre outras atividades.

Alem das atividades supramencionadas, o serviço social realiza atividades vinculadas aos repasses dos benefícios, serviços, atividades vinculadas à produtividade e consumo, mas também, atividades de formulação, planejamento e execução de politicas voltadas à saúde do trabalhador e de seus familiares; Como também atividades comunitárias vinculadas às ações de responsabilidade social da empresa.

Com todas as metamorfoses do mundo contemporâneo do trabalho, as condições de trabalho do Assistente Social tendem a tornar-se mais precarizadas, tanto pelos poucos investimentos do Estado, no intuito de implementar os direitos sociais demandados pela sociedade, quanto pelo empresariado/empregador, que passa a demandar esses profissionais para amenizar os conflitos da classe trabalhadora.

No intuito de repensar o serviço social e situa-lo nesse espaço de contradições: empresa privada – precisamos refletir as estratégias manuseadas pelo profissional da área para amenizar os reflexos da questão social. Portanto, considerando a formação generalista e potencial crítico com a relativa autonomia teórica, ética, política e técnica do assistente social, é possível direcionar o exercício profissional para os interesses fundamentais dos trabalhadores.

Podemos dizer, então, que há a coexistência do “antigo” e do “inovador”, num movimento que vai do “conservadorismo” a “renovação”. Seu processo interventivo, embora se estabeleça em uma sociedade e em um espaço institucional permeado por discursos práticas contraditórias que refletem interesses contrapostos que convivem em tensão, é marcada pela necessidade imperativa de formar consensos e pactos hegemônicos, de modo a legitimar as ações estratégicas das corporações empresariais. (AMARAL & CESAR, p. 17: 2009)

Diante dessa faceta do mundo empresarial, é relevante levantar alguns questionamos: O que fazer? Como fazer? O assistente social também é um trabalhador que vende sua força



de trabalho e fica muitas vezes tolhido pelas determinações do capitalismo que consideramos bem selvagem.

Na realidade, essas questões devem ser levantadas em todas as nossas áreas de atuação, pois precisamos afinar a nossa prática com a nossa perspectiva de sociedade mais igualitária e justa. Nós, assistentes sociais que atuamos em empresas precisamos compreender a dinâmica do processo de reestruturação do capital para e exercer o papel de mediador entre a empresa e os empregados.

O serviço social está intimamente ligado com a administração dos benefícios da empresa. No entanto, os benefícios são perpassados para os colaboradores como “benesses” dos empregadores, sendo na realidade frutos da exploração da mais-valia. Os benefícios são colocados no intuito de garantir que o trabalhador possa ser mais explorado, afinal de contas é preciso que o trabalhador esteja bem vivo para ser mais explorado. Reforçando assim, a lógica do capital, quanto mais explorar o assalariado, mais lucro terá a classe dominante.

Essa prática é construída numa dinâmica entre classes sociais antagônicas historicamente. Dessa forma, é pertinente discutir como a relação de subordinação se constrói, no intuito de identificar os fatores determinantes do profissional na empresa. Precisamos refletir cotidianamente se nossas ações estão camuflando a exploração dos trabalhadores.

Dentro do contexto privado, a categoria profissional de serviço social precisa renovar seus apontamentos, mesmo com limites, dentro de uma visão crítica o cotidiano nos possibilita manter e afirmar compromisso com os direitos, interesses e defesa da qualidade dos serviços prestados a classe trabalhadora e seus familiares.

Por fim, tentar compreender a organicidade do serviço social na empresa é um desafio de examinar a prática da classe frente ao capital, logo o âmbito de ação é limitado por conta do contexto da compra e venda da força de trabalho do assistente social. Faz-se necessária a reflexão da categoria em levantar e buscar novas descobertas para a pesquisa acadêmica como para as nossas práticas profissionais dentro das empresas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que as mudanças nas condições do trabalho mencionadas ao longo do texto, exigem ações renovadas e críticas da categoria profissional. Faz-se necessário pensar



numa proposta crítica dentro do exercício profissional do serviço social de empresas! Este é um desafio crucial: propor um salto significativo dentro de uma perspectiva da teoria crítica para um enfrentamento real e concreto das expressões da questão social pela categoria profissional.

Nesse contexto, as empresas sentem a necessidade de contratar o profissional de serviço social, pela sua capacidade de formação de opinião, convencimento e persuasão, para garantir o engajamento dos colaboradores nas metas de produção da empresa. Verdadeiro dilema enfrentado pelos assistentes sociais de empresa.

Cabe ressaltar que o trabalho desenvolvido pelo assistente social nas empresas ainda valoriza o caráter educativo, voltado para mudanças de hábitos, atitudes e comportamento do empregado, porém precisamos ter o cuidado para não reforçar a ideia de controle e de policiamento. O profissional deve assegurar que cada ser construa seus espaços individualmente dentro de suas realidades.

As empresas veem o assistente social como o mediador dos conflitos e que tem o atributo de intervir na vida cotidiana dos trabalhadores, no trabalho e nas suas relações sociais e familiares. Devendo o profissional respeitar a individualidade de cada um.

O assistente social, a partir de uma relativa autonomia e liberdade concedida e de uma competência profissional e compromisso crítico, pode encontrar, no espaço da empresa mesmo com as características contraditórias, alternativas para garantir uma melhor condição de vida à classe trabalhadora, como também contribuir para o processo de organização e construção de espaços democráticos e plurais de reflexões e efetivação dos direitos sociais.

Concluimos que, o assistente social entra no campo empresarial para amenizar os conflitos e substituir o trabalho improvisado, desarticulado realizado por pessoas sem capacidade técnica. E também, que a inserção do assistente social na empresa ainda é um espaço ocupacional pouco desenvolvido e debatido entre a categoria. A literatura é bem limitada e acreditamos que esse espaço necessita de uma articulação da categoria para qualificar as práticas profissionais.

Nessa perspectiva torna-se necessário não só novos estudos sobre as práticas e dinâmicas sócio-institucionais do Assistente Social no espaço empresarial, mas,



prioritariamente, reflexões sobre o nosso efetivo papel no processo de organização da classe trabalhadora e da luta por direitos sociais.

Considerando o nosso potencial crítico, analítico, ético, e teórico, podemos direcionar o exercício profissional para os interesses fundamentais dos trabalhadores, desenvolvendo atividades estratégicas de mediação, as quais devem está articuladas com o projeto ético-político da profissão. Essa medição entre as estruturas do capital e os interesses da classe trabalhadora é um desafio incessante do assistente social!

A categoria profissional precisa passar por um processo de amadurecimento em se tratando

6. BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Ângela Santana do; CESAR, Mônica de Jesus. **O trabalho do assistente social nas empresas capitalistas**. In: CFESS/ABEPSS (org.). Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 7ª edição, 2010.

_____, Ricardo. **O Sentido do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2ª edição, 2009.

_____, Ricardo. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. In: GENTILLI, Pablo; FROGOTTO, Gaudêncio (orgs). A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo. Cortez (Buenos Aires, Argentina) CLACSO, 2000.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 31-75.

Conselho Federal de Serviço Social/CFESS. **Legislação e Resoluções sobre o trabalho do/a assistente social/Conselho Federal de Serviço Social – Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta**. – Brasília: CFESS, 2011.

FREIRE, Lúcia M. de B. **O serviço social na reestruturação produtiva: espaços, programas, direções e processos do trabalho profissional**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A Questão Social no Capitalismo**. Revista Temporalis – ABEPSS Nº 3. Brasília, ano II, janeiro a junho de 2001, p. 9-30.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

_____, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social.** São Paulo: Cortez, 10ª edição, 2008.

_____, Marilda Villela. **O serviço social na cena contemporânea.** In: CFESS/ABEPSS (orgs). Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília, 2009.

POCHMANN, Márcio. **Perspectivas das relações de trabalho no Brasil no começo do século 21.** In: CACCIAMALI, Maria Cristina; RIBEIRO, Rosana; MACAMBIRA, Júnior (orgs). Século XXI: transformações e continuidades nas relações de trabalho. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, Universidade de São Paulo, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social.** Texto retirado do site: www.ts.urc.ac.cr em 31 de maio de 2014.

_____, Ana Elizabete. **O feitiço da ajuda: as determinações do serviço social na empresa.** 5ª edição, São Paulo: Cortez, 2008.



PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE, NO ANO DE 2016

Francisco Tiago da Silva Morais⁴⁵⁴
Rosemary de Matos Cordeiro⁴⁵⁵

Resumo

O objetivo geral do presente estudo é caracterizar o perfil socioeconômico dos catadores (as) de materiais recicláveis do município cidade de Juazeiro do Norte-CE, no ano de 2016. Embora os catadores, por meio de sua atividade, prestem um serviço fundamental para o setor produtivo e para o meio ambiente, a literatura aponta a precariedade laboral presente nessa ocupação, tanto pela exclusão do mercado formal de trabalho quanto pelas condições inapropriadas as quais estão submetidos os catadores. O estudo adotou como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e de campo, sendo entrevistado um total de 29 catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no município em questão. Alguns resultados verificados pesquisa direta com os catadores foram: a baixa escolaridade; predominância da informalidade; condições precárias na atividade; rendas auferidas são baixas; e o fato de boa parte dos catadores terem residência própria, apesar de uma atividade precária e acesso aos bens de consumo de massa; a maioria dos catadores nunca trabalhou no mercado formal, ou seja, cedo adentraram no mundo da informalidade; a maioria dos profissionais têm jornadas exaustivas de trabalho.

Palavras-chave: Catadores. Juazeiro do Norte. Materiais recicláveis.

1 Introdução

O processo de reestruturação produtiva do capital, a partir da década de 1970, provocou mudanças significativas nas condições e nas relações de trabalho. Com o processo de globalização em curso, o que se observa na economia mundial são flutuações de mercado mais intensas, os surtos de expansão econômica estão mais curtos, crises sucessivas e profundas a um intervalo de tempo cada vez mais menor, dentre outros fatores. Logo as implicações para o mercado de trabalho se faz perceber pelo aumento de desemprego, haja vista a incapacidade de setores produtivos absorverem a grande massa de trabalhadores, a crescente precarização da força de trabalho, a perda de benefícios trabalhistas oriunda da

⁴⁵⁴ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Juazeiro do Norte/Brasil, tiagomorais.eco@hotmail.com.

⁴⁵⁵ Doutora em Geografia - UNESP, Professora Adjunta da URCA, professora do IFCE, Crato/Brasil, rosymatos@hotmail.com.



desregulamentação promovidas por políticas liberais, com fins de permitir a redução de custos e competitividade das empresas. Em países de economia atrasada, o padrão de desenvolvimento e organização do sistema produtivo caracteriza-se por alto grau de heterogeneidade da força e das condições de trabalho, provocando o crescimento da informalidade e subemprego em diversos ramos e atividades produtivas (ANTUNES, 2004).

Como consequência dessa heterogeneidade na economia brasileira, percebe-se a alocação de parcela da mão de obra em condições de precariedade, desenvolvendo estratégias de sobrevivência, no contexto das transformações no mundo trabalho e operando em atividades definidas pela informalidade, como é caso dos catadores de materiais recicláveis no Brasil. Embora esses trabalhadores desempenhem uma atividade relevante, do ponto de vista social, econômico e ambiental, os mesmos representam uma parcela da população ocupada no mercado de trabalho brasileiro que sobrevivem em condições precárias, à margem de uma estrutura econômica formal. Desse modo, por falta de oportunidades no mercado de trabalho, baixa escolaridade, “invisibilidade” por parte do poder público, justificam e relegam esta categoria a uma inserção no mercado de trabalho informal (IPEA, 2013).

Desse modo, o presente estudo propõe caracterizar o perfil socioeconômico dos catadores de matérias recicláveis do município de Juazeiro do Norte, CE, no ano de 2016. Especificamente, procurar-se-á: caracterizar o mercado dos catadores, suas condições de trabalho e a situação social destes trabalhadores no Brasil; e elaborar o perfil socioeconômico dos catadores (as) e da atividade de catação no Juazeiro de Norte. Assim, aborda-se inicialmente a atividade de catação no Brasil e suas condições de trabalho. Posteriormente caracteriza-se o perfil socioeconômico dos catadores na cidade em questão, em seguida se faz a conclusão.

2. A atividade de catação no Brasil

A catação de materiais recicláveis e reutilizáveis é uma atividade relevante no contexto das atuais cidades brasileiras, haja vista os problemas da produção crescente de resíduos sólidos e as dificuldades de gestão dos mesmos enfrentados pelos municípios.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2016) em 2014 foram gerados no Brasil cerca de 78,6 milhões de toneladas de resíduos urbanos. Destes, 7 milhões deixaram de ser coletados e, certamente, tiveram destinos impróprios. (ABRELPE, 2016).

Desse modo, a atividade de reciclagem além de gerar benefícios econômicos (diminuindo os custos com a extração de matérias-primas virgem), gera benefícios ambientais evitando as externalidades negativas oriundas do processo produtivo como: redução de resíduos e rejeitos descartados na natureza bem como a redução da retirada de matérias primas virgens; redução da perda da biodiversidade; diminuição dos impactos sobre a saúde populacional, danos ao ciclo hidrológico e etc. (IPEA, 2012).

Neste contexto, os catadores representam os principais elos da cadeia de reciclagem, pois é por meio da atividade de catação que o setor é impulsionado, haja vista os mesmos serem responsáveis pela maior parte dos materiais que são destinados para as indústrias de reciclagem. Contudo, por se tratar de uma atividade simples, na qual não exigem alto grau de escolaridade e formação, a mesma é predominada pela informalidade e pela precarização das condições de trabalho (2013).

Para Oliveira (2007), a catação, é, na maioria das vezes, exercida em condições precárias. Isto se deve ao fato dos catadores estarem em contato direto com os resíduos, adquirindo o mau cheiro dos mesmos, bem como por trabalharem “mal vestidos” (desarrumados), sem equipamentos de proteção, estando os mesmos sujeitos ao preconceito, a exclusão e à marginalidade

Segundo estudos do IPEA (2013) a maior parcela dos catadores reside em áreas urbanas, em sua maior parte são desempregados com baixa escolaridade e que estão excluídos do mercado de trabalho formal, sem opção de emprego melhor. Dados da referida fonte apontam que no Brasil há 400 mil catadores de resíduos, cuja maioria é formada por homens, negros e jovens; metade usufrui de esgoto em casa, quase um quinto tem computador e somente 4,5% estão abaixo da linha da miséria. A referida fonte enfatiza que, dado a reciclagem constituir-se em uma atividade na qual predomina a informalidade, a existência de catadores pode ser ainda maior que esse valor.

Contudo, uma conquista notável alcançada pelos catadores no Brasil foi o reconhecimento destes como categoria profissional pelo Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, no qual foi estabelecido para a esta os mesmos direitos e obrigações de um trabalhador autônomo (RAMOS, 2005).

Para Ramos (2012, p.64) “[...] o que diferencia um catador de outro é o local onde catam, os instrumentos que usam e o nível organizacional e de articulação que dispõem.” Neste contexto, os catadores podem atuar em associações; nos lixões e aterros, à espera dos caminhões que vem despejar os resíduos sólidos; nas ruas e no centro da cidade, nas praças e/ou nos bairros, revirando os tambores de lixo à procura de materiais recicláveis. São trabalhadores que não têm hábito de usarem equipamentos apropriados, apesar da atividade de risco, alguns utilizam carros de tração humana (carrinhos de mão) e de tração humana (carroças), enquanto que outros utilizam apenas um saco.

Segundo o IPEA (2013) os catadores encontraram muitas dificuldades, para desempenharem sua atividade, como:

- Ausência de um sistema de remuneração, devido ao fato de seu trabalho não ser reconhecido. Eles só recebem pelo que conseguem coletar, mas não pelo serviço ambiental que prestam a sociedade;
- Por se tratar de uma atividade altamente sensível as flutuações de mercado, as rendas dos catadores são muito instáveis;
- O volume de materiais recolhidos pelos catadores é inferior ao volume disponível aos resíduos sólidos urbanos, isto porque, boa parte dos resíduos são destinados para aterros controlados e lixões;
- Baixa capacidade administrativa da maioria das organizações de catadores (associações e cooperativas), limitando o acesso deste grupo a contratos de coleta de materiais e contribuindo para a informalidade deste setor.

Os mesmos encontram-se “[...] dentro de um cenário de intensa exclusão social, trabalhando em condições precárias, sem as mínimas condições de salubridade ou conforto, buscando sua sobrevivência e inserção no mundo trabalho (RAMOS, 2012, p. 64).” Os mesmos sofrem muito pela ausência de condições dignas de trabalho, pela ausência de direitos trabalhistas e nenhuma perspectiva de melhoria de sua situação.



Neste contexto, os catadores enfrentam dois grandes problemas, dada a natureza de suas atividades: I) a “precariedade laboral” e II) o preconceito. Não obstante a isso, os mesmos enfrentam uma situação paradoxal, pois, embora sendo incluídos socialmente pelo trabalho (representando os principais atores da cadeia de reciclagem, pois são eles os responsáveis por repassar boa parte das matérias para as indústrias de reciclagem), porém, são excluídos pela atividade que desempenham. Conseqüentemente, os mesmos têm se tornado “invisíveis” ao poder público, bem como pela sociedade, os quais foram relegando-os para espaços de concentração de pobreza onde são também, desassistidos de serviços públicos de qualidade (IPEA, 2013).

3. Aspectos metodológicos

Para o alcance dos objetivos citados, a pesquisa se norteia por um marco descritivo-exploratório, com pesquisa bibliográfica e de campo. Esta última foi realizada através da aplicação de questionários junto aos catadores das associações e do aterro controlado de Juazeiro do Norte-CE, no ano de 2016.

O município de Juazeiro do Norte localiza-se ao sul do estado do Ceará. O mesmo destaca-se, por seu dinamismo econômico, como o principal da Região Metropolitana do Cariri. Sua área tem aproximadamente 248,55km² e uma população estimada em 261.289 habitantes, em 2013. Apresenta relevante concentração de atividades econômicas com destaque para a produção industrial e de serviços, sobretudo nos setores de calçados, joias folheados e confecção e, principalmente, pelo comércio, em virtude do turismo religioso, sendo este principal fator determinante do Produto Interno Bruto-PIB do município (IPECE, 2014).

Quanto à definição da amostra, a mesma foi baseada em cadastro das associações Engenho do Lixo, ACCJ (Associação de Catadores e Catadores de Juazeiro do Norte), de catadores do aterro controlado de Juazeiro do Norte, o que somou uma população de 92 catadores. Desse modo, de acordo com Gil (2002), para a determinação da amostra para uma população finita, por meio de amostragem aleatória simples, utiliza-se a fórmula (1), na qual: n = Tamanho da amostra; N = Tamanho da população; σ = abscissa normal padrão; p = percentual com o qual se estima que o fenômeno se verifica; $q = 1 - p$; e = erro amostral.

$$n = \frac{\delta^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2(N - 1) + \delta^2 \cdot p \cdot q} \quad (1)$$

Logo, de acordo com a fórmula (1), para um total de 92 catadores (N), nível de confiança de 99% ($\sigma = 2,575$), um erro de estimação de 1% ($e = 0,01$) e $p = 0,9$ e $q = 0,1$ (admitindo-se por hipótese o maior tamanho da amostra, uma vez que não se conhecem as proporções estudadas). Posto isso, o tamanho da amostra para (n) é 19.

A fim de contemplar os catadores (as) não cadastrados nas associações, adotou-se como procedimento metodológico, a técnica de “bola de neve”. Para Matushima (2005), essa metodologia pode ser explicada como:

[...] uma forma de amostra não probabilística utilizada em pesquisas sociais onde 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 novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa (WHA, 1994 apud BALDIN, MUNHOZ, 2011, p. 332).

O uso dessa metodologia somou um total de 10 catadores de rua, localizados em diferentes logradouros da cidade.

4. Perfil socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis

4.1- Características socioeconômicas dos catadores de Juazeiro do Norte

De acordo com os dados da pesquisa direta, quanto ao sexo dos catadores observou-se a presença de ambos neste tipo de atividade, porém os homens ainda predominam, já que 65,5% são do sexo masculino. Quanto a raça, os mesmos se definem como: branca (6,9%), negra (27,6%) e parda (65,5%), não sendo identificadas as demais raças. Isso demonstra que negros e pardos somam mais 90% dos pesquisados, sinalizando que a exclusão social é maior para essas raças.

Outra característica investigada foi a escolaridade dos catadores, cujos resultados estão expostos na tabela 01.

De acordo com a tabela 01, este tipo de atividade é composta por trabalhadores com baixo nível de escolaridade dado que 75% estão entre analfabetos e aqueles que têm o ensino fundamental incompleto, enquanto apenas 10,3% deles concluíram o ensino básico e somente 6,9% terminaram o médio. Esses dados confirmam a baixa escolaridade caracterizada pelo segmento de catação no Brasil.

Tabela 27 - Escolaridade dos catadores de Juazeiro do Norte – 2016.

Escolaridade	%
Analfabeto	34,5
Fundamental incompleto	41,4
Fundamental completo	10,3
Ensino médio incompleto	6,9
Ensino médio completo	6,9
Superior incompleto	0
Superior completo	0
TOTAL	100

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa direta, 2016

Levando-se em conta a velocidade das inovações tecnológicas e suas repercussões para o mundo da produção, pode-se dizer que os empregos gerados estão exigindo cada vez mais níveis de conhecimento elevados e aperfeiçoamento constante da mão de obra, haja vista que fazem parte dos processos produtivos todo um aparato tecnológico e computadorizado, o qual necessita de trabalhadores polivalentes e flexíveis interagindo com as máquinas, segundo autores como Singer (2014) e Antunes (2004). A partir dessas informações pode-se concluir que a baixa escolaridade dos catadores dificulta a inserção dos mesmos no mercado de trabalho formal, principalmente no ambiente da terceira revolução industrial.

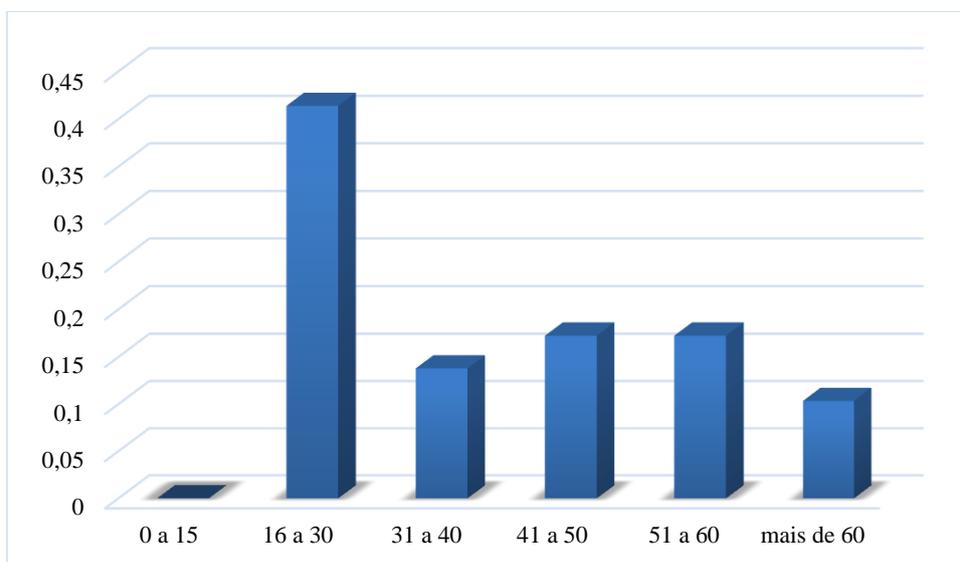


Gráfico 10- Faixa etária dos catadores de Juazeiro do Norte, 2016

Fonte: Elaboração Própria a partir de Pesquisa Direta, 2016

Quanto à faixa etária constatou-se que os catadores apresentam 16 a 30 anos em 41% dos casos; enquanto aqueles de 31 a 40 anos representam 14%; de 41 a 50 equivalem a 17%; os da faixa etária de 51 a 60 somam 17%; enquanto os catadores com mais de 60 anos representam 10%, conforme o gráfico 01. Esses dados apresentam uma população excluída de negros com baixa escolaridade, mas que estão em plena faixa etária produtiva. A presença de pessoas com mais de 40 anos nesta atividade pode ser associada a uma maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, e, assim, ao entrarem no mundo da informalidade, tem chances mínimas de saírem dessa precariedade laboral. Um outro aspecto observado, e também positivo, é a inexistência de crianças nesta atividade, mostrando que os pais não transmitem essa ocupação para os filhos.

A pesquisa também observou as características familiares dos catadores. No que se refere ao estado civil, 76% dos catadores são casados ou vivem em união estável. Em relação a existência de filhos 86% disseram que têm filhos em casa, enquanto apenas 13,8% afirmaram não ter. Quanto à matrícula dos filhos, dentre aqueles que declararam possuir filhos, 83% alegaram ter de 1 a 2 filhos estudando, e 17% têm de 3 a 4 filhos na rede de ensino.

Esse dado reflete uma possibilidade de que as novas gerações não reproduzam a vida da catação, alcançando níveis de escolaridade mais elevados do que o de seus pais e, portanto,

tendo melhores oportunidades no mercado de trabalho no futuro. Essa informação entra em concordância com a inexistência de pessoas de 0 a 15 anos neste segmento, conforme apontada anteriormente.

O estudo também investigou o número de componentes do núcleo familiar, bem como o número de cômodos das residências. Os dados podem ser observados na tabela 02.

Tabela 28 - Número de membros familiares e de cômodos nas residências dos catadores em Juazeiro do Norte – 2016.

Pessoas na residência	%	Cômodos	%
1 a 4	48,27	1 a 3	52
5 a 8	41,38	4 a 6	48
Mais de 8	3,45	Mais de 7	0
Não responderam	6,9	-	-
Total	100		100

Fonte: Elaboração própria a partir de Pesquisa direta, 2016.

Quanto ao número de membros da família observou-se uma diversidade em relação a esse quesito, porém a maioria das famílias dos catadores é de pequeno e médio porte, haja vista que 48,27% dos entrevistados têm um núcleo familiar composto de 1 a 4 pessoas. No entanto, próximo a esse índice está 41,38% que convive com famílias compostas de 5 a 8 pessoas, indicando também a elevada participação de famílias com muitos membros, ainda que não seja um percentual dominante. Por outro lado, quando perguntados acerca do espaço físico de suas residências constatou-se que 52%, portanto a maioria dessas tem apenas 1 a 3 cômodos e 48% com 4 a 6 cômodos. Apesar da presença de famílias médias, esses dados nos mostram que os catadores possuem moradias pequenas, refletindo pouco conforto em relação a esse quesito, o qual compromete a qualidades de vida dos mesmos.

Em relação às características das residências, primeiro inquiriu-se acerca da propriedade do imóvel, isto é, se os catadores têm casa própria ou alugada. Acerca deste quesito, 62% responderam que residem em casas próprias e 38% declararam pagar aluguel. Considerando-se as discussões acerca deste tema no Brasil, esses dados revelam que os catadores de Juazeiro do Norte apresentam uma situação de menor precariedade em relação aos demais catadores do Brasil. Isto porque a literatura aponta que os mesmos apresentam condições ruins de moradias, sendo estas relegadas a favelas, barracos e até mesmo a morar

nos lixões, o que gera isolamento do convívio social, conforme demonstrada pelo IPEA (2013). Tal problemática, por tanto, não foi detectada pela pesquisa em questão.

Outro ponto abordado pela pesquisa referiu-se ao acesso dos catadores a bens de consumo de massa, como aparelhos eletrodomésticos e eletroeletrônicos. Conforme o gráfico 02, observa-se que bens como televisão (96,55%), rádio (65,52%), ventilador (93,1%), fogão (96,55%), geladeira (68,96%) e telefone celular (65,52%) são utilizados amplamente por estes mesmos. A partir dos resultados da pesquisa se observam duas surpresas: a primeira é a propriedade da casa própria, e a segunda, a participação no mundo do consumo de massa. Pode-se, ainda afirmar que, isso faz parte da expansão do consumo de massa que ocorreu no Brasil no período recente (desde 1994), com as políticas de estabilização e de incentivo ao consumo via sistema de crédito e distribuição de renda, as quais permitiram o acesso de maior parcela da população a esses tipos de bens.

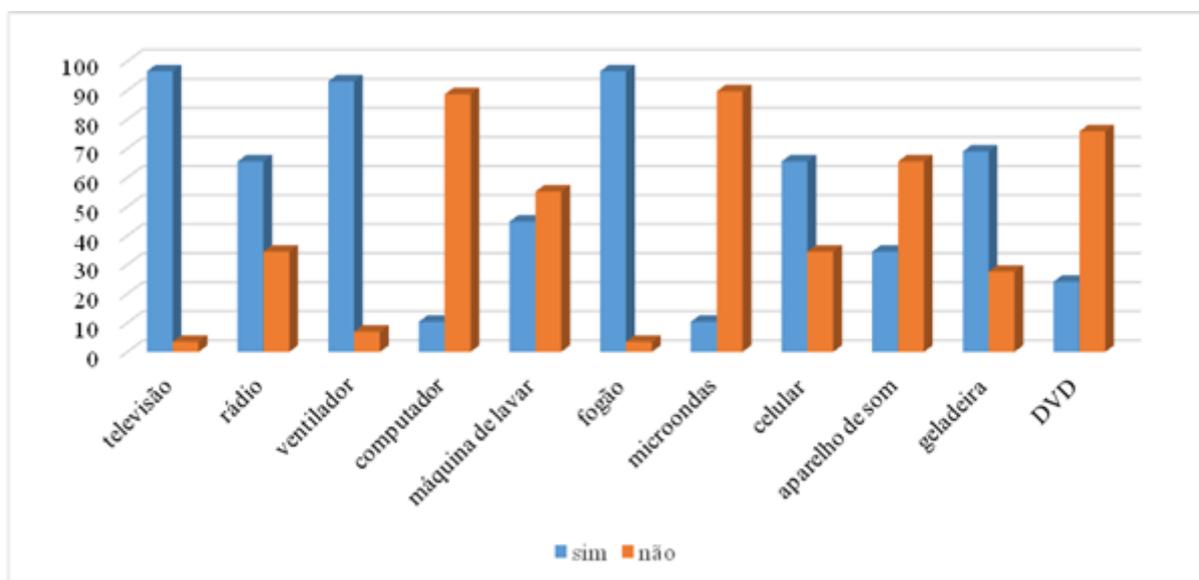


Gráfico 11 - Acesso dos catadores de Juazeiro do Norte a bens de consumo duráveis, 2016.
Fonte: Elaboração própria a partir de Pesquisa direta, 2016.

Outro aspecto interessante refere-se a localização de suas residências. As mesmas estão dispersas em vários bairros do município de Juazeiro, sendo que cerca de 10,33% localizam-se nos bairros Três Marias, Pio XII e na Vila Pelo Sinal; 6,9% encontram-se nos bairros João Cabral, Vila Fátima e sítio Bela Vista; 3,45% estão nos bairros Jardim Gonzaga, Triângulo, Juvêncio Santana, Limoeiro, Salgadinho e Santo Antônio. Este espriamento dos



catadores na cidade contradiz o que ocorre com os demais catadores do Brasil, segundo declarações de Ramos (2012), IPEA (2013), dentre outros autores. Os mesmos apontam a questão do isolamento social dessa categoria de trabalhadores, realçando que eles sofrem o preconceito relacionado à sua atividade, aumentando o grau de “invisibilidade” e a exclusão do convívio social. Como resultado, os autores citados apontam que a habitação localiza-se em lugares precários, como áreas extremamente periféricas e até mesmo moradias dentro dos lixões e/ou que os mesmos dormem nas ruas. Tal problema, como se verifica na pesquisa direta, não ocorre com os catadores de Juazeiro do Norte, e sua dispersão pela cidade, (embora alguns vivem em bairros populares/periféricos) detém uma condição mais digna.

Investigou-se também o acesso dessa classe de trabalhadores aos serviços públicos essenciais. Constatou-se, em 58% dos casos, que as residências são beneficiadas com saneamento básico e água encanada, em 7% só há água encanada e 35% não são contemplados com esses serviços. Em relação ao serviço de limpeza pública urbana, 86,2% das residências desses catadores há coleta de lixo, geralmente, duas a três vezes por semana, e apenas 13,8% não são contemplados. Sendo assim, nota-se que o serviço de limpeza urbana ainda não é universal no município, e em certos bairros onde há a coleta semanal têm ruas que não são beneficiadas, conforme foi apontado por alguns catadores.

4.2 Características da atividade de catação em Juazeiro do Norte

Conforme os resultados da pesquisa direta, 55% dos catadores nunca trabalharam de carteira assinada antes e 76% afirmaram ser esta sua principal ocupação. Quando indagados o porquê de se trabalhar como catador eles alegaram vários motivos relacionados: à baixa escolaridade; a falta de oportunidade de emprego; a idade avançada; o fato de estar recentemente desempregado e não ter restado outra opção de trabalho ao não ser nesta atividade. Essas informações entram em concordância com Singer (2014) e Antunes (2004), os quais chamavam a atenção para a existência de uma massa marginal de trabalhadores com dificuldade de serem integrados no mundo formal do trabalho, e que desenvolvem ações estratégicas de sobrevivência por meio desta atividade.

Por outro lado, ainda neste mesmo quesito, os catadores declararam outras razões pelas quais justificam sua presença na atividade de catação, são elas: a autonomia, a preocupação com o meio ambiente, a satisfação pela a atividade, a flexibilidade no horário, a capacidade de obter dinheiro com mais frequência, por não exigir muito esforço físico e a expectativa da atividade (no início alguns achavam que a atividade seria promissora). Estas declarações denotam que a catação, na concepção deles, é uma alternativa favorável, dentre outras ocupações informais, dentro de seus perfis.

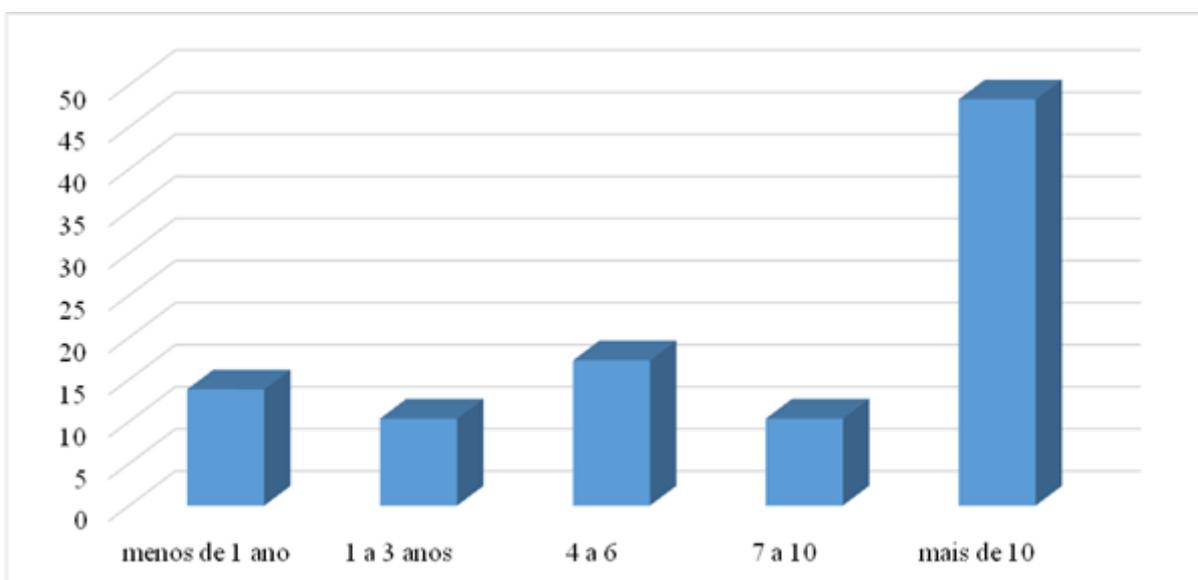


Gráfico 12 - Permanência dos catadores de Juazeiro do Norte na catação, 2016.

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa direta, 2016

Outra questão inquirida diz respeito a permanência na atividade produtiva, através da observação do tempo de trabalho na catação. Os dados são apresentados no gráfico 03, dos quais se observou que 13,81% trabalham a menos de 1 ano como catador; 10,34% estão de 1 a 3 anos nesta atividade; 17,24% estão de 4 a 6 anos; 10,34% de 7 a 10 anos; e 48,27% estão a mais de dez anos na catação. Ou seja, a parcela de catadores que atuam na atividade a quase 10 anos, bem como a parcela daqueles que estão acima desse valor é praticamente a mesma.

Observou-se na pesquisa que, dos catadores que permanecem há bastante tempo nesta atividade (mais de 10 anos), a maioria apresentou experiências profissionais anteriores em outras atividades informais, como: empregadas domésticas, vendedores ambulantes,

cozinheiro e etc., ou seja, as condições não permitem os eles saírem da informalidade, lá permanecendo.

Percebeu-se ainda que, alguns catadores, embora uma minoria, já foram empregados formais, e justificaram a permanência na catação devido à baixa escolaridade que não lhes permitiu encontrar outra alternativa, ou seja, eles não conseguem ou têm dificuldades para retornar ao mercado de trabalho formal. E por fim, em poucos casos, observou-se àqueles que encontram nesta catação algumas vantagens, em comparação com outras atividades, que a mesma proporciona, tipo: a flexibilidade no horário, o rendimento imediato⁴⁵⁶, e, por isso receberem dinheiro com mais frequência, e não apenas mensal, tal qual os trabalhadores assalariados.

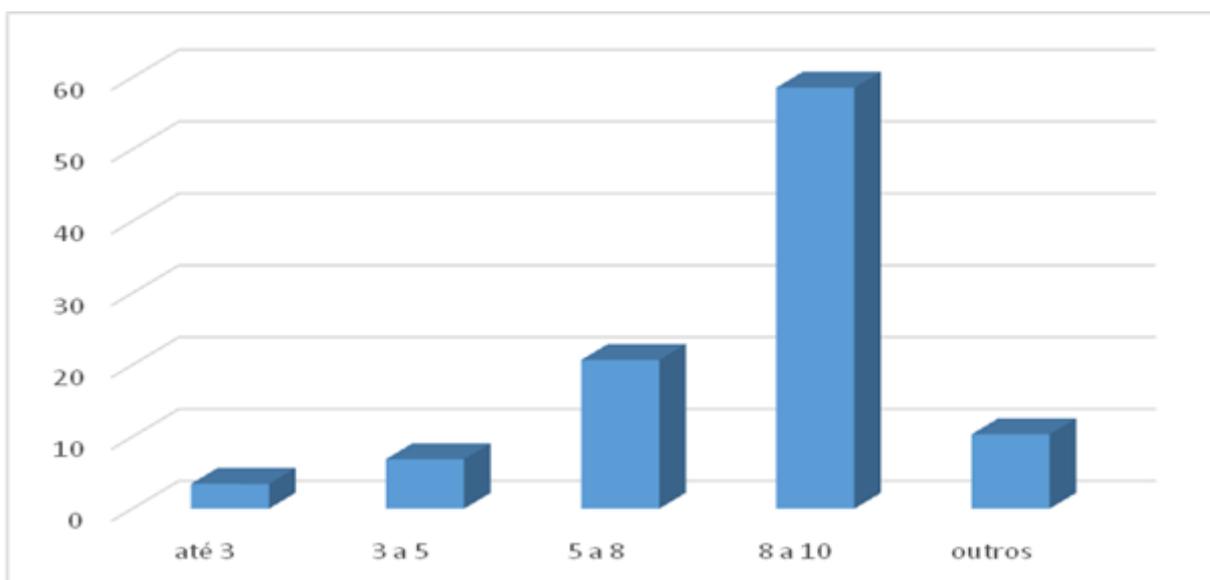


Gráfico 13 – Jornada de trabalho dos catadores de Juazeiro do Norte, 2016.

Fonte: Elaboração própria a partir de Pesquisa direta, 2016.

Em relação a variável jornada de trabalho dos catadores, a maior parcela (58,6%) trabalham de 8 a 10 horas, 20,7% gastam de 5 à 8 horas por dia, enquanto que 6,9% trabalham de 3 a 5 horas por dia, apenas 3,45% dos casos trabalham até três horas durante o dia. O restante, isto é, os 12,7% estão entre aqueles determinam o(s) dia(s) da semana, porém não tem jornada regular de trabalho. Dado isto, observa-se uma diversidade no tempo gasto por

⁴⁵⁶ A posse do material é garantia absoluta para a aquisição de dinheiro, segundo alguns catadores entrevistados.

estes trabalhadores nesta atividade, eles buscam conciliar o trabalho com outras necessidades pessoais, como por exemplo, atividades domiciliares e cuidar dos filhos, no caso das mulheres, como se verificou em alguns casos; também houve àqueles que estabelecem seus horários de acordo com sua aptidão física ou problemas relacionados à saúde; enquanto outros preferem catar materiais, antes que os caminhões da coleta urbana recolham os resíduos domiciliares. De qualquer modo, nota-se que a maioria dos profissionais pesquisados tem jornadas exaustivas de trabalho, acima daquelas permitidas pela legislação trabalhista brasileira, e esta exaustão pode também ser associada ao desgaste físico na locomoção de seus bairros para outras áreas da cidade, bem a exposição ao clima.

5. Conclusão

A presente pesquisa teve como tema central caracterizar o perfil socioeconômico dos catadores (as) de materiais e recicláveis da cidade de Juazeiro do Norte, no ano de 2016. Desse modo, foi discutido acerca da situação social desses trabalhadores no país, bem como as condições as quais exercem esta atividade, comparando-os resultados obtidos com a situação social dos catadores no município em questão.

A baixa escolaridade e raça de negros e pardos predominarem nestes trabalhadores, somando-se ao desemprego estrutural na economia, constatou-se que catação dos resíduos representa uma estratégia de sobrevivência diante das dificuldades oriundas do mercado de trabalho formal, e que estes têm bastante dificuldade de inserção e/ou reinserção de no mundo da formalidade.

Em relação aos catadores de matérias recicláveis de Juazeiro do Norte, constatou-se que boa parte deles são negros e pardos sinalizando que a exclusão social é maior para essas raças. Outras características relativas ao perfil socioeconômico dos mesmos foram: baixa escolaridade dos catadores, o que dificulta a inserção dos mesmos no mercado de trabalho formal, principalmente no ambiente da terceira revolução industrial, já que boa deles se constituem de analfabetos e semianalfabetos. Observou-se também a inexistência de crianças nesta atividade, mostrando que os pais não transmitem essa ocupação para os filhos.

Uma população excluída de negros com baixa escolaridade, mas que estão em plena faixa etária produtiva. As pessoas com mais de 40 anos nesta atividade faz-nos perceber uma

parcela da população com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, que entraram no mundo da informalidade, com chances mínimas de saírem dessa precariedade laboral. Outra característica relativa ao esse perfil foi a predominância de famílias pequenas, as quais moram em residência pequenas, refletindo pouco conforto o qual compromete, de certa forma suas qualidades de vida;

Duas surpresas surgiram na pesquisa, a saber, a existência de casa própria e a participação no acesso aos bens de consumo de massa, por essa categoria profissional;

- a maioria deles tem casa própria, sinalizando que os catadores de Juazeiro do Norte estão em situação menos precária em relação aos demais catadores do Brasil, que chegam a morar nas ruas, em barracos e até mesmo nos lixões. Isto não ocorreu em nenhum dos entrevistados, porém a maioria dos profissionais pesquisados têm jornadas exaustivas de trabalho ados;

- os mesmos estão dispersos pelos bairros de Juazeiro do Norte, e até detém condições mais dignas de trabalho;

- quanto ao acesso dessa classe de trabalhadores aos serviços públicos essenciais, verificou-se que a maioria dos pesquisados são beneficiados com saneamento básico, água encanada e energia elétrica;

Em relação à atuação profissional dos mesmos, a maioria dos catadores nunca trabalhou no mercado formal, ou seja, cedo adentraram no mundo da informalidade. Para a maior parte a atividade em questão constitui sua principal ocupação; a parcela de catadores que atuam na atividade a quase 10 anos, bem como a parcela daqueles que estão acima desse valor é praticamente a mesma; a maioria dos profissionais pesquisados têm jornadas exaustivas de trabalho.

Em síntese, os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis constituem uma massa marginal, representando os trabalhadores com dificuldade de serem integrados no mundo formal do trabalho, e que desenvolvem ações estratégicas de sobrevivência por meio desta atividade.

7. Referências



ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: um ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARAÚJO, M. L. **A cidade do padre Cícero: trabalho e fé**. Tese (Doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ), 2005.

BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. X Encontro Nacional de Educação – Educere e I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. Curitiba. In: **Anais...**, Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf>. Acesso em: 21 maio 2014.

CACCIAMALI, M.C, S. **Um estudo sobre o setor informal urbano e as formas de participação na produção**. Ed. IPE/USP. São Paulo, 1982.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: 7ª. Ed. Editora Elsevier, 2003.

E. GARCIA. **Resíduos sólidos urbanos e a economia verde**. Coleção de estudos sobre diretrizes para uma economia verde, 2012. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-35.pdf> . Acessado em 11/08/2016.

FEITOSA, R. M. *et al.* Mudança econômica, ocupação e uso do espaço urbano na Região Metropolitana do Cariri-RMC: os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. In: PINHEIRO, V.F; PAIVA, M.J.G; MORAIS, J.M.L (Org.). **Gestão de território, políticas locais e desenvolvimento sustentável/ Crato-CE: 1ª.ed. –: URCA, 2014.**

GERARDI, L. H. O.; SILVA, B. C. N. **Quantificação em geografia**. São Paulo: DIFEL, 1981.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HIRATA, G. I.; MACHADO, A. F. **Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia**. Ipea, 2007). Disponível em <<http://www.portalresiduossolidos.com/quem-produz-mais-lixo-no-mundo/#more-1489>> A acesso em: 12/11/2016.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Economia informal urbana**. Série Relatórios Metodológicos, vol. 35. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>> Acesso em 19/04/2016.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável.** Brasília, 2013.

_____. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos.** Brasília, 2012

IPECE- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2014/Juazeiro_do_Norte.pdf. Acessado em 07/04/2014.

KON, A. **Diversidades nas condições de informalidade do trabalho brasileiro.** Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, João Pessoa, 2004.

NETO, J. A. **Restuturação industrial, terceirização e redes de subcontratação.** São Paulo, 1995

OHNO, Taiichi..., 1997. **O sistema Toyota de produção: além da produção em larga escala.** Porto Alegre, Bookman.

OLIVEIRA, Michele M. **Vulnerabilidade e exclusão social: uma abordagem sobre representações sociais de catadores de materiais recicláveis em Ipatinga, MG.** 2007. 102 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica, Universidade Federal de Viçosa, MG, 2007.

SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnósticos e alternativas.** 8. Ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.



REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO E SEUS LIMITES: DA POTENCIALIDADE À ALIENAÇÃO

Raylka Fráanklin Sousa de Freitas⁴⁵⁷

Resumo

Esta produção tem como objetivo resgatar a categoria trabalho em sua dimensão ontológica, bem como os conceitos fundamentais que o circundam dentro do processo sócio-histórico de desenvolvimento da humanidade. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que inclui leituras marxianas e marxistas no sentido de demarcar um campo teórico-metodológico de compreensão da centralidade da categoria em análise. Utilizamos os conceitos de teleologia e causalidade para demonstrar a forma como os processos de trabalho são responsáveis pelo suprimento das necessidades humanas e do aprimoramento de suas capacidades. Nesta dinâmica, homens e mulheres produzem uma nova realidade material e imaterial, como também se edificam enquanto ser social, fruto de um salto ontológico. O trabalho, neste escopo teórico, é compreendido como produtor da riqueza humana, interpretada como valor de uso, e um momento fundamental de exercício a liberdade humana. Contudo, o movimento constituído *da potencialidade à alienação* demarca um processo histórico que culmina com a cisão entre o trabalho e a liberdade, consolidado na sociabilidade capitalista. Este processo de transformação do modo de produção da vida não suprime o caráter fundante e central do trabalho, inerente à existência do ser social, orientado às satisfações materiais e imateriais humanas.

Palavras-chave: Trabalho; Teleologia; Alienação.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é resgatar a discussão sobre a categoria trabalho em sua dimensão ontológica, apresentando-o como fundante do ser social. Tomaremos como referências os seguintes autores e seus respectivos textos: Marx e o *Trabalho Alienado*; Engels e seu escrito *Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem*; Lukács e o capítulo sobre o trabalho na obra *Para uma ontologia do ser social*. Em seguida, apresentaremos alguns elementos que compõem a categoria trabalho com o intuito de evidenciar as mediações que permeiam esse complexo social que, por sua vez, ao se desenvolver e consolidar-se em estágios mais avançados não cumprirá suas potencialidades de humanização.

A importância deste exercício intelectual consiste em: reafirmar o caráter sócio-histórico e ontológico do trabalho e sua centralidade na vida de homens e mulheres como

⁴⁵⁷ Mestranda em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza/Brasil, raylkafranklin@yahoo.com.br

forma originária de todas as demais expressões da reprodução social; bem como contrapor-se ao debate contemporâneo que defende uma suposta crise e “fim” do trabalho e a perda da centralidade dele na vida dos homens em sociedade. Contudo, afirmar que o trabalho é central, não necessariamente implica em identificá-lo em uma hierarquia de importância de mediações. Objetivamos aqui destacá-lo como fundante do ser humano, revelando a historicidade e a materialidade da vida como dimensões das quais partimos para entender a realidade.

Dividimos o nosso artigo em três pontos: o primeiro, intitulado *O trabalho e a origem do ser social*, traz uma análise da gênese do homem e das suas mediações condensadas no trabalho; o segundo, denominado *Da consciência ao objeto: alguns elementos presentes no trabalho*, expõe o processo de trabalho para compreender suas dimensões essenciais como a teleologia e a causalidade, bem como as relações entre as posições teológicas primárias e secundárias; por fim, o seguinte, nomeado *Trabalho Alienado: quando o Dever ser torna-se perder de si*, consiste na leitura da categoria trabalho alienado como o momento de cisão entre trabalho e liberdade.

Em relação ao termo alienação, destacamos que Lukács a compreende sob duas perspectivas. A primeira, de forma positiva, se refere ao processo de exteriorização/objetivação promovida pelo trabalho e pelas demais formas de reprodução social, na qual o sujeito se constrói ao produzir a si mesmo como ser social, bem como o mundo que o cerca, em um movimento mútuo de desenvolvimento de suas capacidades. A segunda, presente no modo de produção capitalista, consiste na alienação como um obstáculo ao desenvolvimento das capacidades dos homens, como uma negação da essência humana, apresentando-se como uma negatividade (Lessa, 2007). Vale destacar que o termo estranhamento seria sinônimo de alienação dentro desta última perspectiva, porém nas reflexões que seguem, embora compreendendo as duas dimensões do termo em destaque, a alienação será utilizada apenas para demarcar a perda do caráter libertador e emancipatório do trabalho.

2. O trabalho e a origem do ser social

O trabalho é “a condição básica e fundamental de toda a condição humana” (ENGELS, 1975, p. 63). É através dele que homens e mulheres suprem as suas necessidades e nesse



processo transformam a realidade, produzem o novo, tanto a riqueza material, quanto a imaterial, e, assim, produzem a si mesmos. De tal forma que Engels (1975) afirmou ser o trabalho quem “criou o próprio homem”.

A filosofia materialista histórico dialética compreende a origem do homem atrelada à materialidade da realidade, como o fundamento da vida em sociedade, diferenciando-se das demais linhas idealistas de pensamento anteriores. O salto que a modernidade trouxe, no campo da filosofia e da ciência, proporcionou a quebra com a concepção de mundo que atribuía a gênese e o “destino” dos seres humanos às forças sobrenaturais e distantes da vontade dos homens. Seja o ser humano fruto de uma divindade ou de uma especulação racional idealista, ambas são criticadas por Marx e Engels, os quais centraram suas análises na realidade, partindo da vida material para explicar a ontologia dos homens e das mulheres na sociedade. Destacamos a crítica de Engels:

Os homens acostumaram-se a explicar seus atos pelos seus pensamentos, em lugar de procurar essa explicação em suas necessidades (refletidas, naturalmente, na cabeça do homem, que assim adquire consciência delas). Foi assim que com o transcurso do tempo, surgiu essa concepção idealista do mundo que dominou o cérebro dos homens, sobretudo a partir do desaparecimento do mundo antigo, e continua ainda a dominá-lo, a tal ponto que mesmo os naturalistas da escola darwiniana mais chegados ao materialismo são ainda incapazes de formar uma ideia clara acerca da origem do homem, pois essa mesma influência idealista lhes impede de ver o papel desempenhado aqui pelo trabalho. (1975, p. 69)

Engels (1975) em seu texto *Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem* inicia a sua tese buscando nas ciências naturais, particularmente em Darwin, o substrato de suas ideias sobre o desenvolvimento do homem. Para Engels, o trabalho é central nesse desenvolvimento e imprescindível no processo de satisfação das necessidades humanas. Isto porque, ao buscar suprir tais necessidades, o homem foi transformando partes do seu corpo, tendo este desenvolvimento dos órgãos papel fundamental na evolução do ser humano. O autor inicia falando das mãos:

Mas aqui precisamente é que se percebe quanto é grande a distância que separa a mão primitiva dos macacos, inclusive os antropoides mais superiores, da mão do homem, aperfeiçoada pelo trabalho durante centenas de milhares de anos. O número e a disposição geral dos ossos e dos músculos são os mesmos no macaco e no homem, mas a mão do selvagem mais primitivo é capaz de executar centenas de operações que não podem ser realizadas pela mão de nenhum macaco. Nenhuma mão simiesca construiu jamais um machado de pedra, por mais tosco que fosse. (1975, p. 64)



Assim como o desenvolvimento das mãos foi importante para a evolução humana, outros órgãos como a laringe e, conseqüentemente, a linguagem, bem como o cérebro foram essenciais nesse processo.

Primeiro o trabalho, e depois dele e com ele a palavra articulada, foram os dois estímulos principais sob cuja influência o cérebro do macaco foi-se transformando gradualmente em cérebro humano. (...) E à medida em que se desenvolvia o cérebro, desenvolviam-se também seus instrumentos mais imediatos: órgãos dos sentidos. (ENGELS, 1975, p.66)

Desta forma, necessidades biológicas e sociais compõem um movimento que é responsável pelo desenvolvimento do ser social. Assim, essas transformações do corpo não são apenas transmitidas de forma hereditária no sentido biológico, mas também desenvolvidas e repassadas a partir de necessidades originadas da própria existência humana, dentro das práticas sociais. Se para o desenvolvimento da linguagem foi necessário o aperfeiçoamento da laringe e do órgão auditivo, este só foi possível precedido da necessidade da comunicação, a partir do momento em que o homem passou a viver em grupos.

A alimentação também ganhou papel importante dentro desse processo. Para Engels (1975), a partir do momento em que o homem se tornou carnívoro, gerou-se no organismo novas substâncias que criaram “as condições químicas para a transformação desses macacos em seres humanos.” (p. 68). O consumo da carne ainda representou dois novos avanços para o homem que se desenvolvia: a utilização do fogo, favorecendo a digestão e a domesticação dos animais, facilitando a disponibilidade da alimentação.

Para Lukács (1986), essa transformação do macaco em homem é demarcada por um salto ontológico, da esfera biológica para esfera do ser social, que tem como momento predominante o trabalho, produzindo um ser qualitativamente novo. Nos referimos aqui ao trabalho não na forma como este se apresenta nos dias atuais, mas sim nas suas formas mais originárias e primitivas, em seu sentido ontológico, oriundas da relação dos seres humanos com a realidade material a sua volta. O trabalho é assim entendido como uma inter-relação do homem (sociedade) com a natureza, tanto inorgânica quanto orgânica, em um processo incessante de transformações e de satisfação de suas necessidades (Lukács, 1986). Este processo é essencialmente histórico, e segundo o mesmo autor, impossível de ser reconstruído

de forma experimental. Ele é apenas possível do ponto de vista intelectual, referenciado pelo método marxiano, que toma como chave a anatomia do homem para entender a do macaco, de forma que um estágio primitivo pode ser recomposto tendo como base um estágio avançado (Lukács, 1986). Ainda sobre a concepção de trabalho abordada aqui, destacamos os escritos de Marx (2013):

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como com uma potência natural [Naturmacht]. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para a sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeças e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, a sua própria natureza. (p. 255)

Neste sentido, o trabalho é responsável pela criação do homem enquanto ser social, pois ao mesmo tempo que ele modifica a natureza, ele também modifica a si mesmo. O trabalho não é apenas o momento predominante do salto ontológico, mas também a gênese de toda forma de reprodução social, inclusive outras formas de trabalhos, que não necessariamente estejam mediadas diretamente pela relação com a natureza. Segundo Lukács (1986), “a essência do trabalho humano consiste no fato de que, em primeiro lugar, ele nasce em meio a luta pela existência e, em segundo lugar, todos os seus estágios são produtos de sua autoatividade.” (p. 43). Essa incessante busca pela sobrevivência e pela satisfação das necessidades, materiais e imateriais, é o motor da história da humanidade.

3. Da consciência ao objeto: alguns elementos presentes no trabalho

Os economistas clássicos já afirmavam que é o trabalho que produz a riqueza. Na teoria do valor-trabalho proposta pelos referidos filósofos, esta perspectiva foi reforçada objetivando criticar o parasitismo da nobreza por parte da emergente burguesia (NETTO e BRAZ, 2007). Em relação à mesma teoria, para Smith e, portanto, para os economistas clássicos, o trabalho é analisado de uma forma acrítica, dado como natural e não proveniente de um processo sócio-histórico, tal qual sinalizamos acima. Smith estava correto ao afirmar que o trabalho é a fonte originária de toda riqueza social, mas estava errado ao suprimir o caráter histórico da realidade, bem como em fazer uso da sua teoria de forma apenas instrumental, como meio de se chegar a um valor dos produtos em circulação (TEIXEIRA,



1990). Contudo, não é o nosso objetivo aqui aprofundar esta questão, mas apenas afirmar que, seja na economia clássica ou na crítica a ela, o trabalho tem papel fundamental na produção da riqueza.

Marx (2013) afirma que independente do estágio de desenvolvimento da sociedade o trabalho produzirá valores de uso, que na afirmação anterior pode ser compreendida como riqueza. O que faz um valor de uso existir é sua utilidade social. Assim, o objetivo do trabalho é produzir valores de uso. Se em estágios mais avançados esses valores de uso são também convertidos em valores de troca, não cabe aqui essa análise, pois o objetivo é compreender o sentido ontológico do trabalho.

Nesta perspectiva, alguns elementos são essenciais para entender a atividade humana mediada pelo complexo social trabalho. Dentro de um processo de trabalho existem dois elementos importantes, a teleologia e a causalidade. Entendemos a teleologia como a capacidade da consciência de idealizar um objetivo antes mesmo deste ser posto em prática pela ação do homem, ou seja, de realizar um prévia-ideação. A teleologia é categoria fundamental para entender o trabalho, pois ela é mediada pela consciência e esta é o que diferencia o homem dos outros seres da natureza. A capacidade de compreensão de um animal por mais eficaz que seja não passa de um epifenômeno, jamais acompanhará a consciência humana (LUKÁCS, 1986). Quando Marx (2013) compara o trabalho de uma abelha e de uma aranha, por mais perfeito que seja, ao trabalho de um arquiteto e ao de um tecelão, respectivamente, ele estabelece em sua analogia uma distinção fundante: o trabalho dos animais jamais existirá anteriormente no plano das ideias. Diferente da esfera orgânica, na atividade humana, ao final “do processo de trabalho, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto, um resultado que já existia idealmente.” (MARX, 2013, p. 256). A relação dos animais com a natureza constitui-se em um fato involuntário, acidental e nunca planejado. (ENGELS, 1975). A consciência animal encontra-se a serviço da sua existência biológica e reprodutiva. Ela pode ter representações do mundo que a rodeia, mas nunca conceitos. (LUKÁCS, 1986).

A teleologia apenas existe na esfera do ser social, posta em movimento pelo trabalho. Lukács afirma que “para Marx o trabalho não é uma das muitas formas fenomênicas da

teleologia em geral, mas o único ponto onde se pode demonstrar ontologicamente um pôr teleológico como momento real da realidade material.” (1986, p.51). Esse pensamento, em oposição às filosofias idealistas e religiosas, ao negar a teleologia universal contesta a ideia de que todo ser existente no mundo seria fruto de um trabalho de “deus” ou de um espírito universal (LUKÁCS, 1986). Assim, todo trabalho implica em um pôr teleológico e será este que determinará o seu processo, porém não se findará nele. A objetivação de um trabalho só existe quando o que foi idealizado é colocado em prática e materializado em um objeto, ou seja, em um valor de uso. Desta forma, o pôr em sentido teleológico produz o novo, enquanto o pôr em sentido gnosiológico – ligado às filosofias religiosas e idealistas já referidas - não produz o novo, pois não se objetiva enquanto valor de uso, permanecendo no campo das ideias. Sobre esses pores teleológicos, Lukács afirma:

Se houver erro a respeito deles no processo de investigação, nem sequer pode chegar a ser – em sentido ontológico – postos; continuam a operar de modo natural e o pôr teleológico se suprime por si mesmo, uma vez que não sendo realizável, se reduz a um fato de consciência que se tornou impotente diante da natureza. (1986, p. 55)

Para esse *pôr do fim* é necessário que o homem transforme a causalidade em causalidade posta. Embora teleologia e causalidade sejam categorias opostas, à medida em que uma é oriunda da consciência humana e a outra fruto do movimento espontâneo da realidade, ambas formam um processo unitário presente no trabalho. A causalidade é universal, está presente na natureza, refere-se ao acaso, portanto, distante do domínio do homem. Assim, para que o processo de objetivação tenha êxito é necessário que o ser humano apreenda as cadeias espontâneas da realidade, ou seja, que a causalidade existente no universo seja convertida adequadamente em causalidade posta. Lukács (1986) irá afirmar que diferente da teleologia que apenas pode ser pensada como posta, “a causalidade pode operar como posta ou não posta.” (p. 89). A apreensão correta dessa causalidade é que a definirá como posta, fazendo-se necessária a investigação dos meios. Mesmo para o tipo de trabalho mais rudimentar, o homem se depara com a necessidade de fazer escolhas e de investigar a melhor forma de realizar o seu trabalho, bem como de identificar a mais apropriada matéria-prima. Desta forma, a causalidade deve ser compatível com a efetivação da teleologia.

Lukács (1986) atribui ao trabalho, compreendido na relação homem/natureza, às posições teleológicas primárias que consistem na forma originária das demais expressões da reprodução da vida. Estas demais expressões, caracterizadas pelas relações homem/homem, referentes à reprodução social, que não perpassam diretamente a transformação da natureza, são as posições teleológicas secundárias. Assim, seriam as primeiras que dariam origem as segundas posições. Pensando desta forma, Lukács (1986) destaca que a investigação dos meios, presente dentro de um processo de trabalho (posições teleológicas primárias), é a fase embrionária da ciência (posições teleológicas secundárias):

É, portanto, a partir da tendência intrínseca de autonomização da investigação dos meios, durante a preparação e execução dos meios de trabalho, que se desenvolve o pensamento cientificamente orientado e que mais tarde se originam as diferentes ciências naturais. (LUKÁCS, 1986, p.60)

Não apenas a ciência é originária do trabalho. A liberdade, a ética e a linguagem também são destacadas pelo autor. Todas compõem as posições teleológicas secundárias e surgem da necessidade de interação dos seres humanos entre si, ou seja, da cooperação mútua frente às adversidades da natureza. Lukács (1986) ilustra essa questão da seguinte forma:

As dimensões, a força e a periculosidade dos animais a serem caçados tornam necessária a cooperação de um grupo de homens. Ora, para essa cooperação funcionar eficazmente é preciso distribuir os participantes de acordo com funções (batedores e caçadores). Os pores teleológicos que aqui se verificam realmente têm um caráter secundário do ponto de vista do trabalho imediato (...). (p. 83)

O autor destaca que os pores teleológicos secundários de forma alguma implicam em uma condição inferior em relação ao trabalho, não havendo hierarquia entre ambas as posições teleológicas. O fato do trabalho ser o momento predominante, fundante do ser social não estabelece uma ideia hierarquizante, pelo contrário, refere-se a uma ininterrupta e ineliminável relação recíproca, em processo intenso de interações. O que vale salientar é que estes pores teleológicos que derivam do trabalho não possuem como objetivo final a intervenção em “objetos naturais”, diversamente pretendem provocar intervenções na consciência de outros homens. Para Lukács, “tais pores teleológicos secundários estão muito mais próximos da práxis social dos estágios mais evoluídos que o próprio trabalho no sentido que aqui entendemos.” (1986, p.84)



Retomando a discussão acerca do processo de investigação dos meios e da causalidade, o espelhamento da realidade surge como essencial, sendo necessário para a apreensão da realidade, como também para distinguir o sujeito do objeto. Ele só é possível porque o sujeito toma consciência de que a realidade é algo externo a si, ou seja, de que ele não é o objeto que produz. Desta forma, a distinção sujeito/objeto é questão fundamental para a objetivação do trabalho, para o *pôr do fim*. (LUKÁCS, 1986). Assim,

Os dois atos heterogêneos a que nos referimos são: de um lado, o espelhamento mais exato possível da realidade considerada e, de outro, o correlato *pôr* daquelas cadeias causais que, como sabemos, são indispensáveis para a realização do *pôr teleológico*. (p.64-65)

O espelhamento da realidade, bem como a apreensão dos nexos causais de uma dada materialidade é essencial para a realização do trabalho. Apenas diante desse conhecimento é que o homem pode realizar as escolhas mais acertadas para o êxito do *pôr do fim*. É neste ponto, diante de sua capacidade de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pela natureza, que o homem exerce a sua liberdade.

Lukács (1986) busca compreender a liberdade como algo concreto dentro da existência humana. Embora o autor reconheça as diversas formas que esta tem sido tratada no decorrer da história, podendo ser compreendida do ponto de vista jurídico, ético, moral, político, ele atribui ao fenômeno liberdade um vínculo com a produção material da vida. Assim, a liberdade não é concebida como um princípio presente apenas na consciência, mas intrinsecamente ligada à criação do novo, ao *dever ser* de um objeto e do próprio homem. É no ato do trabalho que, pela primeira vez, a liberdade é experimentada pelo ser social, exatamente no momento em que faz as suas escolhas. Ao mesmo tempo em que é um fenômeno ligado a consciência, é também um ato oriundo de uma necessidade objetiva e concreta. Desta forma, “se a questão da escolha é posta em um nível mais alto de abstração que a separa inteiramente do concreto, ela perde toda sua relação com a realidade e se torna uma especulação vazia.” (LUKÁCS, 1986, p. 138). A liberdade é uma ação de transformar e nunca, somente, uma intenção. À medida que o homem mais apreende/conhece a realidade à sua volta, mais o campo de exercício da liberdade é expandido. É por isso que o autor trata da liberdade relacionada com a determinidade em um mesmo complexo social.



Concluir este ponto falando da liberdade nos garante um passo para iniciar as nossas próximas reflexões. O que seria o contraponto da liberdade em seu sentido ontológico? Em que momento a liberdade se esvazia de seu real sentido? Nesta perspectiva, propomo-nos no próximo ponto discorrer sobre a alienação, tal como compreendida por Marx, entendendo-a como o momento de cisão entre o trabalho e a liberdade.

4. Trabalho Alienado: quando o *Dever ser* torna-se *perder de si*

O trabalho em sua concepção ontológica, como vimos apresentando, refere-se às suas formas mais primitivas e originárias e, nesta perspectiva, ele proporcionou ao homem um domínio de seus hábitos, instintos e afetos, bem como promoveu a vida em sociedade no ser humano e o domínio da consciência sobre seu próprio corpo (LUKÁCS, 1986). Estes desdobramentos, fruto do trabalho, marcam “profundamente as representações que o homem faz de si mesmo”, exigindo de si “uma relação qualitativamente diferente, inteiramente heterogênea daquela que corresponde à condição animal” (p.129). Para Marx (1983), o trabalho não é apenas o domínio da natureza e de si mesmo, ele é também responsável por desenvolver a potência latente do homem.

As posições teleológicas secundárias, mediadas pela relação homem/homem, consistem em formas mais complexas de reprodução da vida. Referentes à práxis social, elas foram determinando relações onde o homem passou a dominar a consciência de outros homens. Engels (1975) relata que, exceto na primitiva propriedade comunal, a qual findou com o esgotamento do excedente das terras livres, os demais modos de produção foram marcados por uma “divisão da população em classes diferentes e, portanto, no antagonismo entre as classes dominantes e as classes oprimidas.” (p. 73). Sejam cidadãos e escravos, senhores e servos, capitalistas e proletariados, essas diversas formas de produção eram/são mediadas pelo antagonismo e dominação referida por Engels. Com o desenvolvimento de relações mais complexas na sociedade, o filósofo complementa:

(...) os interesses das classes dominantes converteram-se no elemento propulsor da produção, enquanto esta não se limitava a manter, bem ou mal, a mísera existência dos oprimidos. Isso encontra sua expressão mais acabada no modo de produção capitalista, que prevalece hoje na Europa Ocidental. (1975, p.73)



Neste sentido, a forma como homens convivem em sociedade, estabelecida pela produção material da riqueza social, deixa de ser mediada pelo trabalho como realizador da potência humana, enquanto *dever ser* do homem. Limita-se de um lado à acumulação de riqueza por parte das classes dominantes e, de outro, à subsistência daqueles pertencentes às classes oprimidas. Em um estágio mais avançado, no modo de produção capitalista, analisado por Marx e Engels, à medida que o trabalho continua a criar valores de uso (determinação insuprimível do trabalho), produz dentro do mesmo processo, valores de troca.

Marx (1983) afirma que no modo de produção capitalista, “o trabalhador fica pobre à medida que produz mais riqueza e sua produção cresce em força e extensão.” (p. 90). Desta forma, os capitalistas passam a deter os meios de produção, e em contrapartida, a classe trabalhadora goza apenas de sua força de trabalho. Neste contexto, o trabalhador é percebido como mercadoria, a sua capacidade laborativa é vendida para suprir a sua sobrevivência. Se o trabalho em suas formas mais arcaicas foi responsável pela humanização do homem, nos moldes do capital, essa atividade cria uma desumanização, ele produz um trabalho que aliena o ser humano de suas capacidades e de suas criações. Assim explica Marx (1983): “A execução do trabalho aparece na esfera da Economia Política como uma perversão do trabalho, a objetificação como uma perda e uma servidão ante o objeto, e a apropriação como alienação.” (p.91).

No processo de alienação analisado por Marx (1983), o trabalhador aliena-se do produto do seu trabalho à medida que este lhe parece estranho. Não se trata do fato do objeto ser algo externo ao trabalhador, pois a diferenciação entre sujeito e objeto é fundamental para um processo de trabalho. A questão é que o objeto enquanto um ente à parte do homem, “volta-se contra ele como uma força estranha e hostil”. (p.91). O produto de seu trabalho não mais lhe serve como garantia de suas necessidades, pois ele lhe aparece alheio, os seus valores de uso não são apropriados por aqueles que produzem a riqueza. O trabalho é, assim, apenas uma forma de subsistência física do trabalhador. Assertivas são as palavras de Marx: “ (...) o trabalho humano produz maravilhas para os ricos, mas produz privação para o trabalhador. Ele produz palácios, porém choupanas é o que toca ao trabalhador. ” (1983, p.92).

O processo de alienação, segundo Marx, não se dá apenas no produto. Não poderia existir alienação do produto sem o mesmo ocorrer no processo de produção, “a alienação do objeto do trabalho simplesmente resume a alienação da própria atividade do trabalho.” (1983, p.93). O homem aliena-se neste processo de produção porque este não lhe garante mais o exercício de suas capacidades, de sua potência e, portanto, não é mais um ato de “desenvolver livremente suas energias mentais e físicas.” (1983, p. 93). O trabalho surge como um sofrimento, de tal forma, que o autor exemplifica afirmando que o trabalhador se sente feliz apenas em seus dias de folgas. Trata-se de uma atividade involuntária, imposta, ou seja, forçada. Consiste em apenas um meio de suprir outras necessidades e não em um fim para a sua própria satisfação. É um trabalho que pertence ao outro e não a si (MARX, 1983).

O homem tem como atividade vital o intercâmbio com a natureza, ou seja, o trabalho. Ao mesmo tempo em que o ser humano relaciona-se com a natureza (esfera inorgânica e orgânica), ele também faz parte dela, numa eterna interdependência. Isto porque, mesmo o salto ontológico tendo produzido o novo, o ser social, não foi suprimido o estágio natural anterior (LUKÁCS, 1986). Não se trata de um processo linear, uma mera evolução, compreende-se o salto como um movimento transformador que produz o “novo” paralelo à permanência do “velho”. Portanto, este intercâmbio é inerente à existência humana. Marx afirma que “o homem vive da natureza”, isto significa “que a natureza é o corpo dele” (1983, p. 95), pois estão contidos no ser social os dois estágios de desenvolvimento anteriores, o inorgânico e o orgânico, embora não se reduzam a nenhum destes de forma isolada.

É através desta interação com a natureza que o ser humano exerce a sua liberdade, que produz o mundo a sua volta e a si próprio como ser social. Marx afirma que “a vida produtiva é, contudo, a vida da espécie.” (1983, p.95), portanto, mesmo que a produção da vida se complexifique com o desenvolvimento da sociedade, o trabalho não deixa de ser central para o homem. É neste ponto, que as posições teológicas secundárias entram como influenciadoras dos modos de produção da existência. Assim, seria equivocada qualquer ideia que estabeleça hierarquia entre posições teleológicas primárias e secundárias, pois o que se observa é uma interação entre ambas. Ora, são as formas como os seres humanos se relacionam entre si que,



simultaneamente, são determinadas pela produção e também determinantes destas. São as relações homem/homem que alteram o caráter libertador da relação homem/natureza.

Neste sentido, a perda deste caráter libertador e consciente do trabalho é para Marx a condição alienante do homem. A sua vida passa a ser apenas um meio para a sua existência individual e a sua vida-espécie lhe aparece como algo estranho. Marx destaca que:

Por conseguinte, enquanto o trabalho alienado afasta o objeto da produção do homem, também afasta sua vida-espécie, sua objetividade real como ente-espécie, e muda a superioridade sobre os animais em uma inferioridade, na medida em que seu corpo inorgânico, a natureza, é afastado dele. (1983, p. 97)

O afastamento do homem da natureza, do corpo inorgânico, não se dá apenas porque o objeto da produção lhe é desapropriado, mas também porque o ser humano se aliena do seu próprio corpo que, por sua vez, é também natureza. À medida que há alienação dos homens enquanto ente-espécie, haverá alienação dos mesmos em relação aos demais homens. Ora, se um ser humano não se reconhece na sua vida-espécie, como é possível reconhecer os outros? Marx (1983), então, estabelece quatro dimensões da alienação do homem que são as seguintes: alienação em relação ao produto, ao processo de produção, a si próprio e aos demais homens.

O filósofo (1983) decompõe o trabalho alienado em duas partes que se determinam mutuamente, são elas: alienação e apropriação. Assim, “apropriação aparece como alienação e alienação como apropriação.” (p. 101). Se o trabalhador é desapropriado da sua vida como ente-genérico, estando implícita nesta ideia a apropriação do produto e do processo de trabalho, é porque outros detiveram o que *a priori* foi expropriado. Marx (1983) denominará esses homens, que sobrevivem e acumulam riqueza a partir do trabalho de outros homens, de capitalistas e/ou não trabalhadores. A partir do conceito de trabalho alienado o autor chega à categoria propriedade privada. Ambos são compreendidos, dialeticamente, como elementos fundamentais, dos quais derivam as demais categorias da Economia Política avaliada por Marx. Nas palavras do autor:

Assim, graças ao trabalho alienado o trabalhador cria a relação de outro homem que não trabalha e está de fora do processo do trabalho, com o seu próprio trabalho. A relação do trabalhador com o trabalho também provoca a relação do capitalista (ou como quer que se denomine ao dono do trabalho) com o trabalho. A propriedade



privada é, portanto, o produto, o resultado necessário, do trabalho alienado, da relação externa do trabalhador com a natureza e consigo mesmo. (1983, p. 99)

Seguindo esse entendimento, trabalho alienado só existe interrelacionado com a propriedade privada, assim como trabalhador e não trabalhador. Seria a propriedade privada, nas palavras de Marx (1983), a expressão material sinótica do trabalho alienado, onde se incluem as relações entre trabalhador com o trabalho e a relação dos capitalistas com o trabalhador e com o produto do trabalho. O autor deteve-se em analisar todas essas relações, mas aqui não é nosso objetivo adentrar nessas determinações, pois o que nos importa é evidenciar a perversão do trabalho em consequência das escolhas humanas em sociedade. Assim, é possível afirmar que a alienação representa a cisão da liberdade com o trabalho em sua dimensão ontológica, ou seja, para o homem, no modelo capitalista e em toda sociedade sustentada em classes sociais, há a supressão do caráter emancipatório do trabalho.

5. Considerações Finais

Buscamos neste artigo analisar o trabalho ontologicamente, como responsável pelo desenvolvimento das capacidades humanas e das suas potências, bem como da sua liberdade enquanto ente-gênérico. Nesta perspectiva, ele é compreendido dentro da sua positividade, pois além de fomentar as potencialidades dos homens de criarem e de produzirem o mundo a sua volta, em paralelo ele desenvolve o próprio ser social. Assim, o trabalho é fundante do homem e também de toda forma de reprodução social, produzindo a vida material e imaterial.

Nesse processo de construção da realidade, algumas mediações são fundamentais para o trabalho: teleologia e causalidade. Ao discorrer sobre essas categorias, buscamos evidenciar os elementos que originam as demais formas da práxis social. Assim, posições teleológicas primárias e secundárias, embora frutos de momentos ontológicos distintos, relacionam-se entre si e são interdependentes. Neste sentido, posições teleológicas secundárias desenvolveram-se ao ponto de homens buscarem dominar outros homens e o trabalho perdeu a sua característica positiva, tornando-se alienado.

Embora o trabalho na sociedade capitalista tenha um caráter alienante, ele não deixa de ser fundante da sociabilidade humana e, portanto, capaz de desenvolver as potencialidades de



homens e mulheres. Importante salientar que estamos nos referindo ao trabalho como uma potência e não como um mero meio de sobrevivência dos indivíduos. A concepção aqui defendida consiste em afirmar que tal mediação, em seu sentido ontológico, jamais será suprimida, sendo inerente à existência do ser social e movimentada a partir das necessidades humanas. Assim, o que se transforma é o modo como homens interagem na sociedade e organizam a produção da vida que, por sua vez, sempre estará orientada a tais satisfações, sejam elas materiais ou imateriais.

Desta forma, o trabalho não estaria em crise ou o seu “fim” decretado conforme alguns pensadores contemporâneos, tendo em vista que é ele quem produz a riqueza social. A referida “crise” que o envolve estaria muito mais orientada pelo modo de organização da produção do que propriamente do trabalho como apresentamos aqui. Colocando para os sujeitos um desafio que consiste em criar novas formas de sociabilidade e de produção da vida que superem a lógica capitalista vigente.

6. Referências Bibliográficas

- ENGELS, F. Sobre o papel do trabalho na transformação macaco em homem. In: textos 1: *Karl Marx e Friedrich Engels*. São Paulo: Edições Sociais, 1975. 254 p.
- LESSA, S. Para compreender a ontologia de Lukács. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. 240 p. (Coleção filosofia; 19)
- LUKÁCS, G. Para uma ontologia do ser social II. Trad. Nélio Schneider (caps II, III e IV), Ivo Tonet e Ronaldo Vielmi Fortes (cap I). 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013. 845 p.
- MARX, K. O Capital: Crítica da Economia Política. *Livro I: o processo de produção do capital*. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. 894 p.
- MARX, K. Primeiro Manuscrito: *Trabalho Alienado*. In: FROMM, E. Conceito Marxista do Homem. 8 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores S.A., 1983. 222 p.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. Economia Política: uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Cortez: 2007. 258 p. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 1)
- TEIXEIRA, F. J. S. Economia Política – I: *Trabalho e Valor em Smith e Marx*. Fortaleza: EDUECE, 1990. 112 p. (Cadernos Uece)



SAÚDE MENTAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA PARA USUÁRIOS EM SOFRIMENTO PSÍQUICO

Francisca Bezerra de Oliveira⁴⁵⁸

Maria Ayrilles Macêdo⁴⁵⁹

Francisco Mário de Sousa Silva⁴⁶⁰

José Ferreira Lima Junior⁴⁶¹

Resumo

A integração de saúde mental e economia solidária é um processo em construção e contribui efetivamente para o avanço da Reforma Psiquiátrica no Brasil, possibilitando a autonomia e a cidadania do usuário em sofrimento psíquico. Este estudo objetivou identificar o número de iniciativas de geração de trabalho/renda e empreendimentos econômicos solidários para pessoas em sofrimento psíquico, efetivado nas regiões do Brasil, bem como verificar os repasses de recursos de incentivo financeiro para o desenvolvimento da estratégia do componente reabilitação psicossocial, no período de 2005 a 2013. A pesquisa foi realizada a partir de dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, por meio do Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho, da Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas/DAPES/SAS/MS, Informativo Eletrônico de Dados sobre a Política Nacional de Saúde Mental – 2015. Constatou-se um total de 1.008 experiências de geração de trabalho/renda em todas as regiões do Brasil, a região Sudeste apresentou maior número com 405 iniciativas, e verificou-se um importante incremento de recursos destinados para o financiamento dessas experiências. Essas ações são fundamentais para uma interlocução profícua entre as políticas públicas de saúde mental e economia solidária, devendo ser integradas à rede de atenção à saúde mental dos municípios.

Palavras-chave: Saúde Mental, Economia Solidária, Geração de Trabalho e Renda.

1 INTRODUÇÃO

A integração dos universos políticos de saúde mental e economia solidária é algo ainda insipiente e em processo de construção, no Brasil. O diálogo eficiente destes universos

⁴⁵⁸Bolsista PNPd/CAPES do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável, da Universidade Federal do Cariri – UFCA, Juazeiro do Norte/Brasil; Profa. Dra. da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. oliveira.fb@uol.com.br

⁴⁵⁹ Mestranda em Desenvolvimento Regional Sustentável - UFCA, Juazeiro do Norte, Brasil. ayrillesmacedo@hotmail.com

⁴⁶⁰ Mestrando em Desenvolvimento Regional Sustentável - UFCA, Juazeiro do Norte/Brasil. fcomariojrnl@yahoo.com.br

⁴⁶¹ Pós-doutor em Desenvolvimento Regional Sustentável - UFCA; Prof. Dr. da Escola Técnica de Saúde de Cajazeiras – ETSC/UFCG. Cajazeiras/Brasil. ferreirajunior@cfp.ufcg.edu.br



pode possibilitar a inclusão social, a autonomia do usuário em sofrimento psíquico ou transtorno decorrente do uso de álcool, crack e outras drogas, proporcionando um avanço importante à Reforma Psiquiátrica.

No Brasil, a atenção em saúde passa por importantes transformações conceituais e operacionais, reorientando-se o modelo historicamente fundamentado no hospital psiquiátrico para um novo modelo descentralizado, com ênfase no território e com a inclusão de novas tecnologias de cuidado, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), as Residências Terapêuticas, Leitos de Atenção Integral em Saúde Mental no Hospital Geral, dentre outros. Como marco legal foi instituída a Lei federal 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona a assistência em saúde mental, privilegiando o oferecimento de serviços de base comunitária.

A partir da reforma foi possível avançar para um novo paradigma em saúde mental centrado no processo de desinstitucionalização. Este processo não se traduz em desospitalização, busca a desconstrução do modelo manicomial e a construção de novas modalidades de atenção, de diversas formas de sociabilidade que as tornam substitutivas ao manicômio, sendo os CAPS considerados dispositivos estratégicos no cuidado ao usuário. Espera-se que esses dispositivos de atenção possibilitem a ressignificação do sujeito e favoreçam a geração de trabalho/renda e a inclusão social pelo trabalho (OLIVEIRA, 2012; SANTIAGO, 2014).

Assim, no contexto das mudanças ocorridas na atenção em saúde mental, surge o debate sobre a importância do trabalho como uma forma de inclusão social, cidadania e autonomia da pessoa com sofrimento psíquico.

Entende-se que a despeito dos avanços da reforma psiquiátrica, da mudança de paradigma e da construção de práticas ancoradas na inclusão social; a geração de trabalho/renda, o acesso do usuário a vida produtiva tem sido um dos maiores desafios a ser transposto para a intervenção em saúde mental, buscando viabilizar na prática a autonomia, a cidadania e a inclusão social do usuário.

Nesse sentido, a iniciativa de articulação das Políticas Públicas de Saúde Mental e de Economia Solidária, a partir de 2004, passou a ser fundamental. Portanto, “Essas políticas



nascem da mesma matriz – a luta contra a exclusão social e econômica. Uns são excluídos (e trancafiados) porque são loucos, outros porque são pobres” (SINGER, 2005, p.11).

Os princípios da economia solidária são cooperação, solidariedade, autogestão, sustentação econômica e sustentabilidade ambiental. Constitui-se em uma opção política, ética e ideológica que se concretiza na prática quando os optantes se decidem pelos excluídos e juntos constroem produtos, serviços e vínculos mais éticos, justos e permeados de sentidos (SINGER, 2002, 2005).

Este estudo teve como objetivos identificar o número de iniciativas de geração de trabalho/renda e empreendimentos econômicos solidários para pessoas em sofrimento psíquico, efetivado nas regiões do Brasil, bem como verificar os repasses de recursos de incentivo financeiro para o desenvolvimento da estratégia do componente reabilitação psicossocial, no período de 2005 a 2013.

Trata-se de um tema atual e relevante, visto que, são poucos os trabalhos desenvolvidos com esta temática na região Nordeste, podendo favorecer o debate da necessidade da viabilização de oficinas de geração de trabalho/renda em municípios dessa região.

2. Saúde Mental e Reforma Psiquiátrica

Os transtornos mentais/sofrimento psíquico constituem um grave problema de saúde mental no contexto mundial e afetam pessoas de todas as idades, culturas e níveis socioeconômicos. Estima-se que a depressão severa representa, atualmente, a quarta causa de incapacidade e está próxima a ser a segunda causa de incapacidade em escala mundial. Cerca de 450 milhões de pessoas apresentam algum tipo de transtorno mental/sofrimento psíquico, aproximadamente 10% a 20% da população brasileira apresentam alguma forma de sofrimento psíquico, necessitando, portanto de cuidados no campo da saúde mental (MEROTO, 2009).

Desse modo, faz-se necessário elevar a atenção em saúde mental a um nível maior de importância, como uma prioridade máxima das políticas públicas do Estado. É fundamental o estabelecimento de um sistema de atenção à saúde eficiente, acessível e que englobe todos os componentes importantes para promover uma clínica ampliada, viabilizando

um cuidado integral ao usuário, a família e a comunidade, contribuindo no processo de construção da reforma psiquiátrica.

A reforma psiquiátrica é um processo social e político complexo, composto por atores sociais diversos, incidindo nos governos federal, estadual e municipal, nas universidades, nas associações de usuários, familiares e amigos dos CAPS e no imaginário social. A reforma é compreendida como um novo paradigma em saúde mental, ou seja, como um conjunto de transformações de saberes, práticas, valores culturais e sociais em relação ao sofrimento psíquico. É a partir da reforma que o usuário passa a ser visto como um ator social importante, com pleno direito à cidadania, à autonomia, ao acolhimento e a uma atenção de qualidade, em serviços de base comunitária (AMARANTE, 2007; OLIVEIRA, 2012).

A reforma psiquiátrica brasileira tem a singularidade enfatizada por autores, como o psiquiatra espanhol Manuel Desviat e o italiano Ernesto Venturini, pela participação efetiva da sociedade civil através da organização de profissionais, usuários e familiares no Movimento de Luta Antimanicomial (OLIVEIRA, 2012).

As palavras-chave do processo da reforma é a **desinstitucionalização**, como também a **reabilitação psicossocial**. No tocante ao equipamento estratégico de atenção em saúde mental destacam-se os **CAPS**, que serão objeto de reflexão a seguir.

2.1 Desinstitucionalização

A noção de desinstitucionalização foi desenvolvida pelo psiquiatra italiano Franco Basaglia. A palavra-chave do processo de desinstitucionalização é o conceito de desconstrução do manicômio, e, ao mesmo tempo, o resgate do fenômeno da loucura por meio da invenção de novos conceitos, práticas e saberes, tendo como foco central o sujeito e sua singularidade e não a doença (OLIVEIRA, 2012). Ao mesmo tempo, refere-se a um processo de invenção de novas tecnologias de atenção ancoradas não mais ao objeto fictício a, “doença”, mas a “existência-sofrimento” do paciente e sua relação com o corpo social. No dizer do Rotelli passa-se da “instituição negada para a instituição inventada” (ROTELLI, 1990, p. 91).

Na “instituição inventada” o “olhar” deixa de ser exclusivamente racional, clínico, técnico; em vez da doença e dos sintomas, o olhar está direcionado à pessoa, sua história, sua cultura e sua vida cotidiana, os aspectos que constituem precisamente o campo de inferência



de tais sintomas. Então, a ênfase é a pessoa, o objetivo é proporcionar uma atenção de qualidade, pautada na singularidade do sujeito, na família e comunidade, e não na doença.

A desinstitucionalização, assim pensada, resgata a complexidade do fenômeno da loucura como evento biológico, cultural, histórico, social e político, ou seja, como expressão complexa da existência humana. Essa complexidade reporta-se ao problema ético e de cidadania

A ética aqui defendida retoma o seu papel de estimuladora das energias utópicas, e, portanto, guia não apenas o comportamento das pessoas, assim como os saberes que norteiam suas práticas sociais. Essa ética inscreve-se numa dimensão contrária à exclusão, à violência, ao estigma, a que foram conduzidos, nos manicômios, sujeitos que apresentam sofrimento psíquico. Os eixos norteadores desse princípio estão ancorados na singularidade, no agenciamento de experiências subjetivas e na construção/(re)construção da cidadania (OLIVEIRA, 2000).

Ainda de acordo com esta autora, cidadania refere-se aos direitos e deveres do cidadão e pressupõe igualdade de direito. A afirmação da cidadania do louco consubstancia-se numa nova dimensão da atenção em saúde mental, visa possibilitar à pessoa o direito real a uma atenção de qualidade, de receber ajuda na sua fragilidade e no seu sofrimento. Desse modo, o papel do profissional é criar condições novas entre os sujeitos, suas necessidades e o contexto social.

2.2 Reabilitação Psicossocial

Reabilitação é, antes de tudo e sobretudo um ato de amor e de solidariedade. É uma concepção, e não uma técnica. É um processo que aumenta a capacidade do sujeito para estabelecer trocas sócias e afetivas nos diversos cenários, em casa, na rede social e no trabalho. Todo trabalho direcionado para os aspectos da incapacidade da fragilidade do usuário se constitui em reabilitação.

A reabilitação psicossocial “é um conjunto de princípios cuja âncora seria essencialmente ética. Reabilitar seria poder organizar forças para que as pessoas pudessem sair do estado de ningüedade (expressão usada por Darcy Ribeiro, em o Brasil como o Problema), produzido pelo lugar zero a que foram conduzidos aos hospícios, pela condição de doença-objeto, pela inumanidade da discriminação” (AMARANTE, 1996 p.2).



Reabilitação atravessa todos os momentos do percurso terapêutico do usuário incluindo: terapias grupais, individuais, uso de medicação, aprendizagem, novas formas de convivência, ler e escrever, fazer compras e passear, reaprender a cuidar de si. Para reabilitar o usuário é necessário oferecer diariamente uma atenção de qualidade, objetivando a criação de um espaço de acolhimento, de relações interpessoais, de produção de novas subjetividade para a família e o usuário em sofrimento psíquico.

2.3 Centros de Atenção Psicossocial

Os CAPS são serviços abertos vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), considerados fundamentais para a Política de Saúde Mental, tendo como objetivo acolher o usuário com sofrimento psíquico e reinseri-lo no contexto familiar e comunitário, favorecendo o exercício dos direitos civis, o fortalecimento das relações interpessoais e a inclusão social (OLIVEIRA, 2012; SANTIAGO, 2014).

Os CAPS são serviços substitutivos em saúde mental, constituídos por profissionais de diversos campos do saber: Psicólogo, psiquiatra, assistente social, terapeuta ocupacional, educador físico, pedagogo, artesão, técnico em enfermagem, dentre outros. Esses equipamentos de saúde devem possibilitar cuidado integral ao usuário em sofrimento psíquico por meio de diversas ações: tratamento medicamentoso, atividades recreativas, grupo de familiares, oficinas terapêuticas, visitas domiciliares, ações intersetoriais, mantendo uma interseção com a rede básica de saúde especialmente com a estratégia saúde da Família – ESF. Esses serviços devem se constituir como espaço de acolhimento, de escuta, de criação de vínculos, como também de geração de trabalho e renda.

Entende-se que a despeito dos avanços da reforma psiquiátrica, da mudança de paradigma e da construção de práticas ancoradas na inclusão social; a geração de trabalho/renda, o acesso do usuário a vida produtiva tem sido um dos maiores desafios a ser transposto para a intervenção em saúde mental, buscando viabilizar na prática a autonomia, a cidadania e a inclusão social do usuário.

3. Economia Solidária: Breve Gênese no Brasil e Marco Conceitual

A economia solidária emerge na década de 90, como uma experiência econômica e como resposta dada pela sociedade e pelos trabalhadores a essa realidade, sendo organizada e orientada pelos princípios da autogestão, cooperação e solidariedade, predominando a



igualdade entre seus membros, cujas modalidades de trabalho são socialmente justas. Rompe com a lógica capitalista cujos princípios são a competição, o individualismo e a dominância do capital sobre o trabalho.

O Movimento da Economia Solidária no Brasil tem como marco histórico de sua organização o encontro realizado no ano 2000, na cidade de Mendes no Rio de Janeiro, síntese dos encontros nacionais e internacionais entre os anos de 1988 e 1998 sobre experiências de economia popular e autogestão, com a participação de vários países latino-americanos e europeus, cooperativas, associações, sindicatos, instituições de desenvolvimento, constituindo o grande passo para a criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária realizado em 2001, na cidade de Porto Alegre, durante o Fórum Social Mundial (FSM) (ANDRADE *et al*, 2008).

Na perspectiva de avanço da Política de Economia Solidária foi realizada em 2002, na cidade de São Paulo, a I Plenária Nacional da Economia Solidária, na qual foi elaborada a “Carta ao Governo Lula”, propondo a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, o que veio a acontecer em 2003, tornando essa economia fortalecida e divulgada, mediante políticas públicas integradas; a II Plenária Nacional da Economia Solidária ocorreu durante o III FSM em 2003 na cidade de Porto Alegre, cuja proposta foi a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, mais tarde sendo deliberado e criado durante a III Plenária Nacional da Economia Solidária, realizada em 2003, em Brasília, composto por trabalhadores, empreendedores da economia solidária no país, agências de fomento, de pesquisa, de incubação, de assessoria e de gestores públicos (SILVA, 2012).

Assim, a economia solidária:

É antes de qualquer coisa, uma opção ética, política e ideológica, que se torna prática quando os optantes encontram os de fato excluídos e juntos constroem empreendimentos produtivos, rede de trocas, instituições financeiras, escolas, entidades representativas, etc., que apontam para uma sociedade marcada pela solidariedade, da qual ninguém é excluído contra a vontade (SINGER, 2005, p. 11).

Diante da “flexibilização”, a redução dos salários e a instabilidade dos empregos, a economia solidária e criativa vem crescendo como alternativa, recuperando o “valor atribuído à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos, a instância na autogestão e o repúdio ao assalariamento” (SINGER, 2002, p.111).



4. Saúde Mental e Economia Solidária: Um Diálogo em Construção

A articulação dos universos políticos da saúde mental e economia solidária foi motivada por determinantes identificados pela Coordenação Nacional de Saúde Mental, a partir de 2004, como:

1. Crescimento de geração de experiência de trabalho/renda no âmbito nacional;
2. A maioria de experiência cadastradas no Ministério da Saúde localizavam-se nas regiões sul e sudeste;
3. Os movimentos sociais organizados da saúde mental reivindicava uma política para o setor (BRASIL, 2006).

A Política Nacional de Saúde Mental e Economia Solidária se realiza através de empreendimentos econômicos solidários. Esses empreendimentos compreendem formas comunitárias e democráticas de organizar a produção de diversas modalidades, organizações econômicas compostas por indivíduos em sua grande maioria excluídos do mercado de trabalho, como alternativa de sobrevivência, realizam atividades econômicas de bens e serviços, fundos de créditos “cooperativas de créditos e os fundos rotativos populares” de comercialização, compra, venda e troca de insumos e produtos de consumo solidário (BRASIL, 2010).

Nessa perspectiva, as oficinas de geração de renda, a inclusão pelo trabalho, as cooperativas norteadas pela economia solidária são componentes fundamentais no processo de construção da reforma psiquiátrica. Deve existir, portanto, uma interconexão entre as políticas públicas da Reforma Psiquiátrica e da Economia Solidária. O importante é que ambas “têm como princípios comuns um outro projeto de sociedade que seja inclusiva, ética, humanizadora, justa, solidária e alternativa ao modo de produção capitalista” (ANDRADE *et al*, 2008).

No caso da pessoa em sofrimento psíquico, secularmente excluída, pensar na geração de renda, por meio da economia solidária, implica trabalhar a reabilitação psicossocial, a inclusão social, a busca pela independência financeira e sua relação com as redes múltiplas de pertencimento, podendo se constituir como instrumento valioso na legitimação da cidadania do usuário.



5. Metodologia

Este estudo representa um recorte de uma pesquisa maior intitulada “Cuidar em Saúde Mental: Saberes e Práticas”, desenvolvida na região Metropolitana do Cariri cearense, a qual foi submetida a Plataforma Brasil, sendo analisada pelo Comitê de Ética da Universidade Regional do Cariri – URCA, obtendo parecer favorável com nº1.881.269.

O trabalho objeto deste estudo utilizou como fundamentação teórica conceitos vinculados as Políticas Públicas de Saúde Mental e de Economia Solidária, com ênfase em termos como: reforma psiquiátrica, desinstitucionalização, reabilitação psicossocial, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), princípios da economia solidária inclusão social pelo trabalho.

Foi realizada pesquisa documental por meio de documentos oficiais dos Ministérios da Saúde e do Trabalho e Emprego, relacionados à Saúde Mental e à geração de trabalho/renda e inclusão social pelo trabalho, tais como: Leis, Portarias e Conferências. Além disso, foi utilizados dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, por meio do Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho (CIST), da Coordenação Geral de Saúde Mental, Informativo Eletrônico de Dados sobre a Política Nacional de Saúde Mental, referentes aos anos - 2005 a 2013.

Neste estudo, adotou-se a modalidade de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, que constitui uma estratégia alternativa de pesquisa empregada nos estudos desenvolvidos nos campos da saúde e das ciências ambientais. Nesse método, o conhecimento trazido pelo conjunto entre a bibliografia científica pesquisada acerca da temática, acrescido aos documentos institucionais sobre a inclusão social pelo trabalho torna-se ponto de partida para reflexão e reconstrução desse conhecimento.

A pesquisa exploratória busca proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, sobre determinado fenômeno. Este tipo de estudo geralmente é escolhido quando o tema, objeto de investigação, é pouco conhecido, tornando-se problemático formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (GIL, 2008).

Documentos são compreendidos como todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Nesta concepção é possível apontar vários tipos de documentos: os escritos;

os numéricos ou estatísticos; os de reprodução de som e imagem; e os documentos-objeto (GIL, 2008).

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. Por se tratar de um banco de domínio público, não foi necessário submeter o estudo ao Comitê de Ética em Pesquisa.

6. Resultados e Discussão

No tocante à cobertura territorial do Brasil, a Política Nacional de Saúde Mental e Economia Solidária demonstram um crescimento consistente do número de empreendimentos solidários, como pode ser constatado na tabela a seguir:

Tabela 1: Empreendimentos econômicos e solidários por ano (2005-2013)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nº de Empreendimentos Solidários	151	239	256	345	380	640	640	660	1.008

Fonte: Ministério da Saúde. Coordenação Nacional de Saúde Mental, 2015. SILVA, 2012.

Em 2013 foi realizado o último levantamento pelo Ministério da Saúde, Coordenação Nacional de Saúde Mental sobre iniciativas de geração de trabalho e renda e empreendimentos econômicos solidários, por meio do Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho (CIST), que resultou em 1.008 experiências. Essas iniciativas devem estar articuladas com os recursos do território, nos campos do trabalho/economia solidária, educação, lazer, cultura e saúde (BRASIL, 2015, 2016; SILVA, 2012).

Quanto ao CIST, este foi criado com o objetivo de mapear as experiências de geração de trabalho e renda para, com esses dados, constituir um instrumento de planejamento e distribuição de incentivos técnicos e financeiros para as experiências, além de fomentar a elaboração e implementação de políticas públicas, estimulando e fortalecendo a interlocução entre os grupos cadastrados (SANTIAGO, 2014).

A articulação entre economia solidária e saúde mental no processo da reforma psiquiátrica se inseriu como alternativa possível a partir da determinação da Lei 10.216/2001

sobre a construção do cuidado às pessoas em sofrimento psíquico. Este cuidado deve estar permeado por ações que objetivam o fortalecimento da contratualidade e dos laços sociais, da (re)construção da autonomia, da cidadania e da inclusão social pelo trabalho (SANTIAGO, 2014)

Outra Lei Federal importante para esse processo foi a de nº 10.683, de 28 de maio de 2003, criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, momento em que a economia solidária se tornou política pública no governo federal brasileiro sendo fundamental no processo de criação de trabalho na perspectiva da inclusão social (BRASIL, 2005).

Portanto, a Inclusão Social pelo Trabalho em Saúde Mental é uma parceria da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego, com a Coordenação Nacional de Saúde Mental, do Ministério da Saúde. Apresenta-se e se regulamenta pela Portaria Interministerial nº 353, de 7 de março de 2005, que institui o grupo de trabalho de Saúde Mental e Economia Solidária. Outro instrumento legal importante foi a publicação da Portaria nº 1.169, de 7 de julho de 2005 que destina incentivo financeiro, nos valores de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), R\$10.000,00 (dez mil reais) e R\$15.000,00 (quinze mil reais), aos estados e municípios que desenvolvam programas de inclusão social pelo trabalho, no âmbito do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005, 2016).

Na Tabela 2 observa-se o mapeamento feito pelo Ministério da Saúde das Iniciativas de Geração de Trabalho e Renda para pessoas com transtornos mentais, em todas as Regiões do Brasil, de dezembro/2005 a dezembro/2013.

Tabela 2: Iniciativas de geração de trabalho e renda para pessoas com transtornos mentais. Brasil, dezembro/2005 a dezembro/2013)

REGIÃO	Nº DE EMPREENDIMENTOS
Norte	79
Nordeste	330
Centro Oeste	78
Sudeste	352
Sul	169
Total	1.008

Fonte: Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas/DAPES/SAS/MS e Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho – CIST, 2015.

De acordo com a tabela anterior, percebe-se que a região Sudeste apresenta o maior número de iniciativas de geração de trabalho e renda, com 352 experiências, logo em seguida, vem a região Nordeste, com 330 iniciativas (BRASIL, 2015).

Na Tabela 3 observa-se o mapeamento feito pelo Ministério da Saúde das Iniciativas de Geração de Trabalho e Renda para pessoas com transtornos mentais, nos estados da região Nordeste, de dezembro/2005 a dezembro/2013.

Tabela 3: Iniciativas de geração de trabalho e renda para pessoas com transtornos mentais, nos Estados da Região Nordeste. Brasil, dezembro/2005 a dezembro/2013)

ESTADOS/REGIÃO NORDESTE	Nº DE EMPREENDIMENTOS
Alagoas	39
Bahia	86
Ceará	44
Maranhão	20
Paraíba	46
Pernambuco	38
Piauí	14
Rio Grande do Norte	25
Sergipe	18
Total	330

Fonte: Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas/DAPES/SAS/MS e Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho – CIST, 2015.

Constata-se que na região Nordeste, os estados da Bahia, Paraíba e Ceará são os que mais desenvolveram experiências de geração de trabalho/renda, de empreendimentos, respectivamente, com 86, 46 e 44 experiências (BRASIL, 2015).

Para Gigante (2011) no que se refere às experiências, no contexto de iniciativas de geração de trabalho e renda no âmbito da saúde mental, evidencia-se uma tendência na escolha por atividades como artesanato, costura, culinária, pintura, em detrimento de atividades de prestação de serviços.

Segundo Morato e Lussi (2015), a maioria das iniciativas de geração de trabalho/renda estabelece parcerias com Secretarias de Saúde, Secretarias do Trabalho e Renda, Fórum de Economia Solidária, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), incubadoras universitárias, centros comunitários, dentre outras. As contribuições destas parcerias ocorrem por meio de concessão



de espaço físico, recurso material, orientações técnicas, ampliação de vendas, viabilização de recursos financeiros por meio de participação em editais e em eventos diversificados.

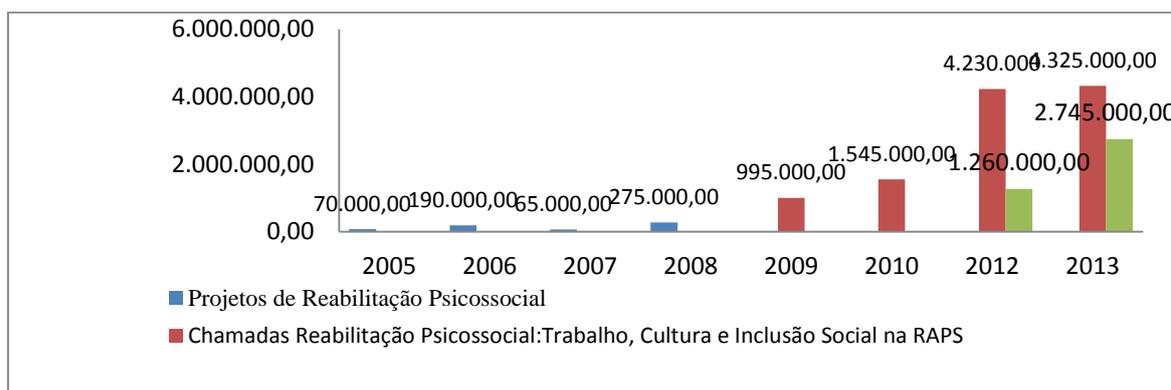
Carvalhoes (2008) defende o investimento em parcerias com outras instâncias que não só as relacionadas ao setor público. Segundo este pesquisador, quanto mais as iniciativas necessitam de apoio de instâncias do governo, menos autônomas e independentes elas são. Postula, contudo, não a ausência de apoio do poder público, mas que estas iniciativas estabeleçam novas parcerias que favoreçam o protagonismo dos participantes e sua autonomia.

Quanto ao marco jurídico para o avanço promissor da interlocução das Políticas Públicas de Saúde Mental e Economia Solidária três eventos nacionais merecem destaques, todos realizados em 2010. Constituíram-se em espaços efetivos de discussões: a “I Conferência Temática sobre Cooperativismo Social” - foi construída propostas para a formulação do marco jurídico das cooperativas sociais de acordo com a realidade política e econômica brasileira; a “II Conferência Nacional de Economia Solidária - pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável”; e a “IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial” (SANTIAGO, 2014; SILVA, 2012).

Outro marco legal importante no processo de avanço da saúde mental e da interlocução com a economia solidária foi a edição da Portaria nº 3.088/2011, que cria a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), republicada em 2013, tendo como finalidade a “criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2016).

A partir de 2012, com a publicação da Portaria nº 132, de 26 de janeiro de 2012 foi instituído o incentivo financeiro de custeio para desenvolvimento do componente Reabilitação Psicossocial da RAPS vinculado ao SUS, anteriormente regido pela Portaria nº 1.169/2005. Com a publicação da nova Portaria os valores de repasses passaram para R\$ 15.000,00 (quinze mil), R\$ 30.000,00 (trinta mil) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil), respectivamente, para programas de reabilitação psicossocial que beneficiem entre 10 e 50 usuários, 50 e 150 usuários e mais de 150 usuários (BRASIL, 2016).

Gráfico 1: Repasses de Recursos Federais de Incentivo Financeiro para o desenvolvimento de Estratégias do Componente Reabilitação Psicossocial. Brasil, dezembro/2005 a dezembro/2013.



FONTE: Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas /DAPS/SAS/MS e Coordenações Estaduais e Municipais de Saúde Mental, 2015.

Este gráfico mostra o valor total dos recursos federais de incentivo aprovados pelas Chamadas de Seleção e Projetos de Reabilitação Psicossocial, Reabilitação Psicossocial: Trabalho, Cultura e Inclusão Social na RAPS e de Protagonismo Social de Usuários e Familiares da RAPS. Observa-se que, a partir da publicação da Portaria nº 132/2012, ocorreu um importante incremento de recursos destinados para o financiamento dessas ações. As Chamadas realizadas em 2012 e 2013 totalizaram R\$ 8.555.000,00 para ações de reabilitação psicossocial nos eixos trabalho, cultura e inclusão e R\$ 4.005.000,00 para o desenvolvimento de projetos de fortalecimento do protagonismo social de usuários e familiares (BRASIL, 2015).

Destaca-se o maior volume de repasses para as regiões Sudeste e Nordeste. Os repasses de incentivo para as Chamadas de Reabilitação Psicossocial e de Protagonismo para a região Sudeste, nos anos de 2012 e 2013, somaram o valor de R\$ 5.130.000,00 e para o Nordeste o valor de R\$ 4.400.000,00.

As Chamadas de Reabilitação Psicossocial contemplaram projetos no tocante à economia solidária e geração de trabalho/renda (produção de produtos alimentícios e artesanais, reciclagem, estamperia, confecção, agricultura, prestação de serviços, comercialização de artigos), projetos de alfabetização, educação continuada, inclusão digital, expressões culturais e artísticas. Os projetos visam a reabilitação como um potente



instrumento no que se refere à ampliação de agenciamento de trocas sociais, autonomia, cidadania, autogestão, cooperação, solidariedade e desenvolvimento regional e local (BRASIL, 2016).

As Chamadas de Protagonismo de Usuários e Familiares da RAPS contemplaram projetos cujos temas envolveram o fortalecimento do controle social, inclusão social, criação e fortalecimento de associações de usuários e familiares, atividades comunitárias, eventos e publicações, encontro de coletivos, acesso à cultura e articulação em rede de saúde e intersetorial (BRASIL, 2016).

Percebe-se que nos últimos anos foram estabelecidos marcos que contribuirão significativamente para o fortalecimento de trabalho/renda, empreendimentos solidários para as pessoas em sofrimento psíquico e necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas no país. A atual conjuntura política do Brasil, marcada por retrocessos em relação às conquistas sociais, pode dificultar o avanço nas Políticas Públicas da Saúde Mental e da Economia Solidária.

7. Considerações Finais

A interconexão entre as Políticas Públicas de Saúde Mental e de Economia Solidária é fundamental no processo da reforma psiquiátrica e da reabilitação psicossocial, uma vez que ambas almejam uma sociedade inclusiva, ética, justa, solidária e substitutiva ao modo de produção capitalista.

Neste estudo ficou demonstrado que a proposta de trabalho e geração de renda no âmbito da saúde mental é um importante dispositivo de reabilitação psicossocial e necessita de investimentos de recursos por parte dos governos municipal, estadual e federal, bem como órgãos não governamentais e de inovações constantes para se tornar cada vez mais possível.

Espera-se que este trabalho possa estimular novos estudos direcionados a esta temática, e que seja um instrumento para o escopo de ações políticas e práticas no futuro, entendendo a importância das Políticas Públicas de Saúde Mental e de Economia Solidária como estratégia valiosa nesse processo de construção e inter-relação.

8. Referências

AMARANTE, P. Sobre vitórias e fracassos: por uma ética da reabilitação. **Boletim da associação Mundial para a Reabilitação psicossocial**, v. 2, n.4, jul. 1996.



AMARANTE, P. **Saúde mental e atenção psicossocial**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ANDRADE, M. C. et al. Saúde mental e Economia Solidária – Relato de Experiência de um projeto de inclusão social pelo trabalho. **IV NESOL – USP**, 2008. Disponível em: <<http://www.unitrabalho.uem.br/artigos/pdf9.pdf>>. Acesso em: 10 set de 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Saúde mental e economia solidária: inclusão social pelo trabalho**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Mental**. Dados sobre geração de renda [internet]. Brasília; 2010

BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados – **Informativo Eletrônico**, ano 10, nº 12. Brasília, 2015.

CARVALHAES, A. G. **O lugar do trabalho solidário na reforma psiquiátrica brasileira**. Belo Horizonte, 2008. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

GIGANTE, M. P. **Perfil das oficinas de geração de trabalho e renda no âmbito da atenção psicossocial no Brasil**. Pelotas, 2011. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Pelotas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed.- São Paulo: Atlas, 2008.

MERATO, N. **Entrevista**: Coordenador Nacional de Saúde Mental. Disponível em: <<http://www.esp.mg.gov.br/noticias/entrevista>>

MORATO, G. G.; LUSSI, I. A. O. Caracterização de iniciativas de geração de trabalho. **Rev.Ter Ocup**. Univ São Paulo. 2015 set./dez.; 26(3):336-44.

OLIVEIRA, F. B. de. et al. Saúde mental no contexto da saúde da família. In: OLIVEIRA, F. B. de; LIMA JÚNIOR, J. F.; MOREIRA, M. R. C. **Resgatando saberes e ressignificando práticas: interfaces no campo da saúde coletiva**. 1 ed. Campina Grande, PB: EdUFCG, 2012. p. 81-97.

OLIVEIRA, F. B. de. Reabilitação psicossocial no contexto da desinstitucionalização: utopias e incertezas. In: JORGE, M. S. B.; SILVA, W. V. d; OLIVEIRA, F. B. de. (Orgs.). **Saúde Mental: da prática psiquiátrica asilar ao terceiro milênio**. São Paulo: Lemos Editorial, p. 55-66.

ROTELLI, F. A. A instituição inventada. In: NICÁCIO, F. (Org.). **Desinstitucionalização**. São Paulo, Hucitec, 1990, p. 89-99.

SANTIAGO, E. S. **O trabalho como estratégia de atenção em saúde mental: cartografias do conceito trabalho nas políticas públicas de saúde**. Assis, 2014. Tese de Doutorado, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, 2014.

SILVA, A. L. A. **A construção de um projeto de extensão universitária no contexto das**



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

políticas públicas: saúde mental e economia solidária. São Paulo, 2012. Tese de Doutorado, Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo, 2012.

SINGER, P. Conferência de abertura: economia solidária e saúde mental. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Saúde mental e economia solidária:** inclusão social pelo trabalho. Brasília; 2005. p.11-12.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.



TERCEIRIZAÇÃO: O TRABALHO NO SETOR ELÉTRICO PARAENSE

Carla Caroline Barisao De Souza⁴⁶²

Vera Lúcia Batista Gomes⁴⁶³

RESUMO - O artigo é tributário de reflexões efetuadas sobre os resultados de uma pesquisa empírica realizada junto 13 trabalhadores da empresa Equatorial Celpa – Belém/Pará/Brasil, que aderiram ao II Programa de Demissão Voluntária – PDV, em 2013. Analisa as inflexões da crise do capitalismo contemporâneo no processo de reestruturação produtiva da mencionada empresa e suas repercussões no aumento da terceirização da sua força de trabalho. À luz da teoria marxista, os dados empíricos foram analisados evidenciando que essa empresa vem se reestruturando ancorada em uma política de enxugamento do seu quadro de pessoal viabilizada por meio do PDV's e da terceirização. No ano 2012 a CELPA possuía 2.158 trabalhadores efetivos e 2.038 terceirizados; já em 2013 o número de trabalhadores efetivos decresceu sendo 1.807 e terceirizados mais que dobrou totalizando 6.253, o que nos permite concluir que o setor elétrico paraense vem perdendo significativo número de trabalhadores.

PALAVRAS CHAVES - Capitalismo Contemporâneo. Reestruturação Produtiva. Privatização. Terceirização.

ABSTRACT - The article is a tributary of reflections made on the results of an empirical survey conducted with 13 workers of the company Equatorial Celpa - Belém / Pará / Brazil, who joined the II Voluntary Retirement Program - PDV in 2013. It analyzes the crisis of capitalism of inflections contemporary in the restructuring process of that company and its repercussions on increasing the outsourcing of its workforce. The light of Marxist theory, empirical data were analyzed showing that this company has been restructuring anchored on a policy of downsizing its staff made possible through the POS's and outsourcing. In 2012 CELPA had 2,158 permanent workers and 2,038 contractors; already in 2013 the number of permanent workers decreased by 1,807 and being outsourced more than doubled totaling 6,253, which allow us to conclude that the Para electricity sector has been losing significant numbers of workers

KEYWORDS - Contemporary capitalism. Productive restructuring. Privatization. Outsourcing.

Introdução

O interesse por este estudo surgiu da constatação de que a partir dos anos 1990, com ascensão de Fernando Collor ao cargo de presidente do Brasil, foram instituídas medidas de ajustes econômicos baseados no Consenso de Washington, o qual pode ser entendido como um conjunto de medidas que foram formuladas, em novembro de 1989, por economistas de

⁴⁶²Doutoranda em Economia no Programa de Pós-Graduação de Economia da Universidade Federal do Pará. Mestra em Serviço Social e Políticas Públicas, realizado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará e Assistente Social graduada pela mesma instituição. Desenvolve pesquisas e estudos sobre as categorias: Dialética e trabalho, Mundo do Trabalho, Saúde do Trabalhador, Reestruturação Produtiva, Cadeia do Alumínio, Setor Elétrico, Terceirização e Saúde do Trabalhador.

⁴⁶³Doutora em Sociologia do Trabalho - Université de Picardie Jules Vernes. Atualmente é PROFESSOR ASSOCIADA I da Universidade Federal do Pará.



instituições financeiras. Este é composto de dez regras precípuas⁴⁶⁴ deliberadas num texto do economista *John Willianson*, do *International Institute for Economy*, tornando-se a política oficial do Fundo Monetário Internacional, a partir de 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Os arranjos derivados do ideário do Consenso de Washington pautaram-se pelo princípio do liberalismo econômico, que advoga a soberania absoluta do mercado auto regulável e a drástica redução do papel do Estado na esfera econômica e produtiva. No Brasil, grande parte dessas medidas foi adotada pelo governo Collor, que provocou um desmonte do arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e em defesa de um modelo antiestatal e internacionalizante, tanto no plano institucional quanto no plano ideológico.

No que pese dentre estas dez regras elementares destaca-se os processos de privatização de empresas estatais, em particular as pertencentes ao setor elétrico e energético, como foi o caso da antiga empresa Central Elétricas do Pará-CELPA, hoje, empresa Equatorial Celpa. Nessa perspectiva, a energia elétrica que era concebida, no Brasil, como um bem social passou a ser considerada uma mercadoria, subordinada as variações da oferta e da demanda, dominada pela lógica do lucro.

Considera-se importante destacar que o processo de abertura comercial ocorrido no governo do presidente Collor se deu forma simultânea a um intenso processo de globalização das finanças baseado no mercado de capitais, em que estes procuravam novas formas de expansão e valorização, visto que os países de economia central experimentavam um decréscimo em suas taxas de crescimento.

Nesse contexto, a privatização do setor elétrico, no Brasil, teve como um dos principais objetivos contribuir para o equilíbrio fiscal do setor público, tendo em vista a estabilização financeira do país (GOMES, 2008). Sob esta lógica, a Celpa foi vendida em

⁴⁶⁴Segundo Batista (1994), as dez regras básicas do Consenso de Washington, são: Disciplina fiscal; Redução dos gastos públicos; Reforma Tributária; Juros de Mercado; Câmbio de Mercado; Abertura Comercial; Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; Privatização das estatais; Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e Direito à propriedade intelectual.

Disponível:

http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf Acesso: 18 de janeiro de 2016.

leilão por meio da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro ao grupo e ao Consórcio Inepar, proprietário de outras distribuidoras de energia elétrica na região Centro-Oeste (CHAVES, 2000). Assim, uma das faces mais visíveis da privatização desta tem sido além da perda do patrimônio público, a demissão de um número significativo de trabalhadores assalariados que eram considerados estáveis, o recorrente aumento do número de trabalhadores terceirizados que são submetidos a condições de trabalho precárias expressas por baixos salários, instabilidade no emprego, a perda dos direitos trabalhistas / previdenciários.

Com efeito, esta empresa, assim como outras do setor elétrico se reestruturaram ao longo dessas décadas 1990 e 2000 e, uma das estratégias para o aumento da obtenção do lucro tem sido a terceirização, deixando claro que o processo reestruturação nesta, não se estabelece apenas no plano de inovação tecnológico-organizacional, mas também num rearranjo geracional dos coletivos de trabalho, o que Antunes (2007) trata como liofilização organizacional do trabalhador coletivo do capital. Sob este entendimento, evidencia-se no presente artigo que a empresa em foco vem adotando um processo de reestruturação produtiva ancorado em uma política agressiva de enxugamento do quadro de pessoal viabilizada pela implementação de programas de incentivo à aposentadoria e às demissões voluntárias, acompanhados da intensificação do processo de terceirização das atividades organizacionais, anteriormente, realizadas pelos trabalhadores efetivos.

Assim, o setor elétrico paraense vem perdendo um número significativo de trabalhadores, nos últimos 12 anos. Segundo dados do Sindicato dos Urbanitários do Estado do Pará, em 2012, a empresa possuía 2.158 trabalhadores efetivos e 2.038 terceirizados; já em 2013 o número de trabalhadores efetivos decresceu sendo 1.807 e terceirizados mais que dobrou totalizando 6.253, ou seja, quantitativo de empregados terceirizados era maioria da força de trabalho existente na referida empresa, que naquele ano, teve por meta de seu processo de processo de reestruturação produtiva economizar R\$65 milhões do custo operacional com a folha operacional.

Assim, o presente artigo tem como proposta analisar a particularidade do processo de privatização no setor elétrico paraense diante da crise do capitalismo contemporâneo e de forma inicial privilegia o debate sobre as inflexões no processo de reestruturação produtiva da empresa Equatorial Celpa; enfatizando as suas diversas consequências para a classe

trabalhadora em que se destaca o desmonte do contrato de trabalho tradicional e a ascensão das estratégias de terceirização na mesma e a quarta e, por fim, expõem-se as notas conclusivas que demonstram os elementos fundamentais encontrados na pesquisa que fazem interlocução com o aprofundamento da questão social e suas expressões e a necessidade de se fortalecer a construção do conhecimento do serviço social no âmbito crítico dialético.

Crise do capitalismo contemporâneo e suas inflexões no processo de reestruturação produtiva da empresa Equatorial Celpa

Historicamente, o modo de produção capitalista tem vivenciado períodos de crises frequentes que provocam novos conflitos entre as relações que se estabelecem entre o capital e o trabalho, trazendo a tona novos consensos que encontram sua ascendência na natureza antagônica inerente ao modo de produção capitalista – o antagonismo entre “sugadores” da riqueza e produtores, presente em toda sociedade de classe e que se torna mais forte na “fina flor” capitalista, gera uma determinada oposição de interesses, que [...] faz com que as lutas que travam as classes antagônicas se constituam em verdadeiro motor da história [...] (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 113).

Nesse lastro analítico, o ponto de partida é perceber que a partir do fortalecimento do comando da produção pelo capital, como sujeito não antropomórfico, conduz a considerar que a sua história real e concreta, densa de contradições, não só replicam as mencionadas crises, mas também as reiteram de modo ampliado. Trata-se, então, da história de uma sucessão de crises econômicas, uma vez que estas deslocam, sublinhando a coesão de sua continuidade que também expressa à história da auto alienação humana. Desde 1825 até as proximidades da Segunda Guerra Mundial, as etapas de bonança econômica, passo a passo foram entremeadas por crises, dessa forma, quando se ergue o olhar para a história financeira mundial, chega-se a conclusão que as crises capitalistas são recorrentes.

Segundo Costa (2012) é necessário “diferenciar as crises cíclicas das crises sistêmicas, bem como tentar estabelecer um estatuto teórico para as crises sistêmicas” (p.133).

Assim,



[...] as crises cíclicas se transformaram em fenômenos recorrentes do modo de produção capitalista e para enfrentá-las o capital já adquiriu vasta experiência e desenvolveu ferramentas para atenuar seus efeitos mais perversos e ressurgir desse processo num patamar superior [...] (IDEM, p.133).

Diferentemente das crises cíclicas, as crises sistêmicas se apresentam mais complexas, com durações mais longas e efeitos devastadores mais acentuados, ou seja, [...] os seus resultados provocam profundas mudanças na vida econômica, na estrutura das relações de produção, na forma de dominação do capital, além de modificações em toda a vida social [...] (IDEM, *ibid.*, p.133).

Este fato pode ser compreendido com bases nas análises efetuadas por Marx sobre o desenrolar do capitalismo, em sua obra “Manifesto Comunista”, ao afirmar que à medida que o capitalismo fosse se desenvolvendo as suas crises seriam mais prolongadas, mais devastadoras e em menor lapsos temporais. Assim, a crise do capitalismo contemporâneo, em nível planetário, atinge de modo estrutural o mundo do trabalho, principalmente, através da recomposição do desemprego estrutural. Para criar um novo patamar de acumulação de capital, foram criadas estratégias, caracterizadas em sua dimensão política pela vigência das políticas neoliberais que se apresentam sob as mais diversas formas: políticas de privatização, abertura comercial, ajuste monetário; em sua dimensão estrutural ocorreram transformações no âmbito do processo produtivo por meio de inovações tecnológicas e organizacionais, de cariz *toyotista*; já em sua dimensão ideológica, a ofensiva do capital se deu pela “Queda do Muro de Berlim”, em 1989 e pela dissolução da URSS, em 1991.

Segundo Alves (1996), as políticas neoliberais e as transformações produtivas expressam a necessidade intrínseca do capital de impor controle sobre o trabalho, de anular o potencial da classe trabalhadora em seu projeto histórico de superação do capital. Esta reação contemporânea do capital é resultado de uma derrota política, em nível mundial, da classe operária nos principais países capitalistas, a partir dos anos 1970, que aumentou nos anos 1980, através do desemprego e de outras formas do trabalho precário.

Na América Latina, os anos 1980 são considerados como a década perdida, posto que, a mesma foi marcada por perdas econômicas ocorridas através da queda no produto interno bruto (PIB), da aceleração da inflação, da estagnação da produção industrial, da perda do poder de compra dos salários e do nível de empregos. Especificamente no Brasil ficou

registrada uma perda econômica incomum em comparação aos cinquenta anos anteriores, em que se obtiveram boas médias de crescimento econômico. Assim, enquanto nos anos 1970 o crescimento do PIB brasileiro foi de 7%, nos anos 1980, o PIB médio recuou para 2%; com efeito, o houve elevação do déficit público gerada pelo aprofundamento da dívida externa, culminando com a hiperinflação no fim dessa década.

Se nessas décadas, no plano econômico, o país encontrava-se mergulhado num contexto de estagnação, no plano sócio-político, a sociedade brasileira vivia o período de redemocratização, conduzindo a promulgação de uma nova Constituição, em 1988. Esta nova Carta Magna contou com a participação dos trabalhadores, seja através dos partidos do centro-esquerda, seja através da pressão dos sindicatos e dos movimentos sociais, o que contribuiu para o aprimoramento da legislação referente aos direitos sociais e, dentre outras medidas, estabeleceu, a jornada de trabalho de 44 horas semanais, a remuneração das horas-extras em valor de 50% superior ao salário base, o bônus de um terço do salário nas férias, a ampliação da licença maternidade para 120 dias, a licença de paternidade regulamentada em cinco dias, a proteção do emprego em face da automação e ao seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário. No que se refere às relações de trabalho, a mencionada Constituição de 1988 proibiu a interferência do governo junto às atividades sindicais, instituiu o direito de greve, além de ter permitido a formação de centrais sindicais e de comissões de fábrica nas empresas com mais de duzentos empregados.

Contudo, a partir dos anos 1990, com a eleição do presidente Collor ficou marcado o início do projeto neoliberal, sob o discurso da abertura comercial e de modernização do país, adentrando num período marcado por uma nova ofensiva do capitalismo mundial sob a hegemonia do capital financeiro. A orientação neoliberal no Brasil encontrou solo fértil pelo ambiente político, econômico e social que vivia a sociedade brasileira, o que foi reforçado pela introdução das medidas de ajustes estabelecidos no Consenso de Washington para a América Latina, mesmo que o Brasil tenha sido o país mais reticente a essas medidas, durante toda a década de 1990, os governos brasileiros intorduziram essas medidas que, dentre outros aspectos, culminaram na desregulamentação e reforma do Estado, na privatização das empresas públicas (SADER, 2003), em particular, segundo a Fundação Perseu Abramo (2016), as 30 (trinta) do setor elétrico tanto as federais quanto que as estaduais, a exemplo da



empresa Celpa que ao ser privatizada passou a ser chamada Rede Celpa, hoje, Equatorial Celpa.

Neste cenário, a transformação societária capitalista ampliou a complexidade das relações de trabalho estabelecida. Segundo Antunes (2007), os novos padrões de organização e gerenciamento oriundos das transformações no mundo do trabalho, tiveram a substituição dos padrões rígidos Taylorista/Fordista por padrões mais flexíveis como o Toyotismo que propõe a flexibilização da produção, opera com estoque mínimo se adaptando a atender com rapidez às novas exigências do mercado, implicando na flexibilização e na eliminação dos direitos trabalhistas. Essa forma de produção flexibilizada subordina os processos sociais à retórica do ideário neoliberal, com efeitos no âmbito da produção e da reprodução das relações sociais.

No contexto das reformas de inspiração neoliberal, levadas a cabo pelo Estado brasileiro desde meados da década de 1980 e intensificadas na década de 1990, o setor elétrico no Brasil foi privatizado e vem se reestruturando por meio da incorporação de um conjunto de inovações técnicas e organizacionais para se tornar mais eficiente e competitivo. A reestruturação tem sido sustentada pela necessidade de incrementar a produtividade, de aprimorar a qualidade e de reduzir os custos de produção, para tornar as empresas privatizadas mais atraentes aos olhos dos investidores. Assim, as empresas já privatizadas intensificam o ritmo das mudanças, esforçando-se para tornarem-se ainda mais aptas a enfrentar as regras de uma economia regulada pelo mercado. Desta forma, os processos de reestruturação nessas empresas repercutem não apenas nas relações de trabalho, mais também provocam modificações drásticas na vida cotidiana do trabalhador, à medida que pelo trabalho precário e o desemprego estrutural, este perde os seus direitos sociais que associados à desestruturação das políticas públicas determinam na atualidade uma realidade social dramática e perversa para os trabalhadores.

Constata-se, então, que o processo de reestruturação produtiva remete a um novo modelo complexo de organização econômica e política, o qual corresponde ao esforço dos capitalistas reagirem à referida crise estrutural. Segundo Andrade (2000), trata-se de uma nova frente ofensiva do capital sobre o trabalho, no decurso do qual o neoliberalismo torna-se



visível como superestrutura ideológica – política hábil e apta a legitimar o desenvolvimento do capitalismo em uma nova fase de acumulação.

Sob esse entendimento, Antunes (2000) refere-se que [...] essa crise estrutural fez com que, entre tantas outras consequências, fosse implementado um amplo processo de reestruturação do capital, com vistas à recuperação do seu ciclo produtivo, que [...] afetou fortemente o mundo do trabalho [...] (p.35-36). Essa nova lógica societária no mundo do trabalho traz consequências nos mais variados âmbitos da vida social e atinge diferentes camadas de classe, pois: desregulamenta e flexibiliza as relações de trabalho, elimina direitos, aumenta o desemprego e do trabalho informal, desestrutura sindicatos e cria um distanciamento cada vez maior do jovem ao acesso ao trabalho e terceiriza; eis algumas das principais expressões que compõem e definem a lógica societal do capitalismo contemporâneo (ANTUNES, 2007).

Privatização e estratégias de terceirização: um estudo na empresa Equatorial Celpa

Etimologicamente, privatizar expressa converter para particular aquilo que é administrado pelo Estado. O processo de privatização que, atualmente, vai a diante pelo globo como uma onda rija, está perto dos vinte anos. Seus teóricos são descritos por escudarem uma postura conservadora extraídas principalmente, das ideias do economista austríaco Friedrich Hayek, como também, pelo economista Milton Friedman, o pai do monetarismo da Escola de Chicago, ambos ganharam o Prêmio Nobel, em 1974, respectivamente. Versa--se sobre um procedimento de reestruturação do Estado que realiza a desestatização e desregulação da economia executando programas de venda de empresas produtivas estatais e dos setores de saúde, educação, e previdência, assim como direciona mudanças na legislação trabalhista, o que para Chomsky (1997) é, a ‘surdez dos canhões’, pela aceitação pacífica dos governos que se ‘encantam’ frente à ‘graciosidade’ do senil capital recoberto por uma doutrina que vangloria a democracia e o livre mercado como consequência de uma dubitável vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria. Assim,

[...] O que esta em causa, na base de reestruturação do Estado, destinada a criar o Estado mínimo e decretar a formação de ‘mercados emergentes’, é a destruição de projetos de capitalismo nacional [...] Em lugar do projeto nacional, [...] o projeto do capitalismo transnacional, transnacionalizado, administrado do alto e de fora [...] (IANNI, 1999, p.110).



A propósito, o debruçar sobre essas elaborações teóricas enlaçadas para a compreensão do objeto de investigação proposta neste estudo, como unidade de diversidades no tempo de capital fetiche, fica nítido o que o neoliberalismo atesta, confirmando a vitalidade do capital. Para tal fim, refere-se à eliminação da educação pública gratuita, da previdência social; da consolidação dos direitos trabalhistas, das leis do salário mínimo, do imposto de renda progressivo, da qualidade dos medicamentos, dos tetos das taxas de juros cobradas por credores, e até de leis que proíbem a venda de heroína. Essas observações remetem à conclusão que, o Estado é tido como vulpino:

[...] o mercado de panacéia. Todos os males parecem poder ser resolvidos pela abertura da economia, pela diminuição do Estado e/ou pela contração de seus gastos. No coração do sistema [do bloco no poder], os EUA atacam de *reagnomics* e *supply side economics*; a Inglaterra vem com Mrs. Thatcher e suas privatizações; para o Terceiro Mundo reserva-se o Consenso de Washington [...] (PAULANI, 2005, p. 125).

A despeito dessas considerações, em novembro de 1989, as instituições financeiras internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comercio (OMC), que substituiu o GATT (Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras e o Comercio), em 1995, Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), os governos conservadores – liberais e os governos das economias em desenvolvimento, no ano de 1989 reuniram-se em Washington, com o fim de realizar uma avaliação da economia dos países que contraíram empréstimos e que manifestavam poucos resultados, perante a lógica de acumulação de capitais. Neste encontro, com base na obra “Rumo à retomada do Crescimento Econômico na América Latina”, de Bela Balassa, exigiam-se reformas estruturais para a efetivação de um plano de estabilização econômica e, em brado alto e retumbante se legitimava a proposta neoliberal, como premissa para concessão de mais empréstimos as nações periféricas:

[...] Para expressar as convicções desses senhores do capital, Jonh Williamson elaborou o modelo de reforma a ser aplicado pelos governos nacionais, devedores aos organismos financeiros e credores internacionais. O documento conhecido como Consenso de Washington [...] (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004, p. 285).

Este que eficazmente difundiu a ideia neoliberal de desenvolvimento econômico a ser implantada pelos governos nacionais, nas décadas que se seguiriam. Entre 1999 e 2002 o governo brasileiro aceito as determinações externas, tornando-se “súdito ímpar” no processo de efetivação de políticas sociais de corte neoliberal no continente sul-americano, a passo que modificou a Carta Constitucional de 1988, através de emendas, leis infraconstitucionais e medidas provisórias, já que estando em acordo com muitos destes organismos internacionais, teria que instituir normas e preceitos jurídicos, que configurassem forma a ordem social e econômica do país exigida por tais. E precisamente, seguiram-se:

[...] A reforma do Estado, da previdência e reforma fiscal, a política de privatização de empresas estatais, a redução orçamentaria de gastos públicos nacionais, **com a implementação de programas de demissão voluntária** o controle inflacionário, a política de facilitação de competitividade externa, a desregulamentação e regulamentação pela ótica privada, a estabilidade das instituições bancárias, a liberalização do fluxo de capitais, a obtenção de superávit primário, a política de incentivo do setor privado e de flexibilização dos contratos de trabalho, [...] (*idem, ibidem*, p.285, *grifo nosso*).

Nesse sentido as privatizações, não são tão somente um reducionismo do Estado em seu papel clássico, na medida em que cumprem o objetivo de reconfigurar e explorar as instituições estatais e seus serviços públicos, colocando-as a pleno dispor do capital e das classes dominantes. Em uma análise perspicaz, Maciel (1997) assinala que a privatização não é desinente da imprescindibilidade do alinhamento das finanças públicas e da potência de eficiência econômica sobre a estrutura vigente, mas sim, é um movimento de readequação de zonas de valorização para agigantadas massas de capital financeiro. Registra-se perceber que esta argumentação se afina com o pensamento de Vargas (Estado Novo 1937- 1945) que também rebatia as premissas do capital estrangeiro. Assim bem explica Branco (1975),

[...] Devo dizer que, até certo ponto nesse propósito, estou sendo sabotado por interesses contrários de empresas privadas que já ganharam muito dinheiro no Brasil, que têm em cruzeiros duzentas vezes o capital que empregaram em dólares, para levá-lo ao estrangeiro a título de dividendo. Em vez de dólares produzirem cruzeiros, os cruzeiros é que estão produzindo dólares e migrando [...] (p. 39).

Nesse sentido, as privatizações assumiram uma ponderável centralidade nas orientações político-econômicas imperantes no final do século XX, baseadas no discurso de

retomada do desenvolvimento feito pelas estratégias e suas efetividades da gestão privada nos negócios em muitas alas da economia, antes alicerçados nos investimentos estatais que por sua vez trouxeram consequências deletérias para a sociedade. A exemplo destaca-se, o já mencionado enfraquecimento do Estado democrático de Direito, em contraposição ao “Estado mínimo” exigido pelo Consenso de Washington. O programa Nacional de Desestatização brasileiro é considerado um dos maiores do mundo, com um saldo de 85, 2 bilhões de reais, destacando-se entre as estatais vendidas 19 distribuidoras de energia elétrica. Os dados contidos na obra “O Brasil privatizado”⁴⁶⁵ de Biondi (2003), destacados no quadro abaixo são explicativos:

Apresentação dos valores de Vendas das Empresas Estatais que foram privatizadas.

Empresas	Valor de Venda
Telesp	4,96 Bilhões
Vale do Rio Doce	3,13 Bilhões
Telesp Celular	3,07 Bilhões
CPFL (Energia São Paulo)	3,01 Bilhões
Tele Norte Leste	2,94 Bilhões
Light (Rio de Janeiro Distribuidora)	2,35 Bilhões
Embratel	2,27 Bilhões
Usiminas	1,94 Bilhões
Eletropaulo Metro. (Energia São Paulo)	1,77 Bilhões
Tele Centro Sul	1,77 Bilhões
Coelba (Energia Bahia)	1,60 Bilhões
CEEE (Energia Rio Grande do Sul)	1,48 Bilhões
Companhia Siderúrgica Nacional	1,49 Bilhões
CEEE (Energia Centro Oeste)	1,37 Bilhões
Tele Sudeste Celular	1,36 Bilhões
CEMIG (Energia Minas Gerais)	1,05 Bilhões
COPEL (Petroquímica)	861 Milhões
*Rede Ferroviária Federal Sudeste	870 Milhões

⁴⁶⁵O BNDES teve um papel especial nos anos iniciais (1980) de privatizações em razão da sua participação acionista em 76 estatais (PINHEIRO; FUKASAKU, 2000). Tratava-se de empresas que anteriormente eram privadas, e em algumas situações, decretaram falimento e, por isso foram incorporadas a essa instituição que as admitiu financeiramente e administrativamente, sem, todavia, retirá-las do rombo.

Telemig Celular	750 Milhões
Cachoeira Dourada (Energia Goiás)	710 Milhões
Tele Celular Sul	700 Milhões
CRT (Tele Rio Grande do Sul)	660 Milhões
Tele Nordeste Celular	660 Milhões
Cosern (Energia Rio Grande do Norte)	600 Milhões
Aço Minas	600 Milhões
Cosipa	590 Milhões
Enersul	570 Milhões
Energipe (Energia Sergipe)	520 Milhões
Acesita (Siderurgia)	460 Milhões
Tele Centro Oeste Celular	440 Milhões
CEG	430 Milhões
Tele Leste Celular	430 Milhões
Escelsa (Energia Espírito Santo)	430 Milhões
CEMAT (Energia Mato Grosso)	350 Milhões
BANERJ	330 Milhões
*Rede Ferroviária - Centro Leste	320 Milhões
PQU (Petroquímica)	290 Milhões
Mêtro RJ	260 Milhões
Copene (Petroquímica)	270 Milhões
Porto de Santos – Terminal	251 Milhões
Banco Meridional	240 Milhões
Petroflex	230 Milhões
Rede Ferroviária – Sul	210 Milhões
Ultrafertil	205 Milhões
EMBRAER (Indústria Aeronáutica)	190 Milhões
Fosfertil	180 Milhões
Salgema (Petroquímica)	140 Milhões
Ultrafertil	205 Milhões

Fonte: Biondi (2003).

Nota: ** Os preços divulgados para as ferrovias privatizadas são fictícios: houve apenas uma entrada de 10% a 15% (só para a malha Sudeste o percentual chegou a 30%): o valor restante será pago em 30 anos, sem correção para saldo devedor, isto é, com atualizações apenas das prestações, trimestrais. Fonte dos dados brutos: BNDES (BIONDI, 2003, p. 63).

Segundo Biondi (2003), a política de privatização do governo brasileiro se delineou como um “divino” negócio para os compradores mediante o desmantelamento do patrimônio nacional, uma vez que ao passar das mãos das empresas para os compradores, nessas condições, aliviaram-se os compromissos do comprador, gerando em troca fardo deficitário

para o Tesouro Nacional, em consequência das receitas que se perderam com as vantagens concedidas, conforme ilustra a tabela a seguir,

Caracterização da situação deficitária das empresas estatais privatizadas

Ano de Venda	Empresas	Valor da Venda (em Bilhões)	Ano	Perda a 15% de Juros ao Ano (em Bilhões)
1992	Petroquímica	3,0	7	3,1
	Açominas	0,4	51/2	0,3
1993	COSIPA	1,6	51/2	1,3
	CNS	1,0	6	0,9
	RFF	3,8	2	1,2
	FEAPA-SP	3,0	2	1,0
1997	BANERJ	3,3	2	1,0
Total	-	16,10	-	8,7

Fonte: Biondi (2003).

Este fardo deficitário, para o mencionado autor, não foi tudo, já que para deixar as empresas estatais até aquele momento mais atraente, através, do desembolso compulsório imposto (prejuízos) ao povo brasileiro sob os mais distintos modos, o governo, pois em prática diversos investimentos que não participaram dos cálculos do preço de venda; assim sendo tratou-se de recursos removidos do fisco público que não regressaram com a venda das empresas.

As privatizações, em especial, as ocorridas no setor elétrico, reforçaram a adoção da lógica de “Estado mínimo”, em que o mercado alcança hegemonia e centralidade, sob o discurso ideológico de ser aparelho capaz de destinar com eficiência as verbas e distribuir com equidade os benefícios. Tal ideário favorece a esfera privada em prejuízo da esfera pública para a provisão dos serviços públicos, atribuindo ao Estado, nesse novo arranjo, o papel de mediador e regulador da sociedade. Por conseguinte, passa-se, de uma visão que concebia a energia como bem social, no ponto de vista de um serviço estatal público, para outra concepção que transforma a energia em uma mercadoria, subordinada as variações da oferta e da demanda, dominada pelo enfoque do lucro.

Se, anteriormente, o planejamento do setor elétrico era normativo, nesta dinâmica este passou a ser tão somente indicativo: no lugar dos preços regulamentados de geração,

elaborou-se um novo modelo⁴⁶⁶ para o setor, com a criação de um sistema de regulamentação e, gradativamente com a organização de um Mercado Atacadista de Energia (MAE) (FERREIRA, 2000, *apud* GOLDENBERG; PRADO, 2003). Registra-se que esse novo modelo firmado numa suposta ideia de melhoria da prestação dos serviços elétricos, com o objetivo de organização monopolista [...] obter lucros acima da média e escapar dos efeitos da tendência da queda da taxa de lucro [...] (NETTO; BRAZ, 2007), violou a seu “bel-prazer” as promessas referentes a expansão da infraestrutura e da força de trabalho, as medidas tomadas corresponderam, tão somente, a transferência de propriedade, com a esterilização da capacidade tecnológica e a subordinação de recursos naturais do país aos interesses externos. Constata-se, então, que as privatizações de modo geral e, no Brasil, são ofertadas como:

[...] generosos deságios, ser-lhes-iam excelente oportunidade de negócio. Para o capital financeiro internacional, era o melhor do mundo: transformar as dívidas do setor elétrico em ativos capazes de gerar renda. E, ainda por cima, renda assegurada por entidades reguladoras que trabalhariam na prática, à margem do setor público [...] (NADER, 2007, p.2).

Sendo assim, os processos de privatização ocorridas nos anos 1990, também se deram no Estado do Pará. Com efeito, foram privatizadas as seguintes empresas: a Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL); A Companhia Vale do Rido Doce (CVRD); e a Distribuidora de Energia Elétrica do Pará – A CELPA: dinâmica específica – totalidade constitutiva da totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa, referência do real – ideal/material que possibilita [...] captar a legalidade histórica imanente aos processos históricos, que não são separados por “muros rígidos”, mais organicamente vinculados por esta legalidade sistemática – histórica [...] (PONTES, 2010).

O processo de privatização da CELPA principiou-se com o Decreto Estadual nº 1.946/97, de 21 de janeiro de 1997 (PARÁ, 1997), incorporado no Programa Estadual de

⁴⁶⁶E para levar a cabo a operacionalização dessa mudança, de acordo com Nader (2007) criaram-se novas entidades constituintes do modelo: dentre as mais importantes, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com a função de implementação de políticas e de regulação; o Operador Nacional de Sistema (NOS), para planejar e programar de forma centralizada a geração; e o CCPE - Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão (CCPE).



Desestatização, instituído pela Lei Estadual nº 5979, de 19 de julho de 1996 (*idem*, 1996), sendo o mesmo concluído em 9 de julho de 1998, em um leilão sucedido na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, com o comprador Grupo Rede e o consorcio INEPAR, com um total de 65% das ações em associação com o Consórcio Inepar – com no 35% das ações, pelo montante de R\$ 450.264.000. 00. A administração estatal fez a venda de 32.727.010. 588 ações da CELPA, pertencendo destas 32.656.150.602 ordinárias, equivalendo, por volta de, 54,98% do capital volante e 70.859.986 ações preferenciais. Nessa ocasião, o Secretário de Estado Planejamento, Simão Jatene, afirma que com a privatização: *o governo do Estado passará a exercer um papel que se considera efetivamente mais importante – o de regulador e disciplinador da prestação do serviço, zelando pela sua qualidade e pelo atendimento de parcelas cada vez maiores da população*⁴⁶⁷.

A privatização da Celpa metamorfoseou radicalmente e, completamente, as relações de trabalho que havia na distribuidora de energia elétrica, isto é: reforçaram-se práticas de [...] redução da base salarial e da forma de progressão funcional dos trabalhadores que permaneceram em setores cuja formalidade contratual tinha como essencial [...] (CHAVES, 2003). A exemplo destaca-se a folha de pagamento⁴⁶⁸ da já reestruturada CELPA, na qual pode se constatar que, antes da privatização da empresa um engenheiro de classe salarial XI, recebia um salário de R\$ 1.664,52, este passaria a classe salarial IX com um salário de R\$ 1.101,55; o mesmo aconteceria com um Assistente Social este antes estabelecido na classe salarial XI e ganhando R\$ 1.664,52, na nova fase pertencia a classe salarial VI com um piso salarial de R\$ 754, 49.

Além disso, um severo quadro de demissões em massa foi instalado, violando todo um processo dos acordos e direitos conquistados pelos trabalhadores. Somem-se essas medidas, segundo Gomes (2008) o clima de ameaça e de pressão, sob o qual foram demitidos 1.200 funcionários, de um todo de 2.200 que ali trabalhavam. O que demonstrou a disposição de cumprir o receituário esmigalhador para a vida do trabalhador impelido pela política neoliberal, desempenhada com eficiência no estado Pará, pelo governador Almir Gabriel, na vertente do desmonte de conquistas sociais da classe trabalhadora. Destaca-se que esse quadro

⁴⁶⁷O Liberal, painel, 05 de março de 1998, p.1.

⁴⁶⁸Sindicato dos Urbanitários 2002.

também é fruto das mudanças nos processos produtivos e encontra no modelo japonês, o toyotismo, aquele tem que provocado maior impacto na sociabilidade dos trabalhadores na atual ordem mundializada e globalizada do capital (ANTUNES, 1996), que vem eliminando milhões de trabalhadores⁴⁶⁹ do processo produtivo, funções e categorias de trabalho absolutas já foram reduzidas, reestruturadas ou desapareceram.

As mudanças no processo de trabalho nas Centrais Elétricas do Pará, não findaram tão só pela gestão do Grupo Rede, pois a partir das determinações mais gerais, a contemporânea particularidade do processo de restauração do capital na perspectiva de sua valorização, foi determinante para que a empresa CELPA – em 25 de setembro de 2012, apresentasse um plano de recuperação judicial e de consolidação conforme a Lei 11.101/2005, reeditaram tais mudanças, a partir de sua venda, ou seja, a mesma foi reprivatizada, pelo “montante” de R\$ 1 real, para a Equatorial Energia S/A, do Maranhão que adquiriu 65% das ações da mesma, e assumiu as dívidas da concessionária, estimada a R\$ 3, 5 bilhões de reais, conforme consta no Diário Oficial da União do Estado do Pará. Sobre esse momento, explica o Diretor jurídico em entrevista concedida em junho de 2013:

[...] aconteceu exatamente o que vínhamos alertando há anos. A má gestão e falta de investimento, fatores, aliás, constatados pelo Ministério Público do Estado, levaram o então controlador da Celpa, Grupo Rede Energia, a entrar com pedido de recuperação judicial em maio de 2012. O Sindicato dos Urbanitários, quando da privatização em 1998, já afirmava que esse dia ia chegar, só não sabíamos quando, pois tínhamos a leitura de que a Empresa que arrematasse a Celpa no leilão de privatização, independente de qual fosse, iria sugá-la até a última gota de sangue [...]. **(Entrevista com o diretor jurídico do sindicato dos urbanitários, agosto 2013).**

[...] Infelizmente tínhamos razão, o Grupo Rede após 14 anos de gestão a frente da Empresa, consolidou consecutivos anos de lucratividade, sem a devida manutenção dos níveis de investimento, que são necessários para uma Empresa cujo maior patrimônio fica exposto as intemperes do tempo, que é o seu SISTEMA ELÉTRICO. Mesmo comercializando um produto essencial a vida moderna, que não precisa de propaganda para ser vendido, e que pela sua natureza é um monopólio natural, sucumbiu às mazelas da má gestão. O fatídico dia chegou, era um sábado, dia 01 de setembro de 2012, num ambiente de luxo se reunirão os principais e maiores credores da falida Celpa, a maior empresa paraense, quanta vergonha e desgosto para um povo maltratado com os péssimos serviços prestados

⁴⁶⁹Segundo os inúmeros dados da literatura especializada no tema, essa política de demissão voluntária, serve para camuflar o caráter fortemente destrutivo desses novos padrões de organização do trabalho pautado na flexibilização produtiva, que produz um monumental desemprego, que atinge a humanidade que trabalha em escala globalizante (ANTUNES, 1996). Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 14 de Julho de 1996.



pela concessionária. E os empregados, o que falar, sem dúvida esses sofreram em dobro, pois além de serem consumidores, dependiam da Empresa para ganhar seu sustento [...] **(Entrevista com o diretor jurídico do sindicato dos urbanitários, agosto 2013).**

Esse movimento, segundo Marx (X) evidencia que toda função de lucratividade do capital selvagem implica conceber que a dinâmica da acumulação capitalista impacta no declínio do valor da força de trabalho, uma vez que, sendo este valor a valer o valor de um determinado quantitativo de bens de consumos precisos à reprodução dos trabalhadores, o acréscimo dos níveis de produtividade do labor, repercute na saúde daqueles que vivem do seu trabalho, uma vez que adoecem em decorrência das manifestações da precarização do trabalho, assim como impõe uma “dessocialização contemporânea”, de acordo com Antunes (2001), ou seja, há um niilismo da força humana que trabalha muito incitado pelos atos competitivos e individualistas, pelo elidir dos direitos sociais garantidos ao decorrer de bravas lutas de classe. Em que, por fim o homem é “destruído” e precarizado em prol da manutenção do ciclo reprodutivo do capital.

Centra-se também nessa ordem, em que há um revés das conquistas sociais dos trabalhadores, aprofunda a negação ao trabalhador da sua condição de sujeito de direito e de necessidades, que o capital como infere os estudos marxistas, no ato de sua reprodução, alcança somente uma, deixar a classe – que –vive – do – seu – trabalho viva, sob a retórica desse renovado modelo de produção, ou seja, flexível, que neste caso vem alijando a força de trabalho dentre diversas formas, em especial, por via de terceirizações. Estas por expressarem uma das particularidades da “questão social”, no Brasil, no capitalismo contemporâneo que vem metamorfoseando [...] o modo de ser do trabalhador assalariado e seu nexos e seu nexos psicofísico com a produção do capital, ampliando-se, como inovação sociometabólica do capital, a “captura” da subjetividade do trabalho pelos valores empresariais [...] (ALVES, 2011). Assim, a tendência à terceirização se acelerou, significativamente, a partir de 1990, [...] centrado muito mais na exploração da força de trabalho e na quebra material de sua constituição como força antagônica à ordem do capital e menos em inovações tecnológicas como se verificam nos países centrais [...] (ABREU, 2003, p. 08):

[...] É igualmente verdade que na maioria dos países e, especialmente no Brasil, (a terceirização) tem efeitos negativos, em termos de emprego, das condições de



trabalho e da organização sindical, reforçando os componentes de exploração e de controle da força-de-trabalho contidos nessa estratégia [...] (LIMA,1996, p. 170).

A principal característica da terceirização é [...] a substituição da relação bilateral – na qual participam apenas o empregado e o empregador, nos moldes do art. 3º da CLT – pela relação triangular de trabalho – na qual participam o empregado, a empresa recebedora dos serviços e a empresa de intermediação, essa última na posição de empregador formal [...] (LIMA, 1996). Segundo Druck (1999), [...] há casos em que os funcionários das subcontratadas acabam assumindo funções dentro da empresa contratante, para as quais não foram contratados, sem qualquer correspondência em termos salariais ou de direitos [...]. Ademais, os trabalhadores, na maioria das vezes, são levados a recorrerem a horas extras e trabalho em fins de semana para cumprirem com a produção encomendada, exigidas geralmente em prazos muito curtos de entrega. Isso acontece, pois os ganhos reais dos trabalhadores terceirizados correspondem ao montante dos serviços prestados, ou seja, não se pautam pelo tempo de trabalho como o trabalhador assalariado. Nesta [...] situação, os trabalhadores terceirizados tendem a trabalhar mais, na ânsia de ganhar o suficiente para sustentar o padrão usual de vida [...] (SINGER, 2000).

O Relatório de Estatísticas de Acidentes no Setor Elétrico Brasileiro divulgado pela a Fundação Coge, referente ao período de 2006 a 2008, registrar que mais da metade da força de trabalho do setor elétrico brasileiro era composta por trabalhadores terceirizados. Segundo o quantitativo total apresentado observa-se que 55% da força de trabalho no setor elétrico são terceirizadas. No ano de 2008, dos 227,8 mil trabalhadores desse setor, 126,3 mil eram terceirizados.

Em 2011, segundo a Fundação COGE, 139 empregados do quadro efetivo das empresas do setor elétrico brasileiro morreram em acidentes fatais típicos, enquanto que no quadro das contratadas, foram 609 mortes; 8.940 acidentes que resultaram em afastamentos, entre os quais se inclui um elevado número de mutilações. Nessa esteira, o setor elétrico paraense também vem perdendo um número significativo de trabalhadores, nos últimos 12 anos⁴⁷⁰.

⁴⁷⁰Ver: <http://www.diariodopara.diarioonline.com.br/N-169536> - TRABALHADORES DA CELPA ENTRAM EM GREVE HOJE. Acesso: 15 de agosto de 2014.

A propósito, o Diretor Jurídico do Sindicato dos Urbanitários comenta:

[...] ocorreram fortes renovações do quadro de pessoal na empresa, ao ponto de afirmar que hoje temos no máximo 10% do efetivo oriunda da empresa estatal. Sem dúvida que isso abalou bastante o sentimento de categoria, pois os empregados que entram são na grande maioria jovens do primeiro emprego, e de uma forma ou de outra, esses eventos acabaram criando oportunidades a esses trabalhadores, **distanciando do movimento sindical e da luta de classe. Sem dúvida que a principal reestruturação que vem sendo colocada em prática na Celpa é a intensificação da terceirização e de sua força de trabalho. Para termos uma ideia do avanço da terceirização na Empresa, somente nos dois primeiros anos de Gestão do Grupo Equatorial registramos aumento significativo da terceirização, passando da relação de 1 terceirizado para cada próprio ao final da Gestão do Grupo Rede, para 3,5 terceirizados para 1 empregado próprio. Com isso temos a redução dos postos de trabalho na Celpa e a precarização da relação de trabalho nas prestadoras, por consequência aumento do acidente de trabalho nas empresas terceirizadas, que ocorrem com frequência 10 vezes maior que na Celpa, já descontado o efetivo de empregados [...]** (Entrevista com o diretor jurídico do sindicato dos urbanitários, agosto 2013, *grifo nosso*).

Pelo relato acima se constata que a principal estratégia de reestruturação do processo de trabalho que a empresa Equatorial vem adotando é a terceirização de sua força de trabalho, chegando a proporção de 1 (um) empregado efetivo para cada 3,5 (três e meio) terceirizados, diferentemente do Grupo Rede Celpa cuja proporção de 1 (um) empregado efetivo para cada efetivo. Essa estratégia tem implicado na redução dos postos de trabalho na mencionada empresa, bem como no aumento da precarização da relação de trabalho nas prestadoras de serviços, tendo por consequência aumento do acidente de trabalho nas empresas.

Dado aumento significativo de trabalhadores terceirizados nesta empresa e que o ramo da eletricidade exige uma mão de obra especializada, considerou-se pertinente se interrogar sobre os segmentos de trabalhadores que são terceirizados, haja vista o grau de risco de acidente de trabalho que o trabalho neste ramo apresenta e os trabalhadores que estão sendo demitidos são os que possuem mais tempo de serviço na referida empresa que estão sendo substituídos pelos mais jovens, os quais, supostamente, não possuem experiência de trabalho nesse ramo. Desta forma, apreendeu-se que a substituição dos trabalhadores com maior salário pelos que ganham menor salário, permite maior fonte de lucro para a empresa e a terceirização tem se constituído uma das importantes estratégias para a referida empresa. No Brasil, segundo Faria (1994), a palavra “terceirização” virou moda e não possui, exatamente, o sentido *outsourcing* (a busca de suprimentos) utilizado nos países industrializados. Assim,

existem duas modalidades de terceirização no país, a saber: uma originária dos países industrializados que objetiva alcançar tanto elementos de produtividade quanto condições novas de competitividade; a outra:

[...] mais geral e bem mais ao gosto do atraso empresarial brasileiro tem embutida a estratégia de confronto, de enfrentamento e consiste em apenas reduzir custos. É o *outsourcing* “tupiniquim” no estilo e conceito empresarial fazendeiro. Esta modalidade de terceirização mantém o antagonismo com os empregados e com o movimento sindical. (...) É o posicionamento do ganha-perde. Objetiva-se obter lucros no curto prazo – a redução de custos faz-se com a redução da mão-de-obra [...] (FARIA, 1994, p. 43).

A propósito,

[...] Nesta última década no Brasil, o crescimento e a difusão da terceirização a reafirmam como uma modalidade de gestão, organização e controle do trabalho num ambiente comandado pela lógica da acumulação financeira que, no âmbito do processo, das condições e do mercado de trabalho, *exige total flexibilidade em todos os níveis*; ela institui um novo tipo de precarização que passa a dirigir a relação capital-trabalho em todas as suas dimensões. E, num quadro em que a economia é comandada pela lógica financeira sustentada no curtíssimo prazo, às empresas do setor industrial buscam garantir seus altos lucros, exigindo e transferindo aos trabalhadores a pressão pela maximização do tempo, pelas altas taxas de produtividade, pela redução dos custos com o trabalho e pela “volatilidade” nas formas de inserção e contratos [...] (ANTUNES; DRUCK, 2014, p. 16-17, *grifos do autor*).

Segundo Federação Nacional dos Urbanitários - FNU/CUT (2009), a principal motivação das empresas do setor elétrico ao empreender a terceirização é a redução de custos, seguida por motivos como aumento na qualidade dos serviços e uso de novas tecnologias. Em [...] nome da redução de custos, as empresas têm aproveitado largamente da inexistência de uma legislação que incida sobre os trabalhadores terceirizados [...] (*idem, ibidem*, p.290). O relato de um dos sujeitos da pesquisa que subsidiou este artigo revela que: [...] os serviços comerciais, manutenção de redes, plantão da distribuição e iluminação pública eram realizados por trabalhadores da Celpa, todos esses serviços passaram a ser realizados por terceirizadas [...] (DEGAS⁴⁷¹).

A inexistência de uma legislação específica que limite ou proíba a terceirização tem sido debatida numa perspectiva de liberação total (ANTUNES; DRUCK, 2014). Contudo, há que se registrar que o Projeto de Lei n. 4.330 de 2004 que [...] dispõe sobre o contrato de

⁴⁷¹Dado o compromisso em assegurar o anonimato dos pesquisados e, portanto, com a ética na pesquisa os mesmos foram identificados por nomes de artistas brasileiro, norte-americanos e europeus.

prestação de serviços a terceiros e as relações de trabalho dele decorrente, de autoria do deputado Sandro Mabel, empresário do setor de alimentação [...] (*idem*, p.21) que tramitava no Congresso nacional foi aprovado pela Câmara dos Deputados com 324 votos a favor e 137 contra e 02 abstenções, em 08 de abril de 2015. O mencionado Projeto de Lei prevê a

[...] possibilidade de que as empresas passem a terceirizar não só a atividade-meio - aquelas que não são inerentes ao objetivo principal da empresa, ou seja, serviços necessários, mas não essenciais - , mas também a atividade-fim - aquela que caracteriza o objetivo principal da empresa, é um dos itens mais controversos do projeto de lei que regulamenta a prestação de serviços por terceiros. Os críticos dizem, no entanto, que a flexibilização dos contratos "precariza as relações de trabalho". Eles também argumentam que, ao serem empregados como terceirizados, os trabalhadores perdem os benefícios conquistados pela categoria, como, por exemplo, piso salarial maior, plano de saúde, vale-alimentação, participação nos lucros, entre outros. "Esse projeto de lei precariza as condições de trabalho no país. Dizem que mais empregos serão gerados, mas com que padrão? Padrão chinês?", critica o juiz Germano Silveira, vice-presidente da Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho), em referência às más condições de trabalho em fábricas na China. Há hoje no Brasil quase 13 milhões de trabalhadores terceirizados, contra 35 milhões de trabalhadores contratados [...] (BARRUCHO, 2015, s/p).

Pelo exposto constata-se que a:

[...] terceirização assume centralidade na estratégia patronal [...], tornando-se uma verdadeira epidemia nas últimas duas décadas que contaminou a indústria, os serviços, a agricultura, o serviço público, generalizando-se também não só para as chamadas atividades-meio, mas também para as atividades-fim [...] (*idem, ibidem*, p.17).

Desta forma, no âmbito da organização do trabalho evidencia-se que a terceirização tem definido:

[...] condições de trabalho e de salário para trabalhadores de primeiras e segundas categorias, como para o trabalho análogo ao escravo, e a discriminação se dá não apenas por parte da empresa contratante, mas também entre os próprios trabalhadores contratados diretamente e os chamados "terceiros" cuja denominação já revela a distinção ou à condição à parte, de fora, externa [...] (*idem, ibidem*, p.17).

Constata-se, então, que continua em curso um conjunto de metamorfoses nas relações de trabalho que faz o capital não só permutar as suas estratégias de dominação, mas também ampliar novas formas de dominação sobre o trabalho. Nessas circunstâncias, tem-se um novo modo de dominação do capital sobre o trabalho via PDV's que mutilam,



transformam os trabalhadores num ser parcial, degradando-os, tornando-os um apêndice do processo de trabalho, submetendo-os ao despotismo do capitalismo contemporâneo que cada vez mais traz a tona estratégias de economia do trabalho vivo.

Por conseguinte, visualiza-se, a composição de uma nova ordem social, legitimada pelo ideário neoliberal totalitário de acumulação e reprodução social voltado à flexibilização e desregulamentação das leis trabalhistas, através da qual o grande capital vem alcançando o desmonte da classe trabalhadora tanto pelo desemprego estrutural, quanto pela sua fragmentação, instaurando novas estratégias de controle que toma corpo no seio da sociedade brasileira, subordinando cada vez mais o trabalhador aos maiores desígnios imperativo da hegemonia do grande capital.

As privatizações, em especial, as ocorridas no setor elétrico, reforçaram a adoção da lógica de “Estado mínimo”, em que o mercado alcança hegemonia e centralidade, sob o discurso ideológico de ser aparelho capaz de destinar com eficiência as verbas e distribuir com equidade os benefícios. Tal ideário favorece a esfera privada em prejuízo da esfera pública para a provisão dos serviços públicos, atribuindo ao Estado, nesse novo arranjo, o papel de mediador e regulador da sociedade.

Considerações finais

A elaboração deste artigo possibilitou a constatação de que a política de privatização do governo brasileiro se delineou como um “divino” negócio para os compradores mediante o desmantelamento do patrimônio nacional, uma vez que ao passar das mãos das empresas para os compradores, nessas condições, aliviaram-se os compromissos do comprador, gerando em troca fardo deficitário para o Tesouro Nacional, em consequência das receitas que se perderam com as vantagens concedidas. Neste contexto, Celpa Equatorial, assim como outras empresas do setor elétrico se reestruturaram ao longo das décadas 1990 e 2000 e ainda continuam utilizando como estratégias, principalmente, a terceirização e o PDV.

A terceirização tem se constituído uma das faces mais perversa da dominação do capital sobre o trabalho, pois não somente tem demitido mais da metade da força de trabalho e a substituída por trabalhadores com contratos temporários, instáveis, com salários mais baixo que a dos efetivos e sem acesso aos seus direitos trabalhistas e previdenciários, mais também



a exposição a acidentes de trabalho, inclusive com mortes em acidentes fatais típicos e afastamentos do trabalho por motivo de acidentes, entre os quais se inclui um elevado número de mutilações.

É provável que se aprovado o Projeto de Lei que trata da Terceirização, no Brasil, enquanto estratégia de reestruturação das empresas colocarão os trabalhadores em piores condições de vida e de trabalho. Eis a necessidade imperiosa da luta de classes!.

Referências

ABREU, Marina Maciel. A constituição da solidariedade e o significado histórico da reatualização da filantropia e do cooperativismo. (**Projeto de pesquisa**), São Luís: UFMA, 2003.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha**: ensaio sobre a Nova Morfologia do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____ e DRUCK, Graça. A Epidemia da Terceirização. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil III**. São Paulo, Boitempo, 2014.

BARRUCHO, Luiz Guilherme. **Câmara vota projeto que regulamenta terceirização**; Entenda. In: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-Noticias/BBC/2015/04/07>. Acesso em 20 de julho de 2015.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRANCO, Catullo. **Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

CHAVES, ANDREA. **Privatização e novas estruturas de mercado**: Rede Celpa em questão. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sócio-Ambiental. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) – Universidade Federal do Pará, 2003.

_____. **Poder público e sindicato: um olhar ao caso Celpa**. . Dissertação de mestrado em Serviço Social. . Universidade Federal do Pará, 2000.

CHOMSKY, Noam. **As várias caras da dominação**. Rio de Janeiro: Cadernos do terceiro mundo, 1997.

DRUCK, Graça. **Terceirização: (des) fordizando a fábrica**: um estudo do complexo petroquímica da Bahia. São Paulo/Salvador, Boitempo/ Edufba, 1999.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS (FNU). Terceirização no Setor Elétrico: situação atual e perspectivas. In: DAU, Denise Motta; RODRIGURS, Iram Jácome e CONCEIÇÃO, Jefferson José da (orgs.). **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à



precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: Annablume; CUT, 2009.

GRESPAN, J.L. **O Negativo do Capital – O Conceito de Crise na Crítica de Marx à Economia Política**. São Paulo: Editora Hucitec/FAPESP, 1999.

GIANNOTTI, José Arthur. **Origens da dialética do trabalho**: estudos sobre a lógica do jovem Marx. Porto Alegre: Editores L&PM, 1985.

GOLDENBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu. **Reforma e crise do setor elétrico no período FHC**. São Paulo: Tempo Social – USP, 2003.

GOMES, Vera Lúcia Batista. **Alternativas de trabalho no capitalismo contemporâneo: o caso dos trabalhadores demitidos da empresa Rede Celpa-Centrals Elétricas do Pará**. In: Revista Conexões. Ed. Centro Socioeconômico, 2008.

HIRATA, Helena. Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero. In: **Revista Latino Americana de Sociologia do Trabalho**. Ano 4. Nº. 7. Rio de Janeiro: ALAST, 1997.

IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez; 1998.

_____. **Serviço social em tempos de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2012.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. **O Estado - Nação na época da globalização**. Rio de Janeiro: Revista da Pós-Graduação em Economia da UFF; 1999.

LIMA, Valéria Almada. **Reestruturação Produtiva e Relação Salarial**: tendências no Brasil nas décadas de 80 e 90. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, 1996.

MÉSZARÓS, István. **Estrutura social e formas de consciência**: a determinação social do método. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **Socialismo ou Barbárie**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo, Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. “**Florestan Fernandes**: uma recuperação marxista da categoria revolução”. In: **Marxismo impenitente**: contribuição à história das ideias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. Edição. São Paulo; Cortez, 2000.

_____. BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: Uma introdução Crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo; Boitempo, 2005.



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

POCHMANN, Márcio. **Emprego e desemprego juvenil no Brasil**: as transformações nos anos 1990. Rio de Janeiro Movimento, Movimento, 2000.

PONTES, Reinaldo. **Mediação e serviço social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social. São Paulo: Cortez, 2010.

RELATÓRIO DE RESPONSABILIDADE SOCIO AMBIENTAL – CELPA EQUATORIAL, 2012.

SADER, Emir. **Brasil Entre o Passado e o Futuro**. In: GARCIA, Marco Aurélio e Sader, Emir. São Paulo: Coedição Editora e Fundação Perseu Abramo, Boitempo, 2003.

SINDICATO DOS URBANITÁRIOS. In: **Relatório de Pesquisa de Campo sobre o II PDV na empresa Equatorial Celpa**, Belém-Pará, 2013.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. São Paulo: Contexto, 2000.

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. **Depois do Consenso de Washington**. São Paulo: Saraiva, 2004.



TRABALHADORES EM CARGOS DE LIDERANÇA NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASILEIRO – 1995/2005/2015

Priscila de Souza Silva⁴⁷²
Francisco Demetrius Monteiro Rodrigues⁴⁷³
Silvana Nunes de Queiroz⁴⁷⁴

Resumo

O principal objetivo desse estudo é traçar o perfil sociodemográfico e socioeconômico dos empregados (homens e mulheres) em cargos de liderança, no mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos de 1995, 2005 e 2015. Isto porque, apesar de ser um tema atual e relevante, poucos estudos se debruçaram sobre essa questão. Para tanto, a principal fonte de dados é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Os principais resultados mostram que, em 2015, no Brasil, os cargos de liderança ainda permanecem expressivamente ocupados por homens (63,47), mas a participação das mulheres, em termos absolutos, aumentou mais que o dobro entre 2005 a 2015. Com relação as demais características pessoais, as mulheres líderes, em sua maioria, têm entre 30 a 39 anos de idade e os homens entre 50 a 64 anos. Em termos educacionais, ambos possuem nível superior completo, atuam na região Sudeste e têm 5 anos ou mais no mesmo emprego. Todavia, elas auferem menores salários quando comparado aos homens, mesmo exercendo a mesma atividade. Ademais, foi possível constatar que para elas a situação piorou drasticamente no decorrer do tempo, principalmente no tocante aos rendimentos.

Palavras-chave: Brasil. Líderes. Mercado de Trabalho.

1 Introdução

A evolução feminina no mercado de trabalho representa um marco histórico na sociedade mundial e brasileira. As mulheres contemporâneas são o elo de ruptura entre o passado, presente e futuro. A mulher, atualmente, além de assumir o papel de mãe/esposa/dona de casa, também luta para conquistar o seu empoderamento profissional e social. As mudanças denotam alterações no perfil, papel e expectativas da mulher que,

⁴⁷² Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri - URCA. Pesquisadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará. Crato/Brasil. E-mail: priscila.souzas@hotmail.com

⁴⁷³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Juazeiro do Norte/Brasil. E-mail: demetriusmonteiro85@gmail.com

⁴⁷⁴ Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri - URCA. Coordenadora do Observatório das Migrações no Estado do Ceará, aprovado no CNPq (2013-2017). Crato/Brasil. E-mail: silvanaqueirozce@yahoo.com.br.

contrariando antigos tabus, buscam novos desafios e oportunidades (MOREIRA; ROCKENBACH, 2014).

Hoje as mulheres estão presentes em todas as áreas/atividades econômicas e se inserem nos distintos nichos masculinos: sendo bancárias, mecânicas, caminhoneiras, engenheiras, mestres de obras, presidentes de grandes corporações, prefeitas, vereadoras, metalúrgicas e, sobretudo, obtêm êxito em seus cargos (BARROZ; QUEIROZ, 2015).

O fato é que as constates transformações de um mundo globalizado, impõe um mercado cada vez mais competitivo, seletivo e dinâmico, no qual a flexibilidade e agilidade dos gestores são fatores primordiais para o sucesso das empresas. Sendo assim, a busca por profissionais proativos, versáteis, com habilidades emocionais, espírito de equipe, competência, capacidade de adaptação, perfil de liderança, que faça a diferença na gestão de pessoas e negócios, têm sido o grande cerne das mudanças no mercado de trabalho. Neste contexto, chama atenção o recente aumento no número de mulheres em cargos de liderança no mundo e no Brasil (TONANI, 2011). Nesse estudo conceitua-se como cargo de liderança, homens e mulheres, empregados como diretores e dirigentes de empresas e organizações.

Porém, ainda persiste na sociedade estereótipos e/ou discriminação de gênero que penaliza as relações sociais, econômicas e possibilidades de ascensão profissional das mulheres. Dado que a possibilidade de contratar mulheres para cargos de executivas e/ou líderes é mais escasso. Ademais, elas enfrentam diversos dilemas: família e carreira, síndrome da supermulher e medo de fracassar. Na maioria dos casos possuem dupla jornada de trabalho, pois não são isentas das tarefas do lar. Também enfrentam a invisibilidade e consternação mesmo em bons empregos. O fato é que esses paradigmas constituem poderosas barreiras para a inserção e ascensão das mulheres no mercado de trabalho e, principalmente, no mundo dos negócios (CANOVA, 2010; MENDA, 2004; PEREIRA; SANTOS; BORGES, 2005; SOUZA, 2014).

Diante do discorrido, procura-se saber quem são os trabalhadores (homens e mulheres) líderes no mercado de trabalho formal brasileiro? Esse trabalho justifica-se por ampliar e atualizar os estudos sobre essa temática em um ambiente culturalmente masculino, carregado de relações sociais. Ademais, observa-se que o momento é extremamente oportuno para tal



estudo, haja vista que, diariamente, as mulheres conquistam espaço na sociedade e mercado de trabalho brasileiro.

Portanto, os objetivos desse estudo são: descrever pesquisas sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho em âmbito mundial e nacional; contextualizar a trajetória ocupacional das mulheres líderes em anos recentes; e traçar o perfil sociodemográfico e socioeconômico dos trabalhadores (homens e mulheres) em cargos de liderança no mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos de 1995, 2005 e 2015. Para o alcance dos objetivos propostos, a principal fonte de dados é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em termos teóricos, foram realizadas leituras em artigos, monografias, dissertações e teses.

No que diz respeito a estrutura do artigo, além dessa introdução, a segunda parte relata brevemente a inserção das mulheres no mercado de trabalho no mundo e no Brasil. A terceira contextualiza a nova identidade feminina e trajetória das mulheres líderes no mercado de trabalho brasileiro. A quarta analisa e traça o perfil sociodemográfico e socioeconômico dos empregados (homens e mulheres) em cargos de liderança, no mercado de trabalho formal brasileiro. Por último, apresentam-se as conclusões do estudo.

2 Inserção das Mulheres no Mercado de Trabalho – Âmbito Mundial e Nacional

Historicamente, desde os primórdios civilizatórios aos homens foram reservados a força, a função de prover o sustento da família e a vida social. Já para as mulheres, ‘sexo frágil’ reservou-se a função de dona-de-casa. Nas sociedades agrícolas e patriarcais a divisão do trabalho baseava-se nas virtudes físicas e biológicas dos indivíduos. Neste contexto, a capacidade reprodutora da mulher norteou e penalizou todas as relações sociais. Incapazes e delicadas, cuidavam do lar, cumpriam com suas obrigações de mãe e esposa, e ajudavam no campo, portanto, jamais poderiam chefiar o grupo familiar e/ou assumir posturas de comando dentro das sociedades regidas no poder do homem (CIRIBELI et al., 2013).

Mas, com o declínio do sistema feudal, na metade do século XVIII, e a transição de camponeses para as cidades, germinaram na separação do trabalho feminino aliado apenas ao lar. Foi a necessidade de ajudar na subsistência da família, que “liberou” as mulheres para o trabalho remunerado. Não obstante, elas iniciaram a sua inserção no mercado de trabalho, nos



setores extremamente desprestigiados e mal pagos (BESSA, 2007; CIRIBELI et al., 2013; PEREIRA, 1984).

No século XIX, na Inglaterra, com a Primeira Revolução Industrial “[...] que introduziu a utilização de máquinas em grande escala na produção, praticamente eliminando a necessidade de força física para execução das tarefas [...]” (MENDA, 2004, p. 45), a participação feminina no mercado de trabalho aumentou consideravelmente. Todavia, nas fábricas têxteis elas auferiam menores salários do que os homens e tinham jornadas de trabalho desumanas que chegavam há 15 horas por dia (BARROZ; QUEIROZ, 2015).

Sobre opressão e consternação, elas ainda ocupavam um papel de mero objeto na sociedade. Embora lutas e greves de mulheres operárias diariamente eclodissem na Europa e nos Estados Unidos, na busca por reivindicar direitos básicos: poder amamentar, condições de trabalho mais dignas, fim do trabalho infantil, horas extras e salários equiparáveis ao dos homens, no dia 15 de março de 1911, em uma fábrica têxtil na cidade de Nova York, 129 operárias foram trancadas e carbonizadas vivas para denotar e reafirmar quem detinha poder (MOREIRA; ROCKENBACH, 2014).

Notadamente, a inserção da mulher no mercado de trabalho ocorreu de fato no século XX, durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, quando os homens saíram para as frentes de batalhas e as mulheres tiveram que assumir as responsabilidades familiares e postos de trabalho. Com isso, paulatinamente, estereótipos e crenças sobre as atividades naturais de cada sexo ‘caíram por terra’, “todas as mulheres pareciam capazes de fazer tudo, desde o mais humilde e pesado trabalho braçal, até o mais sofisticado trabalho intelectual” (MENDA, 2004, p. 45).

Todavia, quando a guerra terminou, os homens que sobreviveram voltaram a ocupar os seus postos de trabalho e elas foram mandadas de volta para o seu lugar - o lar, mas movidas por um sentimento de coragem que as impunha lutar e conquistar independência financeira e social (BARROZ; QUEIROZ, 2015; CANOVA, 2010; KANAN, 2010). Como corroboram Moreira e Rockenbach (2014, p. 29): “com o passar dos anos [...], as mulheres perceberam que eram capazes de alcançar bem mais que ficar só em casa, com os afazeres domésticos, e foi a partir deste momento que deram início os movimentos femininos e as lutas por seus direitos”.

No Brasil, o aumento da mão de obra feminina no mercado de trabalho deu-se a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e dos movimentos feministas, sociais e políticos de caráter mundial entre as décadas de 1960 e 1970, que foram impulsionados pelo uso de contraceptivos no país, que proporcionaram redução da taxa de fecundidade e autonomia para milhares de mulheres (BARROZ; QUEIROZ, 2015; FERNANDES, 2013). Reflexo, notadamente, da consolidação do sistema capitalista, que fortaleceu o desejo por liberdade e igualdade biológica, como sustenta Kanan (2010, p. 245):

[...] a mulher passou a questionar sua posição, seu papel, sua identidade e sua suposta fragilidade. Como consequência, passou a marcar presença nas organizações e conquistou alguns espaços que antes eram territórios demarcados exclusivamente pelos homens. Para que tal fato ocorresse, alguns fatores foram contributivos, tais como: modificação do ideal da mulher no lar; o fato de poder controlar e decidir o número de filhos (descoberta do anticoncepcional); o direito ao voto; a maior liberdade sexual; a necessidade de compor a renda familiar; a possibilidade de dissolução do vínculo matrimonial; [...] a promulgação de leis protegendo a mulher trabalhadora; [...] entre outros.

Tais mudanças nos padrões socioculturais propiciaram maior escolarização feminina e efetiva inserção delas no mercado de trabalho, nas famílias e na sociedade como um todo (PEREIRA; SANTOS; BORGES, 2005; VIECELI, 2011). Ademais, outro fator relevante para a contínua e crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho refere-se a estagnação econômica, altos níveis de inflação e mudanças na estrutura do emprego, no Brasil, na década de 1980, que reforçaram a participação feminina frente ao labor remunerado, seja na tentativa de evitar o empobrecimento das famílias ou porque “[...] o trabalho feminino já não aparece como último recurso, mas como uma exigência individual e identitária, uma condição para realizar-se na existência, um meio de auto-afirmação” (RECH, 2001, p. 45).

Tão logo, as mulheres reconhecem sua importância para o bem-estar socioeconômico e todos os dias ingressam nos mais distintos setores econômicos e sociais, seja para reafirmar sua realização pessoal, por motivos financeiros e/ou para conquistar empoderamento social (PEREIRA; SANTOS; BORGES, 2005).

Através dessas mudanças ocorridas no cenário social, econômico, a participação feminina no mercado de trabalho mundial e brasileiro constantemente aumenta. Entretanto,

embora muitas conquistas tenham sido alavancadas, muitas barreiras ainda precisam ser transportadas, essencialmente as de gênero, no quesito desigualdade de remuneração dos sexos. Aliás, a caminhada ainda não terminou (BORGES; GUIMARÃES, 1997; MOREIRA; ROCKENBACH, 2014; PAULA, 2013).

Posto isto, e dado a “inóspita receptividade” ao sexo feminino na inserção em postos de trabalho com projeção social e econômica, cabe indagar: qual é o espaço das mulheres em cargos de liderança no mercado de trabalho formal brasileiro? No intento de instigar e refletir sobre a absorção feminina em cargos de chefia, sobre os relacionamentos e desdobramentos atuais, a próxima seção descreve, brevemente, a trajetória ocupacional das mulheres líderes.

3 Nova Identidade Feminina: Trajetória Ocupacional das Mulheres Líderes no Mercado de Trabalho Formal Brasileiro

A posição da mulher no mercado de trabalho e na sociedade, assim como o conceito de liderança foram evoluindo e conquistando espaço à medida que a visão de ser humano foi ampliada frente à evolução social de “igualdade” entre os sexos e/ou face as necessidades inerentes do capital (RECH, 2001).

O surgimento da liderança feminina no mercado de trabalho data de meados dos anos 1970, a partir do impacto da globalização e da competição, “[...] quando a contribuição intelectual passou a ser mais valorizada do que a simples mão de obra” (MARTINS, 2014, p. 4). Isso contribuiu para que as mulheres, inicialmente mais jovens, pouco escolarizadas e solteiras ganhassem destaque e assumissem cargos de liderança no mundo do trabalho (ALVES; GERALDES, 2012). Antes disso, a liderança era um mundo dos homens, no qual os bons chefes ditavam ordens e comandos, eram dotados de força, alto controle, rigidez, empatia e racionalidade (CAPPELLE; MELO; SOUZA, 2013; MARTINS, 2014; MOLLER; GOMES, 2010; ROSA, 2011).

Gradativamente o perfil desses trabalhadores foi se alterando, assim como o conceito e o papel de um líder. Hoje, “[...] cabe ao líder conhecer as atitudes e emoções dos liderados para melhor orientá-los e terem melhor aproveitamento, na busca de solução de problemas e no alcance dos resultados” (WENDLING, 2007, p. 7).



Ademais, a liderança consiste em um processo de influência e trabalho coletivo - rede -, não ordens individuais que apenas estabelecem poder, hierarquia, competição e metas a serem cumpridas rigorosamente (ALVES; GERALDES, 2012; RECH, 2001). As mulheres são mais generosas, lideram de forma mais participativa, possuem múltipla funcionalidade, melhor poder de negociação, espírito de cooperação, são mais criativas, flexíveis e cautelosas, além do mais, emergem sensibilidade e sexto sentido na hora de resolver problemas advindos pelo estresse do dia a dia, e ainda são mais simpáticas e compreensivas com os clientes e colegas de trabalho (MARTINS, 2014; MOLLER; GOMES, 2010; RECH, 2001; SOUZA, 2014).

Hoje, se olha o mundo organizacional recebendo as líderes femininas não com preconceito, mas com uma quase assustada curiosidade. Certamente, do lado das mulheres, está a ansiedade por pertencer a um novo modelo de mulher. Isto porque é necessária a construção de uma nova identidade de mulher. Não mais aquela cuja educação ensinou-lhe a ser submissa/ e, também, não a que segue o modo já estabelecido: o masculino. Faz-se necessária uma terceira opção de modelo feminino em que possam estar juntos os aspectos da feminilidade, que envolvem a maternidade, a estética, o cuidado, mas também os da gratificação com o trabalho, da possibilidade de ser líder de forma diferenciada (RECH, 2001, p. 58).

É possível aferir que, em pleno século XXI, embora a mulher seja dotada de qualidade e competência adquirida pelo intenso investimento em educação e qualificação profissional, mesmo que exerça vários papéis e funções com a mesma dedicação e compromisso, o espaço ocupado em cargos de liderança, no mercado de trabalho formal brasileiro, é expressivamente pequeno, sendo praticamente invisível nas posições que requerem maior responsabilidade, direcionadas majoritariamente aos homens (CAPPELLE; MELO; SOUZA, 2013).

Apesar da diversidade nas organizações e empresas e do referido aumento do trabalho feminino, isso não implica condições equânimes de remuneração e ascensão profissional, sendo destinadas aos homens as melhores vagas e de projeção social e econômica (CAPPELLE; MELO; SOUZA, 2013; KANAN, 2010; MOLLER; GOMES, 2010). Todavia, se ‘naturaliza’ a concepção de que em níveis empregatícios mais elevados, as diferenças de gênero não existem. O que predomina é a competência individual de cada sexo. Será? Nesse sentido, a próxima seção analisa as características do mercado de trabalho formal brasileiro e



traça o perfil sociodemográfico e socioeconômico dos empregados (homens e mulheres) em cargos de liderança, durante os anos de 1995, 2005 e 2015.

4. Procedimentos Metodológicos

4.1. Fonte de Dados, Recorte Temporal e Geográfico

A principal fonte de informações são os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), apresentados através de tabelas e análises dos respectivos resultados.

Quanto ao recorte temporal do estudo, os anos são 1995, 2005 e 2015, ano de publicação mais recente da RAIS. A intenção é analisar a dinâmica recente (vinte anos) do mercado de trabalho formal, procurando verificar se houve melhora ou piora nas vagas ocupadas por ambos os sexos.

No tocante ao recorte geográfico, a análise é para o Brasil, dado que se tem como objetivo ampliar o conhecimento a respeito da inserção e evolução da mulher em cargos de liderança, ao longo dos últimos vinte anos (entre 1995 a 2015).

4.2 Conceitos

Os conceitos adotados nesse trabalho seguem as definições que constam na documentação da RAIS (2011, p. 32-37).

Trabalhadores formais: qualquer ocupação trabalhista, manual ou intelectual, com benefícios e carteira profissional assinada. Trata-se de trabalho fornecido por uma empresa, com todos os direitos legais garantidos. O papel ocupado ou a função que a pessoa desempenha em alguma atividade econômica lhe confere uma remuneração.

Remuneração (ou rendimento): paga ou não, importa a competência mensal, que dá ao empregado o direito de recebê-la, independentemente do momento em que se tenham repassado ao empregado tais valores.

4.3 Variáveis

Setor de atividade: Indústria, Construção Civil, Comércio, Serviços e Agropecuária.



Número de empregados por porte do estabelecimento: Micro (1 a 19), Pequeno (20 a 99), Médio (100 a 499) e Grande (acima de 499).

Líderes: Diretores de empresas, dirigentes de empresas e organizações.

Sexo: Masculino e Feminino.

Faixa etária: Até 17 anos, de 18 a 24 anos, de 25 a 29 anos, de 30 a 39 anos, de 40 a 49 anos, de 50 a 64 anos, 65 anos ou mais e ignorado.

Nível de instrução: Sem Instrução até Fundamental Incompleto, Fundamental Completo até Médio Incompleto, Médio Completo até Superior Incompleto, Superior Completo e Ignorado.

Região natural: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul, Centro Oeste e Ignorado.

Tempo de emprego: Menos de 1 ano, 1 a menos de 3 anos, 3 a menos de 5 anos, 5 ou mais anos e ignorado.

Rendimento em salário mínimo: Até 1 salário, 1 a 2 salários mínimos, 2 a 3 salários mínimos, 3 a 5 salários mínimos, 5 a 10 salários mínimos, 10 a 20 salários mínimos, mais de 20 salários mínimos e ignorado.

5. Líderes no Mercado de Trabalho Formal Brasileiro

Essa seção tem como objetivo analisar as características do mercado de trabalho formal brasileiro e traçar o perfil sociodemográfico e socioeconômico dos empregados (homens e mulheres) em cargos de liderança, procurando examinar se houve avanços ou retrocessos, durante os anos de 1995, 2005 e 2015.

5.1 Características do Mercado de Trabalho Formal

Com relação ao número de estabelecimentos instalados no Brasil, segundo os grandes setores de atividade econômica, os dados da Tabela 1 demonstram que, em 1995, o país contava com 1.718.055 unidades. Desse total, o comércio apresentou maior participação (36,42%), seguido pelo setor de serviços (33,85%), indústria (12,38%), agropecuária (12,14%) e construção civil (4,75%). No que concerne ao ano de 2005, o comércio mantém-se com a maior fatia (39,72%), seguido pelo setor de serviços (34,78%). Embora todos os setores tenham apresentado crescimento absoluto no número de estabelecimentos instalados, houve

uma singela queda na participação relativa da indústria (10,81%), agropecuária (11,15%) e construção civil (3,55%).

Tabela 1 - Número de estabelecimentos segundo grande setor de atividade econômica - Brasil - 1995/2005/2015

Setor de atividade	1995		2005		2015	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Indústria	220.468	12,83	294.355	10,81	400.888	10,10
Cons. Civil	81.626	4,75	96.662	3,55	214.415	5,40
Comércio	625.733	36,42	1.081.948	39,72	1.540.637	38,80
Serviços	581.602	33,85	947.516	34,78	1.483.938	37,37
Agropecuária	208.626	12,14	303.691	11,15	331.230	8,34
Total	1.718.055	100,00	2.724.172	100,00	3.971.108	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

Isso é fruto da elevada desvalorização cambial ocorrida no final de 2002, dado o quadro de instabilidade econômica e aumento do preço do petróleo, o governo brasileiro atuou através de medidas contracionistas. Portanto, já no primeiro semestre de 2003, houve aumento das exportações com crescimento econômico. Todavia, em um parâmetro geral no ano de 2005 dada a necessidade efetiva por investimentos não houve crescimento relativo nos setores da indústria e agropecuária, altamente dependentes do mercado externo de bens primários. O mesmo aconteceu com relação a construção civil, em 2004, houve forte expansão, relacionado a artefatos de concreto; já no ano posterior, o setor desacelerou gradativamente. Assim, trata-se de movimentos cíclicos, com momentos de crescimento e outros de retração (BAHIA; ARAÚJOS, 2007).

Quanto ano de 2015, constata-se aumento significativo no total de estabelecimentos instalados (3.973.108) no Brasil. Em nível setorial, o comércio predomina com crescimento em termos absolutos (1.540.637), mas com decréscimo em termos relativos (38,80%) em relação ao ano de 2005. Em segundo lugar permanece o setor de serviços com 1.483.938 (37,37%) unidades, seguido da indústria 400.888 (10,10%), agropecuária 331.230 (8,34%) e, por último, a construção civil com 214.415 (5,40%).

Chama atenção que o segmento de serviços, nos três anos estudados (1995, 2005 e 2015), apresentou tendência de crescimento tantos em termos absolutos como relativos. Isso

decore da sua heterogeneidade, flexibilidade e rotatividade (CAPPELLE; MELO; SOUZA, 2013).

No que diz respeito ao número de trabalhadores formais no Brasil, a Tabela 2 mostra que, em 1995, o país contava com 23.498.541 milhões de postos de trabalho. Desse total, 8.684.739 ou 36,96% trabalhavam em estabelecimentos formais de grande porte, 5.286.085 (22,50%) em microempresas, 5.102.855 (21,72%) em estabelecimentos de médio porte e 4.424.862 (18,83%) de pequeno porte.

Tabela 2 - Número de trabalhadores segundo o tamanho do estabelecimento - Brasil - 1995/2005/2015

Número de trabalhadores tamanho estabelecimento	1995		2005		2015		Variação (%)	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	1995/2005	2005/2015
Micro (1 a 19)	5.286.085	22,50	8.817.552	26,53	13.162.455	27,39	66,81	49,28
Pequeno (20 a 99)	4.424.862	18,83	6.474.708	19,48	9.696.963	20,18	46,33	49,77
Médio (100 a 499)	5.102.855	21,72	6.452.034	19,41	8.873.903	18,46	26,44	37,54
Grande (acima de 499)	8.684.739	36,96	11.494.323	34,58	16.327.486	33,97	32,35	42,05
Total	23.498.541	100,00	33.238.617	100,00	48.060.807	100,00	41,45	44,59

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

Notadamente as transformações tecnológicas ocorrem nos estabelecimentos de grande porte, decorrentes das demandas de bens de consumo para o exterior. Além disso, o maior dinamismo da economia brasileira em anos recentes, aliado ao maior consumo das famílias das classes C e D, faz com que médios e pequenos estabelecimentos também assumam papel de destaque no mercado nacional.

No ano de 2005, o total de trabalhadores formais salta para 33.238.617, com um aumento de mais de nove milhões de vagas em relação ao ano de 1995. Com relação ao número de trabalhadores por tamanho do estabelecimento, cerca de 34,58% atuavam em empreendimentos de grande porte, 26,53% em micro, 19,48% em pequeno, e 19,41% em médio. Vale ressaltar o relevante aumento no número de trabalhadores em microempresas. Isso decorre devido as parcerias governo federal com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Transporte e o Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte (SEST-SENAT), que através de treinamentos, subsídios e políticas fiscais, estimula o pequeno empreendedor e a qualificação profissional do trabalhador.

Já no ano de 2015, o número de ocupados no mercado de trabalho formal brasileiro é de 48.060.807, com um aumento de cerca de 15 milhões de novas vagas no estoque de trabalhadores, ao longo de dez anos. Desse total, cerca de 33,97% atuam em estabelecimentos de grande porte, 27,39% em microempresas, 20,18% em pequenos estabelecimentos e 18,46% em médios. Merece destaque o crescimento de empregados atuando em micro e pequenos estabelecimentos. Mais uma vez, essa tendência decore de estímulos do governo federal e estaduais que incentivam tais empreendimentos que, em geral, requer menor capital.

No que diz respeito ao número de trabalhadores líderes, foco de estudo dessa pesquisa, a Tabela 3 mostra que, em 1995, havia 156.466 mil ocupados, sendo que, em 2005, esse número arrefece drasticamente para 74.702 e volta a aumentar para 129.647, em 2015. A expressiva redução no número de trabalhadores em cargos de liderança, notadamente entre 1995/2005, é que resultado das políticas econômicas adotadas no país, que refletem em ganhos ou perdas para o mercado de trabalho e/ou trabalhador.

Com relação ao setor de atividade que os trabalhadores em cargos de liderança se inserem, em 1995, a grande maioria absoluta (137.213) e relativa (87,70%) se concentravam no setor de serviços, seguido pela indústria com 11.165 (7,14%) líderes, e em terceiro o comércio, com somente 5.363 (3,43%) líderes. É preciso frisar que o setor de serviços demanda profissionais mais proativos, que administrem as necessidades do consumidor e produtor, de forma perspicaz e audaciosa.

Tabela 3 - Número de trabalhadores líderes segundo grande setor de atividade econômica - Brasil - 1995/2005/2015

Setor de atividade	1995		2005		2015	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Indústria	11.165	7,14	13.590	18,19	18.605	14,35
Cons. Civil	1.960	1,25	1.461	1,96	2.986	2,30
Comércio	5.363	3,43	9.460	12,66	15.045	11,60
Serviços	137.213	87,70	49.232	65,90	91.790	70,80
Agropecuária	765	0,49	959	1,28	1.221	0,94
Total	156.466	100,00	74.702	100,00	129.647	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

Quanto ao ano de 2005, constata-se relevante arrefecimento de 87.981 vagas de empregos para a categoria de líder no setor de serviços, que passou de 137.213 para 49.232, entre 1995/2005, respectivamente. Todavia, percebe-se que o segmento ainda representa significativa parcela empregatícia (65,90%) no mercado de trabalho para a categoria. Por outro lado, a indústria (13.590, 18,19%) e o comércio (9.460, 12,66%) aumentam o número de vagas na posição de líder. Já em 2015, a quantidade de empregados líderes no setor de serviços volta a crescer para 91.790 (70,80%), mas não atinge o patamar do ano de 1995. O setor industrial (18.605) e o comércio (15.045) permanecem aumentando os postos de trabalho na posição de líder em termos absolutos, mas em termos relativos arrefecem para 14,35% e 11,60%, respectivamente.

Embora de 1995 a 2005, tenha ocorrido expressivo declínio das vagas de líder no setor de serviços, nos três períodos em análise, o segmento foi o que mais empregou. Observamos ainda que tanto a indústria quanto o comércio, apresentou tendência de crescimento no íterim estudado. Ademais, como corolário esses setores demandam profissionais mais ‘audaciosos’ e atentos ao mercado consumidor.

5.2 Perfil Sociodemográfico

Com relação as características dos trabalhadores líderes inseridos no mercado de trabalho formal brasileiro, a Tabela 4 mostra que em 1995 havia 156.466 mil líderes, sendo que desse total, 104.847 (67,01%) são do sexo masculino e 52.619 (32,99%) do feminino. Em 2005, o número de postos de trabalho para a categoria reduz significativamente para 74.702 mil, dos quais 52.291 (70%) são homens e 22.411 (30%) mulheres. Já em 2015, o total de líderes eleva-se para 129.647 mil (mas com valor inferior a 1995), desses 82.287 (63,47%) são do sexo masculino e 47.360 (36,53%) do feminino.

Contata-se que as mulheres ainda são minoria no cargo de líderes, apesar do ligeiro aumento na sua participação relativa. Este resultado reflete preconceito ou questão de gênero, dado que as mesmas são colocadas constantemente a prova, ao ser questionada a sua competência e, notadamente, a sua capacidade de comandar/liderar.

Embora o mercado valorize as “qualidades tidas como femininas” – delicadeza, paciência e agilidade -, a elas não é dado o devido valor. Nesse ambiente que priva pela

agressividade, suas características muitas vezes não são suficientes para o desempenho de liderança. Além disso, as carreiras femininas são interrompidas pela maternidade, cuidados com a família, dupla jornada de trabalho, falta de oportunidades, barreiras estas que impendem a ascensão e/ou maior representatividade em cargos de liderança (TONANI, 2011; KANAN, 2010).

Tabela 4 - Trabalhadores líderes, segundo o sexo – 1995/2005/2015

Sexo	1995		2005		2015		Variação (%)	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	1995/2005	2005/2015
Masculino	104.847	67,01	52.291	70,00	82.287	63,47	-50,13	57,36
Feminino	51.619	32,99	22.411	30,00	47.360	36,53	-56,58	111,32
Total	156.466	100,00	74.702	100,00	129.647	100,00	-52,26	73,55

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

Entretanto, merece destaque o relevante crescimento de mulheres líderes, no período de 2005 a 2015. Elas aumentaram mais que o dobro em termos absolutos, com uma variação de 111,32% contra 57,36% para eles. Todavia, a categoria profissional de líderes é eminentemente masculina e elas ainda representam pouco mais de um terço (36,56%) no mercado de trabalho brasileiro.

Como já exposto na revisão teórica, as oportunidades para elas estão relacionadas ao fenômeno do “teto de vidro”, apesar da diversidade nas organizações e empresas, e do referido aumento do trabalho feminino, as vagas de líderes em muitos casos não são direcionadas a qualidade e a competência de cada entrevistado, mas a aspectos pejorativos de gênero, que penalizam as mulheres como sexo frágil, “mulherzinhas” sensíveis e emotivas que são incapazes de comandar com pulso firme. Tão logo, a elas são reservadas posições inferiores e muitos entraves dificultam as possibilidades de ascensão profissional (METZ, 2014).

Quanto a idade, os dados da Tabela 5 revelam que a maioria dos líderes do sexo masculino, em 1995, tinha entre 40 a 49 anos (35,24%). Em 2005, 33,74% tinham a mesma faixa etária e, em 2015, 30,97% tinha de 50 a 64 anos. Com relação as mulheres líderes, nos três momentos estudados (1995, 2005 e 2015), elas se concentram na faixa etária de 30 a 39 anos. Isso decore da busca do mercado por profissionais mais dinâmicos, com capacidade de

adaptação, inovação, empatia, agilidade na tomada de decisões, proativos, que gere novas ideias e comande a equipe através de parcerias. Nesse sentido, as mulheres apresentam um novo estilo de liderança aliadas e almeçadas pelas empresas, e nessa faixa etária elas são bem qualificadas e engravidaram, apesar da postergação da maternidade em anos recentes (TONANI, 2011).

Tabela 5 - Trabalhadores líderes, segundo faixa etária - 1995/2005/2015 (%)

Faixa etária	Homem			Mulher		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Até 17 anos	1,98	0,09	0,03	2,61	0,12	0,05
18 a 24	4,46	3,52	2,53	3,72	6,89	4,61
25 a 29	11,25	6,98	5,79	9,03	11,78	9,81
30 a 39	32,82	23,49	24,92	41,08	31,22	31,47
40 a 49	35,24	33,74	30,65	37,90	31,11	29,63
50 a 64	11,74	28,35	30,97	4,94	17,14	22,32
65 ou mais	2,10	3,83	5,10	0,60	1,76	2,12
Ignorado	0,41	0,01	0,00	0,13	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

Com relação a faixa etária de 40 a 49 anos, em 1995, os homens representavam 35,24% e as mulheres 37,90% dos líderes formais no mercado de trabalho. Em 2005, com tendência de queda, eles eram 33,74% e elas 31,11%. Seguindo o mesmo padrão de arrefecimento, em 2015, esse percentual reduz para 30,65% para o sexo masculino e para 29,63% para o feminino. Contudo, merece destaque que essa faixa etária constitui a segunda em termos de participação feminina. Não obstante, movidas pelas necessidades de complementar a renda da família e/ou porque os filhos cresceram e para conquistar empoderamento profissional, pessoal e social, as mulheres cada vez mais estão adentrando nos nichos masculinos em busca de uma nova identidade (BRUSCHINI, 1998).

Por sua vez, a população de 50 a 64 anos de idade, em 1995, representava 11,74% dos ocupados do sexo masculino, contra somente 4,94% do feminino. Em 2005, esses valores saltam para 28,35% para eles e 17,14% para elas. Seguindo a mesma dinâmica, em 2015, os homens passam a representar 30,65% dos ocupados e as mulheres 29,63%. Essa tendência, em parte, está relacionado ao envelhecimento da população de 40 a 49 anos, que dez anos depois adentrou nesse grupo etário (50 a 64 anos). Além disso, tal dinâmica ocorre pela

redução da mortalidade e aumento da esperança de vida ao nascer, que aumentou expressivamente o estoque de indivíduos em idade ativa (BORGES; GUIMARÃES, 1997).

No tocante ao grupo etário de 65 anos ou mais, merece destaque o aumento substancial de ambos os sexos, em especial para os líderes do sexo masculino. Em 1995, eles eram 2,10% e elas apenas 0,60%. Em 2005, os homens passaram a representar 3,83% e as mulheres aumentou para 1,76%. Já em 2015, eles saltam para 5,10% e elas aumentam para 2,12%. Nota-se que o mercado de trabalho também demanda profissionais experientes, aptos aos cargos de líderes, que exigem maior qualificação profissional, experiência, poder de decisão e comando.

Considerando o nível de instrução dos líderes no mercado de trabalho formal brasileiro, os dados da Tabela 6 mostram que, em 1995, a maioria de homens (57,56%) e de mulheres (68,66%) tinham somente o ensino fundamental completo até o médio incompleto. Com relação ao ano de 2005, constata-se expressiva melhora no nível de instrução, para ambos os sexos, que passam a ser grande maioria no ensino superior completo, eles representando 58,06% e elas 48,86%. Já no ano de 2015, os homens são 60,67% dos ocupados na categoria com esse nível educacional contra 53,48% das mulheres.

Tabela 6 - Trabalhadores líderes, segundo nível de instrução - 1995/2005/2015 (%)

Nível de instrução	Homem			Mulher		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Sem Inst. até Fund. Inc	2,33	5,18	2,75	1,42	4,73	1,64
Fund. Comp. até Méd. Inc.	57,56	8,75	5,87	68,66	8,11	5,56
Méd. Comp. até Sup. Inc	6,72	28,00	30,71	4,84	38,30	39,32
Superior Completo	32,92	58,06	60,67	24,83	48,86	53,48
Ignorado	0,47	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

As responsabilidades das mulheres com as tarefas da casa, família, filhos e maternidade, são determinantes na postergação ou interrupção dos estudos, com isso, a sua carreira, principalmente em empresas que não proporcionam flexibilidade de horários e maior tempo de licença-maternidade fica penalizada. Nesse sentido, em um mundo no qual os homens possuem disponibilidade para dedicar-se ao trabalho, elas são altamente prejudicadas.

Outro estereótipo que explica a baixa representatividade delas com nível superior na categoria de líderes é a cultura que retrata as mulheres líderes, de negócios, bem-sucedidas, como quem não tem vida pessoal e são consumidas pela carreira. Com isso, apenas uma pequena fatia quer se tornar líderes, e essas convivem diariamente com um sentimento de culpa por conciliar trabalho e família. Além disso, muitas das mulheres com ensino superior completo podem ter optado pela inatividade temporária, para dedicar-se a continuidade dos estudos ou criação dos filhos e/ou ainda parte delas encontram-se em situação de desemprego, afinal, como denotado na Tabela 4, esse segmento demanda mais líderes do sexo masculino (BORGES; GUIMARÃES, 1997; BRUSCHINI, 1998; LEONE; BALTAR, 2006; METZ, 2014).

Quanto a região natural dos líderes empregados, nos três anos em estudo, ambos os sexos, em sua maioria, estão na região Sudeste do país. Em 1995, eles eram 43,26% e elas 39,91%. No ano de 2005, os homens aumentam para 57,47% e as mulheres para 50%. Em 2015, há singela diminuição, eles representam 54% e elas 46,59% (Tabela 7). Esse resultado é porque essa região concentra as maiores oportunidades de trabalho, os maiores empreendimentos, tecnologia e desenvolvimento socioeconômico.

Tabela 7 - Trabalhadores líderes, segundo região natural - 1995/2005/2015 (%)

Região	Homem			Mulher		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Norte	13,70	6,33	4,44	20,27	7,46	6,17
Nordeste	15,34	12,69	19,82	15,38	20,63	27,78
Sudeste	43,26	57,47	54,00	39,91	50,00	46,59
Sul	18,07	17,46	15,55	14,41	15,30	13,19
Centro-Oeste	9,62	6,05	6,19	10,03	6,62	6,27
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

No que tange a região Nordeste, merece destaque o significativo crescimento da categoria de líderes, principalmente do sexo feminino. Em 1995, os homens representavam 15,34% dos ocupados e as mulheres 15,38%. Em 2005, eles diminuem para 12,69% e elas aumentam para 20,63%. Já no ano de 2015, o sexo masculino representa uma fatia de 19,82% contra 27,78% do feminino. Ademais, nos três períodos em estudo, no Nordeste, elas são maioria relativa. Substancialmente, as empresas nessa região também demandam profissionais

capacitados e com maior nível de instrução. Nesse sentido, as mulheres dedicam mais ao tempo ao estudo, em prol do reconhecimento e qualificação profissional.

Quanto as demais regiões (Norte, Sul e Centro Oeste), todas perdem participação relativa no contingente de trabalhadores no cargo de líderes, enquanto a região Sudeste e, notadamente, o Nordeste avançam com esse tipo de ocupação. Isto porque, essas regiões são as duas maiores do país, e priorizam profissionais preparados para administração e gerenciamento de pessoal, que repercute em resultados positivos.

5.3 Perfil Socioeconômico e Ocupacional

Com relação ao tempo de emprego dos trabalhadores líderes, no íterim analisado, a maioria, de ambos os sexos, possuem 5 anos ou mais no mesmo emprego. Em 1995, os líderes do sexo masculino eram 62,03% e do feminino 65,69%. Em 2005, constata-se uma redução drástica, eles passam a representar 37,39% e elas 38,49%. Já em 2015, os homens diminuem, discretamente, para 36,62% e as mulheres para 37%. Contudo, chama atenção que as mulheres líderes são maioria nessa categoria quando comparadas aos homens, nos três períodos estudados (Tabela 8).

Tabela 8 - Trabalhadores líderes, segundo tempo de emprego - 1995/2005/2015 (%)

Tempo de serviço	Homem			Mulher		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Menos de 1 ano	16,85	28,67	22,21	14,41	32,91	22,39
1 a menos de 3 anos	14,24	19,35	29,22	13,62	16,70	29,72
3 a menos de 5 anos	6,77	14,53	11,88	6,24	11,88	10,77
5 ou mais anos	62,03	37,39	36,62	65,69	38,49	37,09
Ignorado	0,11	0,06	0,07	0,05	0,02	0,03
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

Segundo Moreira e Rockenbach (2014), as mulheres são mais versáteis e flexíveis, em virtude de terem que assumir vários papéis ao mesmo tempo: ser mulher, mãe, esposa, filha, dona de casa e profissional; além de superarem o estresse e o sentimento de culpa e impotência. Tão logo, as empresas estão valorizando essas habilidades femininas e retendo-as

nas organizações por mais tempo, apesar de ter arrefecido, para ambos os sexos, a permanência em postos de trabalho por 5 anos ou mais.

Outro tempo de emprego que merece destaque é de 1 a menos de 3 anos, pelo seu crescimento relativo, nos três períodos, para ambos os sexos. Em 1995, 14,24% dos homens passavam de 1 a menos de 3 anos no mesmo emprego e as mulheres 13,62%. Em 2005, eles aumentam para 19,35% e elas para 16,70%. No ano de 2015, o sexo feminino (29,72%) ultrapassa ligeiramente o masculino (29,22%), e praticamente se igualam. Esse resultado é fruto da rotatividade do mercado de trabalho, decorrente da terceirização de serviços e mão de obra, logo essa categoria é ligeiramente afetada.

Com relação a categoria menos de 1 ano, em 1995, eles eram 16,85% e elas 14,41%, saltam para 28,67% (homens) e 32,91% (mulheres), em 2005. Em 2015, praticamente se igualam, ao reduzirem para 22,21% (sexo masculino) e 22,39% (sexo feminino). Como corolário, ambos os sexos são afetados pelos processos de organização da produção e do trabalho, adotados no mundo do trabalho, através da terceirização, que provoca rotatividade na maioria dos setores da economia, e fragiliza as categorias profissionais em prol do lucro de poucos.

No que concerne ao rendimento dos trabalhadores líderes, auferimos muitas respostas sobre a categoria em análise. Os dados da Tabela 9 mostram que as discriminações salariais e, portanto, de gênero predominam e penalizam as mulheres líderes no mercado de trabalho formal brasileiro. Em 1995, cerca de 51,67% dos homens auferiam mais de 20 salários mínimos, contra 41,48% das mulheres. Em 2005, 38,21% dos líderes do sexo masculino auferiam o mesmo rendimento (mais de 20 SM), enquanto elas arrefecem significativamente para apenas 14,07%, passando a ser maioria na faixa de 5 a 10 salários (20,26%). No ano de 2015, eles permanecem sendo maioria (33,13%) na faixa de mais de 20 salários mínimos, apesar do arrefecimento, e elas se concentram (24,09%) notadamente na faixa de 1 a 2 salários mínimos. Portanto, ao longo dos vinte anos em estudo, a situação da mulher no cargo de líder, piorou drasticamente no decorrer do tempo.

Podemos constatar tal prerrogativa ao analisar a categoria salarial de 1 a 2 SM. Em 1995, 3,84% dos homens recebiam tal remuneração, contra praticamente o dobro de mulheres (6,60%). Em 2005, eles aumentam para 10,24% e elas saltam para 19,19%. Seguindo mesma

tendência, em 2015, discretamente os homens aumentam para 13,92% e as mulheres atingem o patamar de 24,09%. Constatamos que nas camadas salariais mais baixas, as mulheres são maioria absoluta e relativa, já nas faixas salariais de alto escalão, os homens predominam, apesar do “achatamento” salarial constatado para ambos os sexos, com destaque para as mulheres.

Tabela 9 - Trabalhadores líderes, segundo rendimento em salário mínimo - 1995/2005/2015 (%)

Rendimento	Homem			Mulher		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Até 1 Salário	0,68	3,79	2,91	0,46	5,51	4,25
1 a 2 SM	3,84	10,24	13,92	6,60	19,19	24,09
2 a 3 SM	1,55	7,63	10,12	3,12	14,03	15,32
3 a 5 SM	5,66	10,63	12,13	8,43	16,52	18,60
5 a 10 SM	8,07	15,64	15,87	11,35	20,26	18,18
10 a 20 SM	21,96	12,21	10,51	27,52	10,00	6,99
Mais de 20 SM	51,67	38,21	33,13	41,48	14,07	11,79
Ignorado	6,57	1,66	1,41	1,04	0,42	0,78
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

As organizações tidas como universos construídos pelos homens para os homens, privam por aspectos culturais sexistas e reforçam a desigualdade de gênero. Tal fato deriva das distinções presentes nos processos e arranjos organizacionais das empresas, que determinam e limitam o lugar da mulher via cargos ocupados e discriminação de remuneração (CAPPELLE; MELO; SOUZA, 2013).

Na busca de resultados mais robustos, a Tabela 10 analisa se ao possuir o mesmo grau de escolaridade (ensino superior completo), as diferenças nos rendimentos entre mulheres e homens ainda predominam em cargos de liderança. Inicialmente, constata-se que, em 1995, eles eram maioria (37,48%) na faixa de mais de 20 salários mínimos, enquanto elas (29,04%) predominavam na faixa de 3 a 5 salários mínimos. Em 2005, os líderes do sexo masculino aumentam sua participação para 58,27% na mesma faixa (mais de 20 SM), enquanto as líderes do sexo feminino migram para a faixa de 5 a 10 salários (26,91%). No ano de 2015, ambos os sexos permanecem na mesma faixa salarial (mais de 20 e 5 a 10 SM,

respectivamente), mas arrefecem substancialmente sua participação, eles para 51,56% e elas para 23,87%.

Tabela 10 - Trabalhadores líderes, segundo rendimento em salário mínimo e escolaridade (Ensino Superior Completo) - 1995/2005/2015 (%)

Rendimento	Homem			Mulher		
	1995	2005	2015	1995	2005	2015
Até 1 Salário	0,73	1,34	1,33	0,41	1,78	1,88
1 a 2 SM	4,28	2,76	4,33	12,88	7,38	11,00
2 a 3 SM	2,52	2,43	4,34	7,06	8,48	11,03
3 a 5 SM	13,63	4,92	7,72	29,04	13,90	18,99
5 a 10 SM	13,43	13,13	15,09	23,40	26,91	23,87
10 a 20 SM	13,38	14,64	13,87	12,34	15,86	11,31
Mais de 20 SM	37,48	58,27	51,56	13,22	25,12	21,12
Ignorado	14,57	2,50	1,76	1,65	0,57	0,80
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS (MTE).

A partir da análise dos dados expostos denota-se que apesar de possuírem o mesmo nível de instrução e ocupar a mesma função dos homens, as mulheres recebem remuneração inferior a eles, retratando e ratificando a discriminação contra elas, encoberta nos altos cargos executivos de prestígio e renome.

Não obstante, as mulheres líderes com ensino superior completo são maioria apenas nas faixas de menor remuneração. Tal afirmativa constata-se nas duas primeiras categorias de rendimento (até 2 salários mínimos). Em 1995, eles representavam 5,01% e elas 13,29%. Em 2005, os homens diminuem para 4,10% e as mulheres para 9,16%. Dez anos depois (2015), os líderes do sexo masculino representam apenas 5,66%, contra 12,88% do feminino. Embora se constate arrefecimento da participação de ambos os sexos nessa categoria salarial, nos três anos em estudo, elas são significativa maioria nos piores rendimentos comparado aos homens.

Paradoxalmente, ainda que décadas de lutas feministas por igualdade tenham transcorrido, é inegável que isto ainda não é uma realidade plena. Embora tais atos de discriminação salarial entre homens e mulheres sejam encobertos e negados nas entrelinhas dos grandes cargos executivos, é evidente a condição feminina ‘inferior’ em um mundo feitos pelos homens para os homens (KANAN, 2010; LEONE; BALTAR, 2006).

Outra faixa que ratifica tal tendência é a de 3 a 5 salários mínimos, em 1995, enquanto apenas 13,63% dos homens auferiam respectivo rendimento, 29,04% das mulheres eram maioria nessa categoria. Em 2005, eles diminuem para 4,92% e elas para 13,90%, mas ainda predominam sobre eles nos piores rendimentos. No ano de 2015, verifica-se aumento para ambos os sexos, com destaque para o feminino que aumentou para 18,99%, mais que o dobro em relação ao masculino (7,72%). Mais uma vez, denotamos as práticas discriminatórias quanto aos níveis salariais descendentes, principalmente, para as mulheres. Portanto, “o trabalho da mulher, mesmo sendo idêntico ao realizado por um homem, têm em muitas organizações, menos valor” (KANAN, 2010, p. 251).

Por outro lado, na ótica das faixas salariais de alto escalão (mais de 20 salários mínimos), as mulheres é minoria. Em 1995, enquanto eles representavam uma fatia de 37,48% elas eram apenas 13,22%. No ano de 2005, os homens saltam para 58,27% e as mulheres aumentam para 25,12%. Em 2015, eles diminuem para 51,56% e elas para 21,21%. Trata-se, notadamente, da segregação sexista elaborada em torno do trabalho masculino, no qual cultuasse a ideia de que o homem deve ganhar mais, porque tem mais valor, é mais agressivo e tem poder comando. Nesse sentido, a representação do trabalho feminino ainda se apresenta como inferior e os discursos discriminatórios e menos perceptíveis nos cargos de chefia provocam o boicote a liderança feminina. Ademais, diferentemente dos homens, elas ainda relutam em pedir aumento salarial, em boa parte das situações se conformam com sua condição por razões históricas e culturais (CAPPELLE; MELO; SOUZA, 2013).

Em suma, constatamos a partir da análise de tais dados, que mesmo em níveis empregatícios mais elevados, as diferenças de gênero ainda persistem, embora mais veladas. O que predomina não é a competência individual, mas sim preceitos sexistas que penalizam as relações sociais, mesmo em grandes cargos executivos que deveriam privar pela neutralidade. Sendo assim, a luta das mulheres por igualdade está longe de terminar, e a cada dia necessita de novos reforços em uma sociedade machista.

6. Conclusões



O presente estudo teve como objetivo principal traçar o perfil sociodemográfico e socioeconômicos dos trabalhadores (homens e mulheres) em cargos de liderança no mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos de 1995, 2005 e 2015. A princípio fez-se uma breve descrição da inserção das mulheres no mercado de trabalho no âmbito mundial e nacional. Posteriormente, realizou-se a contextualização de estudos a respeito da trajetória ocupacional de mulheres líderes.

Quanto aos primeiros resultados do estudo, ao longo dos vinte anos em análise, constata-se aumento significativo no total de estabelecimentos instalados no país. Em nível setorial, o comércio predomina seguido pelo setor de serviços na geração de postos de trabalho. Com relação ao número de trabalhadores formais, houve crescimento absoluto no número de vagas criadas. Merece destaque o relevante crescimento na quantidade de empregados atuando em micro e pequenos estabelecimentos, decorrente de estímulos do governo federal e estaduais para tais empreendimentos.

No que diz respeito ao número de trabalhadores líderes, foco de estudo dessa pesquisa, a grande maioria concentra-se no setor de serviços, sendo o segundo rol de empregabilidade a indústria e em terceiro o comércio.

Quanto ao perfil sociodemográfico e socioeconômico dos ocupados, os homens são maioria nos cargos de liderança. Contudo, chama atenção que, em termos absolutos, a participação feminina, nos últimos dez anos (2005-2015), aumentou substancialmente. Com relação as demais características pessoais, em 2015, os homens líderes tinham de 50 a 64 anos e as mulheres eram mais jovens (de 30 a 39 anos). Ademais, ambos os sexos permanecem cinco anos ou mais no mesmo emprego, trabalham na região Sudeste e possuem nível superior completo, sendo que o contingente masculino com esse nível de instrução é maior quando comparado a participação relativa feminina.

Com relação aos rendimentos auferidos, em 2015, enquanto eles são maioria na faixa de mais de 20 salários mínimos, elas se concentram na faixa de 1 a 2 salários mínimos. Tal resultado denota que no segmento não predomina a competência profissional, mas critérios sexistas.

Essa afirmativa foi comprovada quando comparamos os líderes com o mesmo grau de instrução (ensino superior completo). Nesse sentido, as diferenças salariais permanecem



marcantes. Enquanto as mulheres auferiam de 5 a 10 salários mínimos, eles ganhavam mais de 20 salários mínimos, retratando que nos cargos executivos de prestígio e renome, as mulheres têm “menos valor”.

Portanto, mesmo em níveis empregatícios mais elevados, as diferenças de gênero existem. No mundo dos negócios - universo masculino - as mulheres também estão em desvantagem simplesmente porque são mulheres.

Em suma, embora esse segmento esteja, lentamente, abrindo as portas para a nova mulher contemporânea, elas diariamente são testadas a provar sua competência. Nos cargos executivos, os atos discriminatórios também são encobertos, porque as mulheres sentem receio e/ou se auto protegem para não assumirem posição de “coitadas” e incapazes. Nesse sentido, é extremamente importante desnaturalizar a cultura sexista que estabelece o lugar da mulher no mercado de trabalho e na sociedade, para que elas possam conquistar o tão sonhado empoderamento profissional e pessoal.

7 Referências Bibliográficas

ALVES, L. C. R.; GERALDES, E. C. Cultura organizacional como influenciadora da aceitação feminina no mercado de trabalho. Revista Anagrama: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação. Ano 5 – Edição 4. 2012.

BAHIA, L. D.; ARAÚJO, R. D. **Panorama da Indústria Brasileira**. Série cadernos da indústria ABDI/ organizadores: Luiz Dias Bahia, Rogério Dias de Araújo. --- Brasília: ABDI/IPEA, 2007.

BARROZ, C. V.; QUEIROZ, S. N.de. **Trabalhadoras no setor de transporte brasileiro: análise para os anos de 1990, 2000 e 2010**. Trabajo presentado en el XXX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS 2015), Costa Rica, 2015.

BESSA, K. A. M. **O papel da mulher na sociedade ao longo da história**. 2007. Disponível em: <<http://estelavieira-uminho.blogspot.com.br/2009/08/o-papel-damulher-na-sociedade-ao-longo.html>>. Acesso em: 08/2016.

CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; SOUZA, N. L. de. **Mulheres, Trabalho e Administração**. Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS). V.2 n.2 p.161-191, 2013.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: 2005**. – Mercado de trabalho – Brasília: MTE, AI, 2007. 193 p



CIRIBELI, J. P.; LOPES, W. A. S.; PIRES, V. A. V.; MASSARDI, W. O. A inserção da mulher no mercado de trabalho: diferenças de gênero sobre as atividades desempenhadas no setor de produção. In: X Congresso Online de Administração, 2013. **Anais...** Convibra Administração.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 25, nº 1 (97), pp. 94-111, janeiro-março/2005.

FERNANDES, M. A. A inserção da mulher no mercado de trabalho: um estudo sob a perspectiva da psicologia. **Revista do Curso de Administração/PUC Minas – Campus Poços de Caldas**. Edição 2013, artigo 1, 2013.

KANAN, L. A. **Poder e liderança de mulheres nas organizações de trabalho**. Revista O&S. Salvador, v. 17, n.53, p. 243-257. 2010. Disponível em: <www.revistaoes.ufba.br>. Acesso em: 08/2016.

MARTINS, L. M. D. **Liderança feminina: um olhar sobre os desafios da mulher no papel de liderança nas organizações**. Artigo (Graduação em Administração). Faculdade Borges de Mendonça. Florianópolis – SC, 2014.

MENDA, P. B. **Análise da dicotomia sofrimento e prazer na função gerencial feminina**. Dissertação (Mestre em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Administração em Administração. Porto Alegre, 2004

METZ, E. S. Gestão feminina: a presença das mulheres na liderança de empresas. **Ágora Revista de divulgação científica**. V.19, n. 2, p. 169-178, 2014.

MOLLER, M. A. B.; GOMES, J. F. S. **Quid Vincit? O impacto da liderança feminina na implicação organizacional**. *Análise Psicológica* (2010), 4 (XXVIII): 683-697.

MOREIRA, L. C. Z.; ROCKENBACH, C. W. **Mulher Líder na contemporaneidade: um estudo das mulheres bancárias da Santa Rosa/RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração). Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Santa Rosa – RS, 2014.

PEREIRA, R. R. (ed) (1984). **A mulher e o trabalho**. Retrato do Brasil - da monarquia ao estado militar, vol. 3. São Paulo: Editora Política.

PEREIRA, R. S.; SANTOS, D. A. dos; BORGES, W. A mulher no mercado de trabalho. In II Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais...** São Luís – MA, 2005.

RAIS- Relação Anual de Informações Sociais. **Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano-base 2010**. – Brasília: MTE, SPPE, DES, CGET, 2011. 60p



6º Colóquio Sociedade, Políticas Públicas,
Cultura e Desenvolvimento

2º Simpósio do Observatório das
Migrações no Estado do Ceará

Universidade Regional do Cariri - URCA - Crato-CE

RECH, C. R. N. **O papel do imaginário no desenvolvimento de lideranças femininas.**

Dissertação (Mestre em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, 2001.

ROSA, I. S. M. da. **Liderança Organizacional: Mulheres Líderes nas Organizações Não**

Governmentais. Estudo de caso – OMCV. Monografia (Licenciatura em Relações Públicas e Secretariado Executivo). Universidade Cabo Verde - Escola de Negócios e Governança (ENG). Praia, 2011.

SOUZA, E. T. de. **Liderança feminina: a inserção do núcleo feminino na cooperativa do**

município de Turvo – SC. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração com habilitação no comércio exterior). Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Criciúma, 2014.

TONANI, A. V. Gestão feminina – um diferencial de liderança mito ou nova realidade. In VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. **Anais....** 2011.

VIECELI, C. P. **Mulher e trabalho no Brasil: características, avanços e permanências**

(1960 – 2009). Trabalho de conclusão (Bacharel em Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre, 2011.

WENDLING, M. **Estilos de liderança e sua efetividade nas empresas: um estudo de caso.**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização (Especialista em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.